

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per beA
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
11. Senat
Hardenbergstraße 31

10623 Berlin

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

27. März 2024

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V.

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland

OVG 11 A 31/22

erwidern wir auf den Schriftsatz der Beklagten vom 20. Dezember 2023 unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt:

I.	Sachverhaltsdarstellung	2
1.	Mittelkürzungen in Folge der KTF-Entscheidung des BVerfG	2
2.	Umsetzungsstand	5
3.	Projektionsdaten 2024	6
a.	Prognoseergebnisse für den LULUCF-Sektor	6
b.	Zugrundeliegende Annahmen zur Maßnahmenwirkung (MMS)	8
c.	Keine Zielerreichung für das ausstehende MWMS zu erwarten	11
4.	Aktualisierung des NECP und deren Bewertung durch die EU-Kommission .	14
II.	Zulässigkeit der Klage	18
1.	Klagebefugnis	18
2.	Einklagbare Rechtsposition	19
3.	Bestimmtheit der Klage	20
4.	Rechtsschutzbedürfnis	20

5. Passivrubrum.....	21
III. Begründetheit der Klage.....	21
1. Verpflichtung zur Aufstellung eines zielkonformen Klimaschutzprogramms ..	21
a. Ausübung pflichtgemäßen Ermessens	23
b. Verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung des § 9 KSG.....	24
c. Rechtsstaatsgebot und Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung.....	27
2. Fehlende Eignung zur Zielerreichung	30
3. Evaluierung ersetzt keine zielkonforme Planung.....	35
4. Verfügbarkeit wirksamerer Maßnahmen	37
a. Moorschutz	38
b. Wald.....	40
c. Weitere Handlungsfelder.....	43
4. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG	43

I. Sachverhaltsdarstellung

Der für den Rechtsstreit relevante Sachverhalt ist wie folgt klarzustellen und zu ergänzen:

1. Mittelkürzungen in Folge der KTF-Entscheidung des BVerfG

In Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 war zu befürchten, dass die Finanzierung für zahlreiche Maßnahmen, die im Projektionsbericht 2023 emissionsmindernd berücksichtigt wurden, nicht mehr gesichert ist.

Diese Befürchtung hat sich mit Beschluss des Haushalts 2024 bewahrheitet.

So wird beispielsweise der Waldklimafonds abgewickelt, alle nicht beauftragten Mittel in Höhe von 49 Mio. EUR wurden gestrichen. Dies reißt eine erhebliche Lücke in die Finanzierung von Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz in Wäldern.

Auch ein Programm zum Schutz von Moorböden und der Verringerung Torfverwendung wurde um 66 Mio. EUR gekürzt.

Für das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz des Bundesumweltministeriums sind nur noch rund 3,5 Milliarden Euro von 2024 bis einschließlich 2027 vorgesehen. Das sind 1,5 Milliarden Euro weniger als bisher geplant. Hierbei handelt es sich hinsichtlich der Jahre 2025 bis 2027 lediglich um Planwerte, die weitere Kürzungen nicht ausschließen.

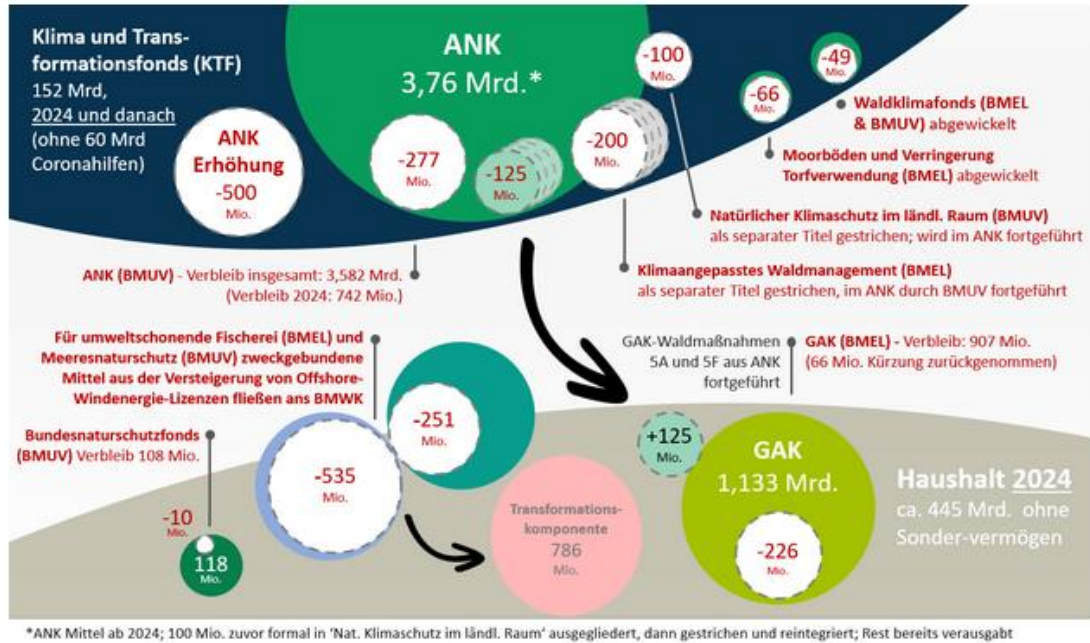
Im Rahmen der Kürzungen wurden nach Angaben der Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion (**Anlage K 20**) folgende Maßnahmen des ANK zunächst zurückgestellt: Neue Wertschöpfungsketten für Paludikultur und Produktvermarktung (Maßnahme 1.5), Leitbilder für regionalen naturnahen Wasserhaushalt entwickeln (Maßnahme 2.1), Biodiversitätsfördernde Mehrung der Waldfläche (Maßnahme 5.1); Leitbild der wassersensiblen Stadt weiterentwickeln (Maßnahme 7.4), Förderung von Solargrünflächen (Maßnahme 7.11).

Die verbleibenden Mittel für das ANK werden „relativ proportional auf die einzelnen Handlungsfelder verteilt“.

Die verbleibenden ANK-Mittel werden dabei u.a. verwendet, um aus dem BMEL-Haushalt gestrichene Waldmaßnahmen über das ANK weiter zu finanzieren. Beispielsweise werden 2024 mit bis zu 125 Mio. EUR die GAK-Maßnahmen „Naturnahe Waldbewirtschaftung“ und „Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“ aus dem ANK fortgeführt. Auch für die Fortführung des BMEL-Programmes „Klimaangepasstes Waldmanagement“ sind 2024 bis zu 125 Mio. EUR im ANK vorgesehen (wobei nach jüngeren Angaben des BMUV vorgesehene Mittel in Höhe von 200 Mio. € vollständig abgerufen werden sollen).

In der Folge dieser Umschichtungen fehlt es an der Zusätzlichkeit der Maßnahmen. Viele Maßnahmen, die jetzt über das ANK finanziert werden, wären früher durch andere Finanzierungsquellen bestritten worden.

Die folgende vom NABU erstellte Übersicht fasst die Umschichtung und Kürzung der Mittel zusammen:



Quelle: NABU 2024

Eine weitere Verschlechterung der Finanzierung der Maßnahmen für den natürlichen Klimaschutz ist dadurch eingetreten, dass die für das ANK veranschlagten Mittel anders als die zuvor vorgesehenen 4 Mrd. Euro aus dem KTF nicht mehr zweckgebunden sind. Werden die Fördermittel nicht verausgabt – was derzeit zu beobachten ist – fließen die Mittel nunmehr in einen allgemeinen Topf des Bundesfinanzministeriums zurück, sodass nicht mehr sichergestellt ist, dass die Mittel dem natürlichen Klimaschutz zugutekommen.

De facto ist deutlich weniger Geld für den natürlichen Klimaschutz vorhanden.

Die Haushaltslage für den natürlichen Klimaschutz könnte sich in Zukunft noch verschlechtern. Das Bundesfinanzministerium ruft bereits jetzt in einem Schreiben vom 7. März 2024 an alle Ressorts zu Kürzungsvorschlägen für den Haushalt 2025 und die Rahmenplanung 2026-2028 auf.

Weil die Mittel derzeit (u.a. aufgrund noch ausstehender Förderrichtlinie) offenbar nicht immer vollständig abfließen, besteht ein hohes Risiko, dass gerade auch die Fördermaßnahmen des ANK von weiteren Kürzungen betroffen sein werden. Genau in diese Stoßrichtung verläuft die oben genannte kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion.

2. Umsetzungsstand

Die Beklagte übermittelt als Anlage B 2 eine nicht datierte Übersicht zum Stand der Umsetzung der Maßnahmen im LULUCF-Sektor.

Auf welchem Stand diese Übersicht beruht, ergibt sich nicht.

Die Aufstellung gibt außerdem nicht wieder, welche Programmausgaben ursprünglich geplant waren, also ob die ursprünglich veranschlagten Mittel vollständig ausgeschöpft wurden.

Dies ist aber entscheidend. Werden die Fördermittel nicht in Anspruch genommen, entfalten sie keinerlei Minderungswirkung. Diese Situation gefährdet auch die weitere Finanzierung, weil nicht ausgeschöpfte Etas von erheblichen haushaltspolitischen Kürzungen betroffen sein können.

Die Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der CDU/CSU zum Finanzierungs- und Umsetzungsstand des ANK (Anlage K 20) macht in ihrer Anlage 1 deutlich, dass vielfach nur ein Bruchteil der ursprünglich veranschlagten Mittel tatsächlich abgerufen wurden. So wurden beispielsweise im Handlungsfeld „Waldökosysteme“ bis zum 31. Januar 2024 nur 230.226,94 Euro abgerufen. Allein für die Maßnahme „Klimaangepasstes Waldmanagement“ waren jedoch ursprünglich 900 Mio. € vorgesehen.

Der Anlage B 2 und der Antwort der Bundesregierung vom 21. März 2024 (Anlage K 20) lässt sich außerdem entnehmen, dass sich überwiegend Modellvorhaben und Forschungsprojekte in der Umsetzung befinden.

Flächenwirksame Förderrichtlinien fehlen vielfach noch.

Insbesondere die Förderrichtlinien zur Umsetzung der wichtigen Maßnahmen für den Moorschutz liegen bislang nicht vor, weshalb die Maßnahmen nicht in die Umsetzung gelangen. In der Antwort der Bundesregierung vom 21. März 2024 wird lediglich darauf hingewiesen, dass „zeitnah“ weitere Fördermaßnahmen starten sollen.

Als **Anlage K 21** fügen wir eine Übersicht bei, welche die Verankerung der verschiedenen Maßnahmen in den einzelnen Programmen sowie Informationen zur abgeschätzten Minderungswirkung und ihrem Umsetzungsstand zusammenstellt.

3. Projektionsdaten 2024

Am 15. März 2024 hat das Umweltbundesamt die Treibhausgas-Projektionsdaten 2024 (kurz „Projektionsdaten 2024“) vorgelegt,

Anlage K 22.

Die neuesten Projektionsdaten bestätigen eindrücklich die Erforderlichkeit zusätzlicher Minderungsmaßnahmen für den LULUCF-Sektor.

a. Prognoseergebnisse für den LULUCF-Sektor

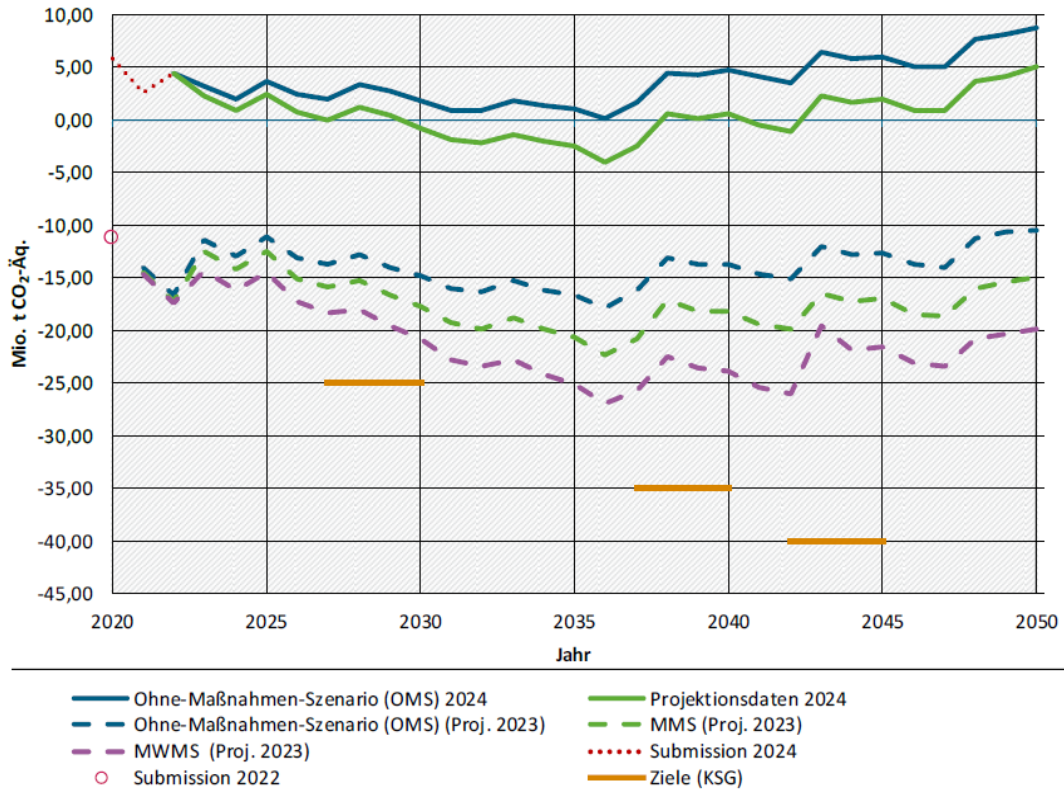
Das hier beschriebene Szenario „Projektionsdaten 2024“ entspricht dem Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS). Das Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS) wird voraussichtlich im Mai 2024 zusammen mit dem Projektionsbericht 2024 veröffentlicht (Anlage K 22, S. 11).

