

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Silvia Ernst

Per beA
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
11. Senat
Hardenbergstraße 31

10623 Berlin

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

23. November 2022

Klage

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

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger, Schaperstraße 15,
10719 Berlin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,

diese vertreten durch den Bundeskanzler,

Bundeskanzleramt,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

-Beklagte-

Commerzbank AG in Berlin BLZ 100 800 00 Kto.-Nr. 07 148 100 00

IBAN: DE79 1008 0000 0714 8100 00 BIC: DRESDEFF100 USt-ID Nr.: DE 222 926 725

wegen: Verabschiedung eines ausreichenden Klimaschutzprogramms nach § 9 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) für den LULUCF-Sektor.

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

Wir erheben unter Versicherung anwaltlicher Vollmacht

Klage

und beantragen:

Die Beklagte wird verurteilt, ein Klimaschutzprogramm aufzustellen, das mit seinen Maßnahmen geeignet ist, entsprechend der Vorgabe in § 3a Abs. 1 KSG den Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft wie folgt zu verbessern:

1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,
2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040, und
3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.

Zur Begründung der Klage führen wir unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes aus:

A. Sachverhalt.....	5
I. Notwendigkeit der Erreichung von Treibhausgasneutralität	5
II. Bedeutung des LULUCF-Sektors für die Erreichung der Klimaschutzziele	6
1. Senken- und Quellenfunktion	7

2.	Treibhausgasneutralität erfordert (Ausweitung der) Kohlenstoffspeicherung im LULUCF-Sektor	8
3.	Aktuelle Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors.....	9
III.	Nationale Zielvorgaben für den LULUCF-Sektor.....	11
IV.	Unionsrechtliche Zielvorgaben für den LULUCF-Sektor	12
V.	Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Netto-Abbauziele des § 3a KSG	14
VI.	Fehlende Eignung der bestehenden Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor.....	14
1.	Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr 2030).....	15
a.	Wirkungsanalyse des Öko-Instituts	15
b.	Projektionsbericht 2021	16
2.	Klimaschutz-Sofortprogramm zur KSG-Novelle (SPr 2021).....	19
3.	Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz und Klimaschutz-Sofortprogramm 2022.....	20
VII.	Außergerichtliches Verfahren.....	20
B.	Rechtliche Begründung	21
I.	Zulässigkeit der Klage.....	21
1.	Zuständigkeit.....	21
2.	Klagebefugnis.....	21
a.	Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Var. 1 VwGO i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.....	21
b.	Klagebefugnis aus dem Unionsrecht	22
3.	Bestimmtheit des Klageantrags.....	23
4.	Rechtsschutzbedürfnis	23
II.	Begründetheit der Klage	23
1.	§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG	23
2.	Anspruch auf ein gesetzeskonformes Klimaschutzprogramm	24
a.	Schutz von Moorböden.....	25
b.	Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten	37
a.	Humuserhalt und -aufbau im Ackerland	38

b.	Erhalt von Dauergrünland.....	41
c.	Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung	46
d.	Senkung des Flächenverbrauchs	47
e.	Zwischenergebnis.....	49
3.	Erfordernis eines unverzüglichen Tätigwerdens	50

A. Sachverhalt

I. Notwendigkeit der Erreichung von Treibhausgasneutralität

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 deutlich unter 2 Grad, möglichst 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, Art. 2 Abs. 1 lit. a) Übereinkommen von Paris.

Die Begrenzung der globalen Erderwärmung in diesem Zielkorridor erfordert – neben der Einhaltung eines verbleibenden Emissionsbudgets – zwingend das Erreichen von Treibhausgasneutralität, also eines Gleichgewichts zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken.

Nach derzeitiger Erkenntnis besteht ein annähernd linearer Zusammenhang zwischen der Gesamtmenge der über alle Zeiten hinweg kumulierten anthropogenen CO₂-Emissionen und der globalen Temperaturerhöhung. Die Erderwärmung kann daher nur dann aufgehalten werden, wenn Treibhausgasemissionen auf ein klimaneutrales Niveau beschränkt werden (BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 32 m.w.N.). Das Erreichen von Treibhausgasneutralität ist somit notwendige Bedingung der Begrenzung der Erderwärmung und damit Einhalten der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris.¹

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24. März 2021 betont, dass die aus Art. 20a GG und den Grundrechten abzuleitende Verpflichtung zum Klimaschutz eine Verpflichtung zum Erreichen von Klimaneutralität folgt (BVerfG, a.a.O. Rn. 155, 198). Weil bei der Erfüllung dieser Verpflichtung die künftige Freiheit geschont werden muss, ist der verfassungsrechtlich gebotene Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten (BVerfG, a.a.O. Rn. 247 f.).

¹ Zur Begrenzung der Erderwärmung auf ein bestimmtes Temperaturziel bedarf es zudem – neben der Erreichung von Treibhausgasneutralität – der Limitierung der bis zum Erreichen des Netto-Null-Ziels ausgestoßenen Gesamtemissionen auf ein bestimmtes Budget.

Das Ziel der Treibhausgasneutralität ist völker- und unionsrechtlich, sowie im nationalen Recht verankert.

Zu den Zielen des Übereinkommens von Paris gehört nach Art. 4 Abs. 1, dass

„in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken auf der Grundlage der Gerechtigkeit und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen zur Beseitigung der Armut“

hergestellt wird.

Das am 29. Juli 2021 als Teil des sogenannten europäischen „Green Deals“ in Kraft getretene „Europäische Klimagesetz“ (Verordnung (EU) 2021/1119) normiert in Art. 2 Abs. 1 folgendes Ziel:

„Die unionsweiten im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und deren Abbau müssen in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null reduziert sind, und die Union strebt danach negative Emissionen an.“

Die nationalen Ziele zu Treibhausgasneutralität und Negativemissionen sind in § 3 Abs. 2 KSG verankert. Diese Bestimmung lautet:

„Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.“

II. Bedeutung des LULUCF-Sektors für die Erreichung der Klimaschutzziele

Dem Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ (Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF) kommt für die Erreichung dieser Ziele eine überragende Bedeutung zu. In diesem Sektor werden die THG-Emissionen zusammengefasst, die der Nutzung einer Fläche oder der Änderung dieser Flächennutzung zugeordnet werden. Hierunter fallen insbesondere die durch die Bewirtschaftung des Waldes abgegebenen oder eingebundenen Treibhausgase (einschließlich der in Holzprodukten gespeicherten THG), die Treibhausgasemissionen aus und Einbindungen in landwirtschaftlich genutzten Böden sowie die Emissionen oder Einbindungen, die bei der

Änderung von Flächennutzungen auftreten.² Der LULUCF-Sektor umfasst die Landnutzungsformen Wälder, Ackerflächen, Grünland, Feuchtgebiete, Siedlungen und andere Flächen.

1. Senken- und Quellenfunktion

Wälder, Böden und ihre Vegetation speichern Kohlenstoff. Werden sie intensiv genutzt, emittieren sie jedoch Treibhausgase. So kann es im Rahmen der Landnutzung, der Landnutzungsänderung und der Forstwirtschaft sowohl zu Emissionen als auch zu Sequestrierung von Kohlenstoff kommen.

Die unter dem LULUCF-Sektor bilanzierten Prozesse der CO₂-Bindung und Freisetzung von Treibhausgasen werden vom Umweltbundesamt wie folgt beschrieben:

„Der Kohlenstoffzyklus stellt im komplexen Klimasystem unserer Erde ein regulierendes Element dar. Durch die Vegetation wird Kohlendioxid (CO₂) aus der Luft mittels Photosynthese gebunden und durch natürlichen mikrobiellen Abbau freigesetzt. Zu den größten globalen Kohlenstoffspeichern gehören Meere, Böden und Waldökosysteme. Wälder bedecken weltweit ca. 31 % der Landoberfläche (siehe FAO Report 2020). Bedingt durch einen höheren Biomassezuwachs wirken insbesondere boreale Wälder in der nördlichen Hemisphäre als Kohlendioxid-Senken. Nach § 1.8 des Klimarahmenabkommens der Vereinten Nationen werden Senken als Prozesse, Aktivitäten oder Mechanismen definiert, die Treibhausgase (THG), Aerosole oder Vorläufersubstanzen von Treibhausgasen aus der Atmosphäre entfernen. Im Boden wird Kohlenstoff langfristig durch sog. Humifizierungsprozesse eingebaut. Global ist etwa fünfmal mehr Kohlenstoff im Boden gespeichert als in der Vegetation (siehe IPCC Special Report on Land Use, Land Use Change and Forestry). Boden kann daher als wichtigster Kohlenstoffspeicher betrachtet werden. Natürliche Mineralisierungsprozesse führen im Boden zum Abbau der organischen Bodensubstanz und zur Freisetzung von den Treibhausgasen CO₂, Methan und Lachgas. Der Aufbau und Abbau organischer Substanz steht in einem dynamischen Gleichgewicht. Eine Besonderheit unter den Kohlenstoffspeichern sind Moorböden. Aufgrund des hohen Wasserstands und der anaeroben Bedingungen verrotten abgestorbene Pflanzenreste nicht. Unter Sauerstoffabschluss kommt es zur Torfbildung. Durch Entwässerung und Torfabbau kommt der im Torf gebundene Kohlenstoff mit Sauerstoff in Berührung und wandelt sich dadurch zu CO₂ um, welches als CO₂-Emissionen in die Atmosphäre entweicht. Regionale Temperaturanstiege bedingt durch Klimawandel sowie Landnutzungs- oder Landnutzungsänderungen, wie z.B. Grünlandumbruch, Abholzung der Wälder und

² Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030, S. 124.

Brandrodung insbesondere aber die Entwässerung von organischen Böden (Drainage), stören diese Gleichgewichte und führen zu einer erhöhten Freisetzung an Kohlendioxid.“

Umweltbundesamt, Emissionen der Landnutzung, -änderung und Forstwirtschaft, 21.03.2022

Der LULUCF-Sektor bietet somit – etwa durch den Erhalt und Ausbau von humusreichen und organischen Böden und von Kohlenstoffspeichern in Wäldern (in lebendender und unterirdischer Biomasse³) sowie eine bodenschonendere und veränderte land- und forstwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung – naturbasierte Kohlenstoff-Entnahmemöglichkeiten. Darüber hinaus bietet der LULUCF-Sektor wichtige Ansätze für Emissions-Vermeidungsstrategien, wie etwa die Wiedervernässung von Mooren und ihren organischen Böden oder das Vermeiden von Kahlschlägen nach Schadereignissen in Wäldern.

