

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. Silvia Ernst

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
douhaire@geulen.com
ernst@geulen.com

www.geulenklinger.com

8. März 2021

Klage

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen Dr. Reiner Geulen, Prof. Dr. Remo Klinger, Dr. Caroline Douhaire & Dr. Silvia Ernst, Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
diese vertreten durch die Bundeskanzlerin,
Bundeskanzleramt,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

-Beklagte-

wegen: Einhaltung der maximal zulässigen Treibhausgasemissionsmengen nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz und dem Klimaschutzplan 2050

Vorläufiger Streitwert: 20.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

Der Kläger hat bereits am 11. September 2020 beim hiesigen Gericht Klage erhoben, um für den Verkehrssektor die rechtlich gebotene Verstärkung der Klimaschutzbemühungen der Beklagten auf gerichtlichem Wege durchzusetzen (Az.: 11 A 22/20).

Da die Beklagte jedoch hinsichtlich weiterer Wirtschaftssektoren ausreichende Maßnahmen zur Emissionsreduzierung unterlässt, sieht sich der Kläger gezwungen, ein geeignetes Handeln der Beklagten auch insoweit gerichtlich einzufordern.

Namens und in Vollmacht des Klägers (Anlage K 1) erheben wir daher

Klage

und werden beantragen:

1.

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Klimaschutzprogramm** aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die Jahresemissionsmengen an Treibhausgasen nach §§ 3 i.V.m. 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 Bundes-Klimaschutzgesetz in den nachfolgend genannten Sektoren der Anlage 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes jeweils eingehalten werden, so dass

im Sektor „Energiewirtschaft“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **268,5** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2022 nicht mehr als **257** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2023 nicht mehr als **246,75** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2024 nicht mehr als **236,5** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2025 nicht mehr als **226,25** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2026 nicht mehr als **216** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2027 nicht mehr als **205,75** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2028 nicht mehr als **195,5** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2029 nicht mehr als **185,25** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **175** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent.

im Sektor „Industrie“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **182** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als **177** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als **172** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als **168** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als **163** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als **158** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als **154** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als **149** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2029 nicht mehr als **145** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **140** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

im Sektor „Gebäude“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **113** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als **108** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als **103** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als **99** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als **94** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als **89** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als **84** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als **80** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2029 nicht mehr als **75** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **70** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

im Sektor „Landwirtschaft“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **68** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2022 nicht mehr als **67** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2023 nicht mehr als **66** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2024 nicht mehr als **65** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2025 nicht mehr als **64** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2026 nicht mehr als **63** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2027 nicht mehr als **61** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2028 nicht mehr als **60** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2029 nicht mehr als **59** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **58** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent

emittiert werden.

2. Hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Klimaschutzprogramm** aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die Jahresemissionsmengen an Treibhausgasen nach §§ 3 i.V.m. 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 Bundes-Klimaschutzgesetz in den nachfolgend genannten Sektoren der Anlage 1 Bundes-Klimaschutzgesetz jeweils eingehalten werden, so dass

im Sektor „Energiewirtschaft“:

- im Jahr 2022 nicht mehr als **257** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **175** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

im Sektor „Industrie“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **182** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als **177** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als **172** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als **168** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als **163** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als **158** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als **154** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als **149** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

- im Jahr 2029 nicht mehr als **145** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **140** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

im Sektor „Gebäude“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **113** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als **108** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als **103** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als **99** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als **94** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als **89** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als **84** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als **80** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2029 nicht mehr als **75** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **70** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

im Sektor „Landwirtschaft“:

- im Jahr 2021 nicht mehr als **68** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2022 nicht mehr als **67** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2023 nicht mehr als **66** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2024 nicht mehr als **65** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2025 nicht mehr als **64** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2026 nicht mehr als **63** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2027 nicht mehr als **61** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2028 nicht mehr als **60** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent
- im Jahr 2029 nicht mehr als **59** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als **58** Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent

emittiert werden.

3. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Klimaschutzprogramm** aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die nationalen Treibhausgasemissionen gemäß § 3 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz **bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 %** gegenüber 1990 anhand eines linearen Minderungspfades reduziert werden.

4. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Klimaschutzprogramm** aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die nationalen Treibhausgasemissionen gemäß § 3 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz **bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 %** gegenüber 1990 reduziert werden.

5. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, das geeignet ist, anhand eines linearen Minderungspfades **bis zum Jahr 2030** gegenüber 1990 die nationalen Treibhausgasemissionen

- im Sektor „Energiewirtschaft“ um mindestens 61 %,
- im Sektor „Gebäude“ um mindestens 66 %
- im Sektor „Industrie“ um mindestens 49% und
- im Sektor „Landwirtschaft“ um mindestens 31%

zu reduzieren.

6. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, das geeignet ist, **bis zum Jahr 2030** gegenüber 1990, die nationalen Treibhausgasemissionen

- im Sektor „Energiewirtschaft“ um mindestens 61 %,
- im Sektor „Gebäude“ um mindestens 66 %
- im Sektor „Industrie“ um mindestens 49% und
- im Sektor „Landwirtschaft“ um mindestens 31%

zu reduzieren.

7. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, das geeignet ist, die nationalen Treibhausgasemissionen **bis zum Jahr 2030** insgesamt **um 55 %** anhand eines linearen Minderungspfades gegenüber 1990 zu reduzieren.

8. Weiter hilfsweise:

Die Beklagte wird verurteilt, ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, das geeignet ist, die nationalen Treibhausgasemissionen **bis zum Jahr 2030** insgesamt **um 55 %** gegenüber 1990 zu reduzieren.

Vorbemerkung

Der anthropogene Klimawandel bedroht Menschen und Ökosysteme weltweit und gefährdet die Lebensgrundlagen heutiger und kommender Generationen. Es steht zu befürchten, dass sich die Erde bis Ende des Jahrhunderts um katastrophale 3° bis 4°C erwärmen wird. Die bisher beschlossenen, unzureichenden Klimaschutzmaßnahmen vermögen dies nicht zu verhindern. Dabei steigt vor allem kontinuierlich die Wahrscheinlichkeit, dass sogenannte „Kippunkte“ im Klimasystem überschritten werden, jenseits derer sich die klimatischen Bedingungen weltweit irreversibel und unkontrollierbar verändern könnten. Damit stünde die Bewohnbarkeit unseres Planeten und zugleich die Existenz der Menschheit in Frage.

Dies zu verhindern, hat sich die Weltgemeinschaft im Übereinkommen von Paris das Ziel gesetzt, die globale Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu halten und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen sind nicht geeignet, dass Deutschland denjenigen Anteil erbringt, der zur Erreichung dieses Ziels angemessen ist. Welche rechtlichen Konsequenzen dieses Versagen der Bundesregierung und des Gesetzgebers hat, wird aktuell in mehreren Verfassungsbeschwerden, die beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind und – nach der vorliegenden Terminvorschau des Bundesverfassungsgerichts – in diesem Jahr entschieden werden sollen.

Unabhängig davon fehlt es aber auch an ausreichenden Maßnahmen, mit denen diejenigen Ziele verwirklicht werden, die sich die Beklagte selbst gesetzt hat und die zwar für einen angemessenen Beitrag Deutschlands an der Bewältigung der Klimakrise unzureichend sind, gleichwohl aber als Mindestmaß eingehalten werden müssen.

Dies gilt explizit für das im Oktober 2019 beschlossene „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ (abrufbar unter

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klimamassnahmen-data.pdf?download=1>, **Anlage K 2**).

Auf Grundlage der dort genannten Maßnahmen können die zwischenzeitlich im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgelegten und damit gesetzlich verbindlichen jährlichen Reduktionsvorgaben für einzelne Sektoren (vor allem Energiewirtschaft, Verkehr, Industrie, Gebäude und Landwirtschaft, § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 i.V.m. Anlage 1 Nr. 1 bis 5 KSG) nicht erfüllt werden. Auch das Gesamtreduktionsziel (§ 3 Abs. 1 Satz 2 KSG) wird verfehlt. Dies wird durch zwei unabhängige Gutachten, erstellt einerseits im Auftrag des Bundesumwelt-, andererseits des Bundeswirtschaftsministeriums, bestätigt.

Die Unzulänglichkeit des bestehenden Klimaschutzprogramms der Beklagten war spätestens mit der Publikation der Gutachten im März 2020 offensichtlich. Gleichwohl hat die Beklagte bislang nichts unternommen, um sicherzustellen, dass die im Bundes-Klimaschutzgesetz normierten Ziele eingehalten werden. So verfehlt die Beklagte die unionsrechtlichen und bundesrechtlichen Zielsetzungen für den Zeitraum von 2021 bis 2030 – abgesehen von einem möglichen Einmaleffekt bedingt durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie – nach den vorliegenden Prognosen deutlich.

Da die verbindlichen unions- und völkerrechtlichen Klimaziele nationale Gesamtemissionen für die einzelnen Jahre beinhalten, erhebt der Kläger in Ergänzung der bereits für den Verkehrssektor erhobenen Klage (OVG 11 A 22/20) hiermit für weitere Sektoren (sowie hilfsweise zur Erreichung des Emissionsziels 2030) Klage.

Ein nationales Klimaschutzprogramm muss prognostisch alle Maßnahmen enthalten, mit denen die gesetzlich festgelegten Ziele mit prognostisch ausreichender Sicherheit erreicht werden. Der vorliegende Rechtsstreit will dies erreichen. Er ähnelt daher anderen Verfahren, die in der Europäischen Union geführt werden. Schon der Irische Supreme Court hat mit Urteil vom 31. Juli 2020 die irische Regierung zur Erarbeitung eines neuen Klimaplans bis 2050 verpflichtet, mit dem das 2015 beschlossene Ziel, die irischen CO₂-Emissionen bis 2050 um 80 % gegenüber 1990 zu senken, erreicht werden kann – der bisher erlassene Plan sei zu unkonkret und könne die Einhaltung des gesetzlich festgelegten Minderungsziels nicht gewährleisten (vgl. die Zusammenfassung des Urteils, beigefügt als **Anlage K 3**).

Unter Voranstellung einer **Gliederung** begründen wir die vorliegende Klage wie folgt:

Vorbemerkung	6
A. Sachverhalt.....	10
B. Rechtliche Würdigung.....	22
I. Zulässigkeit des Hauptantrags	23
1. Zuständigkeit des Obergerichtes.....	23
2. Statthafte Klageart.....	24
3. Bestimmtheit des Klageantrags	24
4. Klagebefugnis.....	25
a. Klagebefugnis gemäß UmwRG	25
b. Klagebefugnis aus dem Unionsrecht	27
5. Rechtsschutzbedürfnis	31
II. Begründetheit des Hauptantrags.....	32
1. Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung	32
2. Verstoß gegen umweltbezogene und entscheidungserhebliche Rechtsvorschriften	34
a. Verbindlichkeit der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele	34
aa. Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Gesamtziels.....	34
bb. Verbindliche Jahresemissionsmengen	35
cc. Keine Einschränkung der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen durch Flexibilitätsoptionen	38
(1) Glättung bzw. borrowing und banking.....	38
(2) Ankauf von Emissionsrechten.....	39
b. Verpflichtung zur Aufstellung eines zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzprogramms.....	40
aa. Allgemeine Herleitung der Verpflichtung	40
bb. Aktuelle Verpflichtung der Beklagten.....	44
c. Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch die Beklagte.....	45

aa.	Keine nachhaltige Emissionsreduktion in Folge der Corona-Pandemie..	45
bb.	Fehlende Eignung des bestehenden Klimaschutzprogramms zur Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen.....	46
(1)	Gutachterliche Ergebnisse bestätigen Zielverfehlung	46
(2)	Im Übrigen: Zu positive Annahmen im Klimaschutzprogramm	48
cc.	Verfügbarkeit weiterer Maßnahmen	54
3.	Zwischenergebnis.....	55
III.	Hilfsantrag zu 2.....	55
IV.	Hilfsanträge zu 3. und 4.....	56
V.	Hilfsanträge zu 5. bis 8.....	56
C.	Gesamtergebnis.....	57

A. Sachverhalt

Die Weltgemeinschaft hat sich mit dem im Jahr 2015 verabschiedeten Übereinkommen von Paris das Ziel gesetzt, die globale Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, Art. 2 Abs. 1 lit. a) Übereinkommen von Paris. Nur wenn dies gelingt, können die existentiell gefährdenden Auswirkungen des Klimawandels auf die Menschheit und Umwelt begrenzt und im besten Fall noch verhindert werden. Mit der Ratifikation dieses Abkommens hat sich Deutschland dazu verpflichtet, seine nationalen Treibhausgasemissionen im Einklang mit diesem Ziel kontinuierlich abzusenken und einen fairen und angemessenen Beitrag dazu zu leisten, dass global spätestens in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts Klimaneutralität erreicht wird (vgl. auch unsere Darstellung in der Klage für den Verkehrssektor, Az.: 11 A 22/20, S. 5 ff. der Klageschrift).

Vor diesem Hintergrund hat die Beklagte im November 2016 in ihrem „Klimaschutzplan 2050“ das Ziel festgelegt, die nationalen Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % gegenüber 1990 zu senken (Klimaschutzplan 2050, S. 8, **Anlage K 4**, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf).

Den einzelnen für die Emissionen relevanten Sektoren wurden dabei folgende spezifischen Reduktionsziele zugeordnet:

- Energiewirtschaft: 61-62%
- Gebäude: 66-67%
- Verkehr: 40-42%
- Industrie: 49-51%
- Landwirtschaft: 31-34%

(Klimaschutzplan 2050, Anlage K 4, Tabelle 2, S. 33).

Mit dem am 18. Dezember 2019 in Kraft getretenen Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) hat der Bundesgesetzgeber die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Klimaschutzziele normativ geregelt.

Zum einen wurde ein einheitliches nationales Klimaschutzziel festgelegt – nämlich eine Minderungsquote von mindestens 55% gegenüber dem Basisjahr 1990, schrittweise zu erfüllen bis zum Zieljahr 2030, vgl. § 3 Abs. 1 KSG.

Zum anderen hat er für die einzelnen emissionsrelevanten Sektoren jeweils für die Jahre 2020 bis 2030 maximal zulässige Jahresemissionsmengen festgelegt und so einen konkret einzuhaltenden Minderungspfad vorgegeben (vgl. § 4 i.V.m. Anlage 1 und Anlage 2 KSG). Dabei sind jeweils die *oberen* Zielwerte des oben dargestellten Rahmens des Klimaschutzplans 2050 umgesetzt worden. Einzige Ausnahme bildet dabei der Sektor Landnutzung, der zwar als Emissionsquelle, jedoch nicht als zur Minderung maßgeblicher Sektor eingeordnet wird, vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 KSG. Dementsprechend wird er in Anlage 1 aufgeführt, ohne dass in Anlage 2 verbindliche Jahresemissionsmengen zugewiesen würden.

Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG ordnet den Sektoren für das Jahr 2020 jeweils eine Jahresemissionsmenge von

- 280 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent – CO_{2e} (Energiewirtschaft)
- 186 Mio. Tonnen CO_{2e} (Industrie)
- 118 Mio. Tonnen CO_{2e} (Gebäude)
- 150 Mio. Tonnen CO_{2e} (Verkehr)
- 70 Mio. Tonnen CO_{2e} (Landwirtschaft)
- 9 Mio. Tonnen CO_{2e} (Abfallwirtschaft und Sonstiges)

zu, die bis zum Jahr 2030 beständig sinken soll.

Die Zielwerte für das Jahr 2030 belaufen sich damit auf:

- 175 Mio. Tonnen CO_{2e} (Energiewirtschaft)
- 140 Mio. Tonnen CO_{2e} (Industrie)
- 70 Mio. Tonnen CO_{2e} (Gebäude)
- 95 Mio. Tonnen CO_{2e} (Verkehr)
- 58 Mio. Tonnen CO_{2e} (Landwirtschaft)
- 5 Mio. Tonnen CO_{2e} (Abfallwirtschaft und Sonstiges).