Die Projektionsdaten 2024 zeigen, dass der LULUCF-Sektor im MMS seine Senkenziele sogar noch deutlicher verfehlen wird, als im Projektionsbericht 2023 beschrieben.

Die Projektionsdaten 2024 des UBAs beinhalten eine Korrektur in Form einer Abnahme der Senkenleistung des LULUCF-Sektors ab 2020. Die prognostizierte Bilanz verschiebt sich um über 15 Mt. CO₂-Äq nach oben:

3 Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF)

Abbildung 10: Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor LULUCF¹¹



Quelle: Eigene Darstellung Umweltbundesamt auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar; Projektionen: Thünen Institut

Quelle: Projektionsdaten UBA, 2024, S. 21

Die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG werden im Jahr 2030 um 23,7 Mio. t CO₂-Äq. (Ziel: -25 Mio. t CO₂-Äq.), im Jahr 2040 um 34,8 Mio. t CO₂-Äq. (Ziel: -35 Mio. t CO₂-Äq.) und im Jahr 2045 um 41,6 Mio. t CO₂-Äq. (Ziel: -40 Mio. t CO₂-Äq.) verfehlt.

Statt notwendige Senkenleistungen zum Erreichen der Treibhausgas-Neutralität in 2045 und Netto-Negativemissionen nach 2045 aufzubauen, bewegt sich der Sektor im Zeitraum bis 2050 in großen Zeitabschnitten im Bereich einer Quelle.

Neben den Zielen des § 3a Abs. 1 KSG werden auch die Vorgaben der LULUCF-Verordnung drastisch verfehlt.

Dies betrifft u.a. das nationale Ziel der Verbesserung der Senke bis 2030 auf -30.840 Mt. CO₂-Äq (Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Anhang IIa LULUCF-Verordnung).

Zudem wird die Bundesregierung nach den aktuellen Projektionsdaten gegen die „no net debit rule“ der EU LULUCF-VO im Zeitraum von 2021-2025 (Art. 4 Abs. 1 LULUCF-Verordnung) verstoßen, weil der deutsche LULUCF-Sektor in diesem Zeitraum selbst unter Annahme der Umsetzung der bisher beschlossenen Politiken und Maßnahmen ausschließlich als THG-Quelle fungieren wird.

Die Senkenziele für den Zeitraum ab 2026 (Art. 4 Abs. 4 LULUCF-Verordnung) können ebenfalls nicht eingehalten werden. Der Sektor wird auch in den Jahren 2027-2029 als Netto-THG-Emissionsquelle fungieren.

Als maßgeblicher Grund für die Verschlechterung gegenüber dem Projektionsbericht 2023 wird die erstmalige Berücksichtigung der Methan-Emissionen aus künstlichen Gewässern genannt (Anlage K 22, S. 22).

Ein weiterer Grund dürfte sein, dass die Emissionsdaten für 2020 und 2021 nachträglich korrigiert wurden, wie bereits im März 2023 vom Thünen-Institut vorläufig veröffentlicht (<https://www.thuenen.de/de/themenfelder/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/standard-titel>).

b. Zugrundeliegende Annahmen zur Maßnahmenwirkung (MMS)

Das Szenario „Projektionsdaten 2024“ (MMS) beruht dabei noch auf eher optimistischen Annahmen, u.a. zur Wirkung der hier berücksichtigten Maßnahmen.

Die Annahmen zu den Maßnahmen werden in einem den Projektionsbericht begleitenden Instrumentenpapier erörtert,

Anlage K 23.

Seit Oktober 2023 eingetretene Änderungen, insbesondere Haushaltsentscheidungen im Rahmen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Sondervermögen und den

Auswirkungen auf den Klima- und Transformationsfond (KTF), werden bei der Projektion nicht berücksichtigt.¹

Im MMS wurden Maßnahmen berücksichtigt, die bis Oktober 2023 ausreichend klar definiert waren, die „umgesetzt oder angenommen“ waren und deren „Umsetzung (fast) sicher“ ist (Anlage K 23, S. 28).

Aus der oben dargestellten Graphik geht hervor, dass das MMS/Projektionsdaten 2024 (grüne Linie) gegenüber dem Ohne-Maßnahmen Szenario (blaue Linie in der Graphik oben) kaum etwas daran ändert, dass die LULUCF-Ziele so drastisch verfehlt werden.

Die Ausführungen des UBA zur Beschreibung des MMS (Kapitel 12.1.) machen deutlich, woran das liegt: Zahlreichen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 kann schlichtweg keine Minderungswirkung zugeordnet werden.

Einige Maßnahmen sind so unbestimmt, dass ihre Minderungswirkung nicht quantifizierbar ist (so etwa ANK Maßnahme 6.1. Erhaltung und Neuanlage von Strukturelementen und Flächen, Humuserhalt und -aufbau, Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes: „Die Wirkung dieser Maßnahme ist [mit Ausnahme des Förderkriteriums 12] nicht quantifizierbar“, Anlage K 22, S. 136).

In einigen Fällen lässt sich zudem gegenüber dem Ohne-Maßnahmen-Szenario keine Zusätzlichkeit feststellen,² weshalb nach Einschätzung des UBA keinerlei Minderungswirkung angenommen werden kann, so z.B. bei der Förderung zur Honorierung der Ökosystemleistung hinsichtlich Nutzungsaufgabe an 5 % der beantragten Fläche gemäß (Förderkriterium 12) oder beim Erhalt von Dauergrünland (Anlage K 23, S. 133, 136).

Auch die flankierenden Instrumente (Forschungsinitiative in Land- und Forstwirtschaft und Waldklimafonds) haben laut UBA keine direkte quantifizierbare Klimawirksamkeit.

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-fuer-die-klimaschutz-energiepolitik/integrierte-energie-treibhausgasprojektionen#Berichterstattung>.

² Etwa weil Flächen als Flächen mit "Nutzungsaufgabe" deklariert werden könnten, auf denen ohnehin schon keine Nutzung stattfindet (etwa schwer erreichbare oder unwirtschaftliche Waldteile), oder auch weil sich durch etwaige zukünftige Schäden in diesen Beständen nicht sicher absehen lässt, ob der Nutzungsverzicht zu einem Anwachs der Biomasse führt.

Die Mittel für den Waldklimafonds werden zudem gestrichen, weitere Kürzungen aus BMEL und GAK Programmen werden zwar im ANK aufgefangen, womit aber die Maßnahmen des ANK nicht mehr zusätzlich erfolgen.

Soweit es dem UBA doch gelingt, potenziell quantifizierbare Minderungswirkungen zu identifizieren, stützt es sich hierbei auf Annahmen, die aus Sicht des Klägers zu optimistisch sind:

Zu optimistisch ist u.a. die Annahme im MMS, dass zumindest eine Reduzierung der Neuinanspruchnahme auf 40 ha/d bis 2030 realisiert werden kann (Anlage K 22, S. 133). Angesichts der Tatsache, dass erforderliche konkrete Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels fehlen, handelt es sich hierbei um eine zu optimistische Annahme.

In Bezug auf die wichtigen Maßnahmen zum Moorbodenschutz wird im MMS angenommen:

„Maßnahmenumsetzung durch den Bund und die Länder anhand von beschlossenen Programmen, Maßnahmen und geplanten Budgets, wie im GAP Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland beschrieben Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2023a). Budgets werden über den aktuellen Planungszeitraum hinaus fortgeschrieben.“

Anlage K 23, S. 134

Auch dies kann vor dem Hintergrund der bislang fehlenden Förderrichtlinien und der drohenden Mittelkürzungen für den Moorbodenschutz nicht ohne Weiteres angenommen werden.

Weiter verweist das UBA auf Abschätzungen der Torfindustrie, nach denen aufgrund auslaufender Genehmigungen der Torfabbau in Deutschland bis zum Jahr 2040 weitgehend zum Erliegen kommen wird (Anlage K 23, S. 134). Auch diese Annahme ist nicht mit Fakten hinterlegt und als prognostisch ungesichert zu bewerten.

Bezüglich der Maßnahme „Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder“ geht das UBA davon aus, dass sofort ein vollständiger Einschlagsstopp in alten Buchenwäldern in Bundesbesitz erfolgt und die Entnahmen, die in der Kohlenstoffinventur 2017 ausgewiesen wurden, stattdessen im Wald verbleiben. Zusätzlich soll der Einschlagsstopp bis 2030 um insgesamt 40.000 ha alter Buchenwälder im Nicht-Bundeswald erweitert werden (Anlage K 23, S. 134 f.).

Auch diese Annahme ist unrealistisch. Das BMUV hat am 4. März 2024 gemeinsam mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bima) verkündet, dass ein Einschlagstopp in Buchenwäldern im Bundesbesitz nur auf einer Fläche von 500 ha bis 2030 und auf 1000 ha bis 2045 umgesetzt wird. Damit sind die Annahmen in doppelter Hinsicht unrealistisch. Die Flächenziele werden verfehlt, vor allem werden sie nicht sofort, sondern nur graduell erreicht. Daraus lässt sich ableiten, dass die Minderungswirkung erheblich geringer ausfallen wird.

Die Umsetzung des Einschlagstopps im Nicht-Bundeswald ist zudem nicht mit konkreten Instrumenten unterlegt, sondern soll mit einer weiteren Förderrichtlinie im ANK abgedeckt werden. Diese soll die Maßnahmen 5.3 (Finanzielle Anreize für zusätzliche Ökosystemleistungen im Wald) und 5.4. (Schutz von alten, naturnahen Laubwäldern) umsetzen. Die Förderrichtlinie ist bisher nicht veröffentlicht. Die Umsetzung hängt von ihrer Akzeptanz ab. Wie viel Fläche der alten Buchenwälder in Besitz von Privaten, Kommunen und Ländern damit erreicht werden kann, lässt sich ex-ante bei der Zielbeschreibung der Förderrichtlinie nicht abschätzen. Wie unrealistisch die getroffene Annahme ist, zeigt das Beispiel Hessen, das den Einschlagstopp von alten Buchenbeständen in Natura2000-Schutzgebieten jüngst aufgehoben hat (<https://www.faz.net/aktuell/politik/hessen-beendet-besonderen-schutz-fuer-alte-buchen-im-staatsforst-19563362.html>).

Schließlich berücksichtigen die Ausführungen des UBA nicht, dass einige der berücksichtigten Maßnahmen aufgrund nunmehr fehlender Finanzierung nicht umgesetzt werden können (siehe I.1.).

c. Keine Zielerreichung für das ausstehende MWMS zu erwarten

Der für Mai 2024 angekündigte Projektionsbericht wird im MWMS weitere Maßnahmen berücksichtigen, darunter solche, die aufgrund noch nicht erfolgter/absehbarer Umsetzung nicht bereits dem MMS zugeordnet werden konnten.

Das UBA beschreibt auf S. 29 seines Instrumentenpapiers, dass eine Maßnahme im MWMS nur berücksichtigt werden kann, wenn eine „realistische Chance“ besteht, dass sie verabschiedet wird und die Maßnahme „hinreichend klar definiert“ ist (Anlage K 23, S. 29).

Zahlreiche Maßnahmen des ANK erfüllen diese Anforderungen nicht, weshalb sie nach Angaben des UBA im MWMS von vornherein nicht berücksichtigt werden konnten (Anlage K 23, S. 131).

Die Beschreibung des MWMS im Instrumentenpapier des UBA (Kapitel 12.2) verdeutlicht, dass auch die im MWMS berücksichtigten Maßnahmen die identifizierte Lücke nicht schließen können.