2. Treibhausgasneutralität erfordert (Ausweitung der) Kohlenstoffspeicherung im LULUCF-Sektor

Die geltenden Emissionsreduktionsziele und insbesondere das Ziel der Treibhausgasneutralität können nur erreicht werden, wenn die Emissionen aus dem LULUCF-Sektor so weit wie möglich gesenkt werden und seine Kohlenstoffspeicherungsfunktion so weit wie möglich gestärkt wird.

Insbesondere für die Erreichung von Treibhausgasneutralität ist es zwingend erforderlich, dass nicht nur die Treibhausgasemissionen aus dem LULUCF-Sektor stark reduziert werden, sondern dass der Sektor auch große Mengen an Kohlenstoff speichert. Nach aktuellem Kenntnisstand kann Treibhausgasneutralität nur bei einer Entnahme erheblicher Mengen von CO₂ aus der Atmosphäre erreicht werden.⁴

Negativemissionstechnologien wie etwa die Abscheidung und Speicherung von CO₂ aus der Luft (Direct Air Capturing and Carbon Storage) bieten aufgrund ökologischer, technischer, wirtschaftlicher, politischer, sozialer Bedenken und ungeklärter verfassungsrechtlicher Fragen derzeit keine verlässliche Option zur Treibhausgasentnahme (BVerfG, a.a.O. Rn. 33, 227).

³ Über 50% des in Wäldern gespeicherten Kohlenstoffs ist in unterirdischer Biomasse (Wurzeln) und organischen Böden gespeichert, vgl. Thünen-Institut, Kohlenstoffinventur (2019); Grüneberg et al., Kohlenstoffvorräte und -vorratsänderungen in Waldböden (2019).

⁴ IPCC, Sonderbericht 1.5 C globale Erwärmung, Zusammenfassung, 2018, S. 17 f.

Daher ist man für die gebotene Kohlenstoffspeicherung zwingend auf naturbasierte CO₂-Entnahmemöglichkeiten des LULUCF-Sektors angewiesen. Optionen hierfür sind z.B. der Humuserhalt- und Aufbau, der Schutz ökologisch intakter Wälder und der Umbau intensiv wirtschaftlich genutzter Wälder in naturnahe Wälder sowie der Schutz und die Wiederanlage von Auen, Mooren und extensivem Grünland.

3. Aktuelle Emissionsbilanz des LULUCF-Sektors

Derzeit fungiert der LULUCF-Sektor in Deutschland als Netto-Senke, d.h. es werden mehr Treibhausgase eingebunden als freigesetzt. Die Netto-Kohlenstoffspeicherung ist jedoch bislang unzureichend für die Erreichung der Sektor-Ziele. Zudem ist sie zunehmend gefährdet. Der Senkeneffekt und damit die Netto-Kohlenstofffestlegung ist in den letzten Jahren stark rückläufig und tendiert gegen null, wie u.a. der unten näher diskutierte Projektionsbericht 2021 zeigt.

Die Gesamtbilanz des Jahres 2020 lag dem Nationalen Inventarbericht (NIR) 2022 zufolge bei -11,26 Mio. t CO₂äq.⁵ Damit war der LULUCF-Sektor eine Senke. Der Emissions- bzw. Senkenbeitrag der einzelnen LULUCF-Kategorien ergibt sich aus der in der **Anlage K 1** beigefügten Trendtabelle des Umweltbundesamtes.

Die aktuell negative Gesamtbilanz beruht insbesondere auf der Kohlenstoffspeicherung im Wald. Diese betrug im Jahr 2020 - 45,84 Mio. t CO₂äq, wofür die Kohlenstoffpools Biomasse (56,0 %), mineralische Böden (30,6 %) und Totholz (7,2 %) ausschlaggebend waren. Emissionsquellen innerhalb der Kategorie Wald (6,2 % Anteil an der Treibhausgasbilanz des Waldes) entstehen durch Streu, Drainage, Mineralisierung und Waldbrände. In Holzprodukten wurden im Jahr 2020 - 8,65 Mio. t CO₂äq gespeichert.

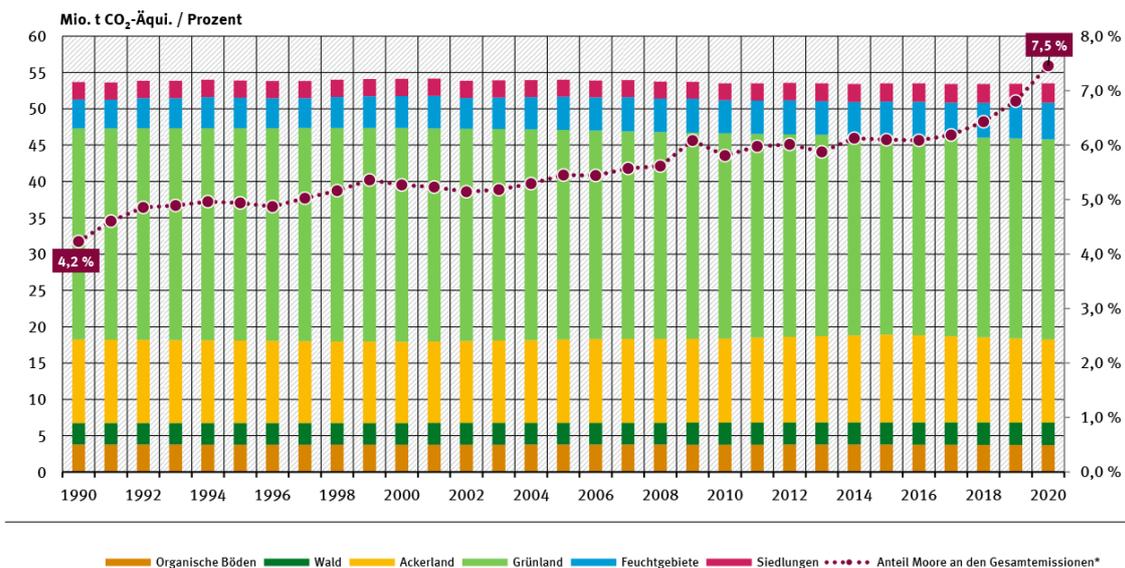
Dem Brutto-Kohlenstoffspeicher des Waldes und des Holzes stehen Emissionen aus den Kategorien Ackerland (+ 17,42 Mio. t CO₂äq), Grünland (+ 19,15 Mio. t CO₂äq), Feuchtgebiete (+ 5,17 Mio. t CO₂äq) und Siedlungen (+ 1,46 Mio. t CO₂äq) gegenüber.

Für einen Großteil dieser Emissionen ist dabei die Entwässerung von Moorböden verantwortlich. In Deutschland sind mehr als 90 % der ehemaligen Feuchtgebietsflächen

⁵ UBA, NIR 2022, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-05-31_climate-change_24-2022_nir-2022_de.pdf, S. 71; siehe auch die Zusammenfassung des UBA, Emissionen der Landnutzung, -änderung und Forstwirtschaft, 21.03.2022, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/emissionen-der-landnutzung-aenderung#bedeutung-von-landnutzung-und-forstwirtschaft>.

drainiert und unterliegen der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung bzw. finden sich in Siedlungsgebieten.⁶ Drainierte Moorböden emittierten im Jahr 2020 ca. 53 Mio. t CO₂äq, wobei ein Anteil von 79,4 % dieser Emissionen auf landwirtschaftlich genutzte Flächen entfiel.⁷ Die meisten Emissionen im LULUCF-Sektor sind demnach auf die landwirtschaftliche Nutzung entwässerter organischer Böden (insb. Kategorien Grünland, Ackerland) zurückzuführen. Im Verhältnis zu den gesamten nationalen Treibhausgasemissionen lag der aus organischen Böden stammende Emissionsbetrag im Jahr 2020 bei 7,5 %:⁸

Treibhausgas-Emissionen aus Mooren



Quelle: UBA, Emissionsinventar

Die Kategorie Feuchtgebiete umfasst die wenigen nicht drainierten, naturnahen Moorstandorte und sonstigen Feuchtgebiete. Die Emissionen in dieser Kategorie sind im Wesentlichen auf die CO₂-Freisetzung infolge des Torfabbaus und der Entwässerung der in diese Kategorie fallenden Böden zurückzuführen.⁹

Die Senkenleistung des Waldes und der Holzprodukte wird somit zu einem Großteil durch Emissionen, insbesondere aus organischen Böden, aufgezehrt bzw. in den moorreichen Bundesländern (v.a. Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) sogar meist weit übertroffen.

⁶ UBA, NIR 2022 (o. Fußn. 5), S. 596.

⁷ UBA, Emissionen der Landnutzung, -änderung und Forstwirtschaft (o. Fußn. 5).

⁸ Ibid.

⁹ UBA, NIR 2022 (o. Fußn. 5), S. 691.

Die Emissionsbilanzen für den Zeitraum 1990 bis 2020 weisen erhebliche Schwankungen auf. Seit einigen Jahren ist jedoch eine abnehmende Kohlenstoffspeicherung im LULUCF-Sektor zu beobachten, wie sich aus der als Anlage K 1 beigefügten Trendtabelle des Umweltbundesamtes ergibt. Diese ist auf eine gesunkene Senkenleistung der Wälder bei gleichzeitig hohen bzw. teilweise sogar steigenden Emissionen in den anderen Sektoren zurückzuführen. Dieser Trend abnehmender Kohlenstoffspeicherung bei gleichzeitig hohen Emissionen wird nach den verfügbaren Prognosen durch die derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht aufgehalten, wie unten näher ausgeführt wird.

III. Nationale Zielvorgaben für den LULUCF-Sektor

Der nationale Gesetzgeber geht inzwischen selbst davon aus, dass sich das Ziel der Treibhausgasneutralität ohne die natürlichen Senken nicht erreichen lässt.