Addiert man alle Zielwerte aus Anlage 2 KSG, ergibt sich das Gesamtziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen für die betroffenen Sektoren

- bis zum Jahr 2020 auf 813 Mio. t CO₂,
- bis zum Jahr 2025 auf 730,9 Mio. t CO₂ und
- bis zum Jahr 2030 auf 613,7 Mio. t CO₂.

Dabei sind für den Sektor der Energiewirtschaft in Anlage 2 nur Werte für die Jahre 2020, 2022 und 2030 angegeben worden, sodass die übrigen Werte gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG linear berechnet werden müssen („möglichst stetig“).

Das KSG dient zugleich der Umsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen zum Klimaschutz (vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/14337, S. 19). Denn auch die EU hat das Pariser Abkommen ratifiziert und sich bzw. ihre Mitgliedstaaten zu dessen Umsetzung verpflichtet. Daher hat sich die EU das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2030 die Gesamtemissionen der EU insgesamt um 40% gegenüber 1990 bzw. um 30% gegenüber 2005 zu senken. Geregelt wurde dies mit der Europäischen Verordnung (EU) Nr. 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 (EU-Klimaschutzverordnung) (vgl. Erwägungsgrund 1 und 3 sowie Art. 1).

Dabei sollen die unter den Emissionshandel (ETS) fallenden Sektoren (Energiewirtschaft und Teile der Industrie) einen Reduktionsanteil von 43% gegenüber 2005 tragen. Die verbleibende Reduktion von EU-weit 30% gegenüber 2005 soll in den nicht vom ETS erfassten Sektoren (Verkehr, Gebäude, Teile der Industrie, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) erzielt werden (vgl. Erwägungsgrund 2 der EU-Klimaschutzverordnung). Für diesen *Nicht-ETS-Bereich* sieht die EU-Klimaschutzverordnung eine lineare Minderung vor (vgl. Art 4 Abs. 2) sowie verbindliche *nationale* Minderungsziele vor, differenziert dabei jedoch nicht weiter nach einzelnen Sektoren. Deutschland wird gemäß Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der EU-Klimaschutzverordnung verpflichtet, die Emissionen im Nicht-ETS-Bereich bis zum Jahr 2030 um -38% gegenüber 2005 zu reduzieren, dies gemäß Art 4 Abs. 2 entlang eines linearen Minderungspfads.

Umgerechnet bedeutet dies gegenüber dem Basisjahr 1990 laut Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit – Bundesumweltministerium – für Deutschland eine Verpflichtung zur Gesamtminderung der Emissionen (also ETS- und Nicht-ETS-Bereich addiert) um insgesamt etwa -53% (Mitteilung des

Bundesumweltministeriums „Deutschlands Rolle im europäischen Klimaschutz“, **Anlage K 5**, abrufbar unter <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/eu-klimapolitik/>).

Die sowohl im KSG, als auch im Unionsrecht festgelegten Minderungsziele bleiben allerdings weit hinter dem zurück, was der Sachverständigenrat für Umwelt zur Erreichung der Vorgaben des Übereinkommens von Paris für erforderlich hält. In seinen Berechnungen ermittelte dieser ein maximales „zur Verfügung stehendes“ CO₂-Budget von lediglich etwa der Hälfte derjenigen Emissionsmengen, die mit den deutschen Klimaschutzziele angestrebt werden (vgl. Zusammenfassung des Jahresberichts 2020, **Anlage K 6**, S. 5). Umgekehrt folgt daraus, dass die Vorgaben des Pariser Abkommens nur dann erfüllt werden können, wenn die Emissionsreduktionen nahezu doppelt so hoch ausfallen, als im KSG vorgesehen.

Auch eine Studie der Agora Verkehrswende hat ermittelt, dass Deutschland zur Einhaltung der Vorgaben des Pariser Übereinkommens die Emissionen nicht nur im Verkehrssektor, sondern sektorübergreifend deutlich stärker vermindern muss, als im KSG bislang vorgesehen („Auf dem Weg nach Paris – Implikationen des Paris-Abkommens für den Klimaschutzbeitrag des Verkehrs, Zusammenfassung“, **Anlage K 7**, S. 3, 9 und 10).

Angesichts dieser erheblichen Ambitionsücke (wegen der aktuell mehrere Verfassungsbeschwerden, u.a. zwei durch den Unterzeichnenden vertretene und durch den Kläger des vorliegenden Rechtsstreits unterstützte Verfassungsbeschwerden zählen) ist es umso dramatischer, dass Deutschland voraussichtlich nicht einmal die (unzureichenden) Zielvorgaben des KSG und der EU-Klimaschutzverordnung einhalten kann:

Bereits im Jahr 2018 prognostizierte eine Studie der Agora Energiewende, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus der EU-Klimaschutzverordnung für 2020 in den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Gebäude, und für Teile der Industrie deutlich verfehlen wird („Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt“, **Anlage K 8**, S. 3 und 7).

Der Gesetzgeber ging in der Begründung zum KSG davon aus, dass Deutschland sein nationales Klimaschutzziel schon für 2020 deutlich verfehlen wird. Ebenfalls gab er an, dass erhebliche Lücken zur Einhaltung der für die einzelnen Sektoren festgelegten Jahresemissionsmengen bis 2030 der Anlage 2 KSG verbleiben (BT-Drs. 19/14337, S. 17

und 23; von dieser Prognose ausgenommen ist die voraussichtliche Emissionsmenge im Bereich der Industrie für das Jahr 2020).

Der im August 2020 veröffentlichte Klimaschutzbericht 2019 prognostizierte bereits, dass das Zwischenziel einer Reduzierung der deutschen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40% gegenüber 1990 mit den bisher ergriffenen Maßnahmen nicht erreicht, vielmehr um rund 4,3% verfehlt werde (Klimaschutzbericht 2019 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, **Anlage K 9**, Zusammenfassung auf S. 9).

Zwar werden die Emissionen in einigen Sektoren in Folge der Corona-Pandemie im Jahr 2020, ggf. auch noch im laufenden Jahr 2021, tatsächlich geringer ausfallen als bislang erwartet. So ist einer weiteren Studie der Agora Energiewende aus März 2020 zufolge für das Jahr 2020 mit einem Rückgang der Emissionen von mindestens 50 Mio. Tonnen CO_{2e} gegenüber 2019 zu rechnen, je nach Art und Dauer der zur Eindämmung der Pandemie vorgesehenen Einschränkungen („Auswirkungen der Corona-Krise auf die Klimabilanz Deutschlands“, **Anlage K 10**, S. 13). Es ist somit wahrscheinlich, dass in einigen Sektoren die für das Jahr 2020 vorgesehene Jahresemissionsmenge eingehalten wird. Auch für das Jahr 2021 kann eine unerwartete Zielerreichung nicht ausgeschlossen werden. Hierbei würde es sich jedoch um einen Einmaleffekt der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie handeln, der zu keiner dauerhaften Treibhausgasreduktion führen wird. Insbesondere steht zu befürchten, dass klimaschutzrelevante Investitionen nunmehr nur zurückhaltend getätigt werden. Dabei könnte die einmalige Emissionsreduktion aufgrund der Pandemie nach deren Beendigung sogar ins Gegenteil verkehrt werden, etwa weil dringend notwendige Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen unterlassen werden bzw. deren Umsetzung zurückgestellt wird. Für Emissionen u.a. des Verkehrssektors ist zudem davon auszugehen, dass diese nach der Corona-Krise wieder stark ansteigen werden.

Es bedarf somit trotz und vielleicht gerade wegen der Corona-Krise *wirksamer* Klimaschutzmaßnahmen zur *nachhaltigen* Senkung der Treibhausgasemissionen in allen maßgeblichen Sektoren.

Diese weiterhin aktuelle Notwendigkeit zeigt sich nicht zuletzt dadurch, dass sich die EU-Staats- und Regierungschefs noch im Dezember 2020 – trotz der allgegenwärtigen Pandemielage – darauf verständigt haben, das EU-Klimaziel für das Jahr 2030 von aktuell mindestens 40 % auf mindestens 55 % gegenüber 1990 anzuheben, so wie es die

ationale Vorschrift des § 3 Abs. 1 KSG vorsieht. Diese Einigung auf EU-Ebene basiert auf einem Vorschlag der Europäischen Kommission, der im September 2020 im Rahmen des sogenannten Klimazielplan 2030 gemeinsam mit einer ausführlichen Folgenabschätzung veröffentlicht wurde. Auf dem Umweltrat am 17. Dezember 2020 wurde zudem beschlossen, dass das neue EU-Klimaziel für das Jahr 2030 als aktualisierter EU-Klimaschutzbeitrag noch in 2020 an die Vereinten Nationen übermittelt werden soll, wie im Übereinkommen von Paris vorgesehen. Die neue sogenannte NDC ("Nationally Determined Contribution") wurde am 18. Dezember 2020 beim UN-Klimarahmensekretariat hinterlegt (vgl. die Mitteilung des Bundesumweltministeriums „Klima- und Energiepolitik der Europäischen Union“, Anlage K 5, abrufbar unter <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/eu-klimapolitik/>).

Im Rahmen des European Green Deal wird über die Verabschiedung eines Europäischen Klimagesetzes verhandelt, das das Ziel der unionsweiten Treibhausgasneutralität bis 2050 verbindlich festschreiben soll. Dabei soll das EU- Klimagesetz ein neues Klimaziel für 2030 rechtlich verankern und Maßnahmen für eine erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel und für ein regelmäßiges Fortschrittmontoring auf dem Weg zur Klimaneutralität 2050 regeln.

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Bemühungen der Beklagten zur Senkung der nationalen Treibhausgasemissionen unzureichend. Schon die tatsächlich realisierte Minderungswirkung der im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (verabschiedet im Jahr 2014) verankerten Maßnahmen blieb für einige Sektoren weit hinter dem ursprünglich prognostizierten Minderungspotential zurück. Beabsichtigt war eine Minderung der Treibhausgasemissionen für 2020 um insgesamt 40 % gegenüber 1990. Tatsächlich wurden lediglich 35,7 % reduziert (siehe Klimaschutzbericht 2019, Anlage K 9, Zusammenfassung auf S. 9).

Zwar hat die Beklagte mit Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019 das Klimaschutzprogramm 2030 erlassen, um die im KSG verankerten und seinerzeit bereits im Gesetzgebungsprozess befindlichen Klimaschutzziele zu erreichen. Jedoch genügen die hier für die einzelnen Sektoren vorgesehenen Maßnahmen (Anlage K 2; vgl. Zusammenfassung S. 20-23, Tabelle 1) weder, um die jeweils festgelegten sektorspezifischen Reduktionsverpflichtungen zu erfüllen, noch um das Gesamtreduktionsziel zu erreichen. Dies ist der Grund für die hier erhobene Klage.

In dem Programm wurden für die einzelnen Sektoren u.a. folgende Maßnahmen festgelegt:

Für die Energiewirtschaft (S. 31 ff.):

- Schrittweise Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung
- Ausbau der erneuerbaren Energien auf 65 % Anteil am Bruttostromverbrauch bis 2030
- Wärmenetze zunehmend auf erneuerbare Energien und unvermeidbare Abwärme umstellen
- Energieeffizienzstrategie 2050
- Investitionsprogramm – Energieeffizienz und Prozesswärme aus erneuerbaren Energien in der Wirtschaft

Für den Gebäudesektor (S. 49 ff.):

- Steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung
- Bundesförderung für effiziente Gebäude einschließlich einer Austauschprämie für Ölheizungen
- Förderung der seriellen Sanierung
- Energetische Stadtsanierung
- Klimaschutz durch städtische Nachverdichtung
- Energieeffizienzstrategie 2050

Für den Verkehrssektor (S. 61 ff.):

- CO₂-Bepreisung ab 2021
- Erhöhung der Kaufprämien für (teil)elektrische Pkw und eine Absenkung der Dienstwagensteuer für rein elektrische Pkw
- Beschleunigter Aufbau der Ladesäuleninfrastruktur für Elektromobilität
- Reduktion der Mehrwertsteuer auf Bahntickets

Im Bereich der Industrie (S. 86 ff.):

- Investitionsprogramm – Energieeffizienz und Prozesswärme aus erneuerbaren Energien in der Wirtschaft
- Wettbewerbliche Ausschreibungen für Energieeffizienz: Förderprogramm
- Ressourceneffizienz und -substitution
- Beschleunigte Umsetzung von Maßnahmen aus dem Energieaudit und den Energiemanagementsystemen (EMS) und wirksame Fortschreibung des Spitzenausgleichs
- EU-Ökodesign-Richtlinie – Ausweitung von Mindeststandards
- Programm CO₂-Vermeidung und -Nutzung in Grundstoffindustrien
- Automobilindustrie: Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher (Batteriezellfertigung)

Im Bereich der Landwirtschaft (S. 102 ff.):

- Senkung der Stickstoffüberschüsse einschließlich Minderung der Ammoniakemissionen
- Stärkung der Vergärung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und landwirtschaftlichen Reststoffen
- Ausbau des Ökolandbaus
- Verringerung der Treibhausgasemissionen in der Tierhaltung

Abfallwirtschaft und sonstiges (S. 121 ff.):

- Förderprogramm zur Ausweitung der Deponiebelüftung und Optimierung der Gasfassung

Auch für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft wurden Maßnahmen eingeplant (S. 124 f.), wobei keine verbindlichen Jahresemissionsmengen gelten und der Sektor nach der Planung der Beklagten nicht zur Erreichung des Gesamt-Klimaschutzziels aus § 3 Abs. 1 KSG herangezogen werden soll, vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 und Anlage 2 KSG.

Zur Beurteilung des Wirkungspotentials der im Klimaschutzprogramm 2030 festgelegten Maßnahmen haben das Bundesumwelt- und das Bundeswirtschaftsministeriums vorab jeweils ein Gutachten in Auftrag gegeben.

Beide Gutachten belegen, dass die Maßnahmen nicht ausreichen, um die in Anlage 2 KSG festgelegten Jahresemissionsmengen einzuhalten und somit auch nicht, um das Gesamtminderungsziel von 55% bis 2030 zu erreichen.

Da in diesen Analysen die Auswirkungen der Corona-Krise nicht berücksichtigt wurden, sind die nachfolgend zitierten Zahlen unter dem zweifachen Vorbehalt zu sehen, dass aufgrund der Pandemie die Treibhausgasemissionen einerseits im Jahr 2020 voraussichtlich etwas geringer ausfallen, andererseits nach Beendigung der Krise aber umso mehr ansteigen könnten.

Die erste und vom Bundesumweltministerium in Auftrag gegebene Studie des Öko-Instituts e.V. aus dem Jahr 2019, wiedergegeben im Kurzbericht „Climate Change 12/20, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030“ des Umweltbundesamtes, kommt zu dem Ergebnis, dass auf Grundlage der im bestehenden Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen sektorübergreifend die Klimaziele nicht erreicht werden. Dies gilt weder für die im KSG festgelegten Ziele noch für die Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung (Anlage K 11, S. 20 f., abrufbar unter

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-03-05_climate-change_12-2020_treibhausgasminderungswirkungen-klimaschutzprogramm-2030.docx_.pdf).

Für das Zieljahr 2030 ergeben die Berechnungen einen Bedarf an zusätzlichen Einsparungen von insgesamt 122,8 Mio. t CO_{2e}, um das im KSG verankerte Gesamtziel zu erreichen (Anlage K 11, Tabelle 10 auf S. 27).