Bezüglich der im MWMS berücksichtigten Maßnahme „Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, insbesondere Ausdehnung der Waldfläche (Erstaufforstung)“ stellt das UBA fest, dass die Maßnahme nur Wirkung entfalten wird, wenn die Wertverluste der aufgeforsteten Flächen ausgeglichen werden. Dies sei im bestehenden Fördersystem aber nicht möglich. Und selbst wenn man annähme, dass zu den Fördersätzen für die reine Pflanzung kaufpreisäquivalente Kosten addiert werden, würde das derzeit vorgesehene Fördervolumen nach Berechnungen des UBA nur eine Neuanlage von ca. 3.9000 ha/Jahr erlauben. Hiermit relativiert das UBA die Hoffnungen auf eine nennenswerte zusätzliche Minderungswirkung von vornherein.

Hinzu kommt, dass auch im MWMS einige Annahmen des UBA zu optimistisch erscheinen.

So wird beispielsweise im MWMS angenommen, dass eine Begrenzung der Nutzung neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag und bis 2050 auf null erreicht wird. Dies ist angesichts der Tatsache, dass dieses Ziel nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt ist, unrealistisch.

Bezüglich der Maßnahmen „Humuserhalt und -aufbau im Ackerland“ werden zusätzliche Maßnahmen aus dem ANK mangels hinreichender Konkretisierung vom UBA zutreffend nicht berücksichtigt. Das UBA stützt sich aber auf die Annahme, dass bis 2050 die geplanten Budgets für die Förderung für ökologischen Landbau im Rahmen der EU-Agrarpolitik und für neue Gehölzflächen im ANK fortgeschrieben werden. Diese Annahme ist nicht mit Fakten untersetzt.

Bezüglich der Maßnahme „Schutz von Moorböden einschließlich Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten“ wird im MWMS die ANK-Förderung von Projekten zum Moorschutz (ANK-Maßnahmen 1.3. „Zustand der ungenutzten und geschützten Moore

verbessern, Finanzierung von Renaturierungsmaßnahmen“ und 1.4. „(Bundes-)Programm Klimaschutz durch Moorbodenschutz zu flächenwirksamen Wiedervernässungsvorhaben und deren Begleitmaßnahmen sowie Förderung einer standortangepassten, nassen Nutzung“) mit einem Budget von ca. 320 Mio. € pro Jahr ab dem Jahr 2025 zugrunde gelegt und es wird angenommen, dass das Budget über den aktuellen Planungszeitraum hinaus fortgeschrieben wird. Auch diese Annahmen berücksichtigen nicht die geänderte Haushaltslage.

Die Umsetzung neuer Instrumente im ANK zum Moorbodenschutz ist außerdem unter demselben Vorbehalt zu betrachten, der die Umsetzung der Instrumente zum Moorbodenschutz und ihrer Wirksamkeit insgesamt betrifft (Projektionsbericht 2023, S. 24). Die Ziele der Nationalen Moorstrategie, eine Emissionsminderung von 5 Mio. t CO₂-Äq. bis 2030, werden im MMS erst 2035 erreicht werden (Projektionsbericht 2023, S. 241). Diese Zielverfehlung selbst ist als bestenfalls optimistisch zu bewerten (Projektionsbericht 2023, S. 24). Hinzu kommt, dass der Wiedervernässung von Flächen über die Mittel des ANKs ein Ankauf von privaten Flächen vorausgehen muss (Projektionsbericht 2023, S. 241). Die Erreichung der Wiedervernässungsziele ist bei einer Einbeziehung von weiteren Faktoren wie den Planungs- und Umsetzungszeiten, Akzeptanz, fehlenden Märkten für Erzeugnisse aus Paludikulturen, unwahrscheinlich, auch da die Förderausgestaltung im Rahmen des ANK weiterhin nicht vorliegt. Die stetige Vertröstung auf bald kommende Förderrichtlinien und die wenig konkreten Angaben dazu, wie lange dann auch finanziert wird, wenn insbesondere die Landwirtschaft Moore nass nutzt, sorgt bereits wieder für Akzeptanzverlust in der Fläche.

Bezüglich der „Stärkung des Holzbaus“ wird auf die Holzbauintiative verwiesen. Je nach Stand der Implementierung sollen neue Förderprogramme des Bundes im MWMS abgebildet werden. Inzwischen steht fest, dass auch im Jahr 2024 für die Umsetzung der Holzbauintiative kein eigenständiges, mit Haushaltsmitteln unterlegtes Programm aufgelegt werden wird (Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-993468>).

Feststellen lässt sich nach alledem, dass für das MWMS keine zusätzlichen wirksamen Maßnahmen in Aussicht gestellt werden, die eine Zielerreichung erwarten lassen.

4. Aktualisierung des NECP und deren Bewertung durch die EU-Kommission

Auch die Klimaschutzplanung der Beklagten auf EU-Ebene und deren Bewertung durch die EU-Kommission spiegeln die drastische Zielerreichungslücke für den LULUCF-Sektor wider.

Die Beklagte hat am 3. November 2023 mit viermonatiger Verspätung einen Entwurf für einen aktualisierten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (im Folgenden "NECP-Entwurf") gemäß Art. 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 (Governance-Verordnung) an die EU-Kommission gemeldet. Wir fügen einen Auszug als

Anlage K 24

bei. Der vollständige Planentwurf ist einsehbar unter https://commission.europa.eu/publications/germany-draft-updated-necp-2021-2030_en.

Der NECP muss u.a. die Verpflichtungen und nationalen Zielvorgaben des Mitgliedstaats für den Nettoabbau von Treibhausgasen im LULUCF-Sektor sowie vorgesehene Politiken und Maßnahmen zur Einhaltung dieser Vorgaben enthalten.³

Der NECP-Entwurf der Beklagten gibt in dieser Hinsicht 1:1 die im Klimaschutzprogramm 2023 genannten Maßnahmen wieder (Anlage K 24, S. 85-89).

Dieser Verweis verdeutlicht, dass das Klimaschutzprogramm entgegen der gegenteiligen schriftsätzlichen Ausführungen der Beklagten auch der Umsetzung der unionsrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen dient.

Dabei wird mit einer prognostizierten Netto-Emissionsbilanz von -18 Mio. t CO₂äq. für das Jahr 2030 eine drastische Verfehlung sowohl der nationalen Ziele des § 3a KSG als auch der unionsrechtlichen Vorgaben der LULUCF-Verordnung prognostiziert.

³ Art. 3 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 4 lit. a Nr. 1 ii) i.V.m. Art. 14, Anhang I Nr. 3, 3.1.1. i) Governance-Verordnung.

Die EU-Kommission hat am 18. Dezember 2023 einen Bericht zur Bewertung des deutschen NECP-Entwurfs veröffentlicht.

Wir fügen

- die Empfehlungen der EU-Kommission (C(2023) 9618 final),
- das Hintergrundpapier der Kommissionsdienststelle (SWD(2023) 928 final) und
- ein von der EU-Kommission erstelltes Faktenblatt

als

Anlagen K 25 bis K 27

bei.

Die EU-Kommission konstatiert, dass Deutschland seinen Angaben im NECP-Entwurf zufolge die Vorgaben der LULUCF-Verordnung nicht einhalten wird:

“Was LULUCF betrifft, so zeigt der Entwurf des aktualisierten Plans, dass Deutschland sein Ziel für 2030 nicht erreichen wird.“

(Anlage K 26, S. 4, Anlage K 27).

Die EU-Kommission weist zwar darauf hin, dass die jüngsten revidierten Inventardaten ein etwas positiveres Bild zeigen, weshalb eine vollständige Bewertung des EU-Ziels für 2030 schwierig sei.

Die aktuellen Projektionsdaten 2024 räumen jedoch jede Hoffnung aus, dass Deutschland seine Ziele für den LULUCF-Sektor auf der Grundlage der bestehenden Maßnahmen erreichen könnte.

Die EU-Kommission stellt fest, dass nicht nachvollziehbar dargelegt wurde, dass das Ziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes für den LULUCF-Sektor (Verbesserung der Senke auf 25 Mio t CO₂-Äquivalente im Durchschnitt zwischen 2027 und 2030) in Einklang steht mit dem durch die LULUCF-Verordnung vorgeschriebenen Budgetziel für den Zeitraum 2026-2029.

Kritisiert wird, dass der Plan keine Angaben zur Einhaltung der im ersten Verpflichtungszeitraum 2021-2025 geltenden 'no-debit rule' enthält. Die Kommission macht zudem darauf aufmerksam, dass nicht plausibel dargelegt wird, wie der deutliche Rückgang von 4 Mio t CO₂-Äquivalente im Jahr 2021 auf -16 Mio t CO₂-Äquivalente im Jahr 2023 erreicht werden soll (Anlage K 26, S. 10).

Ebenso wie der Kläger kritisiert auch die EU-Kommission, dass die für den LULUCF-Sektor vorgesehenen Maßnahmen deutlich zu unbestimmt sind. Die EU-Kommission bemängelt zudem das Fehlen eines Umsetzungszeitplans und die fehlende Quantifizierung der Minderungswirkung:

“Darüber hinaus enthält der Entwurf weder einen klaren Zeitrahmen für die Umsetzung noch eine Quantifizierung der Auswirkungen von spezifischen Politiken und Maßnahmen. (...)

Der Entwurf des aktualisierten NECP beschreibt nur kurz die Politiken und Maßnahmen zur Unterstützung des LULUCF-Sektors, einschließlich des Aktionsprogramms für natürliche Klimaschutzmaßnahmen. Es ist unklar, wie die beschriebenen Maßnahmen zur Erreichung des Ziels beitragen. (...)

Insgesamt legt Deutschland einen Pfad fest, um den Beitrag des Landsektors zum Beitrag des Landsektors zum erweiterten EU-Klimaziel zu erhöhen, beschreibt oder quantifiziert aber nicht klar das Minderungspotenzial der geplanten oder zusätzlichen Maßnahmen.”

SWD(2023) 928 final (Anlage K 26), S. 4, 10

Besonders kritisiert werden auch die Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierung der Maßnahmen, welche durch die Entscheidung des BVerfG bezüglich des KTF nochmals verstärkt werden:

“8.1 Investitionsbedarf

Der Entwurf des aktualisierten NECP enthält keine Angaben zu den erwarteten zusätzlichen Investitionen und den Gesamtinvestitionsbedarf zur Umsetzung der geplanten Politiken und Maßnahmen für die fünf Dimensionen der Energieunion. Insgesamt sind die kumulierten zusätzlichen Investitionen, die für die Energiewende von 2023 bis 2030 erforderlich sind, nicht geschätzt. Der Plan enthält lediglich Schätzungen zu den bisherigen Gesamtinvestitionen im Energiesektor (30 Mrd. EUR im Jahr 2021) und in die energetische Sanierung von Gebäuden (46,5 Mrd. EUR im Jahr 2020) sowie einen Überblick über die energierelevanten Subventionen aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung. Dies sind die konkretesten Zahlen des Plans; eine Aufteilung in öffentliche und private Investitionsbedarf wird nicht angegeben.

8.2 Finanzierungsquellen

Der Plan skizziert gelegentlich die wichtigsten Finanzierungsquellen, die für die Umsetzung der geplanten zentralen Politiken und Maßnahmen. Dies geschieht jedoch nicht in einheitlicher Weise für alle Maßnahmen. Auch gibt es keine konsolidierte Übersicht auf Ebene der Maßnahmen. Da dies auch für die Schätzung des Investitionsbedarfs (siehe Abschnitt 8.1) gilt, ist es daher nicht möglich, mögliche Finanzierungslücken zu identifizieren. Der Plan

enthält keine Informationen über die Menge und die Finanzierungsquellen der einzelnen Politiken und Maßnahmen, die Aufteilung zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben, die Laufzeit der Maßnahme und der Anteil aus dem EU-Haushalt oder NextGenerationEU. Eine Übersichtstabelle, die alle Haushaltsinformationen der verschiedenen Politiken und Maßnahmen zusammenfasst, fehlt ebenfalls. Darüber hinaus ist, als Folge der Nichtigerklärung der Mittelübertragungen zu Gunsten des Klimatransformationsfonds (KTF) durch das Bundesverfassungsgericht zum 15. November 2023, ein großer Teil Finanzierung des Entwurfs des aktualisierten NECP Deutschlands unsicher und sollte neu bewertet werden.

SWD(2023) 928 final (Anlage K 24), S. 28 f.

