

BAUMANN RECHTSANWÄLTE - Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Annastraße 28 - 97072 Würzburg

Regierung von Schwaben  
Herrn Abteilungsdirektor  
Dr. Bruckmeir  
Fronhof 10  
86152 Augsburg

Per E-Mail an:  
[B12-Einwendungen@reg-schw.bayern.de](mailto:B12-Einwendungen@reg-schw.bayern.de)

Ihr Zeichen  
**RvS-SG32-4354.1-2/34**

Unser Zeichen      Datum  
292/21EW/EW      13. Mai 2024

RA Dr. Eric Weiser-Saulin  
Telefon 0931 460 46-63  
[weiser-saulin@baumann-rechtsanwaelte.de](mailto:weiser-saulin@baumann-rechtsanwaelte.de)

**Ergänzendes Verfahren zum Planfeststellungsbeschluss nach §§ 17 ff. Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i. V. m. Art. 72 ff. Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) für das Bauvorhaben Zweibahniger Ausbau der Bundesstraße 12 Kempten (A 7) bis AS Jengen/Kaufbeuren (A 96); Planungsabschnitt 6 Untergermaringen bis Buchloe (Bau-km 00+000 bis Bau-km 10+200)**

## Hier: Einwendung

Sehr geehrter Herr Abteilungsdirektor Dr. Bruckmeir,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Beteiligung und nehmen zu den im ergänzenden Verfahren ausgelegten Unterlagen namens und im Auftrag unserer Mandantschaft wie folgt Stellung:

### I. Unvollständiges Verfahren

Wie aus Ziff 0.2 des Erläuterungsberichts folgt, war Anlass des hier verfahrensgegenständlichen ergänzenden Verfahrens die Klage unserer Mandantschaft gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 01.06.2022 (Gz. RvS-SG32-4354.1-2/34) und das diesbezügliche Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Az. 8 A 22/40046). Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass aus sämtlichen im Klageverfahren vorgebrachten Mängeln des Planfeststellungsbeschlusses lediglich zwei Schutzgüter in der UVP nachträglich geprüft wurden. Sämtliche weiteren Belange die von unserer

## BAUMANN RECHTSANWÄLTE

Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Partnerschaftsregister Nr. PR 90,  
AG Würzburg  
**Wolfgang Baumann** G, WÜ  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
**Dr. Franziska Heß**\* L, WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Anja Schilling**\* WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Thomas Jäger**\* WÜ  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
**Simone Lesch** WÜ  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
**Dr. Eric Weiser-Saulin** WÜ  
Rechtsanwalt  
**Philipp Amon** WÜ  
Rechtsanwalt  
**Lisa Hörtzsch** L  
Rechtsanwältin  
**Stephan Stock** L  
Rechtsanwalt  
**Dr. Martin Wiesmann** L  
Rechtsanwalt  
In Kooperation:  
**Prof. Dr. Alexander Brigola**  
**Prof. Dr. Christian Heitsch**

\* Partner i. S. d. PartGG  
G – Gründer und Namensgeber  
Arbeitsorte:  
WÜ – Würzburg L – Leipzig

■ **HAUPTSITZ WÜRZBURG**  
Annastraße 28 · 97072 Würzburg  
Telefon 0931 / 46 0 46-0  
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)  
■ **ZWEIGSTELLE LEIPZIG**  
Harkortstraße 7 · 04107 Leipzig  
Telefon 0341 / 14 96 97-60  
Telefax 0931 / 730442-47 (zentral)

**Bankverbindung:**  
Sparkasse Mainfranken  
IBAN: DE55 7905 0000 0047 7862 98  
BIC: BYLADEM1SWU

**Bürozeiten:**  
Montag – Donnerstag: 8.00 Uhr – 18.00 Uhr  
Freitag: 8.00 Uhr – 15.30 Uhr

[www.baumann-rechtsanwaelte.de](http://www.baumann-rechtsanwaelte.de)

Mandantschaft im Klageverfahren vorgebracht wurden, sind hingegen nicht Gegenstand des ergänzenden Verfahrens gewesen. Auf die Ausführungen der Seiten 7 bis Seite 201 der Klagebegründungsschrift vom 12.10.2022 wird entsprechend verwiesen. Da abseits der Themen Klima und den Schutzgütern Boden und Fläche keinerlei Ergänzungen im Verfahren stattgefunden haben, verbleibt es bereits aufgrund des unvollständigen ergänzenden Verfahrens bei der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vom 01.06.2022 (Gz. RvS-SG32-4354.1-2/34).

## II. Fehlerhafte Behandlung des Schutzguts Globales Klima

Der Vorhabenträger hat einen um das Schutzgut Globales Klima ergänzten UVP-Bericht vorgelegt. Dieser genügt nicht den fachlichen Anforderungen, die § 13 Abs. 1 S. 1 KSG i.V.m. Art. 20a GG i.V.m. der intertemporalen Wirkung der Freiheitsgrundrechte an die Berücksichtigung der Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima und den gebotenen Klimaschutz stellt.

Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten verpflichtet den Staat auch in Verantwortung für künftige Generationen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Dieses Gebot umfasst auch die Verpflichtung zum Klimaschutz einschließlich des Ziels der Herstellung von Klimaneutralität (BVerfG, Beschl. vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. -, Rn. 197 f.). Im Rahmen der hier nach § 17 Abs. 1 S. 4 FStrG vorzunehmenden planerischen Abwägung gehören sowohl der globale Klimaschutz als auch die hierauf gerichteten Klimaschutzziele des Bundesklimaschutzgesetzes (KSG) zu den öffentlichen Belangen, die in die Abwägung einzustellen sind. Dies ergibt sich aus Art. 20a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21 –, Ls 2 Rn 60).

Zudem gehört das Schutzgut Klima seit dem Stichtag am 16.05.2017 zum zwingenden Prüfkatalog der Umweltverträglichkeitsprüfung. Eine entsprechende Regelung findet sich im nationalen Recht in § 74 UVPG und der notwendigen Pflichtangaben des UVP-Berichts gem. Anlage 4 zum UVPG. So geht aus Ziff. 4 lit b.) der Anlage 4 zum UVPG hervor, das im Umweltbericht unter anderem die „*Veränderungen des Klimas, z. B. durch Treibhausgasemissionen, Veränderung des Kleinklimas am Standort*“ darzustellen sind. Weiter ergibt sich aus Ziff. 4 lit. c) gg) die Anforderung, die „*Auswirkungen des Vorhabens auf das Klima, zum Beispiel durch Art und Ausmaß der mit dem Vorhaben verbundenen Treibhausgasemissionen*“ darzustellen und aus Ziff. 4 lit. c) hh) die Anforderung, „*die Anfälligkeit des Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels (zum Beispiel durch erhöhte Hochwassergefahr am Standort)*“ im Umweltbericht zu erläutern. Erforderlich ist nach allem eine umfassende Betrachtung des Schutzgutes Klima, unter Bezugnahme auf das völkerrechtlich verbindliche und in § 3 Abs. 2 KSG einfachgesetzlich verankerte Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045.

Diese Funktion kann die Betrachtung des Schutzgut Globales Klima im vorgelegten ergänzten UVP-Bericht nicht erfüllen. Eine auf ihn gestützte Abwägungsentscheidung wäre rechtlich nicht haltbar, da sie bereits auf einer unzutreffenden Tatsachengrundlage erfolgt. Denn die vorgenommene Ermittlung der THG-Emissionen ist fachlich nicht nachvollziehbar, unplausibel und genügt nicht den methodischen Anforderungen nach dem Stand der

Technik. Die von dem Vorhaben ausgehenden THG-Emissionen sind nicht ansatzweise zutreffend und vollständig ermittelt worden. Zudem fehlt eine Auseinandersetzung mit den Klimazielen des KSG und dem Stand der Zielerreichung völlig. Die vorgenommene Betrachtung der sektorspezifischen Klimaschutzbelange greift zu kurz und kann weder hinsichtlich des angelegten Maßstabes, der Begründung oder des Ergebnisses überzeugen.

Bevor auf die konkreten Unzulänglichkeiten des ergänzten UVP-Berichts bei der Ermittlung und Berücksichtigung der Klimaauswirkungen des gegenständlichen Vorhabens eingegangen wird (dazu nachfolgend unter **2.**), soll zunächst der nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG hieran anzulegende Maßstab dargestellt werden (dazu unter **1.**).

## **1. Anzulegender Maßstab**

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Dieses Berücksichtigungsgebot stellt das wichtigste und zentrale Instrument des Bundes-Klimaschutzgesetzes zur Einhaltung der Klimaziele in der Behördenpraxis dar und schlägt die Brücke zwischen den Rahmenvorgaben des KSG zu dem konkreten Verwaltungshandeln und damit dem Klimaschutz auf Vorhabenebene (vgl. Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht 2022, § 13 KSG Rn. 3.).

Der Tatbestand des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG erfordert eine Auseinandersetzung mit dem Zweck und den Zielen des KSG. Welche Belange hiernach einzustellen sind, wird nachfolgend unter **a)** geklärt bevor anschließend unter **b)** die Anforderungen herausgearbeitet werden, die sich aus dem Gebot zur „Berücksichtigung“ dieser Belange in der Planungsentscheidung ergeben.

### **a) einzustellende Belange**

Der materielle Maßstab für die nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG gebotene Berücksichtigung des Klimaschutzes ergibt sich aus dem in § 1 KSG umschriebenen Zweck und den in § 3 KSG festgelegten Zielen des Gesetzes. Zweck des KSG ist es gem. § 1 S. 1, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Grundlage hierfür bildet gem. § 1 S. 3 KSG die Verpflichtung nach dem Übereinkommen von Paris, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Diese Inkorporation der sog. Paris-Ziele in § 1 S. 3 KSG stellt zugleich eine verfassungskonforme Konkretisierung des in Art. 20a GG verankerten Klimaschutzgebots durch den Gesetzgeber dar, sodass es sich hierbei im Ergebnis auch um eine verfassungsrechtlich verbindliche Temperaturschwelle handelt (vgl. BVerfG, Beschl. vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. -, Rn 208 ff).

Um diesen Gesetzeszweck zu erreichen, formuliert § 3 KSG verbindliche Kli-

maschutzziele. Dies betrifft die in § 3 Abs. 1 KSG festgehaltene schrittweise Minderung der THG-Emissionen um 65 % bis 2030 und um 88 % bis 2040 sowie das Ziel nach § 3 Abs. 2 KSG, bis zum Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen und negative Emissionen im Jahr 2050 anzustreben. Diese Ziele müssen nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bei den Planungen berücksichtigt werden.

Neben diesen Zielvorgaben für die Jahre 2030 und 2045 zählen zu den von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG in Bezug genommenen Zielen auch die verbindlichen sektorspezifischen Jahresemissionsmengen der Anlage 2 und die jährlichen Minderungsziele der Anlage 3 (vgl. *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2. Auflagen, § 13 KSG Rn 17; *Wickel*, in: BerlKommEnR, 5. Aufl. 2022, KSG § 13 Rn. 17; *Fellenberg*, in: Fellenberg/Guckelberger, 1. Aufl. 2022, KSG § 13 Rn. 20 m.w.N.). Denn hierbei handelt es sich um Vorgaben, die nach § 4 Abs. 1 KSG explizit zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG festgelegt werden.