Unter Zugrundelegung der (erwarteten) Wirkung der Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 wird in dem Gutachten für das Jahr 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 51 % auf knapp 614 Mio. t CO_{2e} berechnet. Das Gesamtziel des KSG (Minderung um mindestens 55 % gemäß § 3 Abs. 1 KSG bzw. Minderung auf insgesamt 543 Mio. t CO_{2e} (56,6 %) gemäß Anlage 2 zu § 4 des KSG) wird nach dem Ergebnis des Gutachtens somit verfehlt. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Sektorenziele des Klimaschutzplans 2050, mit Ausnahme lediglich des Sektors „Abfallwirtschaft“, der nicht zum Gegenstand der vorliegenden Klage gemacht wird.

Diese Ergebnisse gehen deutlich aus der folgenden, dem Gutachten entnommenen Tabelle hervor:

Tabelle 7: Treibhausgasemissionen im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr (Jan 2020)), 1990-2035

Sektor	1990	2005	2010	2016	2017*	2018*	2020	2025	2030	2035
	Mio. t CO _{2e}									
Energiewirtschaft	466,4	397,4	369,4	343,4	322,5	305,1	299,5	241,0	186,1	132,1
Industrie	283,8	191,6	188,5	188,2	197,7	194,9	174,9	160,7	143,4	133,0
Gebäude	209,7	153,9	148,5	130,0	123,4	116,6	124,8	105,4	86,8	69,3
Verkehr	163,3	159,9	153,0	165,6	167,9	162,3	166,3	150,0	128,4	103,7
Landwirtschaft	90,0	69,2	68,7	71,8	72,6	69,8	69,6	67,1	64,1	64,0
Abfallwirtschaft und Sonstiges	38,4	21,2	14,6	10,5	10,2	9,7	8,6	6,6	4,9	3,8
Gesamt	1251,6	993,1	942,8	909,4	894,3	858,4	843,9	730,9	613,7	505,9
Änderung ggü. 1990 in %	0,0	-20,7	-24,7	-27,3	-28,8	-31,5	-32,6	-41,6	-51,0	-59,6
Nachrichtlich										
LULUCF	-31,3	-12,1	-16,4	-14,5	-26,6	-26,9	29,5	9,5	16,3	15,2
Internationaler Luft- und Seeverkehr	18,6	30,1	32,5	34,7	36,0	34,7	34,5	35,9	37,3	37,6
Änderung ggü. 1990										
Gesamt inkl. nachrichtlich	1238,9	1011,2	958,9	929,7	903,6	866,1	907,9	776,4	667,3	558,7
Änderung ggü. 1990 in %	0,0 %	-18,4	-22,6	-25,0	-27,1	-30,1	-26,7	-37,3	-46,1	-54,9

(Anlage K 11, Tabelle 7 auf S. 23)

Den Berechnungen zufolge bleibt danach gegenüber den Zielen der Anlage 2 zu § 4 KSG eine Lücke von nicht erreichten Einsparungen in Höhe von **30,9 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2020), **53,65 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2025) und **70,7 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2030; siehe dazu auch Anlage K 11, Tabelle 9, S. 26).

In dem Gutachten wird prognostiziert, dass unter Berücksichtigung der im aktuellen Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen die unionsrechtlichen Reduktionsziele nicht erreicht werden. Wie die im folgende Grafik zeigt, werden die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung für den Zeitraum von 2021 bis 2030 deutlich verfehlt, so dass die Differenzmenge an gegenüber dem unionsrechtlich determinierten Klimaziel unzulässigerweise emittierter Treibhausgase im Laufe der Dekade bis zum Jahr 2030 auf 46 Mio. t CO_{2e} anwächst:

Abbildung 2: Treibhausgasemissionen im ESR-Sektor

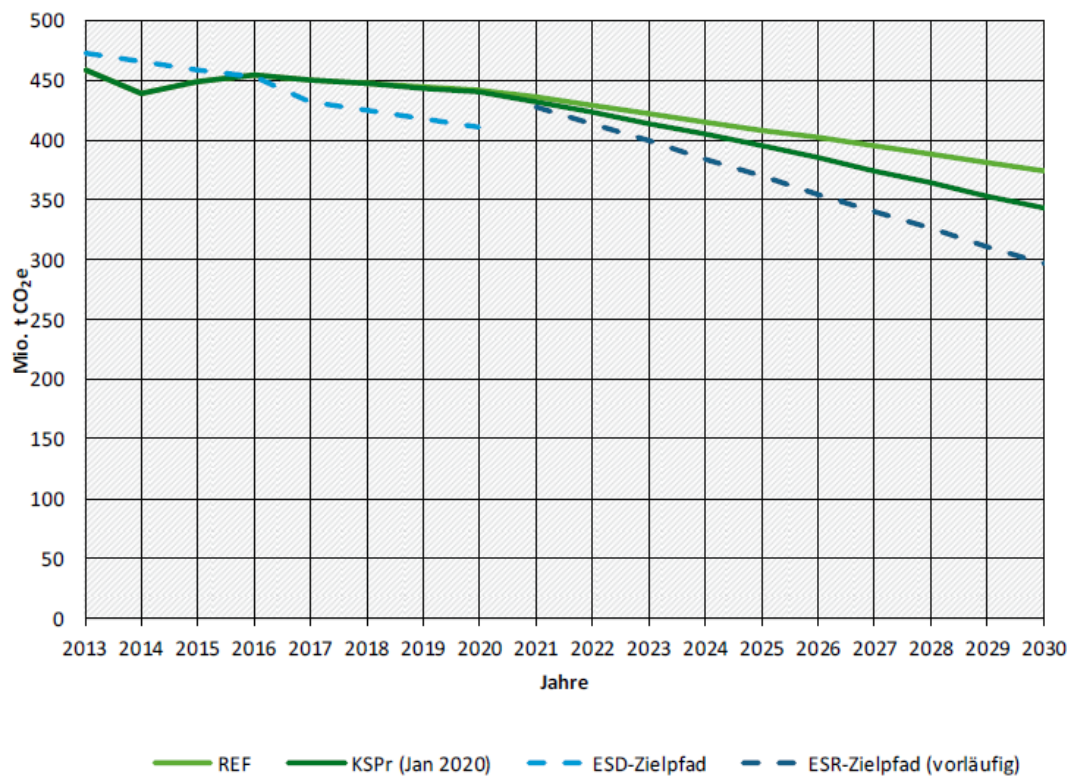


Tabelle 11: Vergleich der Szenarienergebnisse mit den Klimaschutzzielen für den ESR-Bereich

Jahr	Emissionsziel	Modellierte Emissionen		Abweichung vom Emissionsziel		
		REF	KSPR (Jan 2030)	REF	KSPR (Jan 2030)	
Mio. t CO _{2e}						
2020	ESD-Ziel:	410,9	442,1	440,9	31,2	30,0
2025	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	369,6	408,5	396,0	37,7	25,2
2030	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	296,2	374,2	342,5	78,0	46,3

Quelle: (European Commission (EC) 2013), (European Commission (EC) 2017), (Öko-Institut 2019), Berechnungen Öko-Institut

(Anlage K 11, S. 16, Abbildung 2 und S. 29, Tabelle 11; „ESR“ bedeutet dabei „Effort-Sharing-Regulation“, womit die Nicht-ETS Sektoren gemeint sind, also der Anwendungsbereich der EU-Klimaschutzverordnung in Abgrenzung zum Bereich des Emissionszertifikate-Handels, siehe S. 28)

Der darauf aufbauende, ausdifferenzierte Bericht des Umweltbundesamtes (Climate Change 33/2020, „Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung“, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/abschaetzung-der-treibhausgasminderungswirkung-des>, **Anlage K 12**) bestätigt diese Ergebnisse (S. 29 ff.) und schlüsselt sie im Folgenden nach Sektor und Maßnahmen auf.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die zweite und vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie der Prognos AG (**Anlage K 13**, abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/klimagutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

Nach den Berechnungen dieser Studie werden die Treibhausgasemissionen im Szenario des bestehenden Klimaschutzprogramms sektorübergreifend bis zum Jahr 2030 lediglich auf 598 Mio. t CO_{2e} reduziert, was gegenüber dem Basisjahr 1990 einer Reduktion um nur 52,2 % entspricht (siehe Abbildung 27, S. 68).

Im Ergebnis werden alle Sektorziele verfehlt, mit Ausnahme des Sektors Abfall (Tabelle 12, S. 69):

Tabelle 12: Vergleich Sektorziele KSG und Szenario mit Klimaschutzplan
Zielerreichung in Bezug auf die zwischen 1990 und 2030 angestrebte Minderung

Sektor	Szenario KSP 2030	Sektorziele KSG 2030	Abweichung 2030	Zielerreichungs- grad in 2030
	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Mio. t CO ₂ eq	Prozent
Energiewirtschaft	183	175	8	97 %
Industrie	143	140	3	98 %
Gebäude	78	70	8	94 %
Verkehr	125	95	30	56 %
Landwirtschaft	64	58	6	82 %
Abfälle	5	5	0	100 %
Summe Sektorziele	598	543	55	92 %
Gesamtziel KSP (-55 % ggü. 1990)	598 (-52,2 %)	562	36	95 %

Vorgabe der Ziele bezieht sich auf die Emissionen im Jahr 2030

Quelle: eigene Berechnungen (Prognos 2020) basierend auf AG Energiebilanz 2018, Emissionen von Landwirtschaft und Abfall basierend auf Öko-Institut 2020

Am größten sind danach die Zielverfehlungen in den Sektoren Verkehr (30 Mio. t CO_{2e}), Gebäude (8 Mio. t CO_{2e}) und bei der Landwirtschaft (6 Mio. t CO_{2e}). Bei der Abfallwirtschaft wird das Ziel nur knapp erreicht. In Prozentzahlen ausgedrückt prognostiziert die Studie, dass die im Zeitraum 1990 bis 2030 tatsächlich erzielten Emissionsreduktionen im Sektor Landwirtschaft nur 82 % der im KSG vorgegebenen Einsparung darstellen. Für den Verkehrssektor wird sogar nur ein „Zielerreichungsgrad“ von 56 % berechnet. Die übrigen Sektoren erreichen etwas höhere Grade: Gebäude (94 %); Industrie (98 %); Energiewirtschaft (97 %). Eine knappe, 100%ige Zielerreichung wird lediglich für den Sektor Abfälle prognostiziert.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Ergebnisse beider Gutachten in der folgenden Übersicht dargestellt:

THG-Emissionen in Mio. t CO ₂ -Äq.	Inventardaten		Abschätzung BMU/UBA Vorhaben (Öko-Institut e.V.)		Abschätzung BMWi Vorhaben (Prognos AG)		KSG Ziel	Nachrichtlich: oberer Wert der KSP-Spanne
	1990	2018	2025	2030	2025	2030	2030	2030
Energie	466	305	241	186	255	183	175	183
Gebäude	210	117	105	87	96	78	70	72
Verkehr	164	162	150	128	151	125	95	98
Industrie	284	195	161	143	158	143	140	143
Landwirtschaft	90	70	67	64	68	64	58	61
Abfall	38	10	7	5	7	5	5	5
Summe	1251	858	731	614	734	598		562
Minderung ggü. 1990 in % (gerundet)		31	42	51	41	52		55

Ausgehend von diesem Sachverhalt beantragte der Kläger mit Schreiben vom 8. Dezember 2020 bei der Beklagten, ein Klimaschutzprogramm aufzustellen, welches geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2 KSG für die einzelnen Sektoren festgelegten Jahresemissionsmengen zu gewährleisten (**Anlage K 14**).

Die Beklagte hat hierauf nicht reagiert.

B. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

Dem Kläger geht es in der Sache darum, dass die Beklagte einen Plan oder ein Programm aufstellt, dessen Maßnahmen geeignet sind, die völker- und unionsrechtlich sowie bundesrechtlich verankerten Klimaziele zu erreichen. Damit begehrt er in der Sache ein programmatisches bzw. planvolles Vorgehen der Beklagten, welches diejenigen Maßnahmen vorsieht, die hinreichend wirksam sind, um die Treibhausgasemissionen tatsächlich entsprechend den rechtlichen Verpflichtungen sowohl bzgl. der einzelnen Sektoren, als auch der Gesamtemissionsmenge zu reduzieren.

Vor diesem Hintergrund sind die mit der Klageschrift haupt- und hilfsweise gestellten Leistungsanträge zu verstehen. Ob sich die Begründetheitsprüfung der Klage im

Folgenden primär an § 2 Abs. 4 UmwRG zu orientieren hat oder an den einschlägigen materiell-rechtlichen Normen bzw. an völker-, unions- und bundesrechtlichen Vorgaben zu messen ist, halten wir für letztlich nicht entscheidend.

Sollte der Senat angesichts dieses so beschriebenen Streitgegenstands andere oder anders spezifizierte Klageanträge für sachdienlich halten, bitten wir um einen entsprechenden richterlichen Hinweis.

Dies gilt auch für die Frage, ob die Hilfsanträge zu 5. bis 8. statt als Hilfsanträge als Hauptantrag zu 2. (mit zwei dem Hauptantrag zu 1. folgenden Hilfsanträgen) zu stellen sein sollten.

Wir sind uns zwar bewusst, dass es Sache des anwaltlich vertretenen Klägers ist, prozessual hinreichende Anträge zu stellen. Da es sich bei diesem Rechtsstreit jedoch um eine prozessual grundlegend neue Rechtslage handelt, gehen wir davon aus, dass diese Bitte dem § 86 Abs. 3 VwGO entspricht.

I. Zulässigkeit des Hauptantrags

Die Klage ist in ihrem Hauptantrag zulässig.

1. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ist sachlich und örtlich zuständig.

Die sachliche Zuständigkeit folgt aus § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG, wonach das Oberverwaltungsgericht für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im ersten Rechtszug zuständig ist.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a) i.V.m. Satz 2 UmwRG ist das Gesetz anzuwenden auf Entscheidungen bzw. das Unterlassen von Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen i.S.v. § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann.

Dies ist hier der Fall.

Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG sind in Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG aufgeführt. Soweit Ziffer 2 der Anlage 5 (im Gegensatz zu Ziffer 1) daran anknüpft, dass die Pläne und Programme eine rahmensetzende Funktion im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG aufweisen, ist diese Voraussetzung erfüllt. Das Klimaschutzprogramm im Sinne von § 9 KSG setzt einen Rahmen über die Zulässigkeit einer Vielzahl von in Anlage 1 UVPG aufgeführten UVP-pflichtigen Vorhaben, je nach Sektor u.a. für Energievorhaben im Sinne von Ziffer 1, landwirtschaftliche Vorhaben im Sinne von Ziffer 7 oder auch Verkehrsvorhaben im Sinne der Ziffer 14 (vgl. zur Rahmensetzung bei Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020, – 7 C 3/19 –, juris Rn. 22 f.).

Die örtliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg folgt aus § 7 Abs. 2 UmwRG, nach dem bei länderübergreifenden Plänen und Programmen das Oberverwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Behörde, die die Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms getroffen hat, ihren Sitz hat. Klimaschutzprogramme im Sinne von § 9 KSG werden nach Abs. 1 dieser Vorschrift durch die Bundesregierung beschlossen. Sitz des Verfassungsorgans Bundesregierung ist gemäß § 3 Abs. 1 Berlin/Bonn-Gesetz die Bundeshauptstadt Berlin.

2. Statthafte Klageart

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft, da der Kläger die Aufstellung eines Klimaschutzprogramms begehrt. Ein solches ist weder Verwaltungsakt noch Rechtsnorm.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist der Anspruch auf Erlass eines Plans, der – wie das Klimaschutzprogramm – seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist, im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 18). Diese Grundsätze gelten auch nach der Novellierung des UmwRG (BT-Drs. 18/9526, S. 42).

3. Bestimmtheit des Klageantrags

Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt.

Für die Bestimmtheit eines Klageantrags ist angesichts des planerischen Gestaltungsspielraums der Exekutive bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Planung die Angabe des

verbindlichen Ziels ausreichend (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 54 f.; VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18 –, juris Rn. 52).