Schließlich kritisiert die EU-Kommission das Fehlen von Angaben zu den Fortschritten bei der Verbesserung der Datengrundlage:

“Der Entwurf des aktualisierten Plans enthält keine Informationen über den Stand und die Fortschritte bei der Gewährleistung einer verbesserten Treibhausgasüberwachung und -berichterstattung. Ein Verordnungsentwurf wird Ende 2024 vorgelegt werden. Es ist unklar, ob die verbesserte Überwachung darauf abzielt, höhere Ebenen und geografisch explizite Datensätze im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2018/1999 zur Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung (MRV) zu gewährleisten.”

SWD(2023) 928 final (Anlage K 24)

Hierauf aufbauend empfiehlt die EU-Kommission bezüglich des LULUCF-Sektors eine Konkretisierung der zur Zielerreichung ergriffenen Maßnahmen, eine Quantifizierung ihrer Minderungswirkung und nähere Angaben zu ihrer Finanzierung:

“3. Darlegung eines konkreten Wegs zur Erreichung des nationalen LULUCF-Ziels gemäß der in der Verordnung (EU) 2018/841. Deutlich darlegen, wie das überarbeitete nationale Treibhausgasinventar mit den im Plan enthaltenen Projektionen übereinstimmt. Geben Sie zusätzliche Einzelheiten zu den geplanten Maßnahmen, einschließlich einer Quantifizierung ihrer erwarteten Auswirkungen, um sicherzustellen, dass der Abbau von Treibhausgasen tatsächlich mit dem EU-Nettoabbauziel für 2030 von -310 MtCO₂eq und mit dem länderspezifischen Abbauziel von -3751 ktCO₂eq übereinstimmt, das in der Verordnung (EU) 2018/841 festgelegt ist. Klare Informationen darüber bereitstellen, wie öffentliche Mittel (sowohl Unionsmittel, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, als auch staatliche Beihilfen) und die private Finanzierung durch Kohlenstoffbewirtschaftungssysteme konsequent und wirksam eingesetzt werden, um das nationale Nettoabbauziel zu erreichen. Bereitstellung detaillierterer Informationen zum Stand und zu den Fortschritten, die bei der Gewährleistung der Verbesserungen auf höherer Ebenen/geografisch expliziter Datensätze für Überwachung, Berichterstattung und Verifizierung gemäß Anhang V Teil 3 der Verordnung (EU) 2018/1999 zu machen sind.

C(2023) 9618 final (Anlage K 26), S. 6

Diese Feststellungen der EU-Kommission bestätigen die Rechtsauffassung des Klägers bezüglich der fehlenden Eignung des im NECP-Entwurf referenzierten Klimaschutzprogramms 2023, die Erreichung Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor zu gewährleisten.

II. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig.

1. Klagebefugnis

Die im Schriftsatz der Beklagten vom 20. Dezember 2023 erneut vorgetragene Rechtsauffassung zur angeblich fehlenden Klagebefugnis des Klägers ist durch die Urteile des Senats vom 30. November 2023 widerlegt worden.

Denn wenn schon die Klagen zu den Sofortprogrammen zulässig sind, gilt dies erst recht in Hinblick auf die Verbandsklage auf ein Klimaschutzprogramm, da derartige Programme in der Anlage 5 Abschnitt 2 Nr. 2.1.3. des UVPG enthalten sind.

Die Beklagte verkennt in ihrem Schriftsatz vom 20. November 2023, dass bei der Frage, ob die in Abschnitt 2 genannten Pläne und Programme im Einzelfall eine rahmensetzende Wirkung für Zulassungsentscheidungen haben können, nicht die vorliegende Fassung des Klimaschutzprogramms maßgeblich ist, sondern zu fragen ist, ob eine zukünftige und den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Fassung des Klimaschutzprogramms eine rahmensetzende Wirkung haben kann, mit anderen Worten, ob das Instrument „Klimaschutzprogramm“ offen ist, entsprechende Inhalte haben kann.

Dies ist der Fall.

Daher besteht der Rechtsschutz des Klägers nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG bereits in unmittelbarer Anwendung des Gesetzes.

Auf die ebenfalls zu bejahende Frage, ob es überhaupt auf die Anforderung einer rahmensetzenden Wirkung für Zulassungsentscheidungen ankommt, ist daher nicht mehr einzugehen.

Wäre dies so, ist die entsprechende Beschränkung als unionsrechtswidrig anzusehen, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 26. Januar 2023 – 10 CN 1/23 – entschieden hat.

Der Senat ist dieser Rechtsauffassung gefolgt.

Die Klagebefugnis ergibt sich auch aus dem Unionsrecht.

Der Klageantrag bezieht sich zwar auf die Ziele des § 3a KSG. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass der geltend gemachte Anspruch auch unionsrechtlich unterfüttert ist und eine Klagebefugnis daher auch aus dem Unionsrecht abgeleitet werden kann.

Für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der GRCh nach Art. 51 genügt nach der Rechtsprechung des EuGH eine „Anknüpfung an das Unionsrecht“ (EuGH, Beschluss vom 1. März 2011, C-457/09, Rn. 25 - Chartry). Dabei muss ein „hinreichender Zusammenhang von einem gewissen Grad“ bestehen, „der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“ (EuGH, Urteil vom 6. März 2014, C-206/13, Rn. 24 – Siragusa; Urteil vom 10. Juli 2014, C-198/13, Rn. 34 – Hernandez; Urteil vom 22. Januar 2020, C-177/18, Rn. 58 – Almudena).

Ein solcher Zusammenhang zu den unionsrechtlichen Vorgaben für den LULUCF-Sektor liegt hier offensichtlich vor. Wenn die Beklagte weiter vortragen lässt, dass die Ziele des § 3a KSG zur Verbesserung der Emissionsbilanz für den LULUCF-Sektor völlig losgelöst von diesen unionsrechtlichen Verpflichtungen bestünden, überzeugt dies nicht.

Dies wird unten im Rahmen der Begründetheit näher ausgeführt (III.1.b.).

2. Einklagbare Rechtsposition

Die Beklagte vertritt erneut den Rechtsstandpunkt, dass mit dem hier gerügten Verstoß gegen § 9 Abs. 1 KSG keine umweltbezogenen Rechtsvorschriften gerügt werden.

Die Rechtsauffassung leuchtet weiter nicht ein.

§ 9 Abs. 1 KSG ist eine umweltbezogene Rechtsvorschrift und damit eine Vorschrift, deren Einhaltung gerichtlich durchgesetzt werden kann.

Der Vergleich mit dem Haushaltsgesetz, den die Beklagte vornimmt, trägt schon deshalb nicht, weil das Haushaltsgesetz keine umweltbezogene Rechtsvorschrift ist und das Haushaltsgesetz auch nicht gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt. Wäre dem so, wäre ein Verstoß gegen das Haushaltsgesetz (so dieser vorstellbar ist) ebenso einklagbar.

3. Bestimmtheit der Klage

Die Klage ist ebenso bestimmt wie es die Klagen zu den Sofortprogrammen waren.

Die vom Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf Rechtsstreitigkeiten über die Aufstellung von immissionsschutzrechtlichen Luftreinhalteplänen angewendeten Grundsätze zur Bestimmtheit der Antragstellung bei Bestehen einer planerischen Gestaltungsspielraums ist entgegen der Einschätzung der Beklagten keine fachrechtlich determinierte „Sonderrechtsprechung“ für Luftreinhaltepläne, sondern stellt eine Anwendung der allgemein geltenden prozessrechtlichen Grundsätze dar (so auch BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, juris, Rn. 55).

Dies hat das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht in Bezug auf eine Klage des hiesigen Klägers auf Fortschreibung des wasserrechtlichen Maßnahmenprogramms nach § 82 WHG festgestellt (OVG Lüneburg, Beschluss vom 21. November 2023 – 7 KS 8/21, Rn. 104).

Auch dort berief sich die Gegenseite auf die gegenüber der Luftreinhalteplanung nach § 47 BImSchG erhöhte Komplexität der wasserrechtlichen Maßnahmenplanung für ein gesamtes Flusseinzugsgebiet. Überzeugen konnte sie hiermit nicht.

4. Rechtsschutzbedürfnis

Entgegen der Auffassung der Beklagten bestehen keine Gründe dafür, ausnahmsweise das Rechtsschutzbedürfnis zu verneinen.

Es besteht ein Anspruch auf Beschluss eines zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG geeigneten Klimaschutzprogramms. Ein solches existiert bislang nicht.

5. Passivrubrum

Wie auch in den Verfahren zu den Sofortprogrammen geht der Kläger davon aus, dass das Passivrubrum wie folgt geändert wird:

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
vertreten durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft,
dieses vertreten durch den Minister.

III. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

Die Kläger hat aus § 9 Abs. 1 KSG einen Anspruch auf eine zielkonforme Fortschreibung des Klimaschutzprogramms.

1. Verpflichtung zur Aufstellung eines zielkonformen Klimaschutzprogramms

Die Beklagte ist dazu verpflichtet, ein Klimaschutzprogramm vorzulegen, welches den gesetzlichen Anforderungen des § 9 KSG genügt, d.h. insbesondere die zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG erforderlichen Maßnahmen enthält.

Wie wir in der Klagebegründung (S. 24 f.) und unserem Schriftsatz vom 20. November 2023, S. 21 ff. ausgeführt haben, bestand die Verpflichtung der Beklagten zur rechtmäßigen Fortschreibung des Klimaschutzprogramms schon deshalb, weil

- aus einer am Sinn und Zweck des § 9 KSG (Realisierung der Klimaschutzziele) sowie an den verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben orientierten Auslegung eine Verpflichtung zur Nachschärfung eines offensichtlich nicht zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzprogramms folgt,
- der Klimaschutzplan fortzuschreiben gewesen wäre, und

- die Zielvorgabe des § 3a KSG im Jahr 2021 eingefügt wurde und das Klimaschutzprogramm aus dem Jahr 2019 dieses Ziel nicht adressiert.

Die Tatsache, dass die Beklagte am 4. Oktober 2023 ein Klimaschutzprogramm beschlossen hat, zeigt, dass sich auch die Beklagte trotz gegenteiligen schriftsätzlichen Vortrags zur Aufstellung eines Klimaschutzprogramms verpflichtet sah.

Aufgrund des Beschlusses des neuen Klimaschutzprogramms können die Gründe, die dazu führen, dass die Beklagte das Klimaschutzprogramm 2023 von Rechtswegen aufzustellen hatte, für diesen Rechtsstreit dahinstehen.

Denn wenn die Beklagte ein neues Klimaschutzprogramm beschließt, was sie getan hat, muss dieses Programm dem gesetzlichen Anspruch des § 9 KSG genügen.

§ 9 KSG sagt nicht, dass man bei einem Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, das formell nach den Maßstäben des Gesetzes aufgestellt wurde, materiell nur den halben gesetzlichen Maßstab erfüllen muss.

Nein: Wenn man es aufstellt, muss es den gesetzlichen Maßstab in formeller und materieller Hinsicht einhalten.

Infolgedessen ist das am 4. Oktober 2023 verabschiedete Klimaschutzprogramm kein fakultatives Klimaschutzprogramm für dessen Aufstellung es keine gesetzliche Veranlassung gab, sondern eines, was jedenfalls in verfassungskonformer Auslegung unter Berücksichtigung des der Beklagten zustehenden Ermessensspielraums zustande gekommen ist, dann aber auch den materiell-rechtlichen Vorgaben des § 9 Abs. 1 KSG zu genügen hat.

Nur höchst vorsorglich wird dazu ergänzend wie folgt vorgetragen:

Die Verpflichtung zur Nachsteuerung ergab sich aus einer Ausübung pflichtgemäßen Ermessens (a.), einer verfassungs- und europarechtskonformen Auslegung des § 9 KSG (b.) sowie aus dem Rechtsstaatsgebot und dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung (c.).

a. Ausübung pflichtgemäßen Ermessens

Nach § 9 Abs. 1 KSG beschließt die Bundesregierung „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm. Aus dem Wort „mindestens“ folgt, dass die Bundesregierung unabhängig von der Fortschreibung des Klimaschutzplans eine Pflicht zur Ermessensbetätigung zu der Frage obliegt, ob ein neues oder aktualisiertes Klimaschutzprogramm zu beschließen ist.⁴

Dieses Ermessen gilt nicht schrankenlos. Vielmehr hat die Bundesregierung ihr Ermessen nach § 40 VwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und dabei die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Der Zweck der Ermächtigung zum Beschluss eines Klimaschutzprogramms liegt darin, sich vorausschauend auf die notwendigen Maßnahmen zu einigen, die zur Erreichung der Klimaziele, darunter § 3a KSG, notwendig sind.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts verdichtet sich dieses Ermessen zu einer Anpassungs- und Nachsteuerungspflicht, wenn sich die bei Beschluss des Klimaschutzprogramms zugrunde gelegten rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse so wesentlich geändert haben, dass sich die im Programm vorgesehenen Maßnahmen überholt haben bzw. nicht mehr realisierbar erscheinen und deshalb eine ungedeckte Emissionsminderungslücke entstanden ist.