In der Gesetzesbegründung zum novellierten KSG wird insoweit ausgeführt, dass, um Treibhausgasneutralität zu erreichen, die kontinuierliche Bindung von Kohlendioxid aus der Atmosphäre unerlässlich ist, da die Treibhausgasemissionen mit den gegenwärtigen Minderungsoptionen nicht in allen Sektoren, insbesondere in der Landwirtschaft, auf null reduziert werden können. Nach derzeitigen Annahmen zu technischen und sonstigen Treibhausgas-Vermeidungsoptionen sei zur Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 eine Minderung der menschlich veranlassten Treibhausgase um mindestens 97 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 anzustreben. Selbst wenn diese Reduktion gelänge, verblieben Restemissionen von 3 %, das entspricht 37,5 Mt CO₂äq. Diese Restemissionen müssten zwingend durch Senken im LULUCF-Sektor ausgeglichen werden (BT-Drs. 19/30230, S. 18 f.).

Zu diesem Zweck wurde mit der jüngsten Änderung des KSG ein neuer § 3a KSG eingeführt. Dieser sieht in Absatz 1 verbindliche Nettoabbauziele vor:

„(1) Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:

1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,
2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,

3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.

Grundlage für die Emissionsbilanzen sind die Daten nach § 5 Absatz 2 Nummer 3.“

Nach der auf der Grundlage des § 5 Abs. 2 Nr. 3 KSG zu ermittelnden Emissionsbilanz muss der LULUCF-Sektor also ab 2030 insgesamt deutlich mehr Treibhausgase aus der Atmosphäre entfernen als in die Atmosphäre emittieren.

IV. Unionsrechtliche Zielvorgaben für den LULUCF-Sektor

Neben § 3a Abs. 1 KSG verpflichtet auch das Unionsrecht die Mitgliedstaaten dazu, die Kohlenstoffspeicherung im LULUCF-Sektor zu steigern.

Die Europäische Union hatte sich zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris ursprünglich das Ziel der Treibhausgasreduktion um 40 % bis 2030 gegenüber 1990 gesetzt. Zur Umsetzung dieses Ziels wurde u.a. die Verordnung (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF-Verordnung) erlassen bzw. angepasst.

Durch Art. 4 Abs. 1 LULUCF-Verordnung wird jeder Mitgliedstaat verpflichtet, sicherzustellen, dass die verbuchten Emissionen aus der Landnutzung vollständig ausgeglichen werden, indem durch Maßnahmen im gleichen Sektor eine entsprechende Menge CO₂ aus der Atmosphäre abgebaut wird (sog. „No-Debit“-Regel). Diese Regelung sieht vor:

„Für den Zeitraum von 2021 bis 2025 und den Zeitraum von 2026 bis 2030 muss jeder Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der in den Artikeln 12 und 13 vorgesehenen Flexibilitätsregelung dafür sorgen, dass die Emissionen nicht den Abbau übersteigen, wobei dies in Übereinstimmung mit der Verbuchung gemäß dieser Verordnung als die Summe der Gesamtemissionen und des Gesamtabbaus in seinem Hoheitsgebiet in allen in Artikel 2 genannten Kategorien der Flächenverbuchung zusammengenommen zu berechnen ist.“

Dieses derzeit noch geltende No-Debit-Ziel bleibt zwar hinter den Netto-Abbauzielen des § 3a Abs. 1 KSG zurück.

Es ist jedoch abzusehen, dass auch im Unionsrecht negative Bilanzziele festgelegt werden, welche voraussichtlich über die nationalen Ziele hinausgehen werden.

Im Juli 2021 hat die EU-Kommission zur Umsetzung der im Europäischen Klimagesetz verankerten neuen EU-Ziele der Treibhausgasneutralität bis 2050 und einer Emissionsreduktion bis 2030 um 55 % einen Vorschlag für eine Anpassung der LULUCF-Verordnung vorgelegt,¹⁰ welcher deutlich strengere Klimaschutzverpflichtungen für diesen Sektor vorsieht.

Hiernach soll die No-Debit-Regel bis 2025 weiter gelten. Für das Jahr 2030 sieht der Vorschlag ein unionsweites Nettoabbauziel in Höhe von -310 Mt CO₂äq vor, welches basierend auf den durchschnittlichen LULUCF-Emissionen 2016-2018 nach bewirtschafteter Landfläche auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs sieht in dieser Hinsicht vor:

„Das Unionsziel für den Nettoabbau von Treibhausgasen für 2030 beläuft sich auf 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent als Summe der gemäß Absatz 3 dieses Artikels festgelegten Zielvorgaben für die Mitgliedstaaten und basiert auf dem Durchschnitt der Daten aus den Treibhausgasinventaren für die Jahre 2016, 2017 und 2018.“

Für den Zeitraum von 2026-2030 soll jeder Mitgliedstaat ein verbindliches Ziel erfüllen, bei dem die CO₂-Bindung die Emissionen übersteigt. Hierbei sollen die EU-Staaten einen linearen Pfad verfolgen, der im Jahr 2022 mit dem Durchschnittswert ihrer Treibhausgasinventardaten für die Jahre 2021, 2022 und 2023 beginnt und im Jahr 2030 mindestens bei dem für das Land festgelegten Wert endet. Gemäß Anhang 2a des Kommissionsvorschlags beläuft sich das Nettoabbauziel für Deutschland auf -30.840 kt CO₂äq bis 2030, was 5840 kt CO₂äq über dem in § 3a Abs. 1 Nr. 1 KSG festgelegten Ziel liegt. Der Umweltausschuss des EU-Parlaments hat sogar noch eine Verschärfung dieser Vorgaben durch eine Erhöhung des unionsweiten Ausbauziels auf -49.000 kt CO₂äq bzw. des nationalen Ziels für Deutschland auf -46.840 kt CO₂äq vorgeschlagen.¹¹

Am 11. November 2022 wurde bekannt, dass sich Rat und EU-Parlament im Trilogverfahren auf die von der EU-Kommission vorgeschlagenen LULUCF-Ziele geeinigt haben. Schon jetzt ist daher absehbar, dass die in § 3a KSG geregelten Zielvorgaben in absehbarer Zeit einer Nachschärfung zur Anpassung an unionsrechtliche Verpflichtungen bedürfen.

¹⁰ COM(2021) 554 final, SWD (2021) 609 final.

¹¹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 EP ENVI Committee, COM (2021) 554 – C9-0320/202 – 2021/0201 (COD).

V. Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Netto-Abbauziele des § 3a KSG

Verantwortlich für die Einhaltung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG ist gemäß § 3a Abs. 2 KSG das aufgrund seines Geschäftsbereichs für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft überwiegend zuständige Bundesministerium. Dies ist derzeit das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.¹² Dieses hat die Aufgabe, die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen.

Die Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG erforderlich sind, sind von der Bundesregierung in dem nach § 9 KSG zu erstellenden Klimaschutzprogramm festzulegen.

§ 9 Abs. 1 KSG sieht in dieser Hinsicht vor (Hervorhebung nicht im Original):

„Die Bundesregierung beschließt mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Absatz 2 vorgenommen. 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 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen. Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach § 3a ergreifen wird.“

Auf diese Verpflichtung stützt sich die vorliegende Klage.

VI. Fehlende Eignung der bestehenden Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele für den LULUCF-Sektor

Die im geltenden Klimaschutzprogramm und sonstigen Programmen für den LULUCF-Sektor vorgesehenen Maßnahmen reichen nach den verfügbaren Prognosen nicht aus, um die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG zu erreichen. Sie sind daher ungeeignet, den in § 9 Abs. 1 S. 4 KSG geregelten gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

¹² BT-Drs. 19/30230, S. 19.

1. Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr 2030)

Derzeit gilt das mit Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019 beschlossene „Klimaschutzprogramm 2030“ (im Folgenden „KSPr 2030“, **Anlage K 2**).¹³ Dieses sah neben der Einführung eines Systems zur CO₂-Bepreisung in den nicht am Emissionshandel teilnehmenden Sektoren insbesondere Förder- und Anreizprogramme in den einzelnen Sektoren vor. Die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 zielten darauf ab, das damalige nationale Minderungsziel von 55 Prozent bis 2030 zu erreichen.¹⁴

Im Bereich LULUCF sieht das KSPr 2030 folgende vier Maßnahmen vor:

- „Humuserhalt und -aufbau im Ackerland“
- „Erhalt von Dauergrünland“
- „Schutz von Moorböden einschließlich Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten“
- „Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung“

Für eine nähere Beschreibung der Maßnahmen verweisen wir auf das Klimaschutzprogramm 2030, S. 127 – 137 sowie die ausführliche Diskussion der Eignung der Maßnahmen im Rahmen der Begründetheit (B.II.2.).

Der oben beschriebene Trend abnehmender Kohlenstoffspeicherung bei gleichzeitig hohen Emissionen wird nach den verfügbaren Prognosen durch die im KSPr 2030 vorgesehenen Maßnahmen nicht aufgehalten:

a. Wirkungsanalyse des Öko-Instituts

Dies wurde bereits durch die im März 2020 vom UBA veröffentlichte „Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung“ belegt, die wir auszugsweise als **Anlage K 3** beifügen.¹⁵

Diese auf dem Projektionsbericht 2019 basierende Studie von Mitarbeitern des Öko-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass der Sektor sich in den nächsten Jahren von einer

¹³ Verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>.

¹⁴ BMWK, Klimaschutzbericht 2022, S. 9.