Der eingangs gestellte Klageantrag genügt diesen Bestimmtheitsanforderungen, da er die durch das Klimaschutzprogramm zu erreichenden Jahresmengen bzw. Reduktionsvorgaben benennt.

4. Klagebefugnis

Der Kläger ist sowohl nach den nationalen Vorschriften des UmwRG als auch unmittelbar auf Grundlage des Unionsrechts klagebefugt (vgl. bereits unsere Klage bzgl. des Verkehrssektors, Az.: 11 A 22/20, S. 14 ff. der Klageschrift).

a. Klagebefugnis gemäß UmwRG

Die Klagebefugnis ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. b) UmwRG.

Hiernach kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG einlegen, wenn sie zur Beteiligung (am Verwaltungsverfahren) berechtigt war und sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist, und sie des Weiteren geltend macht, dass die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften verletzt, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Zudem muss die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend gemacht werden.

Diese Voraussetzungen sind erfüllt.

Wie oben unter B.I.1.a. ausgeführt, handelt es sich bei der Aufstellung des Klimaschutzprogramms um eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, die im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Nr. 2 der Anlage 5 einen Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben setzt. Jedenfalls aber ist dies nicht von vorneherein ausgeschlossen, was für die Zulässigkeit der Klage ausreicht (vgl. zu Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020, – 7 C 3/19 –, juris Rn. 22).

Ebenfalls ausreichend zur Begründung der Zulässigkeit ist die *Möglichkeit* einer Beteiligungsberechtigung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. b) UmwRG (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020, – 7 C 3/19 –, juris Rn. 23). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit Gelegenheit zur Äußerung wurde für das mit Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm 2030 nicht durchgeführt. Es ist indes nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass die Beklagte hierzu gemäß § 18 UVPG verpflichtet war, weil gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 5 Ziffer 2 UVPG die Pflicht zur Durchführung einer SUP bestand (siehe dazu bereits oben unter B.I.1.).

Der Kläger rügt des Weiteren einen Verstoß gegen die eindeutig umweltbezogenen Vorgaben des KSG und dessen unionsrechtlichen Grundlagen in der EU-Klimaschutzverordnung, die für die Aufstellung eines ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Klimaschutzprogramms maßgeblich sind.

Die somit durch das UmwRG eingeräumte Klagemöglichkeit wird nicht durch die Bestimmung in § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG eingeschränkt.

Nach dieser Vorschrift sollen durch das KSG oder aufgrund dieses Gesetzes keine subjektiven Rechte und klagbaren Rechtspositionen begründet werden.

§ 4 Abs. 1 Satz 7 KSG ist allerdings auf Verbandsklagen nicht anwendbar. Jedenfalls aber ist sie unionsrechtswidrig bzw. nach unionsrechtskonformer Auslegung im vorliegenden Fall unangewendet zu lassen. Hierzu haben wir in unserer sektorspezifischen Verkehrsklage gegen das Klimaschutzprogramm ausgeführt (Az.: 11 A 22/20, S. 14 ff. der Klageschrift).

Die Zulässigkeit der vom UmwRG erfassten Verbandsklagen bleibt von § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG unberührt, denn nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG können anerkannte Umweltverbände Rechtsbehelfe wegen eines Verstoßes gegen umweltrechtliche Vorschriften einlegen, „ohne [hierfür] eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen“.

Um nicht in unlösbarem Widerspruch zur Regelung des UmwRG zu stehen, kann § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG allenfalls dahingehend verstanden werden, dass die Norm auf einen (unions- und völkerrechtswidrigen) Ausschluss von Individualklagen abzielt. Dies verdeutlicht die Gesetzesbegründung, nach der die Jahresemissionsmengen keine einklagbaren Rechte oder Pflichten „für Bürger oder Unternehmen“ begründen und es sich bei der Regelung in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG lediglich um eine *deklaratorische* Klarstellung

handelt (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 28). Eine *konstitutive* Einschränkung der durch das UmwRG geregelten Klagerechte war demnach gerade nicht beabsichtigt. Hätte der Gesetzgeber Verbandsklagen für den Bereich des KSG ausschließen wollen, so hätte er – abgesehen von der Unions- und Völkerrechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens – zugleich das UmwRG entsprechend ändern müssen. Dies hat er nicht getan, sondern vielmehr Klimaschutzprogramme im Sinne von § 9 KSG mit Art. 2 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes in den Anhang 5 zum UVPG aufgenommen und hierdurch erst die Voraussetzung für eine Anwendbarkeit des UmwRG geschaffen.

Dass § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG auf den vorliegenden Rechtsstreit nicht anwendbar sein kann ergibt sich jedenfalls bei unionsrechtskonformer Auslegung und unter Berücksichtigung der *Protect*-Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh).

Danach darf die klageweise Geltendmachung von Verstößen gegen Umweltvorschriften des Unionsrechts weder für Verbände noch für Individualpersonen generell ausgeschlossen werden. Nationale Verfahrensvorschriften, die – wie § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG – derart unter Verletzung der vorgenannten Normen den Zugang zu Gerichten verhindern, sind jedenfalls unangewendet zu lassen, wenn sie keiner unionsrechtskonformen Auslegung zugänglich sind (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 C-664/15 – *Protect*, Rn. 55). nach Auffassung des EuGH gebieten es Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh, ordnungsgemäß gegründeten Umweltorganisationen zwingend die Möglichkeit zu eröffnen, solche behördlichen Entscheidungen gerichtlich anzufechten, die (aus ihrer Sicht) gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen. Dabei betonte der Gerichtshof wiederholt die besondere Stellung der Umweltorganisation, die als betroffene Öffentlichkeit gemäß Art. 2 Nr. 5 AK anzusehen sind (vgl. *Protect*-Urteil, Tenor zu 1. und Rn. 46, 52, 58 und 76). Mit jüngstem Urteil vom 14. Januar 2021, C-826/18 – *LB, Stichting Varkens u.a.* hat der EuGH diese Rechtsprechung bestätigt und teilweise ergänzt (vgl. insbesondere Rn. 50 f. und Tenor zu 1. und 2. sowie zur Abgrenzung zwischen „betroffener Öffentlichkeit“ und „Öffentlichkeit“ Rn. 22 ff. gegenüber Rn. 26 ff. und Rn. 46 ff. gegenüber Rn. 59 ff.).

b. Klagebefugnis aus dem Unionsrecht

Unabhängig vom Vorstehenden folgt die Klagebefugnis des Klägers als anerkannter Umweltschutzvereinigung jedenfalls aus dem Unionsrecht und der Rechtsprechung des EuGH zur Begründung eines effektiven Klagerechts für Umweltverbände durch Art. 9

Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh. Die strengen Maßstäbe des § 42 Abs. 2 VwGO können insoweit keine Anwendung finden.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei zusätzlich und unbeschadet der in Art. 9 Abs. 1 und 2 AK genannten Überprüfungsverfahren sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Die Aarhus-Konvention bindet als völkerrechtlicher Vertrag nicht nur die Bundesrepublik Deutschland (vgl. BGBl. II 2007, S. 1392), sondern ist wegen ihrer Unterzeichnung durch die Gemeinschaft auch Bestandteil der Unionsrechtsordnung (EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09 – *Slowakischer Braunbär I*, Rn. 30 m.w.N.).

In seiner Entscheidung *Slowakischer Braunbär I* hat der EuGH festgestellt, dass Art. 9 Abs. 3 AK zwar keine unmittelbare Wirkung entfaltet, weil er keine klare und präzise Verpflichtung enthält. Da die Vorschrift jedoch auf die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes abzielt, gebiete es der Grundsatz der Effektivität, dass ein nationales Gericht das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen hat, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (Urteil vom 8. März 2011, C-240/09 – *Slowakischer Braunbär I*, Rn. 45 ff.).

Diese Rechtsprechung führte der EuGH in seiner *Protect*-Entscheidung fort und stellte fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK (i.V.m. Art. 47 GRCh) die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, verpflichtet. Art. 47 Abs. 1 GRCh verleihe jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen (Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15 – *Protect*, Rn. 45 ff.). Dieses in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehene Recht einen Rechtsbehelf einzulegen hätte keine

praktische Wirksamkeit, wenn durch Kriterien des innerstaatlichen Rechts bestimmten Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ gemäß Art. 2 Nr. 5 AK, zu der Umweltorganisationen gehören, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde. Umweltorganisationen dürfe durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet seien und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des allgemeinen Interesses sei.

Dies bedeute zwar, dass die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum behielten. Kriterien, die derart streng seien, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich wäre, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten, seien aber unzulässig. Sollte deshalb eine den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK und der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte so weit wie möglich Rechnung tragende Auslegung nationaler Vorschriften im Sinne der Entscheidung *Slowakischer Braunbär I* nicht möglich sein, müsse das nationale Gericht die in Rede stehende nationale Verfahrensvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rn. 55 – *Protect*, dem folgend BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201 ff., juris Rn. 36).

Durch die vorstehende Argumentation hat der EuGH der Auffassung des deutschen Gesetzgebers eine Absage erteilt, Art. 9 Abs. 3 AK sei bereits vollständig in deutsches Recht umgesetzt und die zulässigen nationalen Einschränkungsmöglichkeiten konkretisierten sich in der aus § 42 Abs. 2 VwGO abgeleiteten Schutznormtheorie (vgl. noch BT-Drs 16/2497 S. 42, 46, wonach kein weiterer innerstaatlicher Umsetzungsbedarf besteht und durch das UmwRG abschließend Art. 9 Abs. 2 AK umgesetzt worden sei; vgl. hierzu noch BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, NVwZ 2014, 64, Rn. 31). Eine solche vom deutschen Gesetzgeber intendierte Einschränkung widerspricht jedoch der zu beachtenden Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 3 AK.

Im Ergebnis verschafft der EuGH jedenfalls den nach nationalem Recht anerkannten Umweltverbänden als betroffener Öffentlichkeit im Sinne von Art. 2 Nr. 5 AK ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Unionsumweltrechts (so auch Wegener, ZUR 2018, 217, 221; Sobotta EuZW 2018, 165, 166; Streinz, JuS 2018, 728; Klinger, NVwZ 2018, 231, 232).

Diese Interpretation wird durch die weitere Entscheidung des EuGH vom 3. Oktober 2019 bestätigt, in der er die bloße Überschreitung eines normativen Grenzwertes als ausreichend zur Begründung eines Verbandsklagerechts angenommen hat (EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2019 – C-197/18 – *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland*, NVwZ 2019, 1587, Rn. 30 ff.; vgl. dazu auch Reinhardt, NVwZ 2019, 1591).

Da der Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh eröffnet ist, ist die zuvor dargestellte Rechtsprechung des EuGH auf die vorliegende Konstellation übertragbar.

Wie von Art. 9 Abs. 3 AK gefordert, ergibt sich die hier eingeklagte Verpflichtung aus den nationalen Vorschriften der § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Anlage 2 und § 9 KSG., die dem Schutz vor Auswirkungen des weltweiten Klimawandels (vgl. § 1 KSG) und damit dem Umweltschutz dienen.

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit von (Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m.) Art. 47 GRCh ist, dass die in Frage stehende innerstaatliche Vorschrift der Umsetzung von Unionsrecht dient und sich damit das gerichtliche Verfahren auf die Durchsetzung von Unionsrecht bezieht (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – *Protect*, Rn. 43 f.; Wegener, ZUR 2018, 217, 219).

Dies ist hier der Fall, da die mit der vorliegenden Klage geltend gemachte Verpflichtung zur Treibhausgasreduktion (maßgeblich) auf unionsrechtlichen Vorgaben zum Klima- bzw. Umweltschutz, insbesondere der EU-Klimaschutzverordnung beruht (siehe dazu bereits oben unter A.).

Aus den Erwägungsgründen 1, 2 und 3 sowie aus Art. 1 der EU-Klimaschutzverordnung ergibt sich das Ziel, bis zum Jahr 2030 die Gesamtemissionen der EU insgesamt um 40% gegenüber 1990 bzw. um 30% gegenüber 2005 zu senken. Dabei sollen die ETS-Sektoren (Energiewirtschaft und Teile der Industrie) einen Reduktionsanteil von 43% gegenüber 2005 tragen und durch den Nicht-ETS-Bereich (Verkehr, Gebäude, Teile der Industrie, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) die verbleibende Reduktion von EU-weit 30% gegenüber 2005 erzielt werden. Deutschland wird dabei verpflichtet, die Emissionen im Nicht-ETS-Bereich bis zum Jahr 2030 um -38% gegenüber 2005 entlang eines linearen Minderungspfads zu reduzieren (§ 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der EU-Klimaschutzverordnung).

Rechnet man den auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 2005 auf das Basisjahr 1990 um, ergibt sich aus den unionsrechtlichen Klimaschutzinstrumenten für Deutschland insgesamt (Nicht-ETS- und ETS-Bereich) eine Verpflichtung zur Minderung der Emissionen um -53 % (siehe oben unter A. sowie Anlage K 5). Wie in der Gesetzesbegründung zum KSG festgestellt, ist dies „nahezu deckungsgleich“ mit dem nationalen Ziel einer Treibhausgasminderung um mindestens 55% (BT-Drs. 19/14337, S. 27). Der sich aus dem KSG ergebende Minderungsaufwand ist damit „bereits europarechtlich induziert“ und wird lediglich auf die verschiedenen Sektoren verteilt (S. 4). Zudem „entsprechen“ die für die Jahre 2021 bis 2030 berechneten Jahresemissionsmengen den Anforderungen der EU-Klimaschutzverordnung für Deutschland für die Jahre 2021 bis 2030 (S. 28, 41 f.) und diene die im KSG geregelte Maßnahmenplanung letztlich der Erfüllung der unionsrechtlich verankerten Reduktionsverpflichtungen (S. 2).

Ein unionsrechtlicher Bezug im Sinne von Art. 47 GRCh besteht schließlich insoweit, als die Bundesrepublik Deutschland nicht nur eigenständig, sondern auch als Mitglied der Europäischen Union verpflichtet ist, einen Beitrag zur Erreichung des im Übereinkommen von Paris festgelegten 1,5 bis 2 Grad Ziels zu leisten (vgl. die entsprechende Klarstellung in BT-Drs. 19/14337, S. 13).

Unabhängig von den Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG lässt sich nach alledem unmittelbar aus dem Unionsrecht eine Klagebefugnis des Klägers herleiten.

Dies widerspiegelnd hat der Irische Supreme Court mit Urteil vom 31. Juli 2020 die irische Regierung zur Erarbeitung eines neuen bis 2050 geltenden Klimaplanes verpflichtet, mit dem das bereits 2015 beschlossene Ziel, die irischen CO₂-Emissionen bis 2050 um 80 % gegenüber 1990 zu senken, erreicht werden kann (vgl. Anlage K 3).

5. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis ist gegeben.

Unabhängig davon, dass es in Fällen, in denen es wie hier um die Beseitigung rechtswidriger Zustände geht, eines vorherigen Antrags bei der zuständigen Behörde nicht bedarf (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 45; VGH Kassel,

Urteil vom 16. September 2014 – 10 A 500/13 –, juris Rn. 22), hat der Kläger mit Schreiben vom 8. Dezember 2020 einen Antrag bei der Beklagten gestellt.

II. Begründetheit des Hauptantrags

Die Klage ist mit ihrem Hauptantrag begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 Satz 1 UmwRG verlangt die Begründetheit einer Verbandsklage, dass die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß durch den klagenden Verband geförderte Belange berührt. Nach Satz 2 der Vorschrift muss zudem in Bezug auf die angegriffene Entscheidung eine SUP-Pflicht bestehen (eine Anforderung, die im Übrigen mit Art. 9 Abs. 3 AK und dem Unionsrecht nicht zu vereinbaren ist).

Diese Voraussetzungen liegen vor.

1. Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung

Das aus dem Wortlaut (nicht: dem Unionsrecht oder der AK) des § 2 Abs. 4 Nr. 2 Satz 2 UmwRG folgende Erfordernis einer SUP ergibt sich für das streitgegenständliche Klimaschutzprogramm aus § 35 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 5 UVPG (siehe dazu bereits oben unter B.I.1.).

Gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG ist eine SUP durchzuführen bei Plänen und Programmen, die in der Anlage 5 Nr. 2 aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. Nach § 35 Abs. 3 UVPG setzen Pläne und Programme einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten.

Dies ist bei einem Klimaschutzprogramm im Sinne von § 9 KSG für eine Vielzahl von in Anlage 1 UVPG aufgeführten UVP-pflichtigen Vorhaben der Fall – je nach Sektor z.B. für Energievorhaben im Sinne von Ziffer 1, landwirtschaftliche Vorhaben im Sinne von

Ziffer 7 oder auch Verkehrsvorhaben im Sinne der Ziffer 14 (vgl. zur rahmensetzenden Funktion von Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020, – 7 C 3/19 –, juris Rn. 22 f.)

Unabhängig davon ist § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG im vorliegenden Fall nach der Rechtsprechung des BVerwG jedenfalls teleologisch zu reduzieren, sodass die Begründetheit der Klage nicht voraussetzt, dass tatsächlich eine SUP-Pflicht besteht.

Mit Urteil vom 27. Februar 2020 (– 7 C 3/19) hat das BVerwG zur vergleichbaren Konstellation der Überprüfung von Luftreinhalteplänen festgestellt, dass die Norm insoweit teleologisch zu reduzieren ist (Rn. 24). Diese Rechtsprechung ist auf den vorliegenden Fall übertragbar. Denn in seiner Argumentation bezog sich das Gericht maßgeblich auf die Gesetzesbegründung zur Anpassung des UmwRG im Jahr 2016, nach der

„(...) nach dem geänderten § 2 UmwRG bei Plänen und Programmen nur ein Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften zu überprüfen [ist]. Auf Grund dieser Einschränkung kommt beispielsweise die Geltendmachung einer Aufstellungspflicht nur bei umweltbezogenen Plänen und Programmen in Betracht, deren Zielsetzung der Umweltschutz ist, z.B. SUP-pflichtige Luftreinhaltepläne nach § 47 Absatz 1 BImSchG.“
(BT-Drs. 18/9526, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, S. 35; Hervorhebung durch den Verfasser).

Hier macht der Gesetzgeber deutlich, dass generell bei Klagen gegen umweltbezogene Pläne und Programme, deren Zielsetzung der Umweltschutz ist, nur ein Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften zu prüfen ist. Nur beispielhaft nennt er Luftreinhaltepläne.

Da die oben zitierte Rechtsprechung des BVerwG naturgemäß in Kenntnis der gesamten Gesetzesbegründung erging, muss sie auch für Klimaschutzprogramme gemäß § 9 KSG gelten, die unzweifelhaft ebenfalls dem Umweltschutz dienen.

Ausgehend hiervon setzt die Begründetheitsprüfung einer Umweltverbandsklage auf Aufstellung eines ordnungsgemäßen Klimaschutzprogramms nicht das tatsächliche Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer SUP voraus. Vielmehr kommt es darauf an, dass gegen (andere) umweltbezogenen Rechtsvorschriften verstoßen wurde. Nur diese Interpretation entspricht den völker- und unionsrechtlichen Vorgaben.

2. Verstoß gegen umweltbezogene und entscheidungserhebliche Rechtsvorschriften

Die Beklagte verstößt gegen die umweltbezogene Verpflichtung aus § 9 Abs. 1 KSG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 3 und Satz 6 i.V.m. Anlage 2 KSG, ein Maßnahmenprogramm aufzustellen, welches für die Einhaltung der sektorübergreifend vorgesehenen verbindlichen Jahresemissionsmengen geeignet ist.

Diese – hier verletzten – umweltbezogenen Vorschriften aus § 9 Abs. 1 KSG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 3 und Satz 6 i.V.m. Anlage 2 KSG sind für die Aufstellung eines (fehlerfreien) Klimaschutzprogramms erheblich (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 a.E. UmwRG).

Die gesetzlich verankerten Klimaziele sind verbindlich (siehe sogleich unter B.II.2.a.), die Vorschriften begründen eine Pflicht der Beklagten, ein solches Klimaschutzprogramm aufzustellen, das die Erreichung der Klimaziele gewährleistet (B.II.2.b.). Das von der Beklagten am 9. Oktober 2019 aufgestellte Klimaschutzprogramm 2030 genügt den rechtlichen Anforderungen nicht (B.II.2.c.).

a. Verbindlichkeit der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele

Sowohl KSG als auch Unionsrecht sehen verbindliche Ziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen in verschiedenen, emissionsrelevanten Sektoren vor, welche durch die Beklagte zwingend zu erreichen sind (siehe bereits Az.: 11 A 22/20, S. 21 ff. der Klageschrift).

aa. Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Gesamtziels

§ 3 Abs. 1 KSG sieht vor, dass die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 schrittweise um mindestens 55 % gemindert werden. Hiermit wurde das Minderungsziel, welches nicht nur im Klimaschutzplan 2050 der Beklagten, sondern sogar bereits in ihrem Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. Oktober 2010 (abrufbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=5, vgl. S. 5) festgelegt wurde, gesetzlich verankert.

Der Wortlaut der Vorschrift lässt keine Zweifel daran, dass dieses Reduktionsziel verbindlich ist. Die Verbindlichkeit für die Beklagte wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klargestellt (BT-Drs. 19/14337, S. 26).

Die Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Minderungsziels folgt zudem aus Unions- und Völkerrecht (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 27).

Das Ziel der Minderung der Emissionen bis 2030 um 55 % ist zum einen nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland anfallenden Anteil des in der EU-Klimaschutzverordnung festgelegten Reduktionsziels, der nach Angaben der Beklagten einer Minderung um 53 % entspricht (vgl. Anlage K 4 und bereits oben unter A., sowie unter B.I.4.b.). Das Reduktionsziel in § 3 Abs. 1 KSG sowie die unionsrechtlichen Ziele, die hierdurch umgesetzt werden, dienen zum anderen der Erfüllung der völkerrechtlich zwingenden Reduktionsvorgaben nach dem Übereinkommen von Paris. Gemäß dessen Art. 2 Abs. 1 lit. a) soll der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C, möglichst 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden. Zudem hat sich die Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York dazu bekannt, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen. Gemäß § 1 Satz 3 KSG bilden diese Verpflichtungen die Grundlage des Klimaschutzgesetzes.

bb. Verbindliche Jahresemissionsmengen

Zur Verwirklichung des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Gesamtminderungsziels wurden nach § 4 Abs. 1 Satz 1 und 3 KSG in Anlage 2 zum KSG die Jahresemissionsmengen jeweils für die in Anlage 1 KSG genannten Sektoren festgelegt. Dabei werden die Jahre 2020 bis 2030 abgedeckt.

Zugleich wurden durch das KSG die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten sektorspezifischen Minderungsziele gesetzlich verankert.

Wie § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG klarstellt, sind sowohl die jährlichen Emissionshöchstmengen, als auch der hierdurch vorgezeichnete lineare Minderungspfad verbindlich:

„Die Jahresemissionsmengen sind verbindlich, soweit dieses Gesetz auf sie Bezug nimmt.“

Die Verbindlichkeit des linearen Minderungspfades folgt aus dessen Funktion, zu gewährleisten, dass das für 2030 vorgesehene Gesamtreduktionsziel erreicht wird.

Alles andere als ein linearer Minderungspfad würde zu unrealistischen Ergebnissen führen. Würde man etwa allein verlangen, dass der für das Ende des Jahrzehnts geltende Wert eingehalten wird, könnten sämtliche Bemühungen zur Emissionsreduktion aufgeschoben und auf das Ende des Jahrzehnts kumuliert werden, etwa deshalb, weil man in dieser oder der nächsten Legislaturperiode Maßnahmen vermeiden möchte. Derart aufgeschobene Emissionsreduzierungen soll es nach dem Gesetz aber nicht geben, da dies mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führte, dass die Erreichung des Ziels unmöglich wird.

Die Pflicht zur Einhaltung eines linearen Minderungspfades folgt zudem aus der EU-Klimaschutzverordnung. Nach Art. 4 Abs. 2 und 3 i.V.m. den entsprechenden Durchführungsbeschlüssen der EU-Kommission dürfen die Mitgliedstaaten die ihnen für die Jahre des Zeitraums 2021 bis 2030 zugewiesenen Gesamtjahreemissionsmengen nicht überschreiten. Zuletzt hat die Kommission die konkreten jährlichen Emissionszuweisungen in Anhang II ihres Beschlusses vom 16. Dezember 2020 festgelegt ((EU) 2020/2126, L 426/62). Die in Anlage 2 KSG festgelegten sektorspezifischen Jahresemissionsmengen sollen die Umsetzung dieser Verpflichtung sicherstellen. So heißt es in der Gesetzesbegründung zu Anlage 2 KSG:

„Die in Anlage 2 zugrunde gelegten Jahresemissionsmengen ergeben sich aus den Sektorzielen des Klimaschutzplans und entsprechen für die von der Europäischen Klimaschutzverordnung erfassten Sektoren den unionsrechtlichen Anforderungen.“ (BT- Drs. 19/14337, S. 28)

Die Beklagte ist daher durch das KSG und die EU-Klimaschutzverordnung nicht nur dazu verpflichtet, das Reduktionsziel für 2030 überhaupt einzuhalten. Vielmehr muss sie auf dem Weg dorthin dem linearen Minderungspfad, der für die einzelnen Sektoren durch die Jahresemissionsmengen in Anlage 2 KSG konkretisiert wird, folgen.

Soweit Anlage 2 für den Bereich der Energiewirtschaft nur Jahresemissionsmengen für 2020, 2022 und 2030 enthält, ist dies vor dem Hintergrund zu verstehen, dass für diesen Sektor der Minderungspfad sowie dafür zu ergreifende Minderungsmaßnahmen bereits unabhängig vom KSG Gegenstand der Beschlüsse zum Ausstieg aus der Kohleverstromung war (vgl. Gesetzesbegründung, BT- Drs. 19/14337, S. 23). Die in der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ erzielte Einigung gab insoweit Emissionsmengen für die Jahre 2020, 2022 und 2030 vor und hielt „für die dazwischen liegenden Jahre“ fest, dass die „Verringerung von Treibhausgasen möglichst stetig“ erfolgen solle. Die Regelungen des KSG bilden den Abschlussbericht der Kommission ab (vgl.

BT- Drs. 19/14337, S. 28 und 42); dies einerseits indem § 4 Abs. 1 Satz 4 KSG bestimmt, dass die Emissionen der Energiewirtschaft zwischen den gesetzlich verankerten Jahresemissionsmengen „möglichst stetig sinken“ sollen, andererseits indem die Anlage 2 nur für die ausgewählten drei Jahre Emissionsmengen festschreibt. Die Emissionsmengen für die dazwischenliegenden Jahre können jeweils durch eine lineare Absenkung des Emissionsniveaus abgeleitet werden (BT-Drs. 19/14337, S. 42).

Die Beklagte muss daher auch für den Energiesektor eine lineare Reduktion gewährleisten. Da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt, darf die Beklagte nur ausnahmsweise von einem linearen Minderungspfad abweichen. Eine derart atypische Fallkonstellation ist vorliegend nicht ersichtlich. Sollte der erkennende Senat aus diesem Grund zu der Auffassung gelangen, dass die Verurteilung „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts“ zu erfolgen hat (diese Tenorierung wählte das Bundesverwaltungsgericht in den grundlegenden Entscheidungen zu Leistungsklagen auf Dynamisierung von Luftreinhalteplänen vom 27. Februar 2018 und 27. Februar 2020), hat der Kläger dagegen keine Einwände.

Der Pflicht zur Einhaltung eines linearen Minderungspfad für den Energiesektor steht § 8 Abs. 4 KSG nicht entgegen. Im Gegensatz zur jährlichen Kontrolle für alle anderen Sektoren ist nach dieser Norm für den Energiesektor die Pflicht zur Aufstellung von Sofortprogrammen auf einen 3-Jahres-Turnus beschränkt. Die hierdurch geregelten nachträglichen Handlungspflichten lassen jedoch naturgemäß die – ex-ante und grundsätzlich bestehende – Pflicht der linearen Minderung unberührt.

Gleiches gilt mit Blick auf die in § 4 Abs. 5 KSG geregelte Befugnis der Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Wirkung zum Beginn des *jeweils nächsten* Kalenderjahres die in Anlage 2 festgelegten Jahresemissionsmengen zu ändern. Dies soll lediglich ermöglichen, zeitnah im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele nach den §§ 1 und 3 KSG notwendig gewordene Anpassungen vorzunehmen, ohne dafür einen Gesetzgebungs- bzw. -änderungsprozess durchlaufen zu müssen. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers zielt dieses Handlungsinstrument auf die Situation ab, dass zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben die Jahresemissionsmengen weiter *abgesenkt* werden müssen (vgl. Gesetzesbegründung, BT- Drs. 19/14337, S. 30).

cc. Keine Einschränkung der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen durch Flexibilitätsoptionen

Die in der EU-Klimaschutzverordnung und im KSG verankerten Flexibilitätsmechanismen stehen der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen und des linearen Minde- rungspfads nicht entgegen.

(1) Glättung bzw. borrowing und banking

§ 4 Abs. 3 Satz 1 KSG regelt, dass bei einer Über- oder Unterschreitung der Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 in einem Sektor die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum Jahr 2030 angerechnet werden (sog. Glättung).

Die Vorschrift steht dem klägerischen Begehren nicht entgegen.

Denn damit wird lediglich ermöglicht, eine anhand der Emissionsdaten festgestellte Überschreitung der grundsätzlich verbindlichen Jahresemissionsmengen *nachträglich* zu rechtfertigen, und zwar *nur innerhalb eines Sektors*. Ein „intersektorales Übertragen“, also ein Hin- und Herschieben von Emissionsmengen zwischen einem übererfüllenden und einem untererfüllenden Sektor, wird von § 4 Abs. 3 KSG nicht erfasst.

Diese – *ex-post* bestehende – Handlungsoption ändert aber nichts an der Handlungs- verpflichtung, *im Vorfeld* dafür zu sorgen, dass die Jahresobergrenzen gar nicht erst überschritten werden. Dies verdeutlicht die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 KSG:

„Die gemäß Absatz 2 bestimmten Jahresemissionsmengen sollen eingehalten, also möglichst nicht überschritten werden. Eine Über- oder Untererfüllung bleibt aber möglich und ist in der Schwankungsbreite der Auswirkungen von externen Faktoren wie Witterungseinflüssen oder Brennstoffpreisen auch zu erwarten.“
(BT- Drs. 19/14337, S. 28 f.; Hervorhebung durch den Verfasser)

Nach der Intention des Gesetzgebers soll die Glättung gemäß § 4 Abs. 3 KSG demnach (nur) den Fall regeln, dass die gebotene Einhaltung der Jahresemissionsmengen aufgrund nicht vorhersehbarer externer Faktoren misslingt. Hingegen enthält die Norm nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers nicht die Freistellung von der

Verpflichtung, aus ex ante Sicht alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherzustellen.

(2) Ankauf von Emissionsrechten

Die in Art. 5 Abs. 4 EU-Klimaschutzverordnung geregelte Möglichkeit des Ankaufs von Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten, die neben § 4 Abs. 3 KSG stehen soll (vgl. Gesetzesbegründung, BT- Drs. 19/14337, S. 29), entbindet ebenso wenig von der Verpflichtung, ein Programm aufzustellen, das gemäß § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG einen linearen Minderungspfad einhält.