Eine derartige Klimaschutzlücke muss schnellstmöglich geschlossen werden, um die Erreichung der Klimaziele zu gewährleisten. In einer solchen Situation ist die Bundesregierung verpflichtet, das Klimaschutzprogramm an die neuen tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten anzupassen, da jedes weitere Zuwarten ermessensfehlerhaft wäre.

Doch unabhängig davon ist das Programm auch deshalb anzupassen, weil sich die bei seiner erstmaligen Beschlussfassung zugrunde gelegten rechtlichen und tatsächlichen Annahmen und Verhältnisse so wesentlich geändert haben, dass sich die im Programm vorgesehenen Maßnahmen überholt haben oder nicht mehr realisierbar erscheinen und das Klimaschutzprogramm deshalb materiell rechtswidrig geworden ist.

⁴ Vgl. auch *Saurer*, in: Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 184, Rn. 22; *Posser*, in Frenz (Hrsg.), Klimaschutzrecht Gesamtkommentar, 2021, § 9 KSG, Rn. 6.

b. Verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung des § 9 KSG

Eine am Telos orientierte, verfassungs- und unionsrechtskonforme Auslegung von § 9 KSG begründete ebenfalls die Pflicht der Bundesregierung, das Klimaschutzprogramm nachzuschärfen, wenn es die Einhaltung der Klimaziele nicht sicherstellt.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 verpflichtet Art. 20a GG zum Klimaschutz, so dass es die „Schonung künftiger Freiheit“ verlangt, „den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten“.⁵ Denn die Grundrechte schützen „als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft“.⁶

Diese Entscheidungsgründe haben Bindungswirkung für die Verfassungsorgane des Bundes sowie alle Gerichte und Behörden, mithin auch den in diesem Verwaltungsrechtsstreit erkennenden Senat (§ 31 Abs. 1 BVerfGG).

Demnach ist das Wort „mindestens“ in § 9 KSG auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Anforderungen so auszulegen, dass die Einhaltung der Klimaschutzziele durch eine vorausschauende Planung sicherzustellen ist, eine Planung, die möglichst zeitnah anzupassen und nachzusteuern ist, wenn sich die ursprünglichen Annahmen als nicht realisierbar erweisen.

Zu demselben Ergebnis gelangt eine unionsrechtskonforme Auslegung von § 9 KSG.

Denn in Hinblick auf den Grundsatz der möglichst wirksamen Anwendung des Unionsrechts muss die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm anpassen, wenn absehbar ist, dass es in seiner jeweils geltenden Fassung die Erreichung der europäischen Klimaziele nicht zu gewährleisten vermag.⁷

⁵ BVerfGE 157, 30, Leitsatz 4.

⁶ BVerfGE 157, 30, Leitsatz 4.

⁷ Vgl. nur BGH, Beschluss vom 25. Juli 2014 – V ZB 137/14 –, juris zur europarechtskonformen Auslegung und Beachtung des *effet utile* bei § 62a AufenthG.

Der unionsrechtliche Grundsatz des *effet utile* verlangt, dass der Geltung des Unionsrechts auch bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten im nationalen Recht größtmögliche praktische Wirksamkeit zu verschaffen ist.⁸

Nach § 1 KSG ist es Zweck des Klimaschutzgesetzes, die „Einhaltung der europäischen Zielvorgaben“ zu gewährleisten, zu denen auch die LULUCF-Verordnung und das übergeordnete Ziel der Treibhausgasneutralität nach Art. 2 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz zählen.⁹

Dem unionsrechtlichen Zusammenhang steht auch nicht entgegen, dass die LULUCF-Verordnung eine Verpflichtung zur Erstellung eines Klimaschutzprogramms nicht ausdrücklich vorsieht.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist von einer Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 GRCh auch dann auszugehen, wenn ein Mitgliedstaat im Rahmen des Ermessens, das ihm durch einen Rechtsakt der Union gewährt worden ist, Maßnahmen ergreift (EuGH, Urteil vom 13. Juni 2017, C-258/14, Rn. 48 – Florescu).

Das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG ist das Instrument, mit dem der nationale Gesetzgeber eine Einhaltung der auch unionsrechtlich vorgeschriebenen Zielvorgaben für den LULUCF-Sektor sicherstellen will.

Dies ergibt sich auch aus dem NECP-Entwurf der Beklagten vom 3. November 2023, in dem für die Einhaltung der unionsrechtlichen Anforderungen für den LULUCF-Sektor auf das KSG und das Klimaschutzprogramm 2023 verwiesen wird. Mit diesem Vorgehen ist die Behauptung der Beklagten, das KSG und das Klimaschutzprogramm habe keinen unionsrechtlichen Hintergrund, nicht zu vereinbaren.

Der Einwand des Beklagten, das KSG könne schon deshalb nicht den neuen Zielvorgaben der 2023 novellierten LULUCF-Verordnung dienen, weil diese zum Zeitpunkt des Erlasses von § 3a KSG noch nicht verabschiedet waren, vermag nicht zu überzeugen.

⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Juni 1990, C-213/89 (Factortame), Rn. 21-23; EuGH, Urteil vom 9. März 1978, Rs. 106/77 (Simmenthal), Rn. 19/20; EuGH, Urteil vom 12. März 1996, C-441/93, Rn. 68-70; siehe auch Potacs, *Effet utile* als Auslegungsgrundsatz, EuR 2009, 465 (468).

⁹ Peters, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, § 1 Rn. 19, 24.

Auch Bestandsregelungen können der mitgliedstaatlichen Durchführung (neuer) unionsrechtlicher Verpflichtungen dienen. So ist in der Rechtsprechung des EuGH anerkannt, dass Mitgliedstaaten, wenn sie Durchführungsregeln erlassen, um Verordnungsrecht zur Wirksamkeit zu verhelfen, auf bereits bestehende nationale Vorschriften zurückgreifen können (EuGH, C-39/70, Fleischkontor/Hamburg; EuGH, verb. Rs. C-146, 192, 193/81, Baywa AG u.a.).

Der unionsrechtliche Bezug kommt schließlich in § 3a KSG selbst zum Ausdruck. So wird in § 3a Abs. 3 Nr. 1 KSG die Bundesregierung ermächtigt, die Anrechnung und Verbuchung „gemäß unionsrechtlichen Vorgaben“ zu regeln. Dieser Verweis auf die LULUCF-Verordnung (v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 2022, § 3a Rn. 2) verdeutlicht, dass der Gesetzgeber mit § 3a KSG seine Verpflichtungen aus der LULUCF-Verordnung umsetzen wollte.

Die unionsrechtlichen Vorgaben sehen zwar nicht explizit ein Klimaschutzprogramm vor. Dies heißt jedoch nicht, dass § 9 KSG nicht vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Vorgaben zu verstehen ist. Denn aus der dargelegten unionsrechtlichen Determinierung des Klimaschutzgesetzes folgt, dass auch das im KSG vorgesehene Instrumentarium den Zweck verfolgt, dass Deutschland die europäischen Klimaschutzziele einhält. Dazu ist es erforderlich, dass das Klimaschutzprogramm als maßgebliches Planungsinstrument des KSG geeignet ist, die Erreichung der europäischen Zielvorgaben und die Einhaltung der in der Klimaschutzverordnung für Deutschland verbindlich vorgegebenen Treibhausgasemissionsziele¹⁰ zu gewährleisten.

Es ist das Klimaschutzprogramm, das nach nationalem Recht festlegt, welche Maßnahmen im LULUCF-Bereich ergriffen werden, um die Einhaltung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG sicherzustellen und damit auch, wie Deutschland seine EU-Zielvorgaben aus der LULUCF-Verordnung erreichen will.

Dies geht gerade auch aus dem NECP-Entwurf der Beklagten hervor, in dem die Beklagte bezüglich der Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der LULUCF-

¹⁰ Siehe Anhang 1 der Verordnung (EU) 2018/842.

Verordnung schlicht auf das Klimaschutzprogramm 2023 und das dort in Bezug genommene ANK verweist.

Abgesehen davon sieht die LULUCF-Verordnung in Art. 13d ausdrücklich einen Korrekturmechanismus vor, welcher die Mitgliedstaaten zur Nachschärfung ihrer Maßnahmen verpflichtet. Hiernach müssen die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten, nachdem die EU-Kommission in ihrem Fortschrittsbericht nach Art. 29 der Verordnung (EU) 2018/1999 festgestellt hat, dass keine ausreichenden Fortschritte bei der Erreichung seiner gemäß Artikel 4 Absatz 3 festgelegten Zielvorgabe erzielt wird, einen Korrekturmaßnahmenplan vorlegen. Dieser Korrekturmaßnahmenplan muss nach Buchstabe c) enthalten:

„zusätzliche Maßnahmen, die den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan dieses Mitgliedstaats gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 ergänzen oder dessen Umsetzung stärken und die er durchführen wird, um seine gemäß Artikel 4 Absatz 3 festgelegte Zielvorgabe oder sein gemäß Artikel 4 Absatz 4 festgelegtes Budget einzuhalten, und zwar durch nationale Strategien und Maßnahmen und die Durchführung von Maßnahmen der Union, begleitet von einer ausführlichen, falls verfügbar durch quantitative Daten untermauerten Bewertung des geplanten Nettoabbaus von Treibhausgasen, der sich aus diesen Maßnahmen ergeben würde.“

Vor diesem Hintergrund ist eine unverzügliche Anpassung des Klimaschutzprogramms auch erforderlich, um erhebliche neue Belastungen des Bundeshaushalts zu vermeiden, da mögliche Strafzahlungen aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens ganz erhebliche Zahlungsverpflichtungen für die Bundesrepublik zur Folge hätte.

c. Rechtsstaatsgebot und Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung

Schließlich gebieten das Rechtsstaatsgebot und der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung, dass die Beklagte das Klimaschutzprogramm anpasst und ergänzt, wenn und soweit es nicht (mehr) mit höherrangigem Recht vereinbar und deshalb materiell rechtswidrig ist.

Nach dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung muss jedes Verwaltungshandeln, und damit auch die Aufstellung von Klimaschutzprogrammen, im Einklang mit Recht und Gesetz erfolgen. Aus der Bindung an Gesetz

und Recht folgt außerdem „die grundsätzliche Verpflichtung des Staates [...] bei Verletzungen dieser Pflicht für die Beseitigung des Rechtsverstoßes [...] zu sorgen“.¹¹

Klimaschutzprogramme sind daher anzupassen, wenn ihr Inhalt, wie hier, entweder schon bei Beschlussfassung oder später aufgrund veränderter rechtlicher oder tatsächlicher Gegebenheiten nicht (mehr) den Anforderungen des Klimaschutzgesetzes entsprechen und dies zu einem rechtswidrigen Zustand führt.

Dass veränderte tatsächliche oder rechtliche Gegebenheiten zu einer Plananpassung verpflichten, ist im Bauplanungs- und Fachplanungsrecht allgemein anerkannt und hat daher als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch für das Klimaschutzprogramm zu gelten.¹²

Denn final programmierte verwaltungsrechtliche Pläne wie das Klimaschutzprogramm stehen grundsätzlich immer im „Spannungsverhältnis von Stabilität und Flexibilität“.¹³ Auf der einen Seite sollen sie die Planadressaten „zu einem bestimmten Verhalten, zu Dispositionen und Investitionen, [...] veranlassen“, weshalb diese auf den Planinhalt vertrauen können sollen.¹⁴ Auf der anderen Seite gehen Pläne bei ihrer Beschlussfassung von bestimmten politischen, rechtlichen und tatsächlichen Annahmen und Verhältnissen aus.¹⁵ Um zu verhindern, dass Pläne „zwecklos oder gar zweckwidrig“ werden, entspricht es deshalb einem allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts, dass sie korrigiert werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder „von vornherein falsch eingeschätzt worden [sind]“.¹⁶

Wie schnell eine Plananpassung vorzunehmen ist, hängt von der Art der Planung und den damit verfolgten Zielen ab. Würde der mit der Planung verfolgte Zweck verfehlt, wenn die Plananpassung aufgeschoben wird, hat sie unverzüglich zu erfolgen. Denn der Staat würde sich widersprüchlich verhalten und gegen den Grundsatz des *venire contra*

¹¹ Sachs, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 20, Rn. 111.

¹² Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, S. 445, Rn. 26; Wysk in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 76, Rn. 2; Vgl. auch Shirvani, Klimaschutzplanung im Mehrebenenrecht, ZUR 2022, 579, 582 (re. Sp.). Siehe auch § 1 Abs. 4 und § 7 BauGB oder § 64 FlurbG.