¹⁵ Harthan/Repenning/Blanck u.a., Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung, 2020, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/abschaetzung-der-treibhausgasminderungswirkung-des> (Auszug)

Netto-Senke in eine Netto-Quelle verwandeln wird und selbst bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen sogar im Jahr 2035 noch mit Gesamtemissionen in Höhe von 15.213 kt CO₂äq immer noch eine signifikante Treibhausgasquelle sein wird:

Tabelle 119: Entwicklung der Treibhausgasemissionen des LULUCF-Sektors im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr (Jan 2020)), 1990-2035

	1990	2005	2010	2016	2020	2025	2030	2035
	kt CO ₂ e							
Wald	-75.256	-40.693	-57.983	-57.667	-11.652	-33.525	-22.002	-21.382
Ackerland	12.945	12.450	14.323	15.182	14.219	12.487	10.818	9.618
Grünland	26.225	24.869	23.879	22.612	22.648	21.411	19.882	18.856

	1990	2005	2010	2016	2020	2025	2030	2035
Feuchtgebiete	4.127	4.234	4.074	4.086	4.151	4.501	5.059	5.351
Siedlungen	1.978	2.124	3.403	3.636	3.842	3.869	3.656	3.428
Holzprodukte	-1.330	-15.044	-4.066	-2.328	-3.680	782	-1.076	-659
Σ LULUCF	-31.312	-12.060	-16.369	-14.479	29.528	9.526	16.337	15.213

Quelle: Berechnungen des Öko-Instituts

Quelle: Harthan/Repenning/Blanck u.a., Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung, 2020, S. 281

b. Projektionsbericht 2021

Zu einer noch pessimistischeren Einschätzung gelangt der jüngste Projektionsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2021. Hier wird ebenfalls prognostiziert, dass sich der LULUCF-Sektor auch unter Berücksichtigung der im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen ab dem Jahr 2025 von einer Senke in eine Quelle für Treibhausgase entwickeln wird. Für die Jahre 2030, 2035 und 2040 werden in der Gesamtbilanz des LULUCF-Sektors jeweils Emissionen in Höhe von über 20 Mt_{CO₂}äq vorhergesagt:

Tabelle 116: Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in der Quellgruppe LULUCF zwischen 1990 und 2040 im MMS nach Teil-Quellgruppen in Mt CO_{2e}

	1990	2005	2018	2025	2030	2035	2040
Wald	-70.943	-41.208	-66.995	-26.638	-15.006	-14.091	-14.459
Ackerland	12.966	14.493	16.591	17.324	16.629	16.091	15.452
Grünland	24.119	20.749	15.952	16.338	14.109	14.573	15.410
Feuchtgebiete	3.577	4.405	4.383	4.210	3.470	3.217	3.008
Siedlungen	2.797	3.252	6.377	5.417	4.850	4.327	3.712
Holzprodukte	-1.330	-15.044	-3.239	209	-1.739	-1.094	-1.251
∑ LULUCF*	-28.813	-13.353	-26.932	16.859	22.312	23.024	21.872

* gesamte Landfläche in Deutschland

Quelle: UBA (2020d) Berechnungen des Thünen-Instituts.

Quelle: Projektionsbericht 2021, Tabelle 116

Den einschlägigen Auszug des Projektionsberichts fügen wir als **Anlage K 4** bei. Die Abweichungen gegenüber der Wirkungsabschätzung der oben genannten Studie im Auftrag des UBA beruhen darauf, dass dort ein anderes Berechnungsmodell angewandt wurde. An der Aussagekraft des Projektionsberichts 2021 ändern die abweichenden Berechnungen des Öko-Instituts nichts.

Auffällig im Projektionsbericht 2021 sind insbesondere die Veränderungen in der Kategorie Wald. Wie schon der Projektionsbericht 2019 projiziert der Projektionsbericht 2021 eine deutlich sinkende Kohlenstoffspeicherung der Deutschen Wälder, die laut Bericht auf eine Verschiebung der Altersstruktur (geringere Sequestrierung durch alternde Bäume) und eine verstärkte Holzentnahme zurückzuführen ist.¹⁶ Hingewiesen wird allerdings darauf, dass die Projektionen im Bereich Wald mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Einerseits weichten die Projektionen zur Senkenleistung des Waldes erheblich von den Inventardaten ab, was auf eine Unterschätzung der Senkenleistung hindeute. Eine Überprüfung und Anpassung der Modellierung der Senkenleistung für den Wald solle für den Projektionsbericht 2023 vorgenommen werden.¹⁷ Andererseits leide die Aussagekraft der Projektion der Senkenwirkung des Waldes darunter, dass die dürre- und insektenkalamitätsbedingten Waldschäden und die dadurch bedingten Einschläge der letzten Jahre in der Projektion nicht berücksichtigt sind.¹⁸ Die zwischen 2018 und 2020 aufgetretenen erheblichen Waldschäden auf zwischen 380.000 ha und 501.000 ha werden die Senkenleistung der Wälder und damit die Netto-Senkenfunktion

¹⁶ Bundesregierung, Projektionsbericht 2021, S. 308.

¹⁷ Bundesregierung, Projektionsbericht 2021, S. 301.

¹⁸ Bundesregierung, Projektionsbericht 2021, S. 301.

des LULUCF-Sektors mit großer Wahrscheinlichkeit deutlich reduzieren.¹⁹ Eine verbesserte Datenlage zur Waldentwicklung, die auch die vollständigen Auswirkungen der Schadensereignisse 2018 – 2021 auf den Wald mit enthalten wird, ist laut Projektionsbericht erst mit den Ergebnissen der nächsten Waldinventur, welche voraussichtlich Ende 2024 vorliegen werden, zu erwarten.²⁰

Im „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS) wird die Wirkung folgender Maßnahmen berücksichtigt:²¹

„1. Flächenneuanspruchnahme unter 30 Hektar pro Tag: Die tägliche Neuanspruchnahme wird bis zum Jahr 2030 auf 29,9 ha g senkt. Die Minderung findet prozentual anteilig für alle Böden in allen Landnutzungsänderungs-Kategorien statt. Von 2030 an wird der Flächenverbrauch bis 2050 auf null gesenkt.

2. Erhalt von Dauergrünland: Es wird angenommen, dass das Grünlandumwandlungsverbot dazu führt, dass die vorhandene Grünlandfläche konstant bleibt.

3. Moorbodenschutz: Es wird angenommen, dass laufende Moorschutzprogramme der Länder fortgeführt und verstärkt werden und bis 2030 die folgenden flächenbezogenen Maßnahmen umgesetzt werden:

a) Vernässung entwässerter Feuchtgebietsflächen und deren Optimierung (auf 73,3 Tausend ha – Tha)

b) Wiedervernässung von Torfabbauf Flächen (11,263 Tha)

c) Grünlandextensivierung und Wasserstandsanehebung (224.260 Tha)

d) Vollständige Vernässung bisheriger Grünlandflächen (80,6 Tha)

e) Umwandlung von Ackerland in Grünland (12,7 Tha)

4. Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten: Es wird angenommen, dass im Zuge dieser Reduzierung der Torfabbau in Deutschland bis 2030 halbiert und bis 2040 auf null reduziert wird. Freiwerdende Abbauf Flächen werden vollständig vernässt.“

Diesen Maßnahmen wird im Projektionsbericht 2021 folgende Minderungswirkung zugeschrieben:

¹⁹ Dies sind die offiziellen Zahlen, die die Bundesländer dem für die Erfassung von Waldschäden zuständigen Thünen-Institut gemeldet haben, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/wald-trockenheit-klimawandel.html>; nach Angaben des BMEL sind momentan ca. 450.000 ha Waldfläche wiederzubewalden: <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/wald-trockenheit-klimawandel.html>.

²⁰ Projektionsbericht 2021, S. 301.

²¹ Projektionsbericht 2021, S. 306

Tabelle 115: Minderungswirkungen der Einzelmaßnahmen in der Quellgruppe LULUCF

Einzelmaßnahme	Instrumententyp	2025	2030	2035	2040
kt CO ₂ e					
Flächenneuanspruchnahme unter 30 Hektar pro Tag	O	1.168	2.001	2.911	3.707
Erhalt von Dauergrünland	R, E	638	1.276	1.877	2.415
Moorbodenschutz	E, O	1.353	5.210	5.167	5.071
Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten *	V	909	1.229	1.633	2.036
Summe		4.068	9.716	11.588	13.229

Quelle: Projektionsbericht 2021 (Anlage K 4), S. 307

Die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms „Humuserhalt und -aufbau im Ackerland“ (KSPr 2030 Maßnahmen 3.4.7.1.) und „Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern“ (KSPr 2030 Maßnahmen 3.4.7.4.) werden im Projektionsbericht als „nicht quantifizierbar“ bezeichnet und sind daher im MMS-Szenario nicht berücksichtigt.²²

Bereits aus der Prognose des Projektionsberichts 2021 ergibt sich somit, dass die im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen evident unzureichend sind, um die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG, der LULUCF-Verordnung und des übergeordneten Ziels der Klimaneutralität zu erreichen. Dabei dürfte die im Projektionsbericht 2021 angenommene Minderungswirkung das tatsächliche Reduktionspotential der geltenden Maßnahmen sogar noch überschätzen, wie im Rahmen der Begründetheit näher ausgeführt wird (B.II.2.).

2. Klimaschutz-Sofortprogramm zur KSG-Novelle (SPr 2021)

Am 23. Juni 2021 hat die Bundesregierung zur Novelle des Klimaschutzgesetzes das „Klimaschutz-Sofortprogramm 2022“ (im Folgenden „SPr 2021“)²³ beschlossen, welches nach Aussage der damaligen Regierung „eine Brücke in die nächste Legislaturperiode“ bauen sollte. Dieses sah für den LULUCF-Sektor eine finanzielle Aufstockung bzw. Initiativen in folgenden Bereichen vor:

- Moorbodenschutzprogramm
- Humuserhalt und -aufbau

²² Projektionsbericht 2021, S. 304 f.

²³ Verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2-

- GAK: Fortführung der Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung, eines klimastabilen Waldumbaus und der Beseitigung von Schäden durch Extremwetterereignisse im Wald
- Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes

Der eklatante Wirksamkeitsmangel des geltenden Klimaschutzprogramms 2030 wird, wie im Rahmen der Begründetheit näher ausgeführt wird, auch durch diese Maßnahmen nicht geheilt.

3. Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz und Klimaschutz-Sofortprogramm 2022

Im August 2022 hat das Bundesumweltministerium einen Entwurf für ein „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ vorgelegt.²⁴ Die dort vorgeschlagenen Zielsetzungen sind jedoch zur Erreichung der gesetzlichen Klimaschutzziele – unter anderem aufgrund unzureichender Vorgaben zur Moorwiedervernässung und Waldmehrung – unterambitioniert und die vorgeschlagenen Maßnahmen bleiben vage und unkonkret. Dies haben sowohl der Kläger als auch weitere Institute und Verbände in Stellungnahmen zum Programm Entwurf kritisiert (**Anlagen K 5, K 6**), auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Dieselben Kritikpunkte gelten für die im Oktober 2022 durchgedrungenen Eckpunkte für ein weiteres „Klimaschutz-Sofortprogramm 2022“, welche im Wesentlichen auf das nicht ausreichend ambitionierte Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz verweisen.