Zudem sind auch die Ziele für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft („LULUCF“) besonders zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21 –, Rn. 84). Gemäß § 3a Abs. 1 KSG ist die Funktion des Sektors als Speicher für THG schrittweise zu verbessern und bis 2030 eine Aufnahme von 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu erreichen. Diese Zielsetzung dient auch der Umsetzung der europarechtlichen Verpflichtungen aus Art. 4 VO (EU) 2018/841 (LULUCF-Verordnung), wonach der Sektor als Netto-Senke zu erhalten ist (sogenannte „no debit rule“).

Zusammenfassend sind damit gem. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG die Auswirkungen des Vorhabens auf die Minderungsziele für das Jahr 2030, 2040 und 2045 und die zur Erreichung dieser Ziele verbindlich vorgegebenen sektorspezifischen Jahresemissionsmengen der Anlage 2 sowie der Einfluss auf den LULUCF-Sektor zu berücksichtigen. Die Berücksichtigungspflicht ist dabei sektorübergreifend im Sinne einer Gesamtbilanz zu verstehen, die auch eine Saldierung etwa durch die Schaffung von neuen THG-Senken zulässt.

b) Gebot substantieller Auseinandersetzung

All diese Belange sind in die Abwägung einzustellen und gem. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zu berücksichtigen. „Berücksichtigen“ bedeutet, dass der in Rede stehende Belang substantiell und dem Gewicht des Belangs entsprechend in die Entscheidung einbezogen wird; er muss also nicht lediglich zur Kenntnis genommen, sondern er muss beim Ausfüllen von Entscheidungsspielräumen gebührend einbezogen werden (vgl. zu § 25 Abs. 2 UVPG SRM/Kümper § 25 UVPG Rn. 18).

Nähere Vorgaben, in welcher Form der Zweck und die Ziele des KSG „berücksichtigt“ werden müssen, macht § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nicht. Allerdings lässt sich aus dem Berücksichtigungsgebot in Anlehnung an die etablierten und anerkannten Vorgaben des allgemeinen verwaltungsrechtlichen Abwägungsge-

bots eine Prüfungsstruktur ableiten, die in drei logische Schritte unterteilt werden kann (siehe hierzu grundlegend *Verheyen/Heß/Schöneberger/Peters*, NVwZ 2023, 113): Zunächst sind sämtliche vorhabenbedingten THG-Emissionen und Klimaauswirkungen zu ermitteln (dazu nachfolgend unter **((aa))**). Diese konkreten Auswirkungen sind in einem zweiten Schritt auf ihre Verträglichkeit mit den Klimazielen zu überprüfen (sodann unter **((bb))**). Das hiernach gefundene Ergebnis ist schließlich in die materielle Abwägung einzustellen und Schlussfolgerungen für oder gegen das Vorhaben zu ziehen (dazu unter **((cc))**). Zu den Schritten im Einzelnen:

(aa) Ermittlung der Klimaauswirkungen

Um die Auswirkungen des Vorhabens auf die Klimaziele berücksichtigen zu können, müssen zunächst die von dem Vorhaben ausgehenden THG-Emissionen quantitativ ermittelt und beschrieben werden. In einem ersten Schritt ist also festzustellen, ob und in welchem Umfang THG-Emissionen verursacht oder eingespart werden. Hierfür hat der Vorhabenträger die zur Entscheidungsvorbereitung erforderlichen Angaben über THG-Emissionen als Bestandteil der Antragsunterlagen zu übermitteln.

Auch wenn es sich hierbei um ein – im Vergleich zu anderen Untersuchungen oder notwendigen Fachgutachten – relativ junges Erfordernis handelt und somit keine standardisierten Vorgaben oder fest etablierten verwaltungsrechtlichen Leitlinien für die Erstellung eines Klimaberichts oder Fachbeitrags Klimaschutz existieren, so entbindet dies nicht von den Anforderungen an eine sorgfältige Ermittlung der Auswirkungen. Insbesondere sind die Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts etwa im Urteil vom 04.05.2022 (9 A 7.21) noch ersichtlich vorläufiger Natur und unterliegen einer zunehmenden Konturierung. Gerade weil keine standardisierten Vorgaben bestehen, ist es umso wichtiger, dass die Ermittlung und Bilanzierung nachvollziehbar, in sich schlüssig und plausibel ist. Dies erfordert insbesondere Annahmen zu begründen und darzulegen und bei bestehenden Unsicherheiten nicht lediglich „ins Blaue hinein“ zu behaupten.

Zudem liegen bereits verschiedene Arbeitshilfen vor, die fortlaufend weiterentwickelt und entsprechend der rechtlichen und fachlichen Anforderungen angepasst werden. Zu verweisen ist beispielhaft auf die „Arbeitshilfe zur Erstellung eines Fachbeitrags Klimaschutz für Straßenbauvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern“ vom 01.08.2022, das „Methodenpapier zur Berücksichtigung des globalen Klimas bei der Straßenplanung in Bayern“ vom 17.11.2022, das Allgemeine Rundschreiben des BMDV mit „Hinweisen zur Berücksichtigung der großräumigen Klimawirkungen in der Vorhabenzulassung“ vom 25.01.2023 (im Folgenden: Rundschreiben BMDV 2023) – welches auch der vorliegenden Ausarbeitung zugrunde liegt – oder das „Ad-hoc-Papier zur Berücksichtigung von großräumigen Klimawirkungen bei Straßenbauvorhaben“ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) mit Stand vom Dezember 2023.

Hinsichtlich der notwendigen Detailtiefe und dem gebotenen Umfang kann insofern auf die zu § 39 Abs. 2 S. 2 UVPG etablierten Maßstäbe zurückgegriffen werden, wonach die fachliche Ermittlung nach dem Stand der Wissenschaft und allgemein anerkannter Prüfmethode zu erfolgen hat. Gleichwohl ist zu beachten, dass § 13 Abs. 1 S. 1 KSG im Unterschied zur formalisierten Prüfung des UVPG auf eine Vielzahl äußerst divergenter Planungen und Entscheidungen von stark unterschiedlicher Komplexität Anwendung findet. Damit hängt die von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG geforderte Detail- und Ermittlungstiefe stark von den Umständen des Einzelfalls ab. Maßgeblich sind hierfür sowohl die Bedeutung der jeweiligen Planung oder Entscheidung mit Blick auf die Klimazielverträglichkeit als auch die generelle Möglichkeit des Vorhabenträgers bzw. der zur Entscheidung berufenen Planungsbehörde, diese Belange zu ermitteln. Beide Faktoren sprechen bei einem Vorhaben wie dem vorliegend planfestgestellten Straßenbauvorhaben für eine weit reichende Ermittlungspflicht entsprechend der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und teilweise schon vorhandenen Handreichungen.

Konkret zu ermitteln sind für ein Straßenbauvorhaben wie das vorliegend planfestgestellte, die von dem Verkehr ausgehenden Emissionen, die dem Sektor Industrie zuzurechnenden Lebenszyklusmissionen sowie die von der Landnutzung ausgehenden Emissionen des LULUCF-Sektors (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21 –, Rn 88 ff, siehe hierzu auch Rundschreiben BMDV 2023 unter V.1). Maßgeblich ist dabei nicht nur eine reine Bilanzierung, sondern auch die Vorbildwirkung oder herausgehobene symbolische Bedeutung eines Vorhabens für die Ziele des KSG. Denn § 13 KSG soll auch der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand Rechnung tragen, wie aus der Überschrift zu Abschnitt 5 hervorgeht (vgl. *Schink*. In: Frenz, § 13 KSG Rn 24). Dies gilt etwa für Vorhaben, die in der Öffentlichkeit aufgrund ihrer Klimafolgen besonders aufmerksam beobachtet werden.

(bb) Klimazielverträglichkeitsprüfung

In einem zweiten Schritt ist die Verträglichkeit der ermittelten THG-Emissionen mit den Zwecken und Zielen des KSG zu untersuchen. Diese Bewertung der Klimazielverträglichkeit ist ein notwendiger Zwischenschritt zwischen der erforderlichen Ermittlung der THG-Emissionen und der anschließend notwendigen Abwägung der Klimarelevanz mit anderen Belangen. Denn Anknüpfungspunkt der Berücksichtigungspflicht von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG sind nicht die THG-Emissionen des Vorhabens als solche, sondern dessen Auswirkung auf Zweck und die Ziele des KSG. Insofern sind im Unterschied zu etwa § 1a Abs. 5 S. 2 BauGB nicht bloß die Erfordernisse des Klimaschutzes in der Abwägung mit zu berücksichtigen, sondern explizit die im KSG festgeschriebenen Ziele.

Dies bestätigt auch das Rundschreiben BMDV 2023 unter IV. 2.:

*„Dabei ist in den Blick zu nehmen, ob und inwieweit die Planung Einfluss auf die THG-Emissionen hat und die Erreichung der Klimaziele gefährden könnte.“*

Bei den hierbei zu berücksichtigenden Zielen handelt es sich um die oben bereits dargestellten Ziele des KSG: die in § 3 KSG enthaltenen Minderungsziele für 2030, 2040, 2045 und 2050, die Vorgaben für den LULUCF-Sektor gem. § 3a KSG, sowie die gem. § 4 KSG verbindlichen sektoralen Jahresemissionsmengengrenzen aus Anlage 2.

Für eine Befassung mit dem Ziel und dem Stand der Zielerreichung sind insbesondere die sektoralen Jahresemissionsmengengrenzen ein wichtiger Faktor. Sie stellen ein zentrales Element des KSG dar, mit welchem dieses einen Paris-kompatiblen Reduktionspfad vorgibt. Um das verfassungsrechtlich verbindliche Temperaturziel zu operationalisieren – die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen –, ist die gesetzliche Festlegung einer verbleibenden Gesamtemissionsmengen verfassungsrechtlich geboten. Denn ein „Klimaschutz ins Blaue hinein“ und das Bemühen, „die gesetzte Temperaturschwelle versuchsweise im Wege von *trial and error* einzuhalten“ ist mit dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG nicht zu vereinbaren (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 218).

Eine „Gefährdung“ der Zielerreichung ist jedenfalls dann zu konstatieren, wenn in dem betrachteten Sektor die Vorgaben aus Anlage 2 bzw. § 3a KSG zum Zeitpunkt der Entscheidung überschritten werden. Denn in diesem Fall tragen die vorhabenbedingten Emissionen unweigerlich zu einer (weiteren) Überschreitung bei. In einer solchen Situation muss sich die Behörde im Sinne einer positiven Zielerreichungsprognose fragen, ob durch andere Maßnahmen (z.B. ein konkretes Sofortprogramm, das die Billigung des Expertenrats für Klimafragen (ERK) nach §§ 11, 12 KSG gefunden hat, vgl. § 8 Abs. 2 Satz 3 KSG) sichergestellt ist, dass der Sektor die Ziele künftig wieder einhalten wird. Dies muss freilich nicht die Zulassungsbehörde oder der Vorhabenträger einschätzen oder prüfen. Das KSG sieht umfassende Prüf- und Berichtspflichten durch den Expertenrat für Klimafragen vor, auf die sich die Zulassungsbehörde oder der Vorhabenträger stützen kann. Darüber hinaus ist auch die Einholung eines Sachverständigengutachtens denkbar. Liegt kein schlüssiges Minderungskonzept vor, welches die Überschreitung korrigiert, kann eine Gefährdung der Einhaltung der Klimaziele durch das konkrete Projekt kaum verneint werden.

