



---

# Die Rolle des Umwelt- und Planungsrechts bei der Umsetzung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

## A. Klimaschutz im Verkehr

- Verkehrs- und Mobilitätswende als klimapolitisches Ziel
- § 4 Abs. 1 KSG

*Zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Absatz 1 werden jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die folgenden Sektoren festgelegt: ...*

*3. Verkehr, ...*

*Die Emissionsquellen der einzelnen Sektoren und deren Abgrenzung ergeben sich aus Anlage 1. ...*

- **Nr. 4 Anlage 1 KSG**

*Verkehr = Transport (ziviler inländischer Luftverkehr; Straßenverkehr; Schienenverkehr; inländischer Schiffsverkehr) ohne Pipelinetransport*

- **sektorspezifische Minderungsziele gem. Anlage 2 KSG**

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85

- **§ 8 Abs. 1 KSG**

*Weisen die Emissionsdaten nach § 5 Absatz 1 und 2 eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so legt das nach § 4 Absatz 4 zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 11 Absatz 1 ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.*

- **§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG**

*Die Träger öffentlicher Aufgaben haben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.*

## **B. Fahrzeuge**

### ***I. Kraftfahrzeuge***

#### *1. CO<sub>2</sub>-Vorgaben für die Typgenehmigung*

- stetige Herabsatzung der Grenzwerte für zulässige Emissionen im Hinblick auf die Typgenehmigung
- weitere technische Vorgaben zur Herstellung der Umweltverträglichkeit

- wichtige Rechtsgrundlagen

- VO (EU) 2018/858 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge
- VO (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge
- VO (EG) Nr. 595/2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro 6) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen
- VO (EU) 2019/631 zur Festsetzung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge
- VO (EU) 2019/1242 zur Festlegung von CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge

- **Ausblick: weitere Verschärfung der Emissionsvorgaben → „Verbrennerausstieg“**

## 2. Exkurs: Fahrzeugbeschaffung durch die öffentliche Hand

- Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge (Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz – SaubFahrzeugBeschG)
  - Anwendungsbereich
    - Verträge über den Kauf, das Leasing oder die Anmietung von Straßenfahrzeugen im Anwendungsbereich des Vergaberechts
    - Öffentliche Dienstleistungsaufträge gem. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die die Erbringung von Personenverkehrsdienstleistungen mit Straßenfahrzeugen zum Gegenstand haben

○ Mindestziele für die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge, § 6  
SaubFahrzeugBeschG

*(1) Bei der Beschaffung sauberer leichter Nutzfahrzeuge gelten für den Referenzzeitraum vom 2. August 2021 bis zum 31. Dezember 2025 sowie vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2030 die in der Anlage 1 jeweils genannten Emissionsgrenzwerte. Für den Anteil dieser Fahrzeuge an der Gesamtzahl der beschafften leichten Nutzfahrzeuge gilt in beiden Referenzzeiträumen jeweils ein Mindestziel von 38,5 Prozent. Die weitergehenden Verpflichtungen für die Bundesverwaltung bleiben davon unberührt.*

*(2) Bei der Beschaffung sauberer schwerer Nutzfahrzeuge gelten für ihren Anteil an der Gesamtzahl der beschafften schweren Nutzfahrzeuge folgende Mindestziele:*

*1. im Zeitraum vom 2. August 2021 bis zum 31. Dezember 2025:*

*a) für LKW der Fahrzeugklassen N2 und N3 10 Prozent,*

*b) für Busse der Fahrzeugklasse M3 45 Prozent,*

*2. im Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2030:*

*a) für LKW der Fahrzeugklassen N2 und N3 15 Prozent,*

*b) für Busse der Fahrzeugklasse M3 65 Prozent.*

*(3) Die Hälfte des Mindestziels für den Anteil sauberer Busse nach Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b und Nummer 2 Buchstabe b muss durch die Beschaffung emissionsfreier Busse im Sinne des § 2 Nummer 6 erfüllt werden.*