VII. Außergerichtliches Verfahren

Durch Schreiben vom 19. Juli 2022 hat sich der Kläger an die Beklagte gewandt und beantragt, unverzüglich ein den zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG entsprechendes Klimaschutzprogramm aufzustellen. Als

Anlage K 7

fügen wir den Antrag des Klägers bei.

Die Beklagte hat darauf nicht reagiert, sodass Klage geboten war.

²⁴ BMUV, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Entwurf, August 2022, verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/aktionsprogramm_natuerlicher_klimaschutz_entwurf_bf.pdf.

B. Rechtliche Begründung

Die zulässige Klage ist begründet.

I. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig.

1. Zuständigkeit

Die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts folgt aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG.

2. 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; sowie die sektorübergreifende Klage, Az.: 11 A 22/21, S. 25 ff.).

Bei der Klage auf die Fortschreibung des Klimaschutzprogramms dahingehend, dass dieses geeignete Maßnahmen enthält, um die Einhaltung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG sicherzustellen, handelt es sich um eine allgemeine Leistungsklage, auf die § 42 Abs. 2 VwGO entsprechend anzuwenden ist.

a. Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Var. 1 VwGO i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG geltend machen.

Der Kläger ist eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nennt als tauglichen Gegenstand des Rechtsbehelfs die Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen i. S. v. § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 UVPG oder nach landesrechtlichen Regelungen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) bestehen kann.

Bei der Aufstellung des Klimaschutzprogramms handelt es sich 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).

Der Kläger rügt des Weiteren einen Verstoß gegen die eindeutig umweltbezogenen Vorgaben des KSG und der LULUCF-Verordnung, die für die Aufstellung eines ordnungsgemäßen und rechtmäßigen Klimaschutzprogramms maßgeblich sind.

Auf das besondere Zulässigkeitserfordernis des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG kommt es nicht an. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG setzt die Klagebefugnis einer Umweltvereinigung voraus, dass diese im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist. Das KSG sieht keine Beteiligung von Umweltverbänden bei der Aufstellung des Klimaschutzprogramms nach § 9 Abs. 1 KSG vor, sodass das Erfordernis nicht erfüllt ist. Der Kläger hatte somit keine Gelegenheit, im Verfahren der Programmaufstellung Stellung zu nehmen. Hinzu kommt, dass die hier einschlägigen Zielvorgaben des § 3a KSG zum Zeitpunkt der Aufstellung des geltenden KSPr 2030 noch nicht existierten.

Die somit durch das UmwRG eingeräumte Klagemöglichkeit wird auch nicht durch die Bestimmung in § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG eingeschränkt, wie auch das BVerwG in seinem Urteil vom 4. Mai 2022 (Az.: 9 A 7/21, juris Rn. 70) bestätigt hat.

Demnach ergibt sich die Klagebefugnis bereits unproblematisch aus dem UmwRG.

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.

Wie oben dargelegt, sieht auch das Unionsrecht konkrete Klimaschutzvorgaben für den LULUCF-Sektor vor. Die Regelungen der §§ 9 Abs. 1 S. 4 und 3a KSG dienen zumindest auch der Umsetzung dieser unionsrechtlichen Verpflichtungen.

Für die unionsrechtliche Herleitung eines Klagerechts verweisen wir auf unsere Ausführungen in den anhängigen gleich gelagerten Klagen, Az.: 11 A 22/20, S. 16 ff. der Klageschrift; Az.: 11 A 22/21, S. 29 ff.). Sollte eine detaillierte Ausführung gewünscht sein, bitten wir freundlich um einen entsprechenden Hinweis.

3. Bestimmtheit des Klageantrags

Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt.

Für die Bestimmtheit eines Klageantrags ist angesichts des planerischen Gestaltungsspielraums der Exekutive die Angabe des Ziels ausreichend (vgl. BverwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BverwGE 147, 312, juris Rn. 54 f.).

Der Klageantrag wird diesen Anforderungen gerecht, weil er die durch die Planung zu erreichenden Klimaziele benennt.

4. Rechtsschutzbedürfnis

Gründe, aus denen das Rechtsschutzbedürfnis ausnahmsweise zu verneinen wären, sind nicht gegeben.

II. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

1. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG

Die Vorschrift des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage nicht entgegen.

Nach § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG soll es für die Begründetheit von Rechtsbehelfen bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG Voraussetzung sein, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung besteht.

Dies ist in Bezug auf Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG der Fall. Abgesehen davon muss die Vorschrift aus denselben völker- und unionsrechtlichen Gründen ebenso unangewendet bleiben wie das SUP-Erfordernis im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

§ 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage somit nicht im Weg.

2. Anspruch auf ein gesetzeskonformes Klimaschutzprogramm

Der Kläger hat einen Anspruch auf ein Klimaschutzprogramm im Sinne von § 9 Abs. 1 KSG, welches die zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG erforderlichen Maßnahmen enthält.

Das geltende Klimaschutzprogramm (KSPr 2030) wird diesem Anspruch offensichtlich nicht gerecht. Der Projektionsbericht 2021 belegt, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um die Netto-Abbauziele des § 3a Abs. 1 KSG zu erreichen. Der Prognose zufolge würde Deutschland selbst bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen des KSPr 2030 im LULUCF-Bereich – von der nicht sicher ausgegangen werden kann – die Vorgaben des § 3a Abs. 1 KSG drastisch verfehlen. Man bewegt sich noch nicht einmal auf diese Ziele zu, sondern entfernt sich sogar von ihnen.

Das im Jahr 2019 beschlossene KSPr 2030 wurde auch in keiner Weise an die Ziele § 3a Abs. 1 KSG angepasst. Die im Programm vorgesehenen Maßnahmen für den LULUCF-Sektor dienen noch der Umsetzung des im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Ziels, bis 2030 Nullemissionen im LULUCF-Sektor zu erreichen. Das Programm basiert daher auf überholten Zielvorgaben.

Den Mängeln des KSPr 2030 helfen auch das im Juni 2021 vorgelegte Sofortprogramm (SPr 2021) und der im August 2022 veröffentlichte Entwurf für das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz nicht ab. Diese Strategiepapiere können die Anpassung des Klimaschutzprogramms schon deshalb nicht ersetzen, weil es sich bei diesen Dokumenten nicht um ein Programm im Sinne von § 9 KSG handelt. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 9 Abs. 1 S. 4 KSG sind die Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nach § 3a KSG in einem Klimaschutzprogramm im Sinne dieser Vorschrift festzulegen. Doch selbst wenn man davon ausginge, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen automatisch in das (formell unveränderte) Klimaschutzprogramm einbezogen würden, könnten hiermit die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG nicht erreicht werden. Auch die Ende Oktober 2022 vorgelegten Eckpunkte für ein neues Klimaschutz-Sofortprogramm lassen nicht erwarten,

dass in absehbarer Zeit für die Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG ausreichende Maßnahmen in einem Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG festgelegt sein werden.

Zu den Zweifeln an der Eignung der derzeit im Bereich LULUCF vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG im Einzelnen:

a. Schutz von Moorböden

Wie im Folgenden vorab erörtert wird, ist die Wiedervernässung und nasse Nutzung von Mooren eine der zentralen Maßnahmen auf dem Weg zur Klimaneutralität.²⁵ Die in dieser Hinsicht im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen sind jedoch völlig unzureichend.

aa. Bedeutung des Moorbodenschutzes für den Klimaschutz

Moorböden²⁶ sind als organische Böden mit besonders hohem Torfgehalt bedeutende CO₂-Speicher, entwickeln sich jedoch bei Entwässerung zu erheblichen Treibhausgasquellen.

In Mooren wird das von Pflanzen während ihres Wachstums festgelegte CO₂ als „Torf“ festgelegt.²⁷ In der Vergangenheit wurde ein Großteil der Moorflächen entwässert, um den darin festgelegten Torf abzubauen und/oder diese land- und forstwirtschaftlich zu nutzen. Heute sind etwa 90 Prozent der Moorböden entwässert und werden land- und forstwirtschaftlich genutzt. Durch das Absenken der Wasserstände durch Drainagen und Gräben, z. T. auch durch Pumpwerke, gelangt Luft in den Moorkörper. Dies führt zu einer Torfzersetzung, bei der große Mengen von gespeichertem Kohlendioxid (CO₂), Lachgas (N₂O) sowie Nährstoffe freigesetzt werden. Besonders hohe Treibhausgasemissionen weisen dabei ackerbaulich genutzte entwässerte Böden und tief entwässertes Intensivgrünland auf, auf extensiv bewirtschaftetem Dauergrünland sind die Emissionen geringer. Wie oben dargelegt, wurden im Jahr 2020 etwa 53 Mio. t CO₂äq aus entwässerten

²⁵ Grethe/Martinez/Osterburg/Taube/Thom, Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität.

²⁶ Moorböden umfassen als organische Böden sowohl Moore aus bodenkundlicher Sicht als auch entwässerte Moore. Wegen ihrer hohen Emissionen werden diese Böden in der Klimaberichtserstattung unter dem Begriff „organische Böden“ zusammengefasst. Oft wird das Wort „Moor“ synonym mit „Moorböden“ in diesem Sinne verwendet, siehe hierzu UBA, Treibhausgasminde- rung um 70 Prozent bis 2030: So kann es gehen!, 2021, verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/21_12_29_uba_pos_treibhausgasminde- rung_um_70prozent_bf.pdf, S. 39.

²⁷ Succow, M. & Joosten, H. (2001): Landschaftsökologische Moorkunde, 2. Auflage, Schweizerbart, 622 Seiten; Greifswald Moor Centrum, Klimaschutz auf Moorböden – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, 2019, S. 9.

Moorböden emittiert. Diese machen ein Großteil der Emissionen im LULUCF-Sektor und 7,5 % der gesamten nationalen Treibhausgasemissionen aus.

Oberste Priorität beim Schutz organischer Böden ist der Erhalt intakter Moore auf wirtschaftlich nicht genutzten Standorten vor Entwässerung.²⁸ Da der Großteil der Moore bereits entwässert ist, stellt der reine Erhalt intakter Moore jedoch bei quantitativer Betrachtung nicht (mehr) die bedeutendste Maßnahme dar. Von größerer praktischer Bedeutung ist daher der Stopp einer bestehenden Entwässerung bzw. die Wiedervernässung bzw. Revitalisierung bereits entwässerter Moore, da nur durch die Anhebung des Wasserstandes die kontinuierliche Torfzehrung aufgehalten werden kann.