Nach Art. 5 Abs. 4 EU-Klimaschutzverordnung kann ein Mitgliedstaat für die Jahre 2021 bis 2025 bis zu 5 % und für die Jahre 2026 bis 2030 bis zu 10 % seiner jährlichen Emissionszuweisung an einen anderen Mitgliedstaat übertragen. Dieses Vorgehen ist an zahlreiche Bedingungen geknüpft. Insbesondere setzt die Übertragung der Emissionsrechte voraus, dass der jeweils andere Mitgliedstaat seine Emissionsminderungsverpflichtung übererfüllen kann. Angesichts der deutlichen Anhebung des Zielniveaus bis 2030 für alle Mitgliedstaaten, wird dies kaum der Fall sein. Vielmehr wird der Markt der Emissionszuweisungen von Knappheit geprägt sein, wie eine Studie der Agora Energiewende für die Nicht-ETS-Sektoren prognostiziert hat:

„Die Erreichung der Nicht-ETS-Klimaschutzziele in den Jahren von 2021 bis 2030 wird für alle EU-Mitgliedstaaten eine Herausforderung. Es wird daher gerade in den Anfangsjahren kein Staat bereit sein, seine Emissionsrechte unter Wert zu verkaufen – insbesondere da die Alternative das Banking ist, also das Aufsparen für spätere, schwerere Jahre“
(Anlage K 8, S. 27 f.).

Die Möglichkeit der Emissionsübertragung lässt die Pflicht unberührt, die zur Einhaltung der für das jeweilige Jahr originär zugewiesenen Emissionsmengen notwendigen Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen. Sie setzt eine entsprechende Verantwortlichkeit sogar voraus. Denn wenn diese Flexibilitätsoption von vorneherein von der Erfüllung der Zielverpflichtungen entbindet, wäre der Sinn, einen linearen Minderungspfad zur Erreichung des Gesamtemissionsreduktionsziels rechtlich zu verankern (vgl. Art. 4 Abs. 2 und 3 EU-Klimaschutzverordnung i.V.m. den jahresgenauen Emissionszuweisungen der Kommission) nicht nur in Frage gestellt, sondern ad absurdum geführt. Dasselbe gilt hinsichtlich des im nationalen Recht verankerten Gesamtreduktionsziels (§ 3 Abs. 1 KSG „schrittweise“) sowie der jahresbezogenen Sektorziele gemäß Anlage 2 KSG, die

letztlich der Umsetzung der EU-Klimaschutzverordnung dienen. Es wäre dann nämlich möglich, dass alle Mitgliedstaaten in ihren Klimaschutzprogrammen ihr Emissionsbudget überschreiten, in der Annahme, dass sie die Überschreitungen später durch einen Zukauf von Emissionsberechtigungen ausgleichen können. Eine Verfehlung des nach Art. 1 EU-Klimaschutzverordnung bis 2030 auf Unionsebene zu erreichenden Gesamtziels wäre vorprogrammiert: Kein Mitgliedstaat würde je die erforderlichen Reduktionsmaßnahmen ergreifen.

Vor diesem Hintergrund ist Art. 4 Abs. 2 EU-Klimaschutzverordnung zu verstehen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür „zu sorgen“, dass ihre Treibhausgasemissionen in jedem Jahr des Zeitraums 2021 bis 2029 die von dem linearen Minderungspfad vorgegebene Obergrenze „nicht überschreiten“. Gleichmaßen stellt das KSG in § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG explizit fest, dass die in Anlage 2 KSG geregelten Jahresemissionsmengen verbindlich sind und sieht in den §§ 8 und 9 KSG gerade Planungsinstrumente vor, welche die „Einhaltung“ dieser Emissionsmengen „sicherstellen“ sollen.

Die zur Verfügung stehenden Flexibilitätsoptionen entbinden nach alledem nicht von der Verpflichtung, im Vorfeld alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der (originär zugewiesenen) Jahresemissionsmengen zu ergreifen.

b. Verpflichtung zur Aufstellung eines zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzprogramms

Die Beklagte ist zur Aufstellung eines Klimaschutzprogramms verpflichtet, das zur Erreichung der im KSG verankerten Emissionsziele sowohl hinsichtlich der einzelnen Sektoren, als auch hinsichtlich der Gesamtemissionsmenge prognostisch geeignet ist.

aa. Allgemeine Herleitung der Verpflichtung

Zur Verwirklichung des bis 2030 einzuhaltenden Gesamtziels und zur Einhaltung der jeweiligen Jahresemissionsmengen sieht das KSG zwei sich ergänzende planerische Instrumente vor: Sofortprogramme nach § 8 KSG und Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG.

Während das Sofortprogramm i.S.v. § 8 KSG ein „Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen“ ist, stellen Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG das

„Regelinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele“ dar (vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/14337, S. 32 f.).

Primär soll also die Aufstellung eines Klimaschutzprogramms sicherstellen, dass die Jahresemissionsmengen gemäß § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG eingehalten werden.

Das Klimaschutzprogramm muss demzufolge die zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen erforderlichen Maßnahmen enthalten.

Zum Inhalt der Klimaschutzprogramme bestimmt § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 KSG:

„In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Absatz 2 fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 ist die Einhaltung der nach § 4 in Verbindung mit Anlage 2 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen.“

Das Klimaschutzprogramm soll als „Regelinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele“ die Einhaltung der für die einzelnen Sektoren geltenden Emissionsziele im Wege einer vorausschauenden und auf hinreichend sicheren Prognosen beruhenden Planung sicherstellen. § 9 KSG verlangt also Maßnahmen, die zur Einhaltung der nach § 4 i.V.m. Anlage 2 festgelegten Jahresemissionsmengen geeignet sind, § 9 Abs. 1 Satz 2 und 3 KSG.

Im Gegensatz dazu erfasst das eher auf eine sektorspezifische, punktuelle Wirkung ausgerichtete Sofortprogramm nach § 8 KSG die Situation, dass eine Jahresemissionsmenge in einem Sektor im Rahmen (unvermeidbarer) Prognoseunsicherheiten unerwartet überschritten wird. Die Möglichkeit, sektorbezogene Sofortprogramme als Instrument der Nachsteuerung aufzustellen, entbindet also nicht von der Verpflichtung zu einer auf die langfristige Zielerreichung gerichteten Maßnahmenplanung – und zwar sowohl für jeden einzelnen Sektor, als auch sektorübergreifend und insgesamt. Nach dem Regelungskonzept der § 4, § 8 und § 9 KSG darf gerade nicht bis zu einer durch entsprechende Daten bestätigten Zielverfehlung gewartet werden, bevor erstmals wirksame, zur Zielerreichung geeignete Maßnahmen festgelegt werden.

Das bestehende Klimaschutzprogramm 2030 vom 9. Oktober 2019 ist das erste Programm im Sinne von § 9 KSG, welches die Einhaltung der Klimaschutzziele des

geltenden Klimaschutzplans für das Jahr 2030 sicherstellen soll (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 9 KSG, BT-Drs. 19/14337, S. 33). Die dort vorgesehenen Maßnahmen genügen zur Umsetzung der verbindliche Klimaschutzziele jedoch gerade nicht.

Die Beklagte muss somit angesichts der bereits jetzt absehbaren Überschreitung der jeweiligen Jahresemissionsmengen im überwiegenden Teil der Sektoren schon im Jahr 2021, spätestens aber im Jahr 2022, ihr Klimaschutzprogramm in den jeweils betroffenen Sektoren um zusätzliche Maßnahmen unverzüglich ergänzen.

Diese Verpflichtung besteht bereits jetzt. Da die Beklagte nicht handelt, ist sie auch bereits jetzt entsprechend zu verurteilen.

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 HS 1 KSG ist zwar nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein neues Klimaschutzprogramm zu beschließen. Hierdurch soll jedoch nur sichergestellt werden, dass die mit der Fortschreibung des Plans beschlossenen Änderungen und Ergänzungen umgesetzt werden (BT-Drs. 19/14337, S. 33). Zu welchem Zeitpunkt die Fortschreibung des (dem Programm übergeordneten, bzw. vorangehenden) Klimaschutzplans erfolgt, ist im KSG nicht explizit geregelt. Wie sich jedoch aus § 2 Nr. 7 KSG ergibt, handelt es sich bei dem Klimaschutzplan im Sinne des Gesetzes um die im Hinblick auf das Übereinkommen von Paris notwendige deutsche Langfriststrategie im Sinne von Art. 15 der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (EU Governance-Verordnung). Gemäß Art. 15 Abs. 1 der EU-Governance-Verordnung hätte die Beklagte bis zum 1. Januar 2020 eine neue Langfriststrategie erstellen müssen. Dies ist allerdings entgegen der eindeutigen unionsrechtlichen Verpflichtung bislang nicht geschehen.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 HS 2 KSG ist das jeweils bestehende Klimaschutzprogramm zum anderen um die in einem Sofortprogramm nach § 8 Abs 2 KSG vorgesehenen Maßnahmen zu aktualisieren. Ein Sofortprogramm ist nach § 8 KSG zu erstellen, wenn sich aus den Emissionsdaten des Umweltbundesamtes (vgl. § 5 KSG) für ein Berichtsjahr ergibt, dass die zulässige Jahresemissionsmenge in einem Sektor überschritten wird. In diesem Fall legt das für den betroffenen Sektor zuständige Bundesministerium ein Sofortprogramm vor, welches die Einhaltung der Jahresemissionsmengen dieses Sektors wenigstens für die folgenden Jahre sicherstellen soll, § 8 Abs. 1 KSG.

Zu diesen Zeitpunkten ist das Klimaschutzprogramm schon von Gesetzes wegen zu novellieren. Dies heißt aber nicht, dass es nicht von vornherein so aufzustellen war, dass

die darin enthaltenen Maßnahmen geeignet waren, die Klimaschutzziele prognostisch einzuhalten. Daran fehlt es aber. Die eigenen Gutachten der Beklagten belegen, dass das Klimaschutzprogramm dazu nicht geeignet ist. Die Klimaschutzziele werden in relevanter und erheblicher Weise verfehlt. Die Beklagte ist daher verpflichtet, das Klimaschutzprogramm, welches schon bei seiner Aufstellung defizitär war, zu dynamisieren.

Letztlich wird es in zeitlicher Hinsicht nicht auf diesen Aspekt ankommen.

Denn die Pflichten zur Erstellung eines rechtmäßigen und geeigneten Klimaschutzprogramms haben eine materielle Komponente, die jenseits der zeitlichen Verpflichtungen dazu führen, dass das Klimaschutzprogramm ausreichende Inhalte hat.

Über die in § 9 Abs. 1 Satz 1 HS 1 und 2 KSG geregelten Fälle hinaus bedarf es einer Programmanpassung stets dann, wenn das bestehende Klimaschutzprogramm ersichtlich nicht geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2 KSG vorgegebenen – verbindlichen – Jahresemissionsmengen sicherzustellen.

Für dieses Verständnis spricht vor allem die Gesetzesbegründung, nach der die Bundesregierung „auch unabhängig von der Fortschreibung des Klimaschutzplans zusätzliche Klimaschutzprogramme beschließen“ kann, wobei das für den jeweiligen Sektor zuständige Ministerium nach „der Feststellung der absehbaren Zielverfehlung“ zusätzliche Maßnahmen sogar vorschlagen *muss* (BT-Drs. 19/14337, S. 33).

Unabhängig von der Frage, ob (zukünftig) für die einzelnen Sektoren noch Sofortprogramme im Sinne von § 8 KSG notwendig werden, besteht also bereits zum Zeitpunkt jedenfalls die Verpflichtung, das aktuelle – unzureichende – Klimaschutzprogramm sektorübergreifend so fortzuschreiben, dass es alle zur Einhaltung der Gesamtjahresemissionsmengen erforderlichen Maßnahmen enthält.

Das in § 3 Abs. 1 KSG geregelte Gesamtminderungsziel, die Treibhausgasemissionen insgesamt bis zum Jahr 2030 schrittweise um mindestens 55 % zu senken, wird dabei durch die einzelnen – linearen und sektorspezifischen – Minderungspflichten ergänzt und verstärkt. Wie ausgeführt soll die Einhaltung der pro Sektor vorgeschriebenen Emissionsmengen die Einhaltung der maximal zulässigen Gesamtemissionsmenge gewährleisten.

Die Beklagte ist daher verpflichtet, ein geeignetes Klimaschutzprogramm aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die für die einzelnen Sektoren im KSG festgelegten Jahresemissionsmengen eingehalten werden und das auch für den Energiesektor im Zeitraum 2021 bis 2030 einen linearen Minderungspfad einhält.

Für den Fall, dass der Senat wider Erwarten in einzelnen der zuvor dargestellten Punkte eine andere Auffassung vertritt, haben wir vorsorglich die Hilfsanträge zu 2. bis 4. gestellt.

bb. Aktuelle Verpflichtung der Beklagten

Da das Klimaschutzprogramm zur Erreichung der Klimaziele ungeeignet ist (dazu noch ausführlich unter B.II.2.c.), ist die Beklagte zu dessen Anpassung verpflichtet.

§ 9 Abs. 1 Satz 1 HS 1 KSG bestimmt, dass ein Klimaschutzprogramm „mindestens“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans zu beschließen ist. Der Wortlaut zeigt, dass der Gesetzgeber den Fall gesehen und geregelt hat, dass schon vor dem Zeitpunkt der Fortschreibung des Klimaschutzplans ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden muss. § 9 Abs. 1 Satz 1 HS 2 KSG ergänzt, dass ein bestehendes Klimaschutzprogramm „darüber hinaus“ bei Zielverfehlung um Sofortmaßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG aktualisiert wird. Im Kontext der zuletzt genannten Norm umfasst der Begriff der Zielverfehlung dabei eine Überschreitung der zulässigen Jahresmenge in einem bestimmten Sektor. Diese zwingt die Bundesregierung, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Welche dies sind, steht im Ermessen der Beklagten.

Laut Gesetzesbegründung besteht die Aktualisierungspflicht nicht nur dann, wenn eine Zielverfehlung nachträglich festgestellt worden ist, sondern schon dann, wenn eine solche absehbar wird (vgl. BT-Drs. 19/14337, S. 32).

Systematisch und – mit Blick auf die geltenden Emissionsreduktionsziele (B.II.2.a.) – teleologisch begründet § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG damit die Pflicht, ein zur Einhaltung der Klimaziele geeignetes Programm aufzuweisen, sobald ex-ante absehbar ist, dass die Klimaziele auf Grundlage des aktuellen, bestehenden Klimaschutzprogramms nicht erreicht werden können. Dies umso mehr, wenn sektorübergreifend die Gefährdung der Emissionsreduktion im Raum steht. Droht eine solche Zielverfehlung – was vorliegend der Fall ist –, besteht hinsichtlich des „Ob“ des Handelns eine Ermessensreduzierung auf Null. Dies gilt selbstverständlich erst recht dann, wenn schon bei Aufstellung des

Klimaschutzprogramms nicht genügend Maßnahmen zur Zielerreichung aufgenommen worden sind, was sich jedenfalls dann als prognostisch sicher erweist, wenn entsprechende spätere Begutachtungen dies belegen.

Aus der gemäß den §§ 8 und 9 KSG bestehenden, kontinuierlichen Aktualisierungspflicht folgt, dass die Beklagte auf Entwicklungen, die ungünstiger sind als prognostiziert, reagieren kann und muss, und zwar losgelöst von gesetzlich vorgesehen turnusmäßigen Überprüfungen. Sobald sich abzeichnet, dass sich eine Prognose als unzutreffend erwiesen hat oder die vorgesehenen Maßnahmen nicht greifen – was vorliegend der Fall ist (siehe dazu sogleich unter B.II.2.c.bb.) – ist die Beklagte zum Handeln verpflichtet (vgl. zur Konstellation der Luftreinhaltepläne: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19 –, juris Rn. 50).