## ***II. Klimaschutzorientierte Vorgaben für andere Verkehrsmittel***

- keine spezifisch klimaschutzorientierten technischen Vorgaben für
  - Motorräder, Quads etc.
  - mobile Maschinen und Geräte
  - Schiffe
  - Flugzeuge

### ***III. Sonstige Maßnahmen***

- **Betrieb konventioneller Kraftfahrzeuge**
  - Beimischungsquoten, §§ 37a ff. BImSchG
  - Einbeziehung von konventionellen Kraftstoffen in den Emissionshandel nach BEHG
- **Anreizsetzung zugunsten lokal emissionsfreier Kraftfahrzeuge**
  - Sonderrechte für Elektromobile nach dem Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG)
  - Subventionen und Steuervergünstigungen
- **Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel nach TEHG**

## **C. Infrastruktur und Verkehrsplanung**

### ***I. Verkehrswegeplanung***

- Bundesverkehrswegeplan als Rahmen
- Zulassung von Einzelvorhaben durch das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich

# 1. Bundesfernstraßen

## a) Grundlagen

- Planungsstufen
  - Bedarfsplan, § 1 FStrAbG
  - Linienbestimmung, § 16 FStrG
  - Planfeststellung bzw. -genehmigung, §§ 17 ff. FStrG i.V.m. § 73 ff. VwVfG
- größte Potenziale für Berücksichtigung des Klimaschutzes in frühen Planungsphasen, aber Bedeutung auch in der Planfeststellung (BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 – BVerwG 9 A 7.21)

## b) Planrechtfertigung

- Bindung des Gesetzgebers bei der Bedarfsplanung an Art. 20a GG, nicht aber an das KSG

- Überprüfung des Bedarfsplans, § 4 FStrAbG

*Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Die Anpassung geschieht durch Gesetz.*

- auf nachfolgenden Planungsstufen begründet der Bedarfsplan grds. die Planrechtfertigung

## c) Klimaverträglichkeitsprüfung

### aa) SUP

- obligatorische Durchführung bei Bedarfsplanung, sofern nicht bei Aufstellung des Verkehrswegeplans erfolgt, § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.1, § 53 Abs. 1 UVPG
- Ermittlung der Klimaauswirkungen
  - P: Fehlen konkreter Rechtsmaßstäbe
  - jedenfalls:
    - Flächeninanspruchnahme
    - CO<sub>2</sub>-Ausstoß durch Kraftfahrzeuge allenfalls näherungsweise

## bb) UVP

- bei Linienbestimmung, sofern nicht im Rahmen des Raumordnungsverfahrens erfolgt, § 47 UVPG
- Planfeststellung bzw. -genehmigung
  - obligatorisch, wenn Zulassungsentscheidung i.S.v. § 4 UVPG in den Fällen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1 Nr. 14.3 bis 14.5 (= Bundesautobahnen und vier- oder mehrstreifige Bundesstraßen unter näher bestimmten Voraussetzungen)
  - allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls zur Feststellung der UVP-Pflicht beim Bau sonstiger Bundesstraßen nach Anlage 1 Nr. 14.6 UVPG
- Ermittlung der Klimaauswirkungen
  - auf einzelne Straße und ihre Linienführung bezogene Bewertung
  - Aufnahme in Umweltbericht, § 16 i.V.m. Anlage 4 Nr. 4 lit. b UVPG  
*Veränderungen des Klimas, z. B. durch Treibhausgasemissionen, Veränderung des Kleinklimas am Standort*
  - (nur) spezifische Auswirkungen

#### d) Klimaschutzorientierte Planinhalte

- Realisierung (insb.) im Rahmen der Abwägung
- Möglichkeiten
  - Trassenführung
  - Straßenausstattung
  - bauliche Charakteristika