Die Wiedervernässung ist zugleich Voraussetzung dafür, dass Moore künftig wieder als Treibhausgassenke fungieren, indem sie Biomasse und den darin enthaltenen Kohlenstoff als Torf festlegen. Da ackerbaulich genutzte entwässerte Böden und tief entwässertes Intensivgrünland besonders hohe Emissionen aufweisen, wird die Wiedervernässung dieser Flächen für prioritär erachtet.²⁹ Wiedervernässte Böden sollen aus Sicht des Boden- und Klimaschutzes allenfalls als Nassgrünland oder mit Anbau-Paludikulturen bei hohen Wasserständen genutzt werden.³⁰

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen zum Moorbodenschutz

Das KSPr 2030 will den Moorbodenschutz durch folgende Maßnahmen vorantreiben:

- „Anpassungen bestehender rechtlicher und förderrechtlicher Rahmenbedingungen mit dem Ziel, einen möglichst effektiven Moorbodenschutz zu gewährleisten,
 - eintreten für den im aktuellen GAP-Vorschlag vorgesehenen GLÖZ-Standard zu einem angemessenen Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen einschließlich einer ambitionierten Ausgestaltung,
 - Schaffung neuer förderrechtlicher Instrumente, einschließlich der dafür notwendigen Finanzierung für Programme zur dauerhaften Wiedervernässung von Mooren,
 - Intensivierung von Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen.“
- KSPr 2030, S. 133

Das SPPr 2021 sieht zum Moorbodenschutz vor:

²⁸ LABO, Bedeutung und Schutz von Mooren, Positionspapier, Nr. 1, Hintergrundpapier, S. 7.

²⁹ LABO, Bedeutung und Schutz von Mooren – Hintergrundpapier, Stand 22.12.2017, S. 4; Greifswald Moor Centrum, Klimaschutz auf Mooren – Lösungsansätze und Best-Practice-Beispiele, 2019, S. 35.

³⁰ Moor-Centrum, Informationspapier – Vorgaben zum Grünlanderhalt bei der Umstellung auf Paludikultur, 2021, S. 2.

„Landwirtschaftlich genutzte entwässerte Moorböden sind eine wesentliche Quelle der in Deutschland verursachten Treibhausgasemissionen. Mit gezielten Maßnahmen werden Land- und Forstwirtschaft sowie die betroffenen Regionen unterstützt. Auf der Grundlage einer Förderrichtlinie der Bundesregierung sollen Land- und Forstwirtschaft mit gezielten Maßnahmen unterstützt werden.“

SPr 2021, S. 5

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen wird im Klimaschutzbericht 2022 ausgeführt:

„Die Bundesregierung hat am 1. Oktober 2021 einen Förderaufruf zum Moorbodenschutz veröffentlicht. Der Ansatz der nassen Moorbewirtschaftung (mit Paludikulturen) soll umfassend und praxisnah demonstriert werden. Dazu sollen circa fünf Modell- und Demonstrationsvorhaben (MuD) mit 100 Millionen Euro für zehn Jahre unterstützt werden, mit denen der Weg hin zum Anbau von Paludikulturen auf Praxisflächen und die Verwertung der Biomasse exemplarisch umgesetzt und bewertet werden sollen.

Die Maßnahmen zur Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten, insbesondere der „Torfreduktionsstrategie“ sowie das „Bundesprogramm Torfminde- rung“ sowie die Anpassung bestehender rechtlicher und förderrechtlicher Rahmenbedingungen, GAP (GLÖZ2) inklusive Schaffung neuer Förderinstrumenten, werden umgesetzt.

Das BMU hat im September 2021 eine Nationale Moorschutzstrategie veröffentlicht. Die Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz wurde im Oktober 2021 von BMU und BMEL, sowie den zuständigen Län- derressorts unterzeichnet.

Die Bundesregierung fördert seit dem Januar 2022 in vier Verbundvorhaben die Weiterentwicklung eines ambitionierten Moorbodenschutzes mit insgesamt rund 48 Millionen Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren. Die Pilotvorhaben dienen der Entwicklung innovativer Bewirtschaftungs- und Nutzungsformen auf Moorbö- den. Sie adressieren neben dem Klimaschutz auch Fragen der Biodiversität, des Landschaftswasserhaushalts und die soziökonomischen Aspekte einer nachhaltigen Moornutzung.“

Klimaschutzbericht 2022, S. 54

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahmen

Diese Maßnahmen reichen nicht ansatzweise aus, um die gesetzlichen Klimaschutzziele zu erfüllen. Im Projektionsbericht 2021 wurde für die im KSPr 2030 genannten Maßnah- men zum Moorbodenschutz folgendes Minderungspotential ermittelt:³¹

³¹ Diese Wirkungsbetrachtung berücksichtigt u.a. die Moorschutzprogramme der Länder, die Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Moorbodenschutz und basiert auf einer Fortschreibung der in der aktuellen Finanzierungsperiode für den Moorschutz verfügbaren Budgets, einschließlich der vom Bund für den Moorschutz neu eingeplanten Finanzmittel, und der Kosten und Flächen- umfang. Nicht berücksichtigt wird die Wirkung des GLÖZ 2 Standards, vgl. Projektionsbericht 2021, S. 303.

2025	2030	2035	2040
kt CO ₂ äq			
1.353	5.210	5.167	5.071

Quelle: Projektionsbericht 2021, S. 307

Laut Projektionsbericht 2021 werden auch bei Realisierung dieser Minderungswirkung die Ziele des § 3a Abs.1 KSG und der LULUCF-Verordnung bei weitem verfehlt (siehe oben A.VI.1.b.).

Abgesehen davon ist fraglich, ob das im Projektionsbericht angegebene Minderungspotential tatsächlich erzielt werden kann. Der Wirkungsabschätzung des Projektionsberichts liegt die Annahme zugrunde, dass laufende Moorschutzprogramme der Länder fortgeführt und verstärkt werden und bis 2030 die folgenden flächenbezogenen Maßnahmen umgesetzt werden:

- a) Vernässung entwässerter Feuchtgebietsflächen und deren Optimierung (auf 73,3 Tausend ha – Tha)
- b) Wiedervernässung von Torfabbauf Flächen (11,263 Tha)
- c) Grünlandextensivierung und Wasserstandsanhhebung (224.260 Tha)
- d) Vollständige Vernässung bisheriger Grünlandflächen (80,6 Tha)
- e) Umwandlung von Ackerland in Grünland (12,7 Tha).³²

Diese Annahmen sind, auch unter Berücksichtigung neuer Maßnahmen zum Moorbodenschutz, unrealistisch. Im Einzelnen:

(1) Nationale Moorschutzstrategie, Bund-Länder-Zielvereinbarung, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Der im KSPr 2030 angekündigte Moorschutz sollte ursprünglich durch eine im Koalitionsvertrag vereinbarte Nationale Moorschutzstrategie erreicht werden. Im November 2020 veröffentlichte die Bundesregierung ein Diskussionspapier für eine solche Strategie, im September 2021 verabschiedete das BMU eine Ressort-Moorschutzstrategie und

³² Projektionsbericht 2021, S. 306.

am 09. November 2022 wurde die nationale Moorschutzstrategie vom Kabinett beschlossen.³³ Bund und Länder einigten sich zuvor bereits auf eine Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Moorbodenschutz.³⁴ Im August 2022 stellte das BMUV den Entwurf für ein „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ vor, welches für den „Schutz intakter Moore und Wiedervernässungen“ im Wesentlichen auf die Ziele und Maßnahmen der Bund-Länder-Vereinbarung zum Klimaschutz durch Moorschutz verweist.

All diese Strategiepapiere sehen als einzige quantifizierbare Maßgabe das Ziel vor, die jährlichen Treibhausgasemissionen aus Moorböden bis zum Jahr 2030 um mindestens 5 Mio. t CO₂äq zu senken.³⁵

Dieses Ziel ist im Hinblick auf die gesetzlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz viel zu gering.³⁶ Das Reduktionsziel bedeutet keine 10 % Einsparung gegenüber den im Jahr 2020 von entwässerten Mooren emittierten 53 Mio. t CO₂äq. (ca. 7 % der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen). Dies ist zur Umsetzung der Vorgaben des Paris-Abkommens völlig unzureichend, was das Greifswald Moor Centrum durch folgende Berechnung verdeutlicht:³⁷

„Geht man von einer Reduktion von 20 t CO₂ ha⁻¹ Moorfläche aus, müssten bis 2030 250.000 ha vernässt werden, um 5 Mio. t CO₂-Äq. Reduktion zu erreichen, d.h. 25.000 ha a⁻¹. Der vorgeschlagene Transformationspfad des GMC [Greifswald Moor Centrum] zeigt, dass eigentlich die Wiedervernässung von über 50.000 ha a⁻¹ notwendig wäre, um bis 2050 netto-Null CO₂-Emissionen aus den organischen Böden in Deutschland zu erreichen.“

³³ BMUV, Nationale Moorschutzstrategie, verfügbar unter <https://www.bmuv.de/download/nationale-moorschutzstrategie>.

³⁴ Bund-Länder-Zielvereinbarung zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz, 21.10.2021, verfügbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/blzv_moorbodenschutz_bf.pdf.

³⁵ Siehe BMU, Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung, 2020, unter 4.2.2.a.

³⁶ DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 4 f.; Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 3 f.; DNR, Stellungnahme vom 20. Mai 2021, online unter https://bankend.dnr.de/sites/default/files/Positionen/2021-05-20-offener-verbaendebrief_moorschutzstrategie.pdf.

³⁷ Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme des Greifswald Moor Centrum zum Diskussionspapier Moorschutzstrategie der Bundesregierung, Dez. 2020, online unter https://greifswald-moor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/2020_Stellungnahme_Moorschutzstrategie_GMC_final.pdf, S. 4 f.