Keine Rolle kann hierbei spielen, dass die von dem Vorhaben verursachte THG-Menge im Vergleich zu den nach dem jeweiligen Sektorziel zugelassenen THG-Emissionen regelmäßig im Promillebereich liegt. Hierbei handelt es sich um ein grundsätzliches Problem bzw. einen sog. „Fundamentaleinwand“ (Britz, NVwZ 2022 825 (830)) gegenüber dem Beitrag einzelner Maßnahmen zu einem globalen Phänomen wie dem Klimawandel (sog. drop-in-the-ocean-Argument). Denn jede einzelne Maßnahme ist für sich genommen zu vernachlässigen – in der Summe sind sie gleichwohl entscheidend. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht diesen Einwand als unbeachtlich zurückgewiesen (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, BVerfGE 161, 63-136, Rn. 143):

*„Gerade weil der Klimawandel durch zahlreiche, für sich genommen oftmals geringe Mengen an Treibhausgasemissionen verursacht wird, kann er auch nur durch Maßnahmen zur Begrenzung all dieser Emissionen angehalten werden. Es liegt hier in der Natur der Sache, dass einzelnen Maßnahmen für sich genommen nicht die allein entscheidende Wirkung zukommt. Weil der Klimawandel aber nur angehalten werden kann, wenn all diese vielen, für sich genommen oft kleinen Mengen von CO<sub>2</sub>-Emissionen lokal vermieden werden, kann einer einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, sie wirke sich nur geringfügig aus (vgl. auch BVerfGE 157, 30 <141 f. Rn. 202 f.>; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26.04 -, Rn. 35 f.; VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 -, Rn. 74).“*

Auch hier ist der Stand der Zielerreichung maßgeblich: Eine weitere Steigerung der Jahresemissionsmenge um 0,1 ‰ ist beachtlich und rechtfertigungsbedürftig, wenn die Ziele des KSG in dem betroffenen Sektor bereits verfehlt werden. Dann trägt die zusätzliche Emission durch das Vorhaben weiter zur Zielverfehlung bei und konsolidiert diese. Kann hingegen umgekehrt von einer Zielerreichung auf dem vom KSG vorgeschriebenen Reduktionspfad ausgegangen werden, so lässt sich ein negativer Klimabeitrag der sektoralen Jahresemissionsmenge leichter rechtfertigen.

(cc) Gewichtung der Klimazielverträglichkeit

Die ermittelten THG-Emissionen und das in einem zweiten Schritt festgestellte Ergebnis der Klimazielverträglichkeitsprüfung sind sodann in die materielle Abwägung mit den sonstigen Belangen des Vorhabens einzustellen. Welche Anforderungen und Abwägungsdirektiven sich hierbei aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG ergeben, wird in Literatur und Rechtsprechung sehr unterschiedlich beantwortet (vgl. dazu Verheyen/Heß/Schöneberger/Peters, NVwZ 2023, 119 m.w.N.) Auch wenn § 13 Abs. 1 S. 1 KSG keine gesetzliche Vorrangstellung von Klimabelangen im Sinne eines sich automatischen Durchsetzens oder Überwiegens kennt, so handelt es sich bei dem Gebot des Klimaschutzes und der daraus folgenden Klimazielverträglichkeit nicht lediglich um einen einfachen Abwägungsbelang unter vielen anderen. Denn „Berücksichtigen“ bedeutet, dass der in Rede stehende Belang substantiell und dem Gewicht des Belangs entsprechend in die Entscheidung einbezogen wird; er muss also nicht lediglich zur Kenntnis genommen, sondern er muss beim Ausfüllen von Entscheidungsspielräumen gebührend einbezogen werden (Fellenberg/Guckelberger/Fellenberg KSG § 13 Rn. 21).

§ 13 Abs. 1 S. 1 KSG schreibt zwar keinen absoluten Vorrang von Klimaschutzbelangen oder eine gesetzliche Gewichtung dieser Belange vor, so dass diese im Entscheidungsprozess auch hinter entgegenstehende, gewichtigere Belange zurücktreten können. Allerdings muss hierbei stets das verfassungsrechtliche Gewicht der Klimaschutzbelange berücksichtigt werden. Dies erfordert eine entsprechend gründlich herausgearbeitete Bedeutung des Gewichts



der entgegenstehenden Belange. Ein „Wegwägen“ ist deshalb allenfalls zulässig, wenn es andere überwiegende Belange mit erheblichem Gewicht gibt (Schink in Frenz, § 13 KSG Rn 12).

Hierbei ist zu beachten – worauf auch das BVerwG in seiner Entscheidung vom 04.05.2022 hinweist – dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78, 96 und 288/20 - BVerfGE 157, 30 Rn. 198). In BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120 wird ausgeführt:

*„Je mehr vom CO<sub>2</sub>-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>). So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“*

Damit verdichtet sich die in § 13 Abs. 1 S. 1 KSG enthaltene Pflicht inhaltlich zu einem Optimierungsgebot, sobald sich abzeichnet, dass die Ziele des Gesetzes nicht eingehalten werden und das endliche Budget überschritten wird. Ähnlich wie bei der Luftreinhalteplanung werden sich mit anhaltender Zielverfehlung und zunehmendem Verbrauch des Budgets die staatlichen Handlungsspielräume immer weiter verengen, bis schließlich bestimmte Abwägungsergebnisse verpflichtend sind (so bereits Verheyen/Heß/Schöneberger/Peters, NVwZ 2023, 113).

## 2. Anwendung auf den konkreten Fall

Diese Voraussetzungen verfehlt die vorliegende Untersuchung zur vorhabenbedingten Klimaauswirkung vollständig. Ausweislich seiner Aufgabenstellung auf S. 75 f. sollte der ergänzte UVP-Bericht sich mit den aktuellen Vorgaben des KSG und insbesondere des § 13 Abs. 1 S 1 KSG auseinandersetzen. Erfolgt ist letztlich nur eine Ermittlung der THG-Emissionen ohne sich auch nur ansatzweise mit den jeweiligen Klimazielen, dem Stand der Zielerreichung oder der Gewichtung der Klimazielerträglichkeit auseinanderzusetzen. Auch wenn nicht verkannt wird, dass der vorliegende UVP-Bericht nicht mit der Abwägung der Planfeststellungsbehörde gleichzusetzen ist, so bildet er doch die maßgebliche fachliche Grundlage hierfür. Diese Funktion kann der vorgelegte Fachbeitrag nicht erfüllen.

Ausgehend von den im PRINS hinterlegten Zahlen gehört der Ausbau der B12 zwischen Buchloe und Kempten zu den klimaschädlichsten Straßenbauvorhaben im Freistaat Bayern. Übertroffen wird es nur vom Ausbau der A94 München – Pocking

und dem Ausbau der A8 München – Salzburg. Diese drei Vorhaben stechen hinsichtlich ihrer Klimaschädlichkeit unter allen BVWP-Projekten in Bayern nach den im PRINS hinterlegten Zahlen mit weitem Abstand gegenüber allen anderen Vorhaben heraus. Angesichts dieser herausragenden Klimarelevanz des vorliegenden Straßenbauvorhabens erweckt bereits *prima facie* der Umstand, dass kein eigenständiger Klima-Fachbeitrag angefertigt und der UVP-Bericht lediglich um 11 Seiten ergänzt wurde, den Eindruck einer sehr oberflächlichen Abhandlung im Vergleich zu den sonst üblichen fachlichen Gutachten. Dieser Eindruck wird bei näherer Betrachtung des Inhalts vollumfänglich bestätigt. Zum einen beschränkt sich der UVP-Bericht lediglich auf die Ermittlung der vorhabenbedingten THG-Emissionen, ohne diese auf ihre Klimazielverträglichkeit zu untersuchen oder diese zu gewichten. Zum anderen erfolgt auch die Ermittlung der jeweiligen sektorspezifischen Klimaauswirkungen verkürzt, nicht nachvollziehbar und ohne jegliche Begründung oder Auseinandersetzung mit maßgeblichen Faktoren.

a) Ermittlung

Hinsichtlich der Ermittlung der von dem Vorhaben ausgehenden THG-Emissionen geht der ergänzte UVP-Bericht im Ausgangspunkt zutreffend von einer Ermittlung der vorhabenbedingten Verkehrsemissionen, der Emissionen durch die Landnutzung des Vorhabens und der baubedingten Lebenszyklusemissionen des Vorhabens aus. Für die Sektoren Landnutzung und Verkehr wurden gesondert die voraussichtlichen THG-Emissionen prognostiziert und diese zusammen mit den Landnutzungsveränderungen in eine Form von Gesamtbilanz eingeführt. Das methodische Vorgehen baut laut eigener Aussage auf dem Rundschreiben des BMDV auf. Nicht nachvollziehbar ist, die Nichtberücksichtigung des „Ad-hoc-Papier zur Berücksichtigung von großräumigen Klimawirkungen bei Straßenbauvorhaben“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) vom Dezember 2023, da die Regelwerke der FGSV regelmäßig den Stand der Technik wiedergeben.

Während der grundlegende Ansatz methodisch zutreffend die Voraussetzungen von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG zur Ermittlung der unterschiedlichen Auswirkungen des Vorhabens berücksichtigt, weisen die jeweiligen Prognosen gravierende methodische, formale und inhaltliche Mängel auf. Sowohl die Untersuchung zu den vorhabenbedingten Verkehrsemissionen als auch die Prognose zu den durch die Landnutzung hervorgerufenen Emissionen genügt den an sie gestellten Anforderungen nicht. Im Übrigen bezieht sich der ergänzte UVP-Bericht auf Unterlagen, die bereits lange vor der nachträglichen Betrachtung der Klimaauswirkungen des Vorhabens erstellt, nicht mit diesem abgestimmt und zudem in der gegenständlichen Beteiligungsgründe nicht mit ausgelegt wurden. Insofern kann das ergänzende Verfahren auch in dieser Hinsicht seine gesetzliche Funktion nicht erfüllen.