Dies gilt insbesondere im Lichte von Art. 20a GG. Denn nur durch umgehende und hinreichend wirksame Reaktion auf – wie hier – bereits aktuell erkennbare Zielverfehlungen genügt die Beklagte ihrem in Art. 20a GG verankerten zwingenden Handlungsauftrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Gerade die in der Schutz- und Gewährleistungsdimension der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG enthaltene Pflicht zur Vorsorge (vgl. dazu Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Stand: August 2020, Art. 20a GG, Rn. 11 m.w.N.) fordert staatliches Handeln, noch bevor Umweltschäden bereits unumkehrbar eingetreten sind.

Ausgehend hiervon kann und muss bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Anpassung des Klimaschutzprogramms der Beklagten vorgenommen werden.

c. Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch die Beklagte

Das am 9. Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm 2030 wird den rechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

aa. Keine nachhaltige Emissionsreduktion in Folge der Corona-Pandemie

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen nicht dazu, dass die Notwendigkeit, Klimaschutzmaßnahmen sektorübergreifend zu verschärfen, entfällt (vgl. bereits unsere Ausführungen in der auf den Verkehrssektor bezogenen Klage: Az.: 11 A 22/20, S. 31. f. der Klageschrift).

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass zumindest die Jahresemissionsmengen für das Jahr 2020 in Folge der Corona-Krise noch eingehalten wurden. Auch für das Jahr 2021 könnte sich dieser einmalige, allein pandemie-bedingte Effekt einstellen.

Es ist aber davon auszugehen, dass nach Bewältigung der Pandemie die Emissionen erneut (ggf. sogar stark) ansteigen werden und die maximal zulässigen Jahresemissionsmengen sektorübergreifend ab 2021, spätestens ab 2022 wieder verfehlt werden, wenn die Beklagte nicht jetzt schon wirksamere Klimaschutzmaßnahmen ergreift.

bb. Fehlende Eignung des bestehenden Klimaschutzprogramms zur Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen

Die im aktuellen Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Einhaltung der Gesamtjahresemissionsmengen und des Gesamtminderungsziels für 2030 anhand eines linearen Minderungspfads sicherzustellen. Für den Verkehrssektor haben wir dies bereits in der sektorspezifischen Klage dargelegt (Az.: 11 A 22/20, S. 32 ff. der Klageschrift). Für die übrigen, von dieser Klage erfassten Sektoren sowie hinsichtlich der Gesamtemissionen gilt entsprechendes.

(1) Gutachterliche Ergebnisse bestätigen Zielverfehlung

Dass das aktuell geltende Klimaschutzprogramm nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht, wird durch die im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Gutachten (Anlagen K 11 und K 13) belegt (siehe dazu bereits oben unter A.).

Übereinstimmend zeigen die Gutachten, dass die im geltenden Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen nicht annähernd gewährleisten können, dass die in Anlage 2 KSG verankerten Emissionsbudgets eingehalten werden. Damit ist das von der Beklagten aufgestellte Klimaschutzprogramm zugleich ungeeignet, die Einhaltung des Gesamtreduktionsziels von mindestens 55% sicherzustellen. Ebenso wenig können die verbindlichen Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung bzw. die Jahresemissionsmengen nach den Durchführungsbeschlüssen erreicht werden.

Nach den Berechnungen des Öko-Instituts wird das Gesamtziel des KSG für das Jahr 2030 (Minderung um mindestens 55 % gemäß § 3 Abs. 1 KSG bzw. Minderung auf

insgesamt 543 Mio. t CO_{2e} gemäß Anlage 2 zu § 4 des KSG – dies entspricht 56,6 %) verfehlt.

Unter Zugrundelegung der (nicht realistisch prognostizierten) Wirkung der Maßnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 kann dem Gutachten zufolge lediglich eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 51 % auf knapp 614 Mio. t CO_{2e} erreicht werden. Ebenso wenig können die Sektorenziele des Klimaschutzplans 2050, mit Ausnahme lediglich des Sektors „Abfallwirtschaft“, der nicht Gegenstand der vorliegenden Klage ist, erreicht werden (vgl. insgesamt Anlage K 11, Tabelle 7 auf S. 23).

Selbst unter der – unrealistischen – Annahme der vollen Wirksamkeit aller Maßnahmen des Klimaschutzprogramms bleibt danach gegenüber den Zielen gemäß Anlage 2 zu § 4 des KSG eine Lücke von nicht erreichten Einsparungen in Höhe von **30,9 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2020), **53,65 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2025) und **70,7 Mio. t CO_{2e}** (für das Jahr 2030; siehe dazu auch Anlage K 11, Tabelle 9, S. 26).

Dem Gutachten lässt sich entnehmen, dass die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen nicht zur Erreichung der unionsrechtlichen Reduktionsziele geeignet sind. Unter anderem werden die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung für den Zeitraum von 2021 bis 2030 um eine Differenzmenge von 46 Mio. t CO_{2e} deutlich verfehlt (Anlage K 11, S. 16, Abbildung 2 und S. 29, Tabelle 11).

Die verbindlichen Emissionsziele werden auch nach den Berechnungen der vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Studie der Prognos AG (Anlage K 13) nicht erreicht.

Laut dem Gutachten werden die Treibhausgasemissionen allein auf Grundlage des bestehenden Klimaschutzprogramms gegenüber dem Basisjahr 1990 bis zum Jahr 2030 um nur 52,2 % reduziert (siehe Abbildung 27, S. 68).

Hinsichtlich der von der vorliegenden Klage einzeln adressierten Sektoren schlüsselt das Gutachten die Zielverfehlungen bis 2030 weiter auf: der Sektor Industrie erreicht nur 98 % der im KSG vorgegebenen Einsparung, die Energiewirtschaft nur 97 %, der Gebäudesektor lediglich 94 % und die Sektoren Landwirtschaft und Verkehr sogar nur 82 % bzw. 56 % (siehe Tabelle 12, S. 69). Eine Ausnahme bildet allein der Sektor Abfall, für den eine knappe Zielerreichung auf den Punkt prognostiziert wird.

(2) Im Übrigen: Zu positive Annahmen im Klimaschutzprogramm

Auch wenn die beiden Gutachten bereits für sich bestätigen, dass das Klimaschutzprogramm nicht die nötigen Maßnahmen enthält, um die Klimaschutzziele einzuhalten – was für die Klagestattgabe bereits genügt –, enthält das Klimaschutzprogramm darüber hinaus noch weitere zu positive Annahmen zur Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen. Diese reduzieren das Emissionsminderungspotenzial der im Klimaschutzprogramm enthaltenen Maßnahmen weiter.

Der Kläger verkennt dabei nicht, dass der Beklagten bei der Bewertung der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen ein Prognosespielraum zuzugestehen ist. Dieser ist jedoch dahingehend gerichtlich überprüfbar, ob das Programm methodisch einwandfrei erarbeitet wurde, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet wurde (vgl. zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, Rn. 42 m. w. N.).

Gemessen daran beruht das bestehende Klimaschutzprogramm auf fehlerhaften Prognosen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass selbst beide oben dargestellten Gutachten von zu optimistischen und damit unrealistischen Annahmen hinsichtlich der Umsetzung der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen ausgehen. Die Prognosen der Beklagten sind zudem deswegen fehlerhaft, weil sie ein Minderungspotential der im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen zugrunde legen, das unrealistisch ist.

(a) Prognosefehler aufgrund von Umsetzungsdefiziten

Die tatsächliche Umsetzung zahlreicher Maßnahmen, auf die sich das Klimaschutzprogramm 2030 stützt, ist bei realistischer Betrachtung nicht hinreichend gewährleistet.

So hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über den aktuellen Stand der Umsetzung der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen (BT-Drs. 19/19432, **Anlage K 16**) mitgeteilt, dass zahlreiche im Klimaschutzprogramm festgelegte und längst umzusetzende Maßnahmen bislang noch nicht umgesetzt wurden. Dies betrifft insbesondere die Sektoren Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft.

Hinsichtlich dieser Maßnahmen ist nach Angaben der Bundesregierung zudem nicht absehbar, inwiefern sich die Coronakrise auf die Umsetzung verzögernd auswirken wird (Anlage K 16, S. 5).

Ausgehend davon hätte man in die Prognose einstellen müssen, dass die Maßnahmen später als geplant umgesetzt werden.

Zu den in ihrer Umsetzung noch offenen Maßnahmen zählt u.a. die im Klimaschutzprogramm festgelegte CO₂-Bepreisung ab 2021.

Die CO₂-Bepreisung betrifft sowohl den Sektor Verkehr, als auch die Sektoren Energiewirtschaft, Gebäude und Industrie (siehe bereits unserer Ausführungen dazu im Verfahren 11 A 22/20, S. 20 und 24 ff. der Klageschrift). Die erste Preisstufe ist zwar zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten (vgl. <https://www.bmu.de/service/haeufige-fragen-faq/fragen-und-antworten-zur-einfuehrung-der-co2-bepreisung-zum-1-januar-2021/>). Ob die Fortschreibung durch eine Erhöhung der Preise wie angekündigt erfolgen wird, ist bisher nicht absehbar. Gesetzliche Regelungen fehlen. Solange derartige gesetzliche Regelungen nicht vorhanden sind, können entsprechende Minderungspotentiale auch nicht in die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen eingestellt werden (vergleiche BayVGH, Urteil vom 18. Mai 2006 – 22 BV 05.2462 –, juris Rn. 18; VG Stuttgart, Urteil vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15 –, juris Rn. 205 und 209; BayVGH, Vorlagebeschluss vom 9. November 2018 – 22 C 18.1718 –, juris Rn. 92; VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18 –, juris Rn. 65).

Schon im Gutachten des Öko-Instituts wird dieser Maßnahme kein ausreichendes Wirkungspotential zugesprochen, um die jeweiligen Reduktionsvorgaben einzuhalten (Anlage K 11, S. 24 und 25; beispielhaft für den Verkehr S. 46). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Prognos AG (im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums). Dabei geht der Gutachter jedoch von unrealistischen Entwicklungen aus. So wird ohne realistische Prognosebasis unterstellt, dass der CO₂-Preis nach 2026 stark ansteigt und im Jahr 2030 bei 180 €/t (!) liegt (Anlage K 13, S. 11 f.). Hierbei werden Annahmen zur Weiterentwicklung des CO₂-Preises zugrunde gelegt, die keine realistische Grundlage haben: Ab 2026 soll danach der CO₂-Preis von 65 €/t um jährlich 15 €/t auf 125 €/t im Jahr 2030 ansteigen (vgl. Anlage K 11, S. 26). Wie bereits dargelegt, ist bisher aber lediglich ein CO₂-Preis von 25 €/t ab 2021 beschlossen, der schrittweise auf 55 €/t im Jahr 2025 ansteigen soll. Für das Jahr 2026 soll ein Preiskorridor von mindestens 55 €/t und höchstens 65 €/t (nicht: 125 €/t, wie Prognos annimmt) gelten (vgl. Mitteilung des

Bundeswirtschaftsministeriums, abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200520-bundeskabinett-beschliesst-hoeheren-co2-preis.html>).

Dies reicht bei realistischer Betrachtung nicht aus, um die in den Gutachten modellierte Minderungswirkung zu erzielen. Es bedarf daher ergänzender Maßnahmen, mit denen dem Risiko begegnet wird, dass sich der Preis nicht so entwickelt wie nach dem Gutachten angenommen. Grundlage können nur gesetzliche Regelungen sein, da nur diesen Regelungen eine Verbindlichkeit zukommt. Gutachterliche Wunschvorstellungen oder schlichte politische Ambitionen sind für ein so wichtiges Thema wie Maßnahmen des Klimaschutzprogramms nicht ausreichend.

Für den Verkehrssektor haben wir bereits vorgetragen, dass die CO₂-bezogene Reform der Kfz-Steuer eine Maßnahme darstellt, deren *effektive* Umsetzung nicht absehbar ist (Az.: 11 A 22/20, S. 33 f. der Klageschrift). Im Rahmen einer (weiteren) Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN veröffentlichte Berechnungen des Finanzministeriums zeigen, dass die zur Umsetzung vorgesehene Reform nur geringe finanzielle Anreize für einen Umstieg auf emissionsarme Fahrzeuge liefern wird (siehe Zeitungsbericht; **Anlage K 17**). Die im September 2020 beschlossene Kfz-Steuerreform bleibt deutlich hinter dem zurück, was bei der Prognose über die durch das Klimaprogramm bewirkte Einsparung von Treibhausgasemissionen angenommen wurde. Dies zeigt die detaillierte Studie des Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft – FÖS – im Auftrag der grünen Bundestagsfraktion, abrufbar unter https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/mobilitaet/pdf/FOES-kfz-steuerreform-2020-09.pdf).

Wegen der Einzelheiten dieser Maßnahme verweisen wir auf unsere Ausführungen in der verkehrsspezifischen Klage (Az.: 11 A 22/20, S. 34 f der Klageschrift). Dieser Belang spielt jedoch nicht nur bei der verkehrsspezifischen Klage, sondern auch in der vorliegenden Klage in Hinblick auf den Antrag zum Gesamtemissionsziel eine Rolle.

Die für den Landwirtschaftssektor im Klimaschutzprogramm 2030 enthaltenen, umfangreichen Maßnahmen beruhen überwiegend auf Verordnungen und Umsetzungsplanungen, die stark verzögert oder derart mittelbar angelegt sind, dass bei realistischer Betrachtung derzeit keine Minderungswirkung unterstellt werden kann (z.B. geplante Förderungen oder weitere Forschungsprojekte).

Unverbindlichen Maßnahmen kann schon von Gesetzes wegen kein ausreichender Minderungseffekt zugewiesen werden. Derartige Maßnahmen lassen sich auch in ihrer Wirksamkeit nicht prognostizieren (vergleiche BayVGH, Urteil vom 18. Mai 2006 – 22 BV 05.2462 –, juris Rn. 18; VG Stuttgart, Urteil vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15 –, juris Rn. 205 und 209; BayVGH, Vorlagebeschluss vom 9. November 2018 – 22 C 18.1718 –, juris Rn. 92; VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18 –, juris Rn. 65). Sie müssen daher aus der Betrachtung ausscheiden.

Weiter wird im Klimaschutzprogramm 2030 die im Jahr 2017 beschlossene Novellierung der Düngeverordnung in Bezug genommen (Anlage K 2, S. 106 f.), obwohl diese noch nicht umgesetzt ist. Dennoch wird nicht nur die Umsetzung, sondern auch deren konsequenter Vollzug (der in der Vergangenheit nie funktionierte) für die Emissionsprognosen eingepreist. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass das Klimaschutzprogramm von einer Reduzierung der Stickstoffemissionen bei der Düngung im Ackerbau ausgeht, wodurch auch die Lachgasemissionen – bei Lachgas handelt es sich um ein Treibhausgas bzw. CO₂-Äquivalent – als reduziert veranschlagt werden. Angesichts der noch nicht umgesetzten Düngerechtsnovelle entspricht dies jedoch nicht der Realität. Es bedarf daher ergänzender Maßnahmen, die das Risiko der fehlenden Wirksamkeit dieser Maßnahmen auffangen.

Weiterhin verweist die Beklagte wiederholt auf Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) und unterstellt eine ambitionierte Umsetzung. Die finale Fassung wird jedoch erst nach den sogenannten Trilogverhandlungen im zweiten Quartal 2021 beschlossen werden. Offen ist dabei nicht zuletzt, wie ambitioniert die Maßnahmen sein werden. Der auf dem finalen GAP-Beschluss aufbauende, sogenannte nationale Strategieplan (vgl. auch Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 107) hat eine Frist zur Umsetzung bis zum 31. Dezember 2021, wobei vor allem die Bundesländer mit der Umsetzung befasst sein werden. Eine diesbezügliche, im Kontext strikt verbindlicher Emissionsziele relevante Minderungswirkung kann nicht angenommen werden.