Seit 1980 wurden ca. 70.000 ha in Deutschland vernässt, also durchschnittlich ca. 1750 ha pro Jahr.³⁸ Es bedürfte daher einer erheblichen Beschleunigung der Wiedervernässung. Hinzu kommt, dass das Moorschutzziel in den verschiedenen Programmen nicht annähernd räumlich und zeitlich konkretisiert ist. Es fehlt ein klarer Zeitrahmen mit verbindlichen und räumlich konkretisierten Zwischenzielen und klaren Zuständigkeiten.³⁹ Angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen, die die aus Klimaschutzsicht gebotene großflächige Wiedervernässung mit sich bringen, bedürfte es jedoch eines verbindlichen und transparenten Transformationspfads für den Ausstieg aus der Entwässerung der Moore.

Abgesehen von der unzureichenden Zielsetzung legen die genannten Programme auch keine hinreichend konkreten und wirksamen Maßnahmen fest, um das dort genannte (unzureichende) Ziel zu erreichen. Allgemein bleiben die genannten Maßnahmen viel zu vage, als dass ihnen ein konkretes Minderungspotential entnommen werden könnte.

Im Wesentlichen setzen die Programme auf Maßnahmen, die auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhen. Allein über Förderprogramme und freiwillige Initiativen ist der aus Klimaschutzsicht gebotene deutlich beschleunigte großflächige Moorbodenschutz jedoch nicht realisierbar.⁴⁰ Wie der Klimaschutzbericht 2022 zeigt, beschränken sich derzeitige Förderprojekte im Wesentlichen auf die Förderung weniger Modell- und Demonstrationsbetriebe und Pilotprojekte. Um die geltenden Klimaschutzziele zu erreichen, bedürfte es jedoch eines flächenhaften Moorbodenschutzes. Zudem reichen die bereitgestellten Fördermittel nicht einmal aus, um das unzureichende Reduktionsziel von 5 Mio. t CO₂äq bis 2030 abzudecken. So decken beispielsweise die durch die Bund-Länder-Zielvereinbarung bereitgestellten Fördermittel in Höhe von 330 Mio. € nur etwa die Hälfte des zur Erreichung des Reduktionsziels von 5 Mio. t CO₂äq.ermittelten Finanzierungsbedarf ab, wie aus der Antwort der Bundesregierung aus einer Kleinen Anfrage der

³⁸ Barthelmes/Abel/Barthelmes u.a., Evaluierung von Moor-Wiedervernässungen in Deutschland – Ergebnisse, Erfahrungen und Empfehlungen. Naturschutz und Biologische Vielfalt 2021, Heft 171: 121–148.)

³⁹ DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 4 f.; Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 3.

⁴⁰ Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 2; DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 1, 4 f.; DNR, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz, S. 1.

CDU/CSU-Fraktion hervorgeht.⁴¹ Zudem beschränken sie sich auf den Förderzeitraum bis 2025, sodass offenbleibt, wie die im Zeitraum ab 2025 noch zu leistende Wiedervernässung finanziert werden soll.

Neben einer deutlichen Aufstockung der Fördermittel sind zudem auch Anpassungen im Planungs- und Ordnungsrecht sowie im Agrarförderrecht erforderlich. Letztere muss gewährleisten, dass jegliche Förderung von entwässerungsbasierten, höchst klimaschädlichen Nutzungsformen auf Moorböden schnellstmöglich beendet wird (zur Förderung über die GAP näher sogleich).⁴² Zudem bedürfte es einer Verbesserung des Schutzes ungenutzter Moore⁴³ sowie die konsequente Förderung von Paludikultur.⁴⁴ Auch der internationale Moorbodenschutz wird in den derzeitigen Programmen vernachlässigt.⁴⁵ Die Wirksamkeit der Maßnahmen wäre durch ein effektives Monitoring zu überwachen und sicherzustellen.

(2) GAP-Instrumente zum Moorschutz

Das KSPr 2030 setzt zum Schutz der Moorböden insbesondere auch auf die reformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die ab 2023 gelten wird.

Diesbezüglich ist zunächst zu konstatieren, dass Anforderungen des Agrarförderrechts wirksame ordnungsrechtliche Vorgaben zum Schutz organischer Böden schon generell nicht entbehrlich machen, zumal die GAP-Vorgaben nur von den Landwirten einzuhalten

⁴¹ Antwort der Bundesregierung vom 1. April 2022 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/1276 S. 6.

⁴² Siehe u.a. Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 3 ff.; DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 4 f.;

⁴³ Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 4.

⁴⁴ Siehe für die bestehenden Ansätze zur Förderung von Paludikultur Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 5; Wichmann et.al., Lösungsansätze zum Erreichen der Klimaschutzziele und Kosten für die Umstellung auf Paludikultur. Hintergrundpapier zur Studie „Anreize für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050“, 2022, verfügbar unter https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/projektmechanismen/Hintergrundpapier-loesungsansaeetze-paludikultur.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁴⁵ Greifswald Moor Centrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 6), S. 7; DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 22.

sind, die die Agrarförderungen in Anspruch nehmen. Gleichwohl könnten vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der Landwirtinnen und Landwirte GAP-Förderungen in Anspruch nehmen, wirksame Anforderungen des Agrarförderrechts einen wertvollen Beitrag zum Klimaschutz im LULUCF-Sektor, u.a. im Bereich des Moorbodenschutzes leisten.

In ihrer derzeit vorgesehenen nationalen Ausgestaltung ist die nationale Umsetzung der GAP hierzu jedoch nicht geeignet. Die GAP steht einem effektiven Moorbodenschutz vielmehr entgegen, wie sowohl der Kläger und weitere Umweltverbände⁴⁶ als auch das Greifswald Moor Centrum⁴⁷ in mehreren Stellungnahmen kritisiert haben. Dies stellt auch eine im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) erstellte Studie zum „Klimaschutz in der GAP 2023 – 2027“⁴⁸ fest. Problematisch ist insbesondere, dass die größte Emissionsquelle im LULUCF-Sektor, die Treibhausgasemissionen aus entwässerten organischen Böden, durch die GAP nicht wirksam adressiert werden, wie u.a. die UBA-Studie konstatiert:⁴⁹

„Die größten Quellen für landwirtschaftliche Treibhausgasemissionen sind neben der Düngung die Tierhaltung und die landwirtschaftliche Nutzung trockengelegter Moorstandorte. Die beiden letzteren Probleme werden aber über die 1. Säule bisher nicht direkt adressiert. Damit wird der Großteil der Emissionen aus den Sektoren Landwirtschaft und LULUC über die jüngst beschlossenen Regelungen der 1. Säule der GAP nicht adressiert. Damit ist der Beitrag der 1. Säule zur Zielerreichung des KSG bis 2030 begrenzt.“

Die durch die GAP-Vorgaben erreichbare Minderungswirkung reiche daher nicht aus, um das (unzureichende) Ziel der Reduktion der Emissionen aus Mooren um 5 Mio. t CO₂äq bis 2030 zu verwirklichen.⁵⁰

⁴⁶ DUH, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), Oktober 2022, S. 2 f.; DNR, Stellungnahme zum Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz.

⁴⁷ Greifswald Moor Centrum, Weichenstellung für mehr Moorbodenschutz ab 2023? Anmerkungen zum Nationalen Strategieplan (NSP) und den damit verknüpften Regularien in Deutschland, April 2022, online unter https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/Infopapiere_Briefings/202204_Moore%20im%20NSP%20DE_Stellungnahme%20GMC_fin.pdf, siehe auch das Informationspapier zur Rolle der Moore in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2021, 2018, S. 4, online verfügbar unter https://greifswaldmoor.de/files/dokumente/1806_%20GMC%20Moore%20in%20GAP_final.pdf.

⁴⁸ Wiegmann/Scheffler/Schneider, Klimaschutz in der GAP 2023 – 2027 Wirkungsbeitrag und Ausgaben, 2022, online unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_103-2022_klimaschutz_in_der_gap_2023_-_2027.pdf.

⁴⁹ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 30.

⁵⁰ Wiegmann et al. (Fußn. 48) S. 31.

Auch die EU-Kommission wies in ihrem Observation Letter vom Mai 2022 auf die Unstimmigkeit hin, dass in dem im Februar 2022 vom BMEL vorgelegten GAP-Strategieplan einerseits der Verringerung der Treibhausgasemissionen eine sehr hohe Priorität eingeräumt wird, aber „die für diesen Bedarf ermittelten Interventionen nur begrenzt auf dessen zentralen Elemente ausgerichtet sind“. Die Kommission forderte Deutschland u.a. auf, „den Schutz bzw. die Wiedervernässung von Torf- und Feuchtgebieten substantieller anzugehen und Agroforstsysteme zu fördern, die auch für D.2 betreffend Kohlenstoffspeicherung (sehr hohe Priorität) von Belang sind.“ Dies sei „insbesondere angesichts des erkannten Risikos relevant, dass der auf nationaler Ebene festgelegte Zielwert für die Verringerung der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft und der LULUCF-Zielwert verfehlt werden“.⁵¹

In Reaktion auf die Kritik der EU-Kommission hat das BMEL den nationalen GAP-Strategieplan zwar im Sommer/Herbst 2022 leicht nachgeschärft. Der Forderung, im Rahmen der GAP die Emissionen aus entwässerten organischen Böden zu senken und die Böden als Kohlenstoffspeicher zu aktivieren, wurde jedoch nicht ausreichend nachgekommen.

Dies gilt zunächst hinsichtlich der nationalen Umsetzung der in Anhang III der Verordnung (EU) 2021/2115 vorgegebenen Standards des Guten Landwirtschaftlichen und Ökologischen Zustands von Flächen (GLÖZ), welche im Rahmen der sog. Konditionalität bei Erhalt von Direktzahlungen einzuhalten und von den Mitgliedstaaten näher auszugestalten sind. Der Standard GLÖZ 2 schreibt einen „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“ vor.

Für die nationale Umsetzung des GLÖZ 2-Standards wurde in § 10 GAPKondG ein Verbot geregelt, Dauergrünland, das in Feuchtgebieten und Mooren liegt, umzuwandeln oder zu pflügen. Zudem dürfen Dauerkulturen, die in Feuchtgebieten und Mooren liegen, lediglich in Dauergrünland, nicht aber in Ackerland umgewandelt werden.