(aa) Verkehrsemissionen

Hinsichtlich der verwendeten Datengrundlage baut die Ermittlung der ver-

kehrbedingten THG-Emissionen auf dem Verkehrsgutachten B 12 der Firma Brenner BERNARD vom 21.12.2018 auf, welches den Planfeststellungsunterlagen des PA 6 zugrunde liegt. Das Gutachten umfasst ein modifiziertes Teilnetz des Landesverkehrsmodell Bayern und baut auf dem Prognosehorizont 2030 auf. In der Klagebegründung vom 12.10.2022 hat der BUND Naturschutz auf S. 31 – 59 bereits umfassend dargelegt und begründet, warum diese Verkehrsprognose methodisch ungeeignet, nicht nachvollziehbar und in sich nicht schlüssig ist. Hierzu hat unser Mandant eine fachgutachterliche Überprüfung des Verkehrsgutachtens durch RegioConsult Verkehrs- und Umweltmanagement, Wulf Hahn & Dr. Ralf Hoppe GbR, Fachagentur für Stadt- und Verkehrsplanung, Landschafts- und Umweltplanung (nachfolgend RegioConsult) beauftragt und vorgelegt. Sowohl die Ausführungen aus der Klagebegründung als auch die fachgutachterliche Stellungnahme von RegioConsult zur Verkehrsuntersuchung werden ausdrücklich zum Gegenstand dieser Einwendung gemacht.

Im Ergebnis belegen diese, dass das Verkehrsgutachten von Brenner BERNARD vom 21.12.2018 fachlich nicht haltbar und methodisch ungeeignet ist. Bereits die Modellierung des Prognosenullfalls für das Prognosenetz 2030 basiert auf fachlich nicht haltbaren Annahmen. Diese gehen bereits ohne den Neubau der B12 von einer Zunahme des Verkehrs von knapp 30 % gegenüber dem Bestand 2014 aus, die auf völlig unrealistischen Annahmen beruhen (näher dazu auf S. 37 ff der Klagebegründung vom 12.10.2022). Mit diesen Annahmen wurde das Landesverkehrsmodell Bayern in einer nicht nachvollziehbaren Weise modifiziert.

Damit ist bereits der für die Ermittlung der verkehrsbedingten THG-Emissionen entscheidende Prognosenullfall methodisch nicht nachvollziehbar und fachlich ungeeignet in Ansatz gebracht. Dies verfälscht die Ermittlung der Klimaauswirkungen des Vorhabens in zentraler und nachhaltiger Weise, da sie von nicht erklärbare Verkehrssteigerungen ausgehen, für die ein belastbarer Nachweis in Form der fachlich üblichen Verkehrsspinnen fehlt. Damit stützt sich die Ermittlung der verkehrsbedingten THG-Emissionen auf eine Modellierung des Prognosefalls, die in zentralen Bereichen auf fehlerhaften Eingangsdaten beruht.

Laut Aussage des Erläuterungsberichts wurde diese Modellierung entsprechend des Methodenhandbuchs des BVWP 2030 und nach dem Regelwerk des HBEFA 4.2 angewandt. Im Ergebnis seien für die rund 51 km lange B12 zwischen Kempten und Buchloe eine Steigerung der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen um knapp 17.000 t pro Jahr im gesamten betrachteten Planungsraum anzunehmen. Hiervon entfallen auf den ca. 10 km langen PA 6 allein ca. 2.400 Tonnen CO<sub>2</sub>.

Inwiefern es sich hier tatsächlich (wie vom Erläuterungsbericht ausgewiesen) um reine „Tonnen CO<sub>2</sub>“ und nicht (wie methodisch vom Stand der Technik vorgeschrieben) um CO<sub>2</sub>-Äquivalente handelt, lässt sich nicht nachvollziehen. Gleichmaßen wird nicht offengelegt, ob es sich hierbei um die TTW-

Emissionen (Tank to Wheel) oder WTT-Emissionen (Well-to-Tank) handelt, d.h. ob entsprechend der anerkannten Methodik auch eine Berücksichtigung der Vorkettenemissionen stattfindet. Dies ist insbesondere hinsichtlich der zunehmenden Elektrifizierung der Flottenzusammensetzung ein relevanter Faktor, der von der vorliegenden Ermittlung der Klimaauswirkung nicht adressiert wird. Dies reiht sich in das Gesamtbild ein, dass der aktualisierte UVP-Bericht hinsichtlich der Klimaauswirkungen weder seine Berechnungsgrundlage offenlegt, noch eine nähere Begründung oder Einordnung seiner Ergebnisse liefert.

Dies betrifft nicht zuletzt die Ursache und Erklärung der angenommenen verkehrlichen Verlagerungen und Steigerungen. Unter Klimaschutzgesichtspunkten von Bedeutung ist hier vor allem der Aspekt des induzierten Verkehrs, den der Klima-Fachbeitrag mit keinem Wort erwähnt. Aus der Verkehrsforschung ist bekannt, dass der Bau von Straßen Verkehre erst induziert, eine bestimmte Verkehrsmenge also ausschließlich deshalb generiert wird, weil eine Straße gebaut wird. Hiervon geht auch das Rundschreiben BMDV 2023 unter V. 2. b) aus:

*„Bei der Verkehrsprognose ist– soweit in den Daten nicht vorhanden – zusätzlich der primär induzierte Verkehr einzubeziehen.*

*„Primär induzierter Verkehr“ bedeutet dabei, dass durch die Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur im Planfall bei ansonsten unveränderten mobilitätsbestimmenden Einflussgrößen eine zusätzliche Nachfrage ausgelöst wird, die im Bezugsfall nicht entstanden wäre.“*

Es ist anzunehmen, dass der Verkehr zunimmt, sobald es neue Straßen gibt, weil sich das Fahrverhalten der Menschen ändert. Diese fahren häufiger mit dem Auto, wenn das Straßennetz ausgebaut wird. Von induziertem Verkehr ist somit dann zu sprechen, wenn durch den Bau oder Ausbau von Infrastruktur ein Verkehrszuwachs stattfindet, der ohne diese Maßnahme nicht stattgefunden hätte. Dabei kann zwischen primär und sekundär induziertem Verkehr unterschieden werden. Von sekundär induziertem Verkehr wird gesprochen, wenn die Verbesserung der Erschließung die Wohnortwahl oder die Standortwahl von Unternehmen beeinflusst, also zu Neuansiedlungen führt. Primär induzierter Verkehr hingegen ist Neuverkehr bei unveränderter Siedlungsstruktur (vgl. hierzu nur Umweltbundesamt, Determinanten der Verkehrsentstehung, 2005, S. 46 ff.).

Dass das Ausmaß der induzierten Verkehre für den Ausbau des vorliegenden Abschnitts der B12 erheblich ist und weit über vergleichbare Vorhaben hinausgeht, belegt bereits das Projektdossier zum BVWP 2030 zur B12 (PRINS). Demnach bewirkt das Vorhaben von der B 472 in Marktoberdorf zur A 96 in Buchloe (Teilprojekt B012-G011-BY-T02-BY) – dies entspricht den Bauabschnitt 3,4,5,6 – eine Veränderung der Betriebsleistung im Personenverkehr von + 20,26 Pkw-km/a. Dies ist maßgeblich auf den induzierten Verkehr zurückzuführen, der allein eine Zunahme von 14,99 Mio. Pkw-km/a (74% der gesamten Zunahme) ausmacht. Hinsichtlich dieser Zahlen aus dem PRINS-

Projektdossier hat die fachgutachterliche Stellungnahme von RegioConsult bereits kritisiert, dass die Zunahme der Betriebsleistung im Personenverkehr um 20,26 Mio. Pkw-km/a nicht zur Zunahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen des PKW-Verkehrs um 15.567,61 t/a passt (Unterschätzung um den Faktor 6,4).

Jedenfalls ist es vor dem Hintergrund dieser Zahlen und der erfolgten ausführlichen Kritik in der Klagebegründung völlig unverständlich, warum der induzierte Verkehr in der Betrachtung der Klimaauswirkungen des Vorhabens mit keinem Wort Erwähnung findet. Denn gerade für die hier zu untersuchenden verkehrsbedingten Klimaauswirkungen des Vorhabens stellt der durch den Ausbau induzierte Verkehr eine maßgebliche und zentrale Komponente dar. Seine Betrachtung ist nicht nur durch das oben zitierte Rundschreiben des BMDV angeraten, sondern auch durch das technische Regelwerk des FGSV mit Stand Dezember 2023. Nach dem „Ad-hoc-Papier zur Berücksichtigung von großräumigen Klimawirkungen bei Straßenbauvorhaben“ sollen nicht nur räumliche Verlagerungen auf andere Straßen untersucht werden, sondern auch modale Verlagerungen auf andere Verkehrsträger sowie primär induzierter Verkehr, wofür ein multimodales Nachfragemodell erforderlich ist (vgl. dort S. 18 f.).

Die Notwendigkeit eines multimodalen Nachfragemodells konkret für den Planungsraum der B12 wurde diesseitig bereits ausführlichen in der Klagebegründung vom 12.10.2022 auf S. 46 ff. dargelegt. Aufgrund der parallel verlaufenden und wegen der kurzen Fahrtzeiten hochattraktiven Bahnverbindung Buchloe – Kaufbeuren – Kempten ist eine verkehrsträgerübergreifende (Alternativen-) Betrachtung rechtlich zwingend.

Nicht nachvollziehbar – und ebenfalls bereits in der Klagebegründung vom 12.10.2022 kritisiert – ist das zugrunde gelegte Prognosejahr 2030. Dieses scheint beliebig gewählt, denn mit einer Inbetriebnahme des Straßenvorhabens kann jedenfalls nicht im Jahr 2030 gerechnet werden. Gleichzeitig ist die Wahl des Prognosejahrs für die zu ermittelnden Klimaauswirkungen des Vorhabens nicht trivial, sondern wirkt sich in zweifacher Hinsicht aus. Zum einen hat das Prognosejahr Einfluss auf die THG-Emissionen des Verkehrs, da sich die prognostizierte Flottenzusammensetzung nach dem HBEFA und der für die Vorkettenemissionen relevante Strommix über die Jahre verändert. Zum anderen sind auch die Ziele des KSG auf Stichjahre bezogen, so dass sich auch der anzulegende Maßstab des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG mit der Zeit verschiebt. Insofern ist es entscheidend, die Klimaauswirkungen des Vorhabens auch zu dem Zeitpunkt zu betrachten, an dem sie tatsächlich zu erwarten sind. Da es sich hierbei nicht nur um einmalige Emissionen handelt, sollte zudem untersucht werden, wie sich das jeweilige Vorhaben mit den Reduktionszielen des § 3 KSG für die Jahre 2030, 2040 sowie zur Treibhausgasneutralität 2045 und negativen Treibhausgasemissionen ab 2050 verhält.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum für die weiteren Abschnitte der B12 bereits eine aktualisierte Verkehrsuntersuchung mit dem Prognosehorizont 2035 durchgeführt und vorgelegt wurde, für den gegen-

ständlichen PA 6 offenkundig jedoch kein Bedarf für eine Überarbeitung oder Aktualisierung gesehen wurde.