## 2. Schienenwege

- Infrastrukturausbau und -ertüchtigung als Beitrag zur Stärkung umwelt- und klimaverträglicher Mobilität
- Planungsstufen
  - Bedarfsplan, § 1 BSWAG
  - Planfeststellung, §§ 18 ff. AEG
- spezifische Berücksichtigung des Klimaschutzes im Rahmen von SUP und UVP

## ***II. ÖPNV-Planung (Nahverkehrsplan)***

- Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV, § 8 III 1 PBefG
- Definition der Umweltqualität
- Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV
- Genehmigungsmaßstab für eigenwirtschaftliche und bestellte Verkehre im ÖPNV (einschließlich Linienbedarfsverkehr)

- landesrechtliche Ergänzungen

- § 5 I 3 ThürÖPNVG

- ... hat den Zielen der Raumordnung, Landesentwicklung und Landesplanung unter Beachtung der Belange des Umweltschutzes, der Wirtschaftlichkeit und der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung zu entsprechen*

- § 2 VI ThürÖPNVG

- Bei der Planung und Ausgestaltung des ÖPNV sollen bei geringer Nachfrage die Möglichkeiten alternativer Bedienungsformen wie Rufbus- und Sammeltaxen berücksichtigt werden, wenn hierdurch der ÖPNV kostengünstiger und bedarfsgerecht gesichert werden kann.*

- §§ 16 ff. Berliner Mobilitätsgesetz: Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung

### **III. Sonstige Maßnahmen**

- **Bauleitplanung**

- § 1 VI BauGB

*Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen ...*

*9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die Entwicklungen beim Betrieb von Kraftfahrzeugen, etwa der Elektromobilität, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung*

- § 2 II ThürÖPNVG

*In der Landes-, der Regional- und der Bauleitplanung ist auf eine angemessene Anbindung der Wohngebiete an Arbeitsstätten, öffentliche, soziale und kulturelle Einrichtungen und Erholungsgebiete mit öffentlichen Verkehrsmitteln hinzuwirken.*

- Förderung der E-Mobilität durch Landeinfrastruktur
  - Straße
    - Gesetz über die Bereitstellung flächendeckender Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge (Schnellladegesetz – SchnellLG)
    - Verordnung über technische Mindestanforderungen an den sicheren und interoperablen Aufbau und Betrieb von öffentlich zugänglichen Ladepunkten für elektrisch betriebene Fahrzeuge (Ladesäulenverordnung – LSV)
  - Gebäude
    - Gesetz zum Aufbau einer gebäudeintegrierten Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität (GEIG)
    - Anpassungen des WEG und des Mietrechts

- Rad- und Fußgängerverkehr
  - überkommene straßen- und straßenverkehrsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten
    - Radwege
    - Fußgängerzonen
    - verkehrsberuhigte Bereiche
  - §§ 36 ff. Berliner Mobilitätsgesetz (2018): Förderung des Radverkehrs
    - Planung
    - Infrastruktur
    - Sicherheit

## **D. Bewertung und Perspektiven**

- relevante Beiträge des Umwelt- und Planungsrechts zum Klimaschutz im Verkehr
- dabei enges Zusammenwirken mit anderen Rechtsgebieten
  - zahlreiche Wechselwirkungen und Abhängigkeiten
  - Verstärkungen vs. Störwirkungen

- **Entwicklungspotenziale**
  - **Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Verkehrsmittel**
    - Weiterentwicklung der CO<sub>2</sub>-Vorgaben für schwere Nutzfahrzeuge
    - Aufstellung technischer Anforderungen an Klimaverträglichkeit bislang nicht erfasster Verkehrsmittel
  - **klimaschutzorientierte Verkehrswegeplanung**
    - **planerische Ermöglichung klimaverträglicher Mobilität**
      - per se klimafreundliche Mobilitätsformen
      - Dekarbonisierung des Straßen- und z.T. Eisenbahnverkehrs
    - **bessere Einbeziehung des Klimaschutzes in Planungsprozesse**
    - **Weiterentwicklung und bessere Abstimmung von Planungsinstrumenten**





—  
Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!