¹³ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, S. 445, Rn. 26; Zur Planqualität des Klimaschutzprogramms siehe: Schlacke, Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, EurUP 2020, S. 338, 341; Schlacke, Römling, Neue Herausforderungen der gerichtlichen Kontrolle von Plänen unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzgesetzes (KSG), DVBI 2021, 144, 148.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

factum proprium verstoßen, wenn er sich qua Gesetz zunächst bestimmte Ziele setzt, die Zielerreichung dann aber selbst durch späteres Handeln oder Unterlassen verunmöglicht.

Die Pflicht zur Plananpassung dient auch dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, indem sie gewährleistet, dass keine Widersprüche auf unterschiedlichen Planungsebenen entstehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat insofern mit Blick auf § 1 Abs. 4 BauGB festgestellt, dass die

„Pflicht, die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen [...] die *Gewährleistung umfassender Konkordanz* zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung“

bezweckt.¹⁷

Entsprechendes muss auch mit Blick auf das Klimaschutzprogramm gelten.

Denn, wie oben bereits festgestellt, muss das Klimaschutzprogramm nicht nur den Anforderungen des KSG entsprechen, sondern dient dabei gleichzeitig der Einhaltung der europäischen Klimaziele und -vorgaben, welche wiederherum auf das Pariser Klimaabkommen und damit völkerrechtliche Verpflichtungen Bezug nehmen.

Gleichzeitig sollen die Länder und Kommunen ihre jeweilige Klimaschutzplanung im horizontalen Klimaschutzsystem des KSG¹⁸ an derjenigen des Bundes ausrichten, weshalb eine unverzügliche Anpassung des Klimaschutzprogramms erforderlich ist, um es den nach- und untergeordneten Behörden auf Landes- und kommunaler Ebene zu ermöglichen, ihrerseits rechtzeitig nachzusteuern, wenn sich eine Zielverfehlung abzeichnet.¹⁹

Um eine umfassende Konkordanz zwischen den einzelnen Planungsebenen zu gewährleisten und einen widersprüchlichen und materiell rechtswidrigen Zustand zu vermeiden,

¹⁷ BVerwG, Beschluss vom 14. Mai 2007 – 4 BN 8/07 –, juris, Rn. 4, kursive Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁸ Dazu BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 17.

¹⁹ Zur Koordinierungsfunktion und Bezugnahme der einzelnen Klimaschutzpläne aufeinander siehe auch Shirvani, Klimaschutzplanung im Mehrebenenrecht, ZUR 2022, 579 (585 f.).

ist es somit erforderlich, das Klimaschutzprogramm anzupassen, wenn darin enthaltene Maßnahmen nicht mehr in der geplanten Form realisiert werden können und zur Erreichung der europäischen und der nationalen Klimaschutzziele deshalb zusätzliche Maßnahmen in das Programm aufgenommen werden müssen.

Die Beklagte war daher zur Vorlage eines Klimaschutzprogramms verpflichtet und hat dies mit dem Programm vom 4. Oktober 2023 getan.

2. Fehlende Eignung zur Zielerreichung

Das am 4. Oktober 2023 beschlossene Klimaschutzprogramm hilft dem Anspruch des Klägers auf ein materiell ausreichendes Klimaschutzprogramm jedoch nicht ab.

Denn dieses Klimaschutzprogramm ist offensichtlich nicht dazu geeignet, die Ziele des § 3a KSG zu erreichen.

Dies ergibt sich zunächst dann, wenn man in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Luftreinhalteplanung hinsichtlich der Kontrolle der Prognose auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Programm und die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten abstellt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 – 3 B 78/11 – juris Rn. 11; vgl. auch Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 – BVerwGE 168, 20, Rn. 42).

Denn bereits zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Klimaschutzprogramm 2023 war auf der Grundlage der Daten des Projektionsberichts 2023 deutlich, dass die im Programm vorgesehenen Maßnahmen nicht zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG ausreichen.

Völlig irrelevant ist die von der Beklagten vorgelegte veraltete Wirkungsabschätzung vom Frühjahr 2022 zum Entwurf des ANK (Anlage B 1).

Die als Anlage B 1 vorgelegte Wirkungsabschätzung beruht auf Daten und Annahmen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über das Klimaschutzprogramm am 4. Oktober 2023

überholt waren: Sie basiert auf den Inventardaten von 2022, welche durch den Inventarbericht 2023 als zu optimistisch widerlegt wurden.²⁰ Sie beruht zudem auf veralteten Annahmen zur Maßnahmenwirkung: Im neueren Projektionsbericht 2023 wird die Minderungswirkung der einzelnen Maßnahmen vielfach deutlich niedriger eingeschätzt als in der Anlage B 1 (siehe Anlage K 23).

Sofern die Beklagte die Relevanz dieser überholten Wirkungsabschätzung damit begründet, dass es hierbei um die zum Zeitpunkt des Beschlusses des ANK am 29. März 2023 aktuelle Wirkungsabschätzung handelte, überzeugt dies nicht.

Denn Klagegegenstand ist das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, nicht das gesetzlich nicht verankerte ANK.

Dass es auf den aktuellsten Projektionsbericht nach § 10 Abs. 2 KSG ankommt, ergibt sich zudem aus § 9 Abs. 1 S. 2 KSG. Hiernach „legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 KSG fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird.“

Der Verweis auf die veraltete Wirkungsabschätzung überzeugt auch deshalb nicht, weil die Beklagte tatsächlich das MWMS des Projektionsberichts 2023 zugrunde gelegt hat, wie aus einer E-Mail aus dem BMWK an den Expertenrat hervorgeht (VV, 009_Wirkungsabschaetzung_001_f23ccc9c_da6f_4fc5_adc8_d4298ea548c4):

²⁰ Dabei erfolgte eine erhebliche Korrektur der Daten aus dem Inventarbericht 2022 nach oben, wodurch der LULUCF von einer Senke in 2020 von -11,3 Mio. t CO₂-Äq. (Daten Inventarbericht 2022) zu einer Quelle von 4,2 Mio. t. CO₂-Äq. (Inventarbericht 2023) geworden ist. Zur Berechnung der gemittelten Emissionsbilanz bezieht sich die Anlage B 1 sogar auf die noch älteren Daten des Inventarberichts 2021, vgl. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/28_2023_cc_berichterstattung_unter_der_klimarahmenkonvention.pdf), S. 133.

Von: Weiß, Martin, KB1

Gesendet: Donnerstag, 6. Juli 2023 14:27

An: Jakob.Peter@expertenrat-klima.de; Geschäftsstelle Expertenrat für Klimafragen <info@expertenrat-klima.de>; Senkpiel, Charlotte <Charlotte.Senkpiel@expertenrat-klima.de>

Cc: Berthold KB Goeke (Berthold.Goeke@bmwk.bund.de) <Berthold.Goeke@bmwk.bund.de>; Simon KB1 Unterschütz (Simon.Unterschuetz@bmwk.bund.de) <Simon.Unterschuetz@bmwk.bund.de>; Helge.Pols@bmdv.bund.de; Scheffer, Matthias, KB6 <Matthias.Scheffer@bmwk.bund.de>; Brunner, Steffen, Dr., KA3 <Steffen.Brunner@bmwk.bund.de>; BUERO-KA3 <BUERO-KA3@bmwk.bund.de>; Ref-G20@bmdv.bund.de

Betreff: Übersendung der Wirkungsabschätzung für Entwurf eines Klimaschutzprogramms 2023 der Bundesregierung

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

in Ergänzung zum Schreiben von Herrn Goeke vom 21.06.2023 übersende ich Ihnen anbei die weiteren Details zu den dem Klimaschutzprogramm 2023 zugrunde liegenden Annahmen zur Berechnung der Treibhausgasreduktion.

Die im Programm enthaltenen Aussagen über die Wirkungsabschätzung beruhen weitgehend auf den Ergebnissen des Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenarios des Klimaschutz-Projektionsberichts 2023. Beim Sektor Verkehr wird eine Spanne angegeben, die die unterschiedlichen Einschätzungen der Gutachter von BMDV und BMWK widerspiegelt.

Im Rahmen der Erarbeitung des Klimaschutzprogramms 2023 gab es einen mehrstufigen Prozess zur Begutachtung der Einsparwirkung. Die Abschätzungen wurden im Rahmen des Bearbeitungsprozesses entsprechend der sich ändernden Maßnahmenausgestaltungen und auch sich ändernder Rahmenbedingungen fortlaufend weiterentwickelt. Zur besseren Transparenz stellen wir Ihnen daher auch weitere Einzelgutachten und Analysen zur Verfügung, die in den Erarbeitungsprozess des Klimaschutzprogramms eingeflossen sind. Zentral für die Aussagen zur Gesamtminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2023 sind jedoch die Ergebnisse des Mit-weiteren-Maßnahmen-Szenarios des Klimaschutz-Projektionsberichts 2023.

Die ergänzenden Gutachten und Zwischenanalysen finden Sie unter folgendem Link:

<https://owncloud.fraunhofer.de/index.php/s/GHcLnTyHeKIdWWY>

Passwort: ERK2023

Wie von Herrn Goeke gegenüber Herrn Henning bereits telefonisch mitgeteilt, wird die Frist zur Stellungnahme auf Wunsch des ERK auf den 21. August 2023 verlängert.

Auf der Grundlage des Projektionsberichts 2023 war zum Zeitpunkt des Beschlusses des Klimaschutzprogramms klar, dass das Klimaschutzprogramm 2023 nicht zur Erreichung der Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor geeignet ist.

Sofern sich die Beklagte darauf beruft, dass der Projektionsbericht 2023 nicht alle der im ANK vorgesehenen Maßnahmen betrachtet, ändert dies am eindeutigen Prognoseergebnis der fehlenden Eignung zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG nichts.

Wie wir in unserem Schriftsatz vom 20. November 2023 bereits dargelegt haben und im Projektionsbericht 2023 explizit festgestellt wird, sind die nicht im Projektionsbericht berücksichtigten Maßnahmen des ANK so unbestimmt, dass eine zumindest ansatzweise Quantifizierung des Minderungspotentials nicht möglich ist. Die Projektionsdaten 2024 und die Kritik der EU-Kommission am NECP bestätigen diese Einschätzung.

Dass das Klimaschutzprogramm 2023 vielfach eher eine Verstetigung und Fortführung bestehender Maßnahmen zum Gegenstand hat und keine nennenswerte Intensivierung, zeigen anekdotisch die Kommentare des BMEL zur Maßnahme der „Fortführung und Stärkung der GAK“. So hielt das BMEL die ambitionierte Formulierung zur „Neuausrichtung der GAK“ im Programmentwurf aufgrund haushaltsrechtlicher Bedenken für nicht

realisierbar. Daraufhin wurde die Maßnahme auf eine völlig nichtssagende Formulierung zusammengeschumpft (VV, 007_Ressortabstimmungen_001_e4eb966d_d52c_495b_9a23_c88355c486cc):

im LULUCF-Sektor zu regeln. Der Referentenentwurf für die Verordnung soll bis Ende 2024 vorgelegt werden.

~~Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK): Orientiert an der Reform der GRW wird die Bundesregierung die Gemeinschaftsaufgabe neu an ihren Zielen ausrichten und setzt sich für eine überjährige und flexible Finanzierung ein. Neue Aufgaben wie Naturschutz und Klimaanpassung müssen durch entsprechende Finanzmittel gesichert werden. Kooperationen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft sollen für die landwirtschaftliche Förderung eine rechtliche Grundlage erhalten.~~

21

Kommentiert [A2]: Das ist haushalterisch nicht möglich, da die überjährigen Mittel nicht zusätzlich zur Verfügung stehen würden, sondern im Einzelplan 10 eingespart werden würden, d.h. faktisch wieder in der GAK.

Kommentiert [A3]: Das passt so alles nicht. Die GAK hat Agrarstrukturverbesserung und Küstenschutz zur Aufgabe. Neue Aufgaben erfordern eine GG-Änderung. Zur Zeit sind aber weder dafür noch für zusätzliche Mittel Mehrheiten ersichtlich. Zudem leistet die GAK schon jetzt vielfältige Beiträge zu Klimaschutz und Klimaanpassung, daher alternativer Formulierungsvorschlag.

~~Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) leistet schon jetzt vielfältige Beiträge zu Klimaschutz und Klimaanpassung. Dieser Ansatz soll auch zukünftig fortgeführt und gestärkt werden.~~

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Schriftart: Fett

Formatiert: Schriftart: Fett

Es kann daher entgegen der Darstellung der Beklagten nicht davon ausgegangen werden, dass der Projektionsbericht 2023 wegen vermeintlicher Nichtberücksichtigung ergänzender Maßnahmen des Klimaschutzprogramms ein zu pessimistisches Bild zeichnet.