(bb) Industrie

Der hier verwendete Rückgriff auf Emissionsfaktoren, die im Methodenhandbuch des BVWP 2030 auf der Grundlage der Berechnungen nach Mottschall und Bergmann (2013) abgeleitet wurden, ist aktualisierungsbedürftig und mit Unschärfen verbunden. Mittlerweile existieren alternative Ansätze, wie z.B. LCCE-Datenbanken wie GEMIS (Globales Emissions-Modell integrierter Systeme), PROBAS (Prozessorientierte Basisdaten für Umweltmanagementsysteme) oder ECOinvent. Die reine Berechnung Anhand von Emissionsfaktoren auf der Grundlage von Mottschall und Bergmann (2013) kann deshalb nicht mehr als aktueller und bester Stand der Forschung und Wissenschaft bezeichnet werden. Es hätte zumindest eine Überprüfung der errechneten Lebenszyklusemissionen auf Plausibilität anhand alternativer Ansätze erfolgen müssen.

Zudem fehlen in der Berechnung der Lebenszyklusemissionen des Sektors Industrie wichtige bauliche Komponenten, die bereits planfestgestellt und damit kalkulierbar sind, wie z.B. die Lärmschutzanlagen LA 01 und LA 02 auf einer Länge von insgesamt über 2km.

(cc) Landnutzungsveränderung

Die Bemessung der vorhabenbedingten THG-Emissionen durch Landnutzungsänderungen im Fachbeitrag Klimaschutz leidet unter erheblichen Ermittlungsdefiziten. Die getroffenen Annahmen zu projektbezogenen Klimaauswirkungen und Schlussfolgerungen sind unplausibel und können insbesondere mit Blick auf die Klimaziele im LULUCF-Sektor nicht überzeugen. Dies ist schon darin begründet, dass die im UVP-Bericht angeführten Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima und den Klimaschutz in den vorangegangenen Untersuchungen, auf die sich der Bericht beruft (wie beispielsweise Variantenvergleich und Ersatzmaßnahmen), nicht berücksichtigt wurden. Dies verwundert jedoch nicht, da die Projektwirkungen im Hinblick auf die Schutzgüter Boden/Fläche sowie lokales und globales Klima im UVP-Bericht erst zum 09.01.2024 ergänzt wurden, während die weiteren Planunterlagen bereits aus dem Januar 2022 stammen (Feststellungsentwurf vom 31.03.2020 mit 1. Tektur vom 20.01.2022) und die Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima und den Klimaschutz nicht berücksichtigen. Da die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen resultierend viel zu kurz beziehungsweise zu spät greifen, ist auch das Ergebnis in Form der Eingriffs-/ Ausgleichsbilanzierung nicht einleuchtend begründet und unplausibel.

Unabhängig von den offensichtlich nicht kompatiblen Verweisen in den Planunterlagen zeigt sich hieran, dass die erst nachträglichen Betrachtungen der Klimaauswirkungen im UVP-Bericht keinen Einfluss auf die vorangegangenen Planungen haben konnten. Dies wirft einerseits die Frage auf, unter welchen

Maßgaben die Klimaauswirkungen des Vorhabens zu diesem Zeitpunkt wirklich noch in einer offenen Abwägung berücksichtigt werden konnten, wie es § 13 Abs. 1 S. 1 KSG erfordert. Offenkundig gab es bis Ende 2023 keine konkreten Abschätzungen der Klimaauswirkungen des Vorhabens, während das KSG und damit die Pflicht zur Berücksichtigung der Klimaauswirkungen gem. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bereits seit 2019 existiert.

Die Betrachtung der Klimaauswirkungen der Landnutzungsveränderungen kommt nicht nur viel zu spät, um Einfluss auf die Planung und insbesondere die Minimierung von Eingriffen zu haben. Auch geht die hier vorgenommene Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung methodisch vollständig an den Anforderungen des KSG vorbei. Es fehlt eine Berechnung zum Verlust der unterschiedlichen Kohlenstoffsinken (Grünlandflächen, Wälder). Stattdessen werden flächenbezogen pauschalierte Ausgleichsmaßnahmen angesetzt. Diese tabellarische Gegenüberstellung einer rein flächenmäßig berechneten Eingriffs-/Ausgleichsbilanz kann bereits im Ansatz nicht überzeugen, beruht auf unplausiblen Annahmen und Schlussfolgerungen und kann insbesondere mit Blick auf die Klimaziele im LULUCF-Sektor nicht überzeugen.

Denn für den LULUCF-Sektor ist nicht entscheidend, ob die Kohlenstoffsinken in ihrer reinen Fläche kompensiert sind. Maßgeblich ist nach den Zielen des KSG, ob die Funktion der Senken erhalten oder verbessert wird. Denn gemäß § 3 a Abs. 1 KSG ist die Funktion des Sektors als Speicher für THG schrittweise zu verbessern und bis 2030 eine Aufnahme von 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu erreichen. Daher ist eine rein flächenmäßige Gegenüberstellung von Eingriff und Kompensation ungeeignet, Aussagen hinsichtlich der THG-Auswirkungen von Landnutzungsänderungen zu treffen. Von einer vollständigen Kompensation der Klimaauswirkungen von Landnutzungsveränderungen kann nur die Rede sein, wenn die Kompensationsmaßnahmen bereits zum Zeitpunkt des Eingriffs ihre volle Wirkung entfalten. Dies ist in aller Regel bei einer rein flächenbezogenen Kompensation aufgrund des *time-lags* bis zur vollen Klimawirksamkeit der Maßnahmen nicht der Fall. Für eine klimafunktionale Kompensation der Landnutzungsveränderungen ist es entscheidend, dass die Kompensationsmaßnahmen wie CEF-Maßnahmen vor einem Eingriff in direkter funktionaler Beziehung durchgeführt werden und so ihre klimatisch-funktionale Kontinuität ohne zeitliche Lücke gewährleistet ist.

Vorliegend hat der ergänzte UVP-Bericht noch nicht einmal den Versuch unternommen, die für die volle Wirksamkeit der Kompensationsflächen als Kohlenstoffsinken benötigte Zeit abzuschätzen. Mehr noch: er verweist pauschal auf Ausgleichs- und Minimierungsmaßnahmen, die bereits lange vor Betrachtung der Klimaauswirkungen des Vorhabens festgesetzt waren und damit auch keinerlei Klimabezug oder aufweisen. So kommt der UVP-Bericht auf S. 83 hinsichtlich „Vermeidung/Minimierung“ etwa zu dem Ergebnis:

*„In Bezug auf die Auswirkung im Sektor Landnutzung ergibt sich eine wesentliche Minimierung durch den bestandsorientierten Ausbau einer bestehenden Bundesstraße – verglichen mit einer Neutrassierung. Die*

*großflächige Neubeanspruchung von Böden und Biotopen mit allgemeiner bis besonderer Bedeutung als Kohlenstoffspeicher wird dadurch vermieden. Um die Auswirkungen auf die Umwelt durch den Ausbau der B12 im Abschnitt 6 weiter zu minimieren, wurde im Auftrag des StBA Kempten ein Variantenvergleich erstellt (Schober GmbH, 2018). Darin wurden vier Ausbauvarianten hinsichtlich der zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter nach § 2 UVPG untersucht.“*

Wie dem Erläuterungsbericht zu entnehmen ist, fand im Rahmen des Variantenvergleichs zwar eine Betrachtung von Umweltauswirkungen statt, jedoch nicht im Hinblick der Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima und den Klimaschutz, da pauschal angenommen wurde, dass das Schutzgut Klima im Rahmen des Ausbaus der B12 keine entscheidungserhebliche Rolle spielt. So heißt es auf S. 43 in Tabelle 11 des Erläuterungsberichts:

*„Aufgrund des weitgehend einheitlichen landschaftlichen Reliefs entlang der B12 spielt das Schutzgut Klima und Luft keine entscheidungserhebliche Rolle im Variantenvergleich. Auf eine Behandlung des Schutzgutes wird daher beim Variantenvergleich verzichtet.“*

Noch deutlicher wird dieses Bild einer nur nicht unter Klimagesichtspunkten erfolgten Kompensation, wenn ein näherer Blick auf die Eingriffs-/Ausgleichsbilanzierung und die zugrundeliegenden Maßnahmen geworfen wird. So stellt der UVP-Bericht dem bau- und anlagenbedingten Eingriff in 10,33 ha klimarelevante Böden, Wald, Gehölze, Grünland und sonstigen naturnahen Biotopen eine Kompensation von 8,43 ha an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gegenüber. Inwiefern der Waldumbau von 1,75 ha und die Neuaufforstung von 1,46 ha eine vergleichbare Funktion als Kohlenstoffspeicher aufweist wie der Eingriff in knapp 5 ha Gehölze oder der nicht kompensierte Eingriff in 4,67 ha besonders klimarelevante Böden, lässt sich nicht ansatzweise beurteilen. Zur Plausibilisierung dieser Annahme kann jedoch auf bestehende Forschung und wissenschaftliche Erkenntnis zurückgegriffen werden. So sind für naturnahe Laubwälder und Mischwälder Regenerationszeiten von 100-150 Jahren anzusetzen, soweit vorher Grünland das Ausgangsbiotop war. Je nach Bestand und Boden können grob 50-100 Jahre vergehen bis die CO<sub>2</sub>Speicherung eines einfachen abgeholzten Waldes wieder erreicht wird. Wie etwa aus dem Merkblatt 27 der Bayerischen Forstverwaltung (7/2011): Kohlenstoffspeicherung von Bäumen hervorgeht, ist zur Beurteilung der CO<sub>2</sub>-Speicherung von Einzelbäumen die Baumart, die Baumhöhe und der Brusthöhendurchmesser von Bedeutung. Dies ist zumindest in groben Zügen zu ermitteln, um den Eingriff in die Kohlenstoffspeicher bemessen zu können.

Zugleich ist hinsichtlich der Kompensation die Vorlaufzeit für die Wirksamkeit der Maßnahmen in Ansatz zu bringen. Denn angesichts des zeitlichen Horizonts des Klimaziels für den LULUCF-Sektor reicht es nicht aus, wenn eine Kompensationsmaßnahme ihre Funktion als Kohlenstoffspeicher in 20 Jahren erreicht. Denn § 3a KSG schreibt eine Reduzierung der Emissionsbilanzen des LULUCF-Sektors auf mind. minus 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. bis 2030 und mind. minus



35 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq bis 2040 vor. Mit diesem Ziel ist eine „Kompensation“, die zunächst auf absehbare Zeit zu einer erheblichen Neu-Emission von Treibhausgasen durch die Inanspruchnahme von besonders klimawirksamer Vegetation und Böden führt, diese aber allenfalls langfristig durch eingesparte Emissionen ausgeglichen werden, nicht zu vereinbaren. Eine weitere Verlagerung der Emissionen in die Zukunft ist angesichts des verfassungsrechtlich verbindlichen Reduktionspfades und des dahinterstehenden Klimaschutzgebots von Art. 20a GG i.V.m. mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung nicht als „Kompensation“ zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund ist es fachlich nicht haltbar, dass offenkundig die baubedingte Flächeninanspruchnahme überhaupt nicht in die Kompensationsberechnung mit einbezogen wird (vgl. die Gesamtbilanz auf S. 87 des UVP-Berichts) – unabhängig davon, welchen Effekt über welchen Zeitraum diese auf natürliche Kohlenstoffsinken hat. Noch weniger nachvollziehbar ist angesichts des enormen time-lags bis zur Wirksamkeit der Maßnahmen als klimaschutzrelevante Kompensation, dass diese hier nur mit dem Faktor 0,8 angesetzt wird. Selbst wenn nur die anlagenbedingte Inanspruchnahme von klimarelevanten Böden und Landnutzungstypen im Sinne der Bilanz auf S. 85 des UVP-Berichts betrachtet wird, ergibt sich nur eine Kompensation mit einem Faktor von ca. 1. Und hier fehlt bereits die Inanspruchnahme von 9,52 ha nicht extensiv genutzten Grünland. Daher ist die vorliegende flächenmäßige „Kompensation“ der Landnutzungsveränderung in ihrer Höhe ersichtlich nicht ausreichend.