Hinsichtlich der beabsichtigten Minderung des Stickstoffüberschusses bleibt das Klimaschutzprogramm der Beklagten vage. Aufgeführt werden Fördermaßnahmen und die „Weiterentwicklung“ der Stoffstrombilanz (Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 108). Geplant ist eine Stickstoffüberschuss-Abgabe. Ein konkretes Konzept hierfür ist noch nicht aufgestellt worden. Man kann daher auch noch keine verbindliche Minderungsrate ermitteln.

Der Ausbau des Ökolandbaus wird mit einem Anteil von 20% bis 2030 vollumfänglich eingepreist (Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 113), obwohl eine diesbezügliche Zielerreichung bislang offenkundig in weiter Ferne steht: Stand 2019 liegt der Anteil noch unter 10%. Welche realistische Prognosebasis für die Annahme eines Anteils von 20 % besteht, ist nicht ersichtlich. Es fehlt auch hier an verbindlichen Maßnahmen, aus denen man ableiten kann, dass das Ziel tatsächlich erreicht wird.

Ferner will die Beklagte „Verringerungen der Treibhausgasemissionen in der Tierhaltung“ dadurch erzielen, dass „Fördermaßnahmen mehr im Hinblick auf das Tierwohl ausgerichtet werden sollen“, wobei sie u.a. auf einen von der Bundesregierung vorgelegten Vorschlag für Tierwohlkennzeichen Bezug nimmt (Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 115). Die hiermit befasste, sogenannte Borchert-Kommission (ein von Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner eingesetztes Gremium bestehend aus Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Praxis, Wirtschaft und Verbänden) plädiert dafür, die so genannte Tierwohlstufe 1 (niedrigster Standard) ab 2030 zum gesetzlichen Mindeststandard zu machen und ab 2040 die Tierwohlstufe 2. Für die Einführung der Stufe 3 (hoher Standard) als gesetzlichen Mindeststandard gibt es noch keine Zeitvorgabe. Bislang handelt es sich lediglich um Vorschläge, deren tatsächliches Minderungspotential somit unklar ist. Es bedarf verbindlicher Entscheidungen, um aus schlichten politischen Überlegungen relevante Minderungseffekte für ein tragfähiges Klimaschutzprogramm abzuleiten.

Entsprechendes gilt für die Überarbeitung der bau- und planungsrechtlichen Vorgaben bei der Genehmigung von Neu- oder Ausbau von Tierhaltungs- und Biogasanlagen in Kombination mit hohen Tierwohlstandards (Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 116). Im aktuell beratenen Baulandmobilisierungsgesetz gibt es noch nicht einmal eine Einigung auf einen konkreten Tierwohlbegriff, geschweige denn eine verbindliche Festlegung entsprechender Standards. Vielmehr fordern Vertreter der Tierhaltungsbranche, bei der Beschließung des Baulandmobilisierungsgesetzes der Empfehlung des Bundesrates vom 7. Dezember 2020 zu folgen, nach der für große Tierhaltungen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach BImSchG bedürfen (z.B. Anlagen mit mehr als 1.500 bzw. 2.000 Mastschweineplätzen), eine Öffnungsklausel aufgenommen werden soll (vgl. BR-Drs. 686/1/20, S. 20, Zu Artikel 1 Nummer 15 (§ 35 Absatz 1 Nummer 1a - neu - BauGB). Dies würde dazu führen, dass bei Bauanträgen und Umbauanträgen solche Großanlagen privilegiert und keinen weiteren Umweltprüfungen unterworfen werden. Eine Verpflichtung zur dringend notwendigen Verringerung der Tierplatzzahl liegt damit in weiter Ferne.

(b) Prognosefehler aufgrund fehlenden Minderungspotentials

Die prognostizierte Wirksamkeit der dem Klimaschutzprogramm 2030 zugrunde gelegten Maßnahmen ist auch insoweit fehlerhaft, als bereits umgesetzte Maßnahmen tatsächlich nicht das angenommene Minderungspotential entfalten.

Für den Verkehrssektor haben wir darauf hingewiesen, dass im Jahr 2018 beschlossen wurde, die EU-weiten CO₂-Flottenstandards von Pkw, leichten und schweren Nutzfahrzeugen fortzuschreiben, mit der Folge, dass dieser Maßnahme ein Minderungsbeitrag in Höhe von 8 Mio. t CO_{2e} für das Jahr 2030 zugeordnet wurde (Az.: 11 A 22/20, S. 35 Klageschrift). Allerdings wird seitens der Automobilindustrie erheblicher Druck auf die EU-Kommission zur Verlängerung der Fristen zur Einhaltung der Standards ausgeübt (**Anlage K 16**), sodass nicht sicher ist, ob der Zeitplan zur Umsetzung dieser Vorgaben eingehalten wird. Insbesondere trat die Bundesregierung in der Vergangenheit auf europäischer Ebene als Bremserin in Bezug auf CO₂-Flottengrenzwerte auf (**Anlage K 17**).

Für den Verkehrsbereich verdeutlichen die Erfahrungen aus dem 2014 verabschiedeten Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, dass das Minderungspotential der für diesen Sektor festgesetzten Maßnahmen überschätzt wurde. Die realisierte Emissionsreduzierung blieb hinter der ursprünglich prognostizierten Minderungswirkung der für den Verkehr ergriffenen Maßnahmen zurück (Klimaschutzbericht 2019, Anlage K 9, S. 91 ff.).

Für den Landwirtschaftssektor stützt sich die Beklagte hinsichtlich der Reduzierung der Lachgasemissionen auf eine (vorangehende) Reduzierung der Ammoniakemissionen – Ammoniak wandelt sich durch chemische Prozesse in Lachgas um, wenn es sich im Boden ablagert und erneut in die Luft austritt. Die Beklagte unterstellt dabei die Wirksamkeit von Maßnahmen des sogenannten nationalen Luftreinhalteprogramms, welches der Erfüllung der Richtlinie 2016/2284/EU (NEC-Richtlinie) dient (Klimaschutzprogramm 2030, Anlage K 2, S. 105). Hier lässt sie außer Acht, dass die im Luftreinhalteprogramm prognostizierte Minderung der Ammoniakemissionen auf Grundlage der dort beschriebenen Maßnahmen unrealistisch ist. Der dort vorgesehenen Minderungspfad wird bislang nicht eingehalten. Für weitere Einzelheiten verweisen wir insoweit auf unsere ebenfalls bei dem erkennenden Senat anhängige Klage, welche die Unzulänglichkeit des bestehenden nationalen Luftreinhalteprogramms der Beklagten zum Gegenstand hat (**Az.: 11 A 16/20**).

Mit den Grundsätzen zur Überprüfung von Prognoseentscheidungen unvereinbar ist es sektorübergreifend auch, dass die vorgelegten Analysen des Öko-Instituts und der Prognos-AG den verschiedenen Einzelmaßnahmen kein separates Minderungspotential zuzuordnen. Hiervon ausgenommen sind nur die CO₂-Bepreisung sowie die Anpassung der EU-weiten Flottenstandards. Selbst der Bundesregierung ist die Minderungswirkung der Einzelmaßnahmen nicht bekannt (vgl. Anlage K 16, S. 2). Das Konzept ist daher nicht nachvollziehbar und in sich schlüssig.

Nach alledem ist bei realistischer Betrachtung anzunehmen, dass bis zum Zieljahr 2030 die Differenz zwischen der tatsächlich emittierten Menge an klimaschädlichen Treibhausgasen und den Emissionsreduktionszielen noch deutlich größer sein wird, als in den im Auftrag von Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministerium erstellten Gutachten prognostiziert.

Es fehlt damit ein den rechtlichen Anforderungen entsprechendes Gesamtkonzept, das auf Grundlage realistischer Prognosen die Erreichung der verbindlichen Emissionsziele hinreichend sicher gewährleisten kann.

cc. Verfügbarkeit weiterer Maßnahmen

Es ist letztlich Aufgabe der Beklagten, im Rahmen des ihr verbleibenden Spielraums sektorübergreifend ein zur Einhaltung der Gesamt- bzw. sektorspezifischen Jahresemissionsmengen geeignetes planerisches Gesamtkonzept zu erstellen. An Handlungsoptionen fehlt es ihr nicht. Sogar kurzfristig wirksame Maßnahmen stehen zur Verfügung, die noch in diesem Jahr beschlossen und umgesetzt werden könnten, und deren Minderungswirkung spätestens ab 2022 greifen könnte.

Für den Verkehrssektor haben wir bereits in der Klage mögliche kurzfristige Maßnahmen beispielhaft dargestellt (Az.: 11 A 22/20, S. 36 f. der Klageschrift). Solche sind auch für weitere Sektoren möglich.

Für den Landwirtschaftssektor könnte der Begriff des Tierwohls im Rahmen der anstehenden Novellierung der TA Luft gesetzlich verankert werden. Das Bundesumweltministerium hat bereits einen Vorschlag vorgelegt, der im Anwendungsbereich des BImSchG das Ziel tiergerechter und emissionsmindernder Schweineställe definiert. Ob die TA Luft tatsächlich angepasst wird, ist noch offen, dies könnte von der Beklagten forciert werden.

Denkbar ist, die Erhöhung des Anteils des Ökolandbaus konsequenter zu verfolgen. So fordert der Deutsche Naturschutzring etwa einen Ausbau auf 25% bis 2030.

Ebenfalls könnte die Beklagte verbindliche Maßnahmen zur Tierzahlreduktion bzw. Flächenbindung in der Landwirtschaft ergreifen, um eine Reduzierung der Emissionen zu gewährleisten.

Letztlich bleibt klarzustellen, dass allein die Möglichkeit solcher kurzfristig umsetzbarer Maßnahmen nichts am Erfordernis ändert, (auch) längerfristig greifende Instrumente schnellstmöglich einzuleiten. Nur so kann die Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen kontinuierlich bis 2030 sichergestellt werden. Die Beklagte ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

3. Zwischenergebnis

Nach dem Vorstehenden ist der zulässige Hauptantrag der Sache nach begründet.

Das Klimaschutzprogramm der Beklagten wird den gesetzlichen Verpflichtungen nicht gerecht und verletzt entscheidungserhebliche, umweltbezogene Vorschriften, vgl. § 2 Abs. 4 UmwRG. Es bedarf daher der Anpassung.

Die Beklagte ist somit verpflichtet, ein geeignetes Klimaschutzprogramm aufzustellen, mit dessen Maßnahmen die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen an Treibhausgasen nach §§ 3 i.V.m. 4 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 KSG in den Sektoren Energie, Landwirtschaft, Gebäude und Industrie tatsächlich eingehalten werden.

Diese Pflicht besteht angesichts der drohenden, teils auch schon eingetretenen Schäden durch die Klimakrise jetzt, zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Nicht nur das KSG fordert sofortiges Handeln der Beklagten, sondern insbesondere auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG, durch deren Aufnahme in die Verfassung der Umweltschutz zu einer zentralen Aufgabe staatlichen Handelns gemacht worden ist.

III. Hilfsantrag zu 2.

Der Hilfsantrag zu 2. ist für den Fall gestellt, dass der Senat nicht die vom Kläger vertretene Auffassung teilt, dass für den Energiesektor im Zeitraum 2021 bis 2030 ein linearer

Minderungspfad gewährleistet werden muss, wobei die einzuhaltenden Werte zu interpolieren bzw. linear zu berechnen sind.

Hinsichtlich der Zulässigkeit und Begründetheit im Übrigen gilt das unter B.I. und B.II. Gesagte entsprechend.

IV. Hilfsanträge zu 3. und 4.

Die Hilfsanträge zu 3. und zu 4. sind für den Fall gestellt, dass der Senat der Auffassung ist, dass die Beklagte lediglich zur Aufstellung eines auf die Erreichung des für das Jahr 2030 festgelegten (Mindest-)Gesamtziels gerichteten Klimaschutzprogramms verpflichtet werden kann. Der Hilfsantrag zu 3. fordert zusätzlich die Einhaltung eines linearen Minderungspfades ein.

Die Klage wäre in diesem Fall zulässig und begründet.

Die Beklagte ist gesetzlich dazu verpflichtet, für alle Sektoren die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die nationalen Treibhausgasemissionen insgesamt bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Dieses in § 3 Abs. 1 KSG geregelte Ziel gilt sektorübergreifend.

Damit diese Gesamtreduktion gewährleistet werden kann, gelten sektorspezifische Minderungsziele, wie sie bereits vorab im Klimaschutzplan 2050 festgelegt und dann in absoluten Zahlen in Anlage 2 des KSG übernommen worden sind. Dies zeigt, wie die einzelnen Pflichten, pro Sektor Emissionen zu reduzieren, ineinandergreifen, um das übergeordnete Gesamtemissionsziel zu erreichen.

V. Hilfsanträge zu 5. bis 8.

Die weiteren Hilfsanträge sind nur höchst hilfsweise gestellt. Die weitere Ausdifferenzierung der Hilfsanträge folgt den vorangehenden Anträgen zu 1. bis 4.

Die Klage wäre auch in diesem Fall zulässig und begründet, und zwar gerichtet auf die Erstellung eines Maßnahmenprogramms, das geeignet ist, die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Emissionsreduktionsziele zu erreichen.

Der Klimaschutzplan soll das Übereinkommen von Paris umsetzen und kann als Langfriststrategie im Sinne der daran anknüpfenden EU Governance-Verordnung gesehen werden, mit Hilfe derer die unions- und völkerrechtlich verbindlichen Klimaziele erreicht werden können (vgl. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung, oben unter B.II.2.b.aa.).

Laut dem aktuellen Klimaschutzplan 2050 müssen dafür sogenannte Maßnahmenprogramme erstellt werden (vgl. S. 6 ff., S 9 ff. und S. 33 f.). Ein in diesem Sinne geeignetes Maßnahmenprogramm liegt jedoch bislang nicht vor, insbesondere stellt das aktuelle Klimaschutzprogramm 2030 ein solches nicht dar.

Sollte der Senat im Hinblick auf die verschiedenen, denkbaren Konstellationen andere Hilfsanträge oder einen anders spezifizierten Hilfs- oder Hauptanträge für sachdienlich halten, bitten wir um entsprechenden Hinweis.

C. Gesamtergebnis

Die Klage, gerichtet auf geeignete und wirksame Maßnahmen zur Reduzierung der anthropogenen Treibhausgasemissionen, ist zulässig und begründet. Die von der Beklagten ergriffenen und nach dem Klimaschutzprogramm geplanten Maßnahmen genügen nicht, um die rechtlich verbindlichen Emissionsreduktionsziele zu erreichen.

Die Zielverfehlung wird durch die eigenen durch die Beklagte eingeholten Gutachten belegt.

Selbst die in den Gutachten vorgenommenen Prognosen sind jedoch deutlich zu optimistisch.

Der Beklagten mag ein Prognosespielraum bei der Bewertung der Wirksamkeit der programmatisch aufzunehmenden Maßnahmen zustehen. Diesen hat sie aber überschritten. Bislang fehlt ein Klimaschutzprogramm, das auf Grundlage realistischer und rechtlich einwandfreier Prognosen geeignet ist, die im KSG enthaltenen Reduzierungsverpflichtungen zu erfüllen.

Die Verpflichtung der Beklagten, den rechtlich verankerten Zielvorgaben durch Festlegung und Ergreifung geeigneter Maßnahmen gerecht zu werden, kann durch den Kläger zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerichtlich eingeklagt werden. Nur so kann Deutschland

zumindest einen Teil des ihm zustehenden Anteils an der Reduzierung der Treibhausgase beitragen, um weitere fatale Auswirkungen der Klimakrise vielleicht noch zu verhindern.

Da für den Kläger als anerkanntem Umweltschutzverband der Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz in Umweltbelangen rechtlich garantiert ist, steht sein Klagerecht außer Frage.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Wir regen an, den Fortgang des Rechtsstreits, insbesondere im Hinblick auf die mündliche Verhandlung, mit dem Verfahren zur verkehrsspezifischen Klimaklage zu verknüpfen, sofern dadurch keine zeitlichen Verzögerungen eintreten.

Per beA

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)