Das Gegenteil ist der Fall.

Der Projektionsbericht 2023 beruht, wie er selbst an mehreren Stellen klarstellt, sogar auf zu optimistischen Annahmen, u.a. weil die Modellierung keine zukünftigen Extrem-

wetterereignisse abbildet (s. Projektionsbericht 2023, S. 242), d.h. nicht auf einem klimasensitiven Modell beruht und die Annahmen für die Zielerreichung der Wiedervernäsung von Moorböden als zu optimistisch bewerten werden (s. Projektionsbericht 2023, S. 24, siehe unser hierzu unser Schriftsatz vom 20. November 2023, S. 6).

Zu bedenken ist außerdem, dass die getroffenen Projektionen auf der Grundlage der letzten Bundeswaldinventur erfolgen und Expert:innen bereits schätzen, dass der Trend des Sektors hin zu einer Quelle statt Senke noch deutlicher ausfällt und die Zielverfehlung noch größer ausfallen wird, wenn die Projektionen aktualisiert werden mit den Daten der 4. Bundeswaldinventur die im 4. Quartal 2024 vorgestellt wird.

Hinzu kommt der im Projektionsbericht 2023 nicht berücksichtigte Umstand, dass aufgrund der Nichtigerklärung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 durch das Bundesverfassungsgericht zu befürchten ist, dass die für den LULUCF-Sektor vorgesehenen Maßnahmen des KSP überhaupt nicht umgesetzt werden.

Die hierdurch entfallenden Minderungswirkungen des Klimaschutzprogramms waren bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses des Klimaschutzprogramms vorhersehbar. Wie wir in den Verfahren OVG 11 A 22/21 und 11 A 22/20 ausgeführt haben, musste der Programmgeber schon aufgrund des Beschlusses des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 damit rechnen, dass die Finanzierung zahlreicher Kernmaßnahmen als nicht gesichert betrachtet werden kann.

Aufgrund dieser Unsicherheiten war bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses des Klimaschutzprogramms zu befürchten, dass die Lücke zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG mit hoher Wahrscheinlichkeit größer ist als im Projektionsbericht 2023 berechnet. Jedenfalls aber muss die Beklagte auf der Grundlage des Projektionsberichts 2023 von der Zielverfehlung ausgehen.

Dass dies der Beklagten bewusst war und der finale Entwurf des KSG im Wissen um die fehlende Eignung zur Zielerreichung in die Beschlussfassung ins Kabinett gegeben und beschlossen wurde, ergibt sich im Übrigen aus dem Verwaltungsvorgang (siehe etwa VV, 006_Pressearbeit_001_c0e3ecb6_aaf3_440d_ba06_fe37a7b5cf51.pdf: „Zudem räumt die Bundesregierung selbst ein, dass die bisherigen Maßnahmen noch nicht ausreichen“):

Im Übrigen, ohne dass es hierauf ankäme, ergibt sich die Zielverfehlung auch aus den aktuelleren Projektionsdaten 2024, welche eine noch größere Zielverfehlung projiziert als der Projektionsbericht 2023.

3. Evaluierung ersetzt keine zielkonforme Planung

Sofern die Beklagte noch anführt, dass im ANK ohnehin für das Jahr 2025 eine Evaluierung vorgesehen sei, kann sie hiermit das bereits zum Zeitpunkt seines Beschlusses ungenügende Klimaschutzprogramm nicht rechtfertigen.

Die Beklagte bezieht sich hier auf folgende Textpassage im ANK:

80 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Umsetzung des Programms und Berichterstattung

Ziel ist es, mit der Umsetzung aller Maßnahmen des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz innerhalb dieser Legislaturperiode zu beginnen und die entsprechenden Fördermöglichkeiten einzurichten.

Spätestens im Jahr 2025 wird die Bundesregierung einen Bericht über den Umsetzungsstand des ANK und die Wirkung der Maßnahmen in Bezug auf die effektiven Treibhausgas-Einsparungen und weiteren Ziele des Aktionsprogramms möglichst anhand von messbaren Indikatoren erstellen und veröffentlichen. In diesem Rahmen werden wir die umgesetzten Maßnahmen evaluieren und auf Anpassungsbedarf überprüfen.

Da viele der Maßnahmen langfristig wirken, ist auch eine regelmäßige Evaluation über das Jahr 2025 hinaus erforderlich. Dabei muss das ANK mit dem aktuellen Kenntnisstand zur Klimakrise sowie den Erfordernis-

sen seiner Bewältigung abgeglichen werden. Insbesondere sind dabei die Trends der Emissionsbilanzen im LULUCF-Bereich zu berücksichtigen. Zeigen die Emissionsprojektionen, dass die Ziele für den LULUCF-Sektor absehbar verfehlt werden, dann werden die Maßnahmen im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz so angepasst, dass das Programm zum Schließen der Lücke einen substanziellen Beitrag leistet. Diese Prüfung und Anpassung wird alle zwei Jahre auf der Grundlage des jeweils aktuellen Projektionsberichts vorgenommen. Auch sollte eine Evaluierung unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung des EU-Klimarahmens erfolgen.

Quelle: Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz, S. 80

Die Evaluierungsklausel – welche noch nicht einmal im Klimaschutzprogramm selbst festgelegt ist, sondern lediglich im programmexternen ANK – ersetzt keine Maßnahmenplanung, die nach einer nachvollziehbaren Prognose zur Zielerreichung geeignet ist.

In dieser Hinsicht hat das Bundesverwaltungsgericht im Kontext der Luftreinhalteplanung bereits klargestellt, dass eine hilfswise Sekundärplanung eine fehlerfreie Primärplanung nicht ersetzen kann. Den Planungsträger trifft eine Verpflichtung, alle Maßnahmen festzulegen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Plan nach einer fehlerfreien Prognose zur Zielerreichung erforderlich sind. Ein Vorhalten unter Vorbehalt gestellter ergänzender Maßnahmen – welche im vorliegenden Fall noch nicht einmal konkret benannt werden – macht eine solche fehlerfreie Planung nicht entbehrlich. Das Bundesverwaltungsgericht stellt hierzu fest:

“Ein mehrstufiges Vorgehen mag zulässig sein, um mit ergänzenden Maßnahmen auf einer zweiten Planungsstufe solchen auf der ersten Planungsstufe bestehenden Prognoseunsicherheiten zu begegnen, mit denen eine jede Prognose naturgemäß auch dann behaftet ist, wenn sie regelgerecht erstellt wurde. Rechtlich geboten ist ein solches Vorgehen freilich nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 48 ff.). Diese Möglichkeit einer mehrstufigen Planung kann sich grundsätzlich aber nur für den Fall bieten, dass sich eine rechtmäßige Prognose im Nachhinein als unzutreffend herausstellen sollte (fehlgeschlagene Prognose), nicht hingegen auch dann, wenn - wie gegebenenfalls hier in Bezug auf die Wirksamkeit der Luftfilter - eine Prognose mit Mängeln behaftet ist (fehlerhafte Prognose). Der Plangeber muss rechtmäßig, insbesondere prognosefehlerfrei planen. Eine hilfswise, gleichsam salvatorische Sekundärplanung für den Fall der Rechtswidrigkeit, insbesondere der Prognosefehlerhaftigkeit einer anderen Primärplanung ist ihm nicht gestattet. Ein aus der Ungewissheit über die Wirksamkeit von Maßnahmen resultierender Prognosemangel lässt sich nicht durch Festlegung zusätzlicher, aber lediglich sekundär umzusetzender Maßnahmen ausgleichen. Ein "experimentelles" Vorgehen mittels primärer Maßnahmen, deren Eignung prognostisch nicht hinreichend gesichert ist, scheidet mit Rücksicht auf § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG regelmäßig aus, wenn hierdurch im Ergebnis die Umsetzung geeigneter anderer Maßnahmen verzögert wird.”
BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2021 – 7 C 8/20, juris Rn. 41

Man kann mit der Maßnahmenverschärfung auch nicht auf einen “Erfahrungsrückfluss aus der Praxis der Projektbewilligung und der konkreten Projektumsetzung vor Ort” warten (so aber die Beklagte auf S. 18 ihres Schriftsatzes vom 20. Dezember 2023).

Etwaige Unsicherheiten bei der Wirkung der Maßnahmen sind im Rahmen einer realistischen Prognose abzubilden und durch die Hinzunahme erforderlicher zusätzlicher Maßnahmen auszugleichen. Demgegenüber ist es unzulässig, offensichtlich unzureichende Maßnahmen festzulegen und dann darauf zu verweisen, dass man erst noch abwarten müsse, wie diese wirken.

Im Übrigen sind die im Klimaschutzprogramm 2023 vorgesehenen Maßnahmen, die auf das ANK Bezug nehmen, nicht derart neu, dass es zur besseren Abschätzbarkeit ihrer Wirkung zusätzlicher Erfahrungswerte bedürfte. Vorgesehen ist überwiegend eine Fortführung und Verstetigung von Maßnahmen bzw. Förderungen, die schon seit mehreren Jahren angeboten werden und daher keinen erheblichen Neuheitswert haben.

Die Beklagte hebt zudem auf S. 5 ihres Schriftsatzes vom 20. Dezember 2023 selbst hervor, dass für Maßnahmen im LULUCF-Sektor auf Grund komplexer Planungs- und Umsetzungsprozesse häufig lange Vorlaufzeiten haben und lange Zeiträume vergehen, bis sich ihre volle Wirkung auf die Emissionsbilanz entfaltet.

Gerade weil die Maßnahmen ihre volle Wirkung erst nach mehreren Jahren entfalten, ist es umso wichtiger, hinreichend wirksame Maßnahmen so schnell wie möglich festzulegen und umzusetzen, anstatt auf eine Evaluierung im Jahr 2025 zu verweisen, deren Ergebnis schon jetzt vorhersehbar ist.

4. Verfügbarkeit wirksamerer Maßnahmen

Wie bereits in der Klagebegründung beschrieben wurde und im Folgenden ergänzt wird, stehen der Beklagten zahlreiche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, um die Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors entsprechend der Ziele des § 3a KSG und der LULUCF-Verordnung zu verbessern.

Dem Kläger ist dabei bewusst, dass die Beklagte einen weitgehenden Spielraum bei der Maßnahmenausgestaltung hat.

Gleichwohl verdeutlicht die beispielhafte Beschreibung von Strategien und Instrumenten, dass die gebotene Erstellung eines zielkonformen Klimaschutzprogramms nicht an der Verfügbarkeit wirksamerer Maßnahmen scheitert.

Im Einzelnen:

a. Moorschutz

Ein erheblicher Handlungsbedarf und zahlreiche Handlungsmöglichkeiten bestehen zunächst im Bereich des Moorschutzes.

Berechnungen zeigen in Bezug auf Moorböden als größte Emissionsquelle (jährlich über 50 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente), dass hierzulande jedes Jahr mindestens 50.000 Hektar Moorfläche wiedervernässt werden müssten, um das Ziel des Pariser Klimaabkommens nicht zu verfehlen, den Netto-Ausstoß von Treibhausgasen bis 2050 auf null zu senken (Mooratlas 2023, https://www.boell-bw.de/sites/default/files/importedFiles/2023/01/11/mooratlas2023_web_20230106.pdf, S. 7). In Bezug auf das nationale Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 wären es noch mehr. Bislang werden in Deutschland jedoch nur 2.000 Hektar pro Jahr wiedervernässt.

Angesichts dieser Dimensionen kann der im Bereich des Moorschutzes notwendige Paradigmenwechsel mit dem Kohleausstieg verglichen werden.

Dementsprechend bedarf es auch – ebenso wie beim Kohleausstieg – eines konkreten Fahrplans zur Wiedervernässung, zum Rückbau von Entwässerungen und Rückegassen u.a. in Wäldern und zum Schutz und zur Wiederherstellung naturnaher Auen ((Klagebegründung, S. 50). Hierbei müssten präzise Ziele (diese müssten die Ziele der derzeitigen Moorschutzstrategie deutlich übersteigen) mit Terminen und Maßnahmen festgelegt werden, mit denen die Klimaschutzpolitischen Zielmarken in den wenigen noch verbleibenden Jahren bis 2030, 2040 und 2045 erreicht werden sollen. Diese sollten idealerweise, ebenso wie beim Kohleausstieg, gesetzlich verankert werden oder auf andere Weise möglichst verbindlich ausgestaltet werden. Darunter müsste ebenfalls der Ausstieg aus dem Torfabbau verbindlich verankert werden.

Die so konkretisierten Ziele müssten dann durch effektive Maßnahmen umgesetzt werden.