Offenbart bereits dieser rein quantitative Blick auf die flächenmäßige Eingriffs-/Ausgleichsbilanz eine vollständige Verkennung der Vorgaben des § 3a KSG, so wird dies umso deutlicher, wenn die angeführten Kompensationsmaßnahmen in qualitativer Hinsicht betrachtet werden. Denn pauschale Annahmen werden nicht nur auf Seiten der Eingriffe, sondern insbesondere auch auf Seiten der Ausgleichsmaßnahmen getroffen. So behauptet der ergänzte UVP-Bericht auf S. 85 zwar:

*„Bei der Planung von landschaftspflegerischen Maßnahmen für den Abschnitt 6, insbesondere den naturschutzfachlichen **Kompensationsmaßnahmen**, wurde die Funktion als Treibhausgassenne oder Treibhausgasspeicher berücksichtigt.“*

Angeführt werden hier die der Ersatzmaßnahmen 11 E bis 14 E sowie der waldrechtlichen Ausgleichsmaßnahme 10 W, zu denen es heißt, es würden Biotope und Vegetationsbestände neu entwickelt, die in der Lage seien, Kohlenstoff dauerhaft zu binden und somit die vorhabenbedingten Auswirkungen auf das Globalklima zu kompensieren. Hiervon ist im LBP jedoch an keiner Stelle die Rede. Zum Klima heißt zu planungsrelevanten Funktionen im LBP auf S. 22 lediglich:

*„Durch den bestehenden Straßenverlauf der B 12 ergibt sich eine Vorbelastung des lokalen Klimas. Hier folgt aufgrund des Straßenausbaus kei-*

*ne erhebliche Neubeeinträchtigung.*

→ *Klimatische und lufthygienische Ausgleichsfunktion (K) sind daher nicht planungsrelevant.“*

Auch im Rahmen der Maßnahmenblätter finden daher vorhabenbedingten Auswirkungen auf das Globalklima keine Erwähnung und Berücksichtigung. Wie die Schlussfolgerung des UVP-Berichts auf S. 87 zustande kommt, dass die Eingriffe durch „zielgerichtete Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen“ würden (S. 87) bleibt schleierhaft, wenn die Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima und den Klimaschutz in den zugrundeliegenden Unterlagen offensichtlich überhaupt nicht Gegenstand der Untersuchungen waren. Entsprechend sind die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen entweder gar keine Maßnahmen im Sinne des Klimaschutzes oder gehen an den Erfordernissen des Klimaschutzes vorbei. Auf einige der genannten Maßnahmen wird im Folgenden kurz eingegangen:

Im Rahmen der **Maßnahme 10 W** „Neubegründung eines naturnahen Laubmischwaldes“ sollen neue naturnahe Laubmischwaldbestände als walddrechtlicher Ausgleich für vorhabenbedingte Waldverluste innerhalb der Flächen des Bannholzes begründet werden (Unterlage 9.3 T. S. 33). Dies ist als Ersatzmaßnahme jedoch nicht geeignet. Während nach der Fällung die im Waldbestand gespeicherte Menge an CO<sub>2</sub> überwiegend thermisch durch Verbrennung schnell in der Atmosphäre landet, wären ansonsten ca. 3 % des Volumens der bisherigen Baummasse (in m<sup>3</sup>) das jährliche Baumwachstum – und damit die jährliche Absenkung an CO<sub>2</sub> in Tonnen, die nach der Fällung nicht mehr erfolgt. Die "Kompensation" durch Aufforstung an anderer Stelle wird wegen der geringen Baummasse am Anfang und den ökologisch zerstörerischen Bodenarbeiten einige Jahrzehnte lang anfangs eine CO<sub>2</sub>-Quelle sein (ca. 10 Jahre), danach langsam ansteigen (weniger als der beseitigte Bestand) und erst nach Jahrzehnten, wenn die Bäume wieder so groß und dicht sind wie die beseitigten, eine volle Kompensation erreichen. Die zerstörerischen und letalen Auswirkungen auf den gesamten Lebensraum/Biodiversität halten darüber hinaus lange an und können nie wieder ganz ausgeglichen werden.

Daher sind konkrete Angaben zum verloren gehenden Bestand, dem Alter und Stammumfang und Baumarten der Ersatzpflanzungen nötig, um angesichts der langen Regenerationszeiträume einschätzen zu können, ob ein Ausgleich der Funktion als Kohlenstoffsinken ohne *time-lag* tatsächlich zu erwarten ist. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Projektionen der Bundesregierung zum Stand der Zielerreichung im LULUCF-Sektor von entscheidender Bedeutung (dazu sogleich unter b). Da der LBP jedoch überhaupt keinen Bezug zum Klimaschutz herstellen, ist diese Tatsache auch nicht verwunderlich, da diese im UVP-Bericht angeführten Maßnahmen überhaupt nicht zum Ausgleich erheblicher Klimaauswirkungen konzipiert wurden. Auch wird nicht thematisiert, dass die Maßnahmenfläche teilweise auf Boden mit Bedeutung als THG-Senke liegt (65a – Gley-Braunerde, siehe BÜK25).

Die **Maßnahme 13 E** sieht „Entwicklung von Extensivgrünland und Waldrandgestaltung am Doldenhausener Berg bei Egelhofen“ vor (Unterlage 9.3 T, S. 42). Das entsprechende Maßnahmenblatt im LBP stellt jedoch ebenfalls überhaupt keinen Bezug zum Klimaschutz her. Das mitgelieferte Pflegekonzept mag zwar gewisse Vorteile für den Arten- und Biotopschutz mit sich bringen, in Bezug auf den Klimaschutz ist die Wirksamkeit gering. Eine Vernässung ist z.B. nicht vorgesehen, sodass auch auf Extensivgrünland mit weiteren Emissionen zu rechnen ist.

Damit verstößt die Betrachtung des LULUCF-Sektors im ergänzten UVP-Bericht nicht nur gegen die Vorgaben von § 3a KSG, sondern auch gegen die Vorgaben im hier explizit herangezogenen Rundschreiben des BMDV 2023. Auf S. 9 heißt es hierzu:

*„Nicht vermeidbare Eingriffe sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen entsprechend der Bundeskompensationsverordnung (BKompV) bzw. der landesrechtlichen Vorgaben<sup>55</sup> zu kompensieren. Dabei sollte die Funktion als Treibhausgassenke oder Treibhausgasspeicher Berücksichtigung finden.*

*Soweit eine funktionspezifische Kompensation mit dem Ziel einer Wiederherstellung oder Optimierung der Treibhausgasspeicher- oder -senkenfunktion erforderlich ist, können Kompensationsmaßnahmen derart gestaltet werden, dass die Bindung von Kohlenstoff auf der Kompensationsfläche gezielt unterstützt wird. [...] Um eine tatsächliche Wiederherstellung oder wirksame Optimierung der Klimaschutzfunktionen zu erreichen, sind die Maßnahmen zur Wiedervernässung von Moorböden oder zur Waldentwicklung durch Aufforstung oder Sukzession so zu bemessen, dass die geleistete Einsparung an organischem Kohlenstoff annähernd der durch den Eingriff verursachten Beeinträchtigung entspricht (S. 80 Handreichung BKompV).*

*Der Vorhabenträger ist gehalten, sich mit den im LBP dargestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Grundsätze verbal-argumentativ auseinanderzusetzen. [...]*

*Nach Möglichkeit sind besonders klimawirksame Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen, die geeignet sind, die THG-Bilanz zu verbessern, vorzusehen.“*

Hiervon kann in den vorliegenden Planunterlagen nicht ansatzweise die Rede sein. Die Kompensationsmaßnahmen waren bereits lange vor erstmaliger Betrachtung der Klima-Auswirkungen des Vorhabens und der hierbei maßgeblichen Landnutzungsänderungen festgesetzt und werden nun unter pauschalen Behauptungen lediglich unter neuer Überschrift hinsichtlich des Schutzguts Klima angeführt. Der vorliegende UVP-Bericht hat noch nicht einmal den Versuch unternommen, die Dauer für die Wirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen abzuschätzen. Insgesamt betrachtet ist damit festzustellen, dass keine fachgerechte Ermittlung der tatsächlichen Klimawirkungen des Vorhabens

im Bereich der Landnutzungsveränderung vorliegt.

Neben der Betrachtung des Planungsabschnitts 6 beschäftigt sich der UVP-Bericht auf S. 86 auch mit der Prognose zu den Auswirkungen auf das Global-Klima durch den Ausbau der B12 in den weiteren Planungsabschnitten und stellt fest, dass hier den Mooregebieten Gennachhauser Moor (PA3), Bruckmoos (PA1 / PA2) und Hintermoos (PA2) eine herausragende Bedeutung zukommt, u.a. da deren organische Böden (Niedermoor, Hochmoor) über ein hohes Speichervermögen für Treibhausgase verfügen und das u.a. weitere Moorböden bei Betzigau (PA1) bereits von der bestehenden B12 gequert werden. Zu den prognostizierten Auswirkungen und deren Vermeidung werden jedoch lediglich pauschale Aussagen getroffen, dass „Eingriffe in besonders bedeutsame Funktionen [...] möglichst vermieden“ werden. Wird das Vermeidungsgebot verstanden wie im vorliegenden ergänzten UVP-Bericht, so ist mit einer vollständigen Inanspruchnahme der Moorböden zu rechnen. Dies müsste bei den weiteren Planungen und der Ermittlung der Klimaauswirkungen des Vorhabens bereits an dieser Stelle berücksichtigt werden. Inwiefern sich diese Eingriffe in Moorböden überhaupt in ihrer Klimawirksamkeit im Hinblick auf den erheblichen time-lag der hierzu durchzuführenden Ausgleichsmaßnahmen entsprechend der Vorgaben von § 3a KSG kompensieren lassen, erscheint fraglich.

Insgesamt erweist sich die Betrachtung des LULUCF-Sektors damit als methodisch ungeeignet, inhaltlich verkürzt und zum Teil in sich widersprüchlich. Da mangels näherer Angaben davon auszugehen ist, dass die Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen viel zu kurz beziehungsweise zu spät greifen, ist auch das Ergebnis in Form der Eingriffs-/ Ausgleichsbilanzierung weder einleuchtend begründet noch plausibel.

b) Klimazielverträglichkeitsprüfung

Eine Auseinandersetzung mit den Klimazielen und dem Stand der Zielerreichung in den jeweiligen Sektoren fehlt vollständig. Weder für den Sektor Verkehr noch den Sektor Industrie (Lebenszyklusemissionen) oder den LULUCF-Sektor werden das jeweilige Sektorziel und die sich daraus ergebende Jahresemissionsmengen auch nur thematisiert. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu dem oben dargestellten Maßstab nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, sondern auch zum methodischen Vorgehen entsprechend des ausdrücklich herangezogenen Rundschreibens des BMDV. Gemäß Punkt IV. 3. des Rundschreibens BMDV erfolgt die Einstellung der gefundenen Ergebnisse in die Abwägungsentscheidung in drei Schritten: 1.) Feststellung der mit dem Vorhaben verbundenen Auswirkungen auf die THG-Bilanz, 2.) Bewertung der Auswirkungen auf die THG-Bilanz und 3.) Bewertung in Gegenüberstellung mit den Planungszielen.

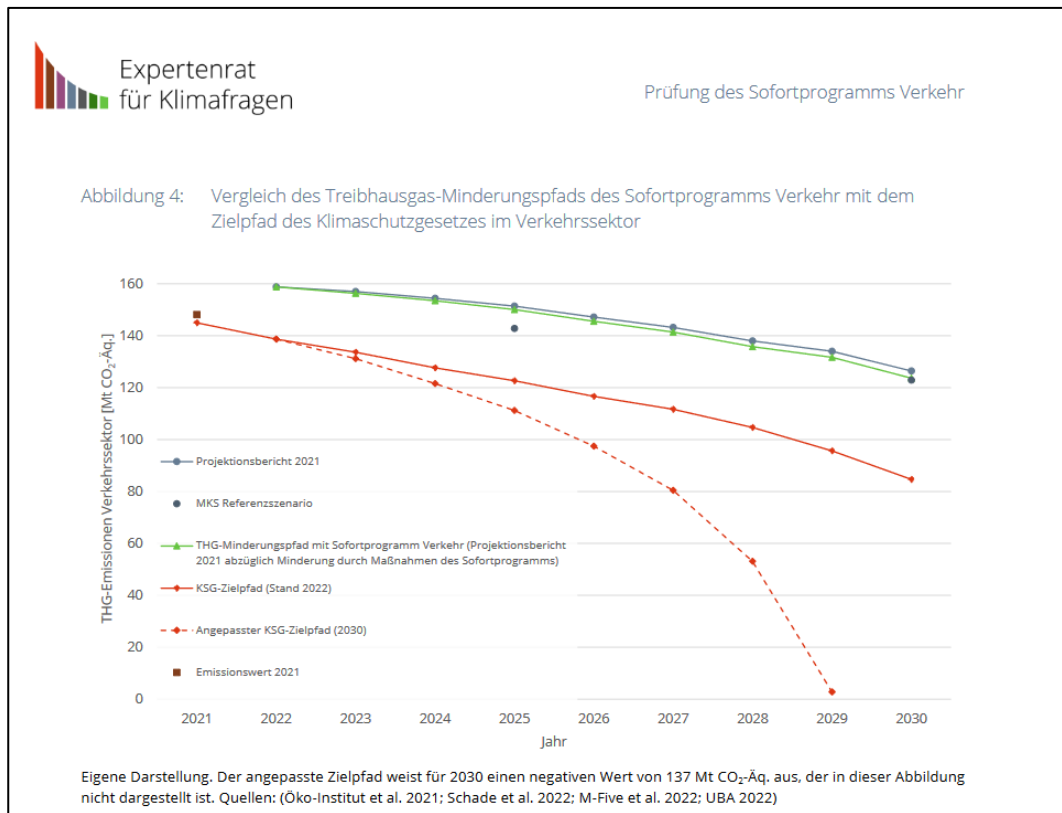
Im vorliegenden UVP-Bericht wird keinerlei Bewertung und Einordnung der ermittelten THG-Emissionen vorgenommen. Es erfolgt weder ein Abgleich mit vergleichbaren Straßenbauvorhaben, noch eine sonstige Bewertung der Auswirkungen der THG-Bilanz. Aus der reinen Wiedergabe der numerischen Er-

gebnisse lässt sich weder für den Vorhabenträger noch für die Planfeststellungsbehörde Rückschlüsse über die Klima-Auswirkungen des Vorhabens ziehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der 51km lange Ausbau der B12 mit großem Abstand zu den klimaschädlichsten Straßenvorhaben in Bayern gehört (wie oben unter 2. dargestellt), das diesbezüglich nur von zwei Autobahnvorhaben übertroffen wird, wäre eine Einordnung der reinen Zahlen – auch im Vergleich zu anderen Straßenvorhaben und den verfolgten Planungszielen – zwingend, um diese in Relation zu dem Klimazielen des KSG setzen zu können.

Im Ausgangspunkt zutreffend wurde zwar auf S. 75 des ergänzten UVP-Berichts noch die Relevanz der zulässigen Jahresemissionsmengen für die verschiedenen Sektoren gem. Anlage 2 zu § 4 KSG erkannt. Eine weitere Auseinandersetzung mit diesen erfolgt jedoch nicht. Hätte der Vorhabenträger sich im vorliegenden UVP-Bericht – wie von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG gefordert – mit dem aktuellen Stand der Klimazielerreichung auch nur annähernd befasst, so wäre er insbesondere für den Verkehrssektor zu dem Ergebnis gekommen, dass sowohl für den Zeitraum der aktuellen Planung, den Zeitpunkt der bevorstehenden Planfeststellung, als auch den Zeitraum der prognostizierten Inbetriebnahme von einer drastischen Verfehlung der verfassungsrechtlich gebotenen Klimaziele auszugehen ist. Dies betrifft in besonderen Maßen die hier maßgeblichen Sektoren Verkehr und Landnutzung.

Der Verkehrssektor hat im Jahr 2021 auf Basis der Emissionsberechnungen des Umweltbundesamtes mit 148,1 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. sein Sektorziel um 3,1 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. (2 Prozent) überschritten. Dies ist umso beträchtlicher, als dass sich hier noch emissionsmindernde Sondereffekte der Covid-19-Eindämmungsmaßnahme in der Größenordnung von mehreren Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq. mit niedergeschlagen haben. Daraus lässt sich ableiten, dass ohne den Covid-19-Effekt die Zielverfehlung im Sektor Verkehr tendenziell noch höher ausgefallen wäre. Die Treibhausgas-Emissionen des Straßenverkehrs dominieren mit gut 98 Prozent Anteil am Sektor Verkehr den Trend (siehe Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021, 13.04.2022, S. 66 f.). Das vom BMDV im Jahr 2022 – aufgrund der deutlichen Verfehlung der Sektorziele für das Jahr 2021 – vorgelegte Sofortprogramm wurde vom zur Prüfung berufenen Expertenrat für Klimafragen als völlig untauglich bewertet, die entstandene Lücke zu schließen (S. 80 ff.). Das vorgelegte Sofortprogramm verfolgt nach eigener Aussage noch nicht einmal den Anspruch, damit wieder auf den KSG-Zielpfad zu kommen (S. 82). Entsprechend ist eine Rückkehr auf den Reduktionspfad des KSG in den kommenden Jahren nicht ansatzweise zu erwarten. Im Gegenteil, die vom Expertenrat erwartete Klimaschutzlücke wird sich allein im Verkehrssektor ohne einschneidende Maßnahmen bis 2030 auf 260 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äq erheblich vergrößern. Aufgrund der jährlichen Zielverfehlung und der damit immer weiter ansteigenden Klimaschutzlücke wäre das Gesamtbudget auf Grundlage der derzeit angekündigten Maßnahmen bereits im Jahr 2029 vollständig verbraucht. Diese drastische Zielverfehlung wird aus folgender Grafik des Expertenrats, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen für den Gebäude- und Ver-

kehrssektor 2022 (25.08.2022), S. 82 deutlich:



Damit darf der gesamte Verkehrssektor bereits ab dem Jahr 2029 keine weiteren THG-Emissionen verursachen, um das sektorspezifische Klimaziel für ein Paris-kompatibles Temperaturniveau einzuhalten. Die Freiheitseinschränkungen, die mit einem 2029 restlos aufgebrauchten Emissionsbudget des Verkehrssektors eingehen würden, wären das, was das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss als „zwangsläufig aus heutiger Sicht unzumutbar“ bezeichnet hat (BVerfG, Beschl. vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. -, Rn 245). An dieser Grafik zeigt sich in aller Deutlichkeit, warum das Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung bei einem endlichen Restbudget an THG-Emissionen verlangt, die THG-Reduktion rechtzeitig einzuleiten und konsequent fortzuführen. Der sich aus der heutigen milden Reduktionslast ergebende Verbrauch großer Teile des CO<sub>2</sub>-Verkehrsbudgets würde damit nicht erst „nachfolgenden Generationen“ (so BVerfG, Beschl. vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. -, Rn 192) eine radikale Reduktionslast überlassen und schwerwiegenden Freiheitseinbußen aussetzen, sondern nach diesem gem. § 4 Abs. 3 KSG angepassten Zielpfad des Expertenrats bereits in sechs Jahren zu einer „Vollbremsung“ im Verkehrssektor führen. Entsprechend hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 30. November 2023 – 11 A 1/23 – die Bundesregierung zur Vorlage eines Sofortprogramms für die Sektoren Verkehr und Gebäude verurteilt.

Auch die aktuellen Daten der „Treibhausgas-Projektionen 2024“ des Umweltbundesamts vom März 2024 bestätigen diese Entwicklung. Danach verfehlt

der Sektor die kumulierten Jahresemissionsmengen zwischen 2021 und 2030 um insgesamt 180 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. Eine Trendwende ist nicht zu erkennen, die Lücke zwischen projizierten Emissionen und Jahreszielen des KSG nimmt bis zum Jahr 2030 stetig zu. Auch das Ziel der Bundesregierung, 15 Mio. elektrisch betriebene Pkw bis 2030 im Bestand zu haben, wird verfehlt („Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse Kompakt“, Umweltbundesamt, März 2024 S. 17).

Eine nicht minder dramatische Entwicklung ist für die Klimaziele im LULUCF-Sektor zu verzeichnen. Gemäß § 3a Abs. 1 KSG soll der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen bis 2030 auf mindestens minus 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq., bis 2040 auf mindestens minus 35 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq, und bis zum Jahr 2045 auf mindestens minus 40 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq sinken.