Entgegen der Darstellung der Beklagten hält der Kläger auf Freiwilligkeit basierende Förderinstrumente dabei nicht per se für ungeeignet, einen Beitrag zur zielkonformen Entwicklung der Emissionsbilanz im LULUCF-Sektor zu leisten.

Fördermaßnahmen müssen aber, um eine Wirkung entfalten zu können, so ausgestaltet sein, dass eine zeitnahe Maßnahmenumsetzung hinreichend sicher zu erwarten ist. Dies bedarf einer ausreichenden finanziellen Ausstattung und des Abbaus von förder- und ordnungsrechtlichen Hemmnissen, die einer Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen entgegenstehen.

Die derzeitige Förderstrategie der Beklagten, welche sie in ihrem Schriftsatz vom 20. Dezember 2023 (S. 5) dahingehend beschreibt, dass *zunächst* nur diejenigen Flächenbesitzenden oder – bewirtschaftenden adressiert werden sollen, die einer Maßnahmenumsetzung ohnehin schon positiv gegenüberstehen, wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

So müsste beispielsweise, um den Strukturwandel des Ausstiegs aus der entwässerungsbasierten Landwirtschaft und der Wiedervernässung von Mooren auf freiwilliger Basis zu erreichen, finanzielle Anreize so hoch ausgestattet und langfristig planbar zugesichert werden, dass die nasse Nutzung von Mooren ertragsreicher wird als die bisher weiterhin mit Subventionen gestützte Bewirtschaftung entwässerter Moorböden.

Dies bedarf des Abbaus von Subventionen für Moor-degradierende Praktiken, durch den wiederum Mittel für die erforderliche Fortschreibung und Ausweitung von Fördermöglichkeiten für moorschützende Praktiken frei würden (vgl. Klagebegründung S. 31 f.). Dies könnte etwa dadurch erreicht werden, dass die entwässerungsbasierte Landwirtschaft auf Moorstandorten nicht mehr förderfähig ist und Gelder der 1. und 2. Säule der GAP an einen entsprechenden Mindestwasserstand und eine klimafreundliche Bewirtschaftung geknüpft werden. Besonders dringend erscheint dabei der Abbau von Subventionen für die derzeit weit verbreitete doppelt klimaschädliche landwirtschaftliche Nutzung von Moorstandorten zur Milchviehhaltung oder Anbau von Mais, der als Futtermittel oder zur Energiegewinnung in Biogasanlagen genutzt wird.

Parallel dazu bedarf es der Fortschreibung und Ausweitung der Förderung von Wiedervernässung und nasser Moornutzung. Neben den Mitteln aus der GAP, die hierfür bei dem gebotenen Subventionsabbau verfügbar wären, müssen auch die Mittel aus dem ANK oder anderen potenziellen Finanzierungsinstrumenten langfristig verlässlich zugesichert werden, sowohl in der generellen staatlichen Mittelbereitstellung als auch bei der individuellen Förderung für Bewirtschaftende, welche ausreichend hoch und langfristig

planbar vergeben werden muss. Die bisher veranschlagten Mittel reichen bei weitem nicht aus.

Auf die übrigen in der Klageschrift bereits beispielhaft aufgeführten Maßnahmenoptionen (S. 28 ff.) sei an dieser Stelle verwiesen.

Die Beklagte kann zudem auf zahlreiche wissenschaftliche Publikationen, welche den Anpassungsbedarf im Rechtsrahmen u.a. für den Moorklimaschutz darlegen und konkrete ordnungsrechtliche und finanzielle Instrumente sowie notwendige Gesetzesanpassungen aufzeigen, zurückgreifen.²¹

b. Wald

Auch für die Verbesserung der Treibhausgasbilanz des Waldsektors stehen der Beklagten effektivere Maßnahmen zur Verfügung.

Auch hier erscheint es zielführend, herunterzubrechen, welchen Beitrag der Waldsektor zur Erreichung der LULUCF-Ziele erreichen müsste. Auf dieser Grundlage müsste ein entsprechender Zeit- und Aktionsplan aufgesetzt werden, u.a. für die Reduzierung des Holzeinschlags auf ein aus Klimaschutzsicht akzeptables Niveau.

²¹ Siehe etwa Schäfer et al. (2019): Aktuelle Hemmnisse und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen. Rechtswissenschaftliche Studie. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 04/2019: https://greifswaldmoor.de/files/dokumente/GMC%20Schriften/2019-04_lur.%20Gutachten%20zu%20Paludikultur.pdf

Grethe et al. (2021): Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität. Gutachten im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität, 110: https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-01-Klimaneutralitaet_Landwirtschaft.pdf

Hirschelmann et al. (2023): Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme in den moorreichen Bundesländern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 01/2023: https://greifswaldmoor.de/files/dokumente/GMC%20Schriften/2023-01_Hirschelmann%20et%20al_Beschleunigte%20Planung%20und%20Genehmigung%20von%20Moorklimaschutz_korr.pdf

Peters et al., Entwickeln von Anreizen für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050, UBA-Texte 2022: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_44-2022_entwickeln_von_anreizen_fuer_paludikultur_zur_umsetzung_der_klimaschutzziele_2030_und_2050.pdf

Die Reduzierung des Holzeinschlags ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Treibhausgasbilanz des LULUCF-Sektors eng mit der jährlichen Erntemenge des Holzes korreliert. Die Studie „Alles aus Holz“ des WWFs zeigt, dass für den langfristigen Erhalt der Wälder und ihrer ökologischen Leistungsfähigkeit eine deutliche Reduzierung des Holzeinschlags auf einen Zielkorridor von 50% - 80 % des jährlich nachwachsenden Holzes notwendig ist (WWF, 2022). Ein solches verbindliches quantitatives Ziel, unterlegt mit verbindlichen Zwischenzielen, könnte beispielsweise in der Novellierung des Bundeswaldgesetzes aufgenommen werden.

Zusätzlich zu einem solchen Fahrplan für die allgemeine Reduktion des Holzeinschlags erscheinen zeitlich begrenzte Einschlagstopps in Wäldern aller Besitzarten erforderlich, um einer erheblichen dauerhaften Schädigung der Ökosysteme, ihrer Senkenfunktion und ihrer Kohlenstoffreservoirs auf regionaler Ebene vorzubeugen. Hierfür kann in der Novellierung des Bundeswaldgesetzes eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden (NABU, DNR, DUH, WWF 2022).

Ein weiteres Instrument wäre die Förderung von Naturwaldentwicklungsflächen. Der Staatswald sollte sich durch eine vorbildhafte Bewirtschaftung und die Ausweisung von Naturwaldentwicklungsflächen auf mindestens 15% ausweisen, was gesetzlich im Bundeswaldgesetz verankert werden sollte (NABU, DNR, DUH, WWF 2022, S. 31).

Von besonderer Bedeutung sind auch ein effektiver Schutz von Laubbäumen und effektive Maßnahmen zur Förderung der Waldmehrung (Klagebegründung, S. 47).

Für eine Einstellung der Waldpolitikinstrumente und ihrem Wirkungsgrad in die Zielerreichung der LULUCF Ziele bedürfte es zudem grundlegend einer Verbesserung der Datentlage. Derzeit stehen nur alle 10 Jahre genaue Daten, die per Stichprobe erhoben werden, zur Verfügung. Diese Art des Monitorings ist ungeeignet für eine Klimapolitik im Landnutzungssektor, weil die Treibhausgasbilanz des Waldes (auch künftig) erheblichen Schwankungen unterliegt. Erforderlich wäre daher der Erlass einer Verordnung (z.B. nach § 3a Abs. 3 KSG), welche die Erhebung jährlich aktueller Daten zur THG-Bilanz der Wälder vorsieht (Öko-Institut, 2021) sowie eine Ausweitung des Wald-Monitorings auf Waldbiodiversität und Waldwasserhaushalt im bestehenden Bundeswaldgesetz (NABU, DNR, DUH, WWF 2022, S. 52 f).

Die Novellierung des Bundeswaldgesetzes müsste allgemein dazu genutzt werden, die Erreichung der LULUCF Ziele nach § 3a KSG und die Klimaanpassung ins Zentrum des Gesetzes zu rücken und die Förderung der holzwirtschaftlichen Nutzung in einen direkten Funktionszusammenhang mit dem Erhalt, der Wiederherstellung und dem Ausbau der ökologischen Funktionen der Wälder zu stellen (NABU, DNR, DUH, WWF 2022 und DNRT, 2022).

Daneben scheint es dringlich geboten, eine Politikkohärenz zur Erreichung der Senkenziele im Wald in den Sektoren Gebäude und Industrie herbeizuführen. Die aktuell beschlossenen und implementierten Politiken und Instrumente führen zu einer Erhöhung der energetischen Nutzung des Holzes, die die Nachfrage nach Holz und damit eine Abnahme der Waldsenke in den nächsten Jahren wahrscheinlich macht (UBA, Projektionsbericht 2023, S.89). Hierzu bietet sich u.a. die Einführung eines CO₂-Preises für Emissionen aus Holzenergienutzung an, welche eine erhebliche Lenkungswirkung hin zu weniger klimaschädlicher Wärmeenergie haben könnte (DBFZ (2023), Diskussionspapier. Nachhaltigkeit von Holzenergie, https://www.dbfz.de/fileadmin/user_upload/Referenzen/Statements/Diskussionspapier_Nachhaltigkeit_Holzenergie.pdf).

Diese und weitere konkrete ordnungsrechtliche und finanzielle Instrumente wurden bereits in verschiedenen Publikationen erörtert.²²

²² Deutscher Naturschutzrechtstag (2022): „Position des Deutschen Naturschutzrechtstages zur beabsichtigten Reform des Waldgesetzes im Zeichen des Biodiversitätsschutzes, des natürlichen Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel“ https://www.naturschutzrechtstag.de/wp-content/uploads/2022/11/DNRT_Positionspapier_-_Reform_Bundes_Waldgesetz-1.pdf
NABU, DNR, DUH, WWF (2022): „Gesetzentwurf der Natur- und Umweltverbände NABU, DNR, DUH und WWF. Entwurf eines Gesetzes zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Förderung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Waldes sowie zur Regelung seiner nachhaltigen Nutzung (BWaldG)“ <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/231011-gesetzentwurf-verbaeude-bwaldg.pdf.pdf>

Greenpeace (2018): „Wenn Wälder wieder wachsen. Eine Waldvision für Klima, Mensch und Natur“ https://www.greenpeace.de/publikationen/s02061_greenpeace_studie_waldvision.pdf

c. Weitere Handlungsfelder

Neben den beiden Emissionsschwergewichten Wald und Moor zeigt sich auch bei weiteren Maßnahmen wie dem Erhalt von Grünland, dem Ausbau des ökologischen Landbaus und Schutz und Wiederherstellung von Auen, sowie die Reduktion der Landumwandlung durch Versiegelung ein dringender Handlungsbedarf.

Auch in den anderen Landnutzungskategorien im LULUCF erscheint es zielführend, zu ermitteln, welchen Beitrag diese jeweils zur Erreichung der LULUCF-Ziele erreichen müssen und einen entsprechenden verbindlichen Zeit- und Aktionsplan aufzusetzen.

Wirksamere Maßnahmen wie etwa der effektive Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen und Grünlandumbruch sowie verbindliche Vorgaben für klimaschonende, humusfördernde Bodenbewirtschaftung stünden zur Verfügung (siehe hierzu bereits Klagebegründung, S. 39 ff.).

Der Beklagten stehen neben diesen beispielhaft aufgezeigten Ansätzen zahlreiche weitere konkrete Maßnahmenoptionen zur Verfügung, die in verschiedenen Publikationen von wissenschaftlichen Gremien und Umweltverbänden präsentiert wurden.

4. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG

Der Einwand der Beklagten, der Begründetheit der Klage stehe die Vorschrift des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG entgegen, ist unzutreffend.

Öko-Institut (2021): „Working Paper 3/2021. Interpretation des Klimaschutzgesetzes für die Waldbewirtschaftung verlangt adäquate Datenbasis - Reaktion auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik beim BMEL (vom 22.06.2021) <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/interpretation-des-klimaschutzgesetzes-fuer-die-waldbewirtschaftung-verlangt-adaequate-datenbasis-reaktion-auf-die-stellungnahme-des-wissenschaftlichen-beirats-fuer-waldpolitik-beim-bmel-vom-22062021>

WWF (2022): Alles aus Holz. <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/verantwortungsvollere-waldnutzung/alles-aus-holz>

Unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die hier eine teleologische Reduzierung als geboten ansieht, ist dies auch in der vorliegenden Konstellation so.

Der erkennende Senat hat diese Rechtsauffassung der Kläger in seinen Urteilen zu den Sofortprogrammen geteilt.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Dr. Caroline Douhaire LL.M.
(Rechtsanwältin)