Die tatsächliche Entwicklung weist in eine völlig entgegengesetzte Richtung. Nach den Projektionen der Bundesregierung wird sich der Sektor bereits 2025 von einer Netto-Senke erstmals in eine Netto-Quelle umkehren und dies bis 2040 bleiben. Keines der in § 3a Abs. 1 KSG angeführten Ziele wird demzufolge auch nur annähernd erreicht. Der für 2030 vorgeschriebenen Netto-Aufnahme von 25 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äq steht ein prognostizierter Netto-Ausstoß von 22,3 Mio. t. gegenüber und das Ziel wird damit um 47 Mio.t. verfehlt (Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022 (04.11.2022) S. 187). Hauptgrund hierfür ist die negative Entwicklung der Senkenleistung des Waldes (Umweltbundesamt, Projektionsbericht 2021 für Deutschland, S. 307 f.). Dabei berücksichtigen die Zahlen aus dem Projektionsbericht 2021 noch nicht einmal die „deutlich negativen Einflüsse“ aus Dürre, Sturmschäden und Insektenbefall aus den Jahren 2018-2020, die aufgrund der sich intensivierenden Klimafolgen noch zunehmen dürften.

Dies wird bestätigt durch die aktuellen Zahlen und Projektionen des Umweltbundesamts vom März 2024. Die Treibhausgas-Projektionen 2024 kommt zu dem Ergebnis, dass der LULUCF-Sektor bereits jetzt eine Emissionsquelle darstellt und nur zwischen den projizierten Jahren 2027 und 2030 bis 2042 im Bereich einer marginalen Senke bewegt – anstatt notwendige Senkenleistungen zum Erreichen der Treibhausgas-Neutralität in 2045 und Netto-Negativemissionen danach aufzubauen. Damit verfehlt der LULUCF Sektor seine Senkenziele im Jahr 2030 um 23,7 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel:-25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.), im Jahr 2040 um 34,8 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel: -35 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.) und im Jahr 2045 um 41,6 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel: -40 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.) (siehe „Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse Kompakt“, Umweltbundesamt, März 2024 S. 21).

In Anbetracht dieser Entwicklung ist es nicht haltbar, dass sich der ergänzte UVP-Bericht lediglich auf eine flächenbezogene Kompensation beschränkt, ohne die tatsächliche Funktion dieser Kompensationsflächen als Kohlenstoffsenke zu betrachten. Da sich der LULUCF-Sektor nach den Projektionen der Bundesregierung bereits ab dem Jahr 2025 von einer Netto-Senke in eine Netto-Quelle umkehren und dies bis 2040 bleiben wird, sind die gewählten Kom-

pensationsmaßnahmen nicht haltbar. Denn § 3a KSG schreibt eine Reduzierung der Emissionsbilanzen des LULUCF-Sektors auf mind. minus 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. bis 2030 vor und mind. minus 35 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. bis 2040 vor. Hiermit ist eine „Kompensation“, die zunächst auf absehbare Zeit zu einer erheblichen Neu-Emission von Treibhausgasen führt, diese aber allenfalls langfristig durch eingesparte Emissionen ausgeglichen werden, nicht zu vereinbaren. Eine weitere Verlagerung der Emissionen in die Zukunft ist angesichts des verfassungsrechtlich verbindlichen Reduktionspfades und des dahinterstehenden Klimaschutzgebots von Art. 20a GG i.V.m. mit dem Gebot der intertemporalen Freiheitssicherung nicht als „Kompensation“ zu rechtfertigen. Dies hätte der Vorhabenträger bei der gebotenen Auseinandersetzung mit den Klimazielen im Bereich LULUCF und dem Stand der Zielerreichung erkennen und insbesondere die Bedeutung der besonders klimarelevanten Wälder als Kohlenstoffsenke stärker berücksichtigen müssen.

c) Gewichtung der Klimazielverträglichkeit

Da bereits keinerlei Ausführungen zu den jeweiligen Klimazielen und dem Stand der Zielerreichung erfolgt, fehlt logischerweise auch die Auseinandersetzung mit der Gewichtung der Klimazielverträglichkeit. Dies betrifft sowohl eine Aufschlüsselung der Klimabilanz des Vorhabens je nach verwirklichtem Bauabschnitt und zu erwartendem Fertigstellungsjahr, als auch eine Auseinandersetzung mit möglichen Konsequenzen für das Vorhaben aus der jeweiligen Bilanz. Hierzu gehören insbesondere Maßnahmen zur Minimierung der jeweiligen sektorspezifischen THG-Emissionen, etwa durch die verpflichtende Verwendung recycelter Baustoffe.

### 3. Zusammenfassung

Der ergänzte UVP-Bericht stellt keine geeignete Grundlage für die gem. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG vorgesehene Berücksichtigung der von dem Vorhaben ausgehenden Klimaauswirkungen dar. Er verfehlt bereits die grundlegende Funktion der Ermittlung der jeweiligen Auswirkungen und kann damit nicht als geeignete Tatsachengrundlage für die später vorzunehmenden Abwägung herangezogen werden. Die Ermittlungen der Verkehrsemissionen sind lückenhaft und nicht schlüssig, die Betrachtung des LULUCF-Sektors verkennt die grundlegenden Vorgaben von § 3a KSG und setzt sich nicht ansatzweise mit der Klimawirksamkeit der Kompensationsmaßnahmen auseinander. Gänzlich fehlt die von § 13 Abs. 1 S. 1 KSG vorgeschriebene Auseinandersetzung mit den Klimazielen, dem Stand der Zielerreichung und der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Klimazielen. Insgesamt wird die vorgelegte Unterlage den Anforderungen des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nicht gerecht, eine hierauf gestützte Planung erweist sich als abwägungsfehlerhaft.



### III. Fehlerhafter UVP-Bericht in Bezug auf das Schutzgut Fläche

Der ergänzte UVP-Bericht enthält nun erstmals die gesetzlich erforderliche Prüfung des Schutzgutes Fläche. Allerdings ist festzustellen, dass die Prüfung des Schutzgutes nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die Grundsätze und den erforderlichen Prüfungsmaßstab hatten wir bereits auf den Seiten 131 ff. der Klagebegründung vom 12.10.2022 ausführlich dargelegt. Auf die dortigen Ausführungen wird entsprechend verwiesen.

Ein Defizit besteht bereits bei der Darstellung des IST-Zustandes unter Ziff. 2.2.2.3 der UVP. Die UVP legt hier dar:

*„Eine separate Bestandsermittlung und eine Bewertung ist für dieses Schutzgut nicht erforderlich, da die Auswirkungen unmittelbar mit den flächigen Erfordernissen des Vorhabens korrelieren. Qualitative Merkmale in Bezug auf die ökologischen Funktionen sind über die Bestandserfassungen innerhalb der weiteren Schutzgüter abgedeckt.“*

In den Ausführungen des UVP-Berichts wird bereits nicht ersichtlich, inwieweit das Schutzgut betroffen ist. Dies kann mangels konkreten Verweises auch nicht aus anderen Ausführungen der UVP entnommen werden. Darüber hinaus fehlt es an entsprechenden Unterlagen aus denen sich die Flächeninanspruchnahme ergibt. Das ergänzende Verfahren hat sich auf die Auslegung der Unterlage 1 (Erläuterungsbericht und der Unterlage 19.4.1 (UVP-Bericht) beschränkt. Aus diesen Unterlagen ergeben sich insbesondere die qualitativen Flächeninanspruchnahmen nicht (insbesondere für vorübergehende Flächeninanspruchnahmen, siehe Erläuterungsbericht, S. 93 (Ziff. 5.8)). Es lagen auch keine Karten im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vor, aus denen die jeweiligen Inanspruchnahmen räumlich ersichtlich gewesen wären.

Es fehlt aber nicht nur an einer konkreten Darstellung des IST-Zustandes bezüglich des Schutzgutes Fläche, sondern auch an einer sachgerechten Prüfung der Beeinträchtigung dieses Schutzgutes durch die vorgelegte Planung. Auch aus der nunmehr überarbeiteten UVP ergibt sich aus Kapitel 4.3.2 nicht, welche qualitativen Beeinträchtigungen in Bezug auf die vorübergehenden Flächeninanspruchnahme von insgesamt 17,29 ha zu erwarten sind. Ebenfalls fehlen Angaben darüber, wie lange diese „vorübergehende“ Flächeninanspruchnahme dauern soll. Diese Angaben sind jedoch relevant für etwaige konkurrierende Nutzungen für Mensch und Natur. Die dauerhafte Flächeninanspruchnahme legt dies ebenfalls nur unzureichend dar. Hier wurde in den UVP-Bericht lediglich die Tabelle aus dem Erläuterungsbericht übernommen, ohne diese rudimentäre Angabe zu erläutern oder sich näher mit den einzelnen dauerhaften Flächeninanspruchnahmen auseinanderzusetzen. Darüber hinaus verkennt die UVP in Kap. 4.3.2.4, dass die in Kap. 4.2.4 dargelegten Kompensationsmaßnahmen keine Kompensation des Schutzgutes Fläche darstellen. Die dortige Kompensation erfolgt nach Wertpunkten und entspricht keinem flächenbezogenen Ausgleich. Ein tatsächlicher Ausgleich in Bezug auf das Schutzgut Fläche müsste bedeuten, dass für die mit dem Vorhaben dauerhaft verbundene Flächenversiegelung von 32,55 ha eine korrespondierende Flächenentsiegelung stattfindet. Dies ist aber nicht der Fall. Dem folgend verbleibt es bezogen auf das Schutzgut Fläche an erheblichen Eingriffen. Denn es findet eine zusätzliche Versiegelung statt, die mit dem Verlust von landwirtschaft-

lichen Flächen und von Biotopen, Grünflächen, Siedlungsstrukturen und Kleinflächen einhergeht, die flächenmäßig nicht ausgeglichen werden.

Zusammenfassend liegt ein Ausgleich bezogen auf das Schutzgut Fläche nicht vor, so durch die Planung erhebliche Umweltauswirkungen bezüglich des Schutzgutes Fläche verbleiben, die entsprechend in die behördliche Abwägungsentscheidung einbezogen werden müssen. Dies gilt selbstverständlich auch für den Alternativenvergleich und speziell für die erforderliche Betrachtung der Nullvariante. Eine solche Betrachtung findet sich in der UVP jedoch trotz entsprechenden Vortrags in der Klagebegründung nicht. Im Ergebnis ist die UVP nach wie vor fehlerhaft und die Behandlung des Schutzgutes Fläche höchst defizitär.

#### IV. Ergebnis

Das ergänzende Verfahren führt bereits aufgrund seiner nur bruchstückhaft vorgenommenen Ergänzungen nicht zu einer Heilung des ursprünglichen Planfeststellungsverfahrens. Darüber hinaus sind die vorgenommenen Ergänzungen auch materiell-rechtlich nur unzureichend erfolgt, so dass es insgesamt auch nach der Verfahrensergänzung bei den Mängeln bleibt, die der Einwender bereits im Gerichtsverfahren entsprechend vorgebracht hat. Ein auf die vorliegende Ergänzung gestützter ergänzender Planfeststellungsbeschluss wäre daher ebenfalls rechtswidrig.



Dr. Eric Weiser-Saulin  
Rechtsanwalt

(für RA Dr. Martin Wiesmann nach Diktat außer Haus)



Dr. Eric Weiser-Saulin  
Rechtsanwalt