Die Minderungswirkung dieser Maßnahmen ist jedoch schon deshalb beschränkt, weil sich diese Verpflichtung teilweise auf bereits national geschützte Flächen bezieht, weshalb insofern keine zusätzliche Wirkung erzielt wird.⁵² Zudem wird der räumliche Anwendungsbereich und somit die Wirksamkeit des GLÖZ 2-Standards maßgeblich von der

⁵¹ EU-Kommission, Observation Letter vom 20. Mai 2022, Ref. Ares(2022)3823133, online unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/eu-kom-anmerkungsschreiben-gap-strategieplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁵² Wiegmann et al. (Fußn. 48) S. 23.

Gebietskulisse abhängen, die nach § 11 GAPKondV von den Ländern auszuweisen ist. Die Erfahrungen mit der Ausweisung der sog. Nitrat-Gebietskulisse nach § 13a DüV zeigen, dass eine an der Umweltwirksamkeit orientierte Gebietsausweisung durch die Länder nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann.⁵³

Insbesondere aber leidet die Wirksamkeit des GLÖZ 2-Standards daran, dass die Entwässerung organischer Böden einschließlich ihrer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung inklusive einer oberflächlichen Bodenwendung erlaubt bleibt. Damit werden weiterhin die hohen Emissionen aus für die landwirtschaftliche Nutzung entwässerten organischen Böden, die für einen Großteil der Emissionen im LULUCF-Sektor verantwortlich sind, aufrechterhalten und sogar finanziell gefördert.⁵⁴ Für die zahlreichen Moorflächen, die bereits Dauergrünland, aber tief entwässert und intensiv genutzt sind, tritt keine Emissionsminderung ein.

Den von der EU-Kommission gestellten Forderungen, zusätzliche Anforderungen aufzunehmen, um eine weitere Entwässerung von Feucht- und Torfgebieten zu verhindern und strengere Bestimmungen für das oberflächliche Umpflügen von Böden einzuführen,⁵⁵ hat Deutschland nicht entsprochen.

Zwar wurde im Oktober 2022 in § 13 Abs. 1 GAPKondV eine Genehmigungspflicht für die erstmalige Drainage oder Grabenentwässerung eingefügt. Allerdings sieht diese Vorschrift keine wirksame Begrenzung der Genehmigungsfähigkeit vor. Vorgegeben wird der Behörde lediglich die „Beachtung klimarelevanter Belange“. Aus Sicht des Klimaschutzes bedürfte es jedoch des vollständigen Unterlassens der erstmaligen Entwässerung.

Für die Instandhaltung und Erneuerung bestehender Drainagen oder Entwässerungsgräben ist in § 13 Abs. 1 GAPKondV keine Genehmigungspflicht vorgesehen, sofern diese keine Vertiefung der bestehenden Entwässerung bewirken. Hierdurch werden die hohen Emissionen einer fortwährenden Entwässerung weiter hingenommen und sogar finanziell gefördert. Der Forderung der EU-Kommission nach mehr Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Instandsetzung und Erneuerung von Entwässerungsanlagen⁵⁶ wurde nicht wirksam entsprochen.

⁵³ Siehe dazu Douhaire, ZUR 2022, S. 1.

⁵⁴ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 23 f.

⁵⁵ EU-Kommission (Fußn. 51), S. 24.

⁵⁶ EU-Kommission (Fußn. 51), S. 24.

Nicht einmal die Tieferlegung des vorhandenen Entwässerungsniveaus wird im Rahmen der Umsetzung des GLÖZ 2-Standards wirksam verhindert, zumal diese nach § 13 Abs. 2 GAPKondG genehmigt werden kann, wenn „dies für die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Nutzung der Fläche zwingend erforderlich ist und dies nicht zu einer Beeinträchtigung der Natur oder der Umwelt auf der Fläche führt“. Durch diese unbestimmte und schwer einzugrenzende Ausnahme wird die höchst klimaschädliche Tieferlegung von Entwässerungsmaßnahmen weiterhin ermöglicht und im Rahmen der GAP mitfinanziert.

Das Greifswald Moor Centrum kritisiert in einer Stellungnahme vom April 2022 an der Umsetzung des GLÖZ 2-Standards:

„Der Ausschluss von tiefgreifenden Bodenveränderungen (Eingriffe ins Bodenprofil) ist zwar zu begrüßen. Vorgaben zu Wasserständen in Mooren, die der entscheidende Faktor für Emissionen von den Flächen darstellen, sind jedoch nicht enthalten. Auch eine Neuanlage oder die Vertiefung von Drainsystemen bleiben weiterhin möglich, sodass die in Deutschland vorherrschende klimaschädliche entwässerungsbasierte Nutzung zunächst unangetastet bleibt (inkl. Bestandsschutz Ackerbau, da auch Bodenbearbeitung bis 30 cm weiter erlaubt sein wird). Somit werden die klimaschädliche Entwässerung von Mooren für die Landwirtschaft weiterhin mit öffentliche Geldern subventioniert und hohe gesellschaftliche Schadenskosten in Kauf genommen.“

Auch im Rahmen der Ausgestaltung der sog. Öko-Regelungen schöpft Deutschland das Potential der GAP zum Klimaschutz durch den Schutz organischer Böden nicht aus. Diese sind für Landwirtinnen und Landwirte freiwillig und zudem jeweils nur auf eine Laufzeit von einem Jahr angelegt. Zudem wurde beispielsweise bei der Ausgestaltung der Öko-Regelung „Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland und Dauergrünland“ nicht darauf geachtet, dass Agroforst auf entwässerten organischen Böden eher negative Klimaeffekte durch das Absenken des Wasserstandes infolge eines erhöhten Wasserbedarfs schnell wachsender Gehölze negative Klimaeffekte haben kann.⁵⁷ Auch Ackerbrachen auf organischen Böden gelten nach der nationalen Ausgestaltung zu Unrecht als klimawirksame Maßnahme.⁵⁸

Die im Rahmen der 2. Säule angebotenen Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen (AUKM) leisten ebenfalls keinen hinreichenden Klimaschutzbeitrag. So wird beispielsweise die

⁵⁷ Röder/Dehler/Jungmann u.a., Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahmen für das BMEL Band 1 – Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe, 2021, S. 37.

⁵⁸ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 23.

Förderung von Paludikulturen nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen angeboten, nicht aber beispielsweise von den moorreichen Bundesländern Bayern und Schleswig-Holstein. Anbau-Paludikulturen werden aber beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern nur auf Ackerflächen zugelassen, obwohl eine Fachstrategie (2017) des Landes auch stark degradierte Grünlandflächen ohne Naturschutzauflagen dafür vorsieht und damit das Flächenpotential verdreifacht werden könnte.⁵⁹ Der Förderumfang ist viel zu gering und die derzeit vorgesehenen Förderungen lassen viele Fragen offen, wie u.a. das Greifswald Moor Centrum ausführte.⁶⁰

Festhalten lässt sich, dass die im Rahmen der GAP bestehenden Möglichkeiten des Klimaschutzes durch einen Schutz organischer Böden bei weitem nicht ausgeschöpft wurden und Betriebe trotz erheblicher Emissionen aus diesen Böden finanziell gefördert werden. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, müsste jedoch die finanzielle Förderung sämtlicher entwässerungsbasierter Moornutzungen (Direktzahlungen, Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen, Investitionsförderung für Moorentwässerungssysteme etc.) gestoppt werden. Auf diese und weitere Bedingungen für einen wirksamen Moorschutz im Rahmen der GAP weist auch das Greifswald Moor Centrum in seinen Stellungnahmen hin.

Festhalten lässt sich für den Bereich des Moorschutzes, dass die derzeit vorgesehenen Maßnahmen im Bereich des Moorbodenschutzes keinen ausreichenden Beitrag zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG und der LULUCF-Verordnung leisten. Angesichts des erheblichen Emissionsbeitrags entwässerter Moore bedarf es dringend deutlich ambitionierterer und räumlich und zeitlich konkretisierter Ziele zur Moorvernässung, deren Umsetzung durch konkrete und wirksame Maßnahmen sichergestellt wird. Zur Erreichung der Klimaschutzziele geboten erscheinen zudem der Stopp der finanziellen Förderung sämtlicher entwässerungsbasierter Moornutzungen sowie eine vermehrte Förderung klimafreundlicher Moornutzungen.

⁵⁹ Siehe <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/lm/Umwelt/Nachhaltige-Entwicklung/Schutz-und-Nutzung-der-Moore-in-MV/?id=15227&processor=veroeff>.

⁶⁰ Greifswald Moor Centrum, Weichenstellung für mehr Moorbodenschutz ab 2023? Anmerkungen zum Nationalen Strategieplan (NSP) und den damit verknüpften Regularien in Deutschland, April 2022, S. 3 f., siehe auch Wiegmann/Scheffler/Schneider, Klimaschutz in der GAP 2023 – 2027 Wirkungsbeitrag und Ausgaben, 2022, S. 27.

b. Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten

aa. Bedeutung der Torfreduktion für den Klimaschutz

Der Torfabbau führt jährlich zu Emissionen von mehr als 2 Mio. t CO₂äq. Aus Sicht des Klimaschutzes muss daher der Torfabbau und die Torfnutzung beendet werden und es dürfen keine weiteren Genehmigungen für den Abbau erteilt werden. Um Verlagerungseffekte zu vermeiden, sollte zudem auf den Import von Torfprodukten verzichtet werden.⁶¹

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen zur Torfreduktion

Als Klimaschutzmaßnahme im LULUCF-Sektor nennt das KSPr 2030 zudem das Bundesprogramm Torfminderung zur Reduzierung des Torfeinsatzes, welches folgende Maßnahmen umfasst:

- „Schaffung eines Zuschusses zu einer Ausfallversicherung begrenzt auf 10 Jahre zur Abfederung des Umstellungsrisikos,
 - Etablierung förderrechtlicher Instrumente für den Anbau von Torfersatzstoffen in Ergänzung der unter „Moorbodenschutz“ genannten Maßnahmen,
 - Stärkung der Versuchstätigkeit zur Pflanzeneignung,
 - Intensivierung der Forschung zu Ersatzstoffen,
 - Schaffung von Beratungsmöglichkeiten für Betriebe,
 - Information der Öffentlichkeit über Alternativen zu torfhaltigen Blumenerden,
 - Schulung spezieller Verwendungskreise.“
- KSPr 2030, S. 133

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahmen

Auch diese unbestimmten und auf Freiwilligkeit beruhenden Maßnahmen können keinen ausreichenden Klimaschutzbeitrag leisten.

Im Projektionsbericht 2021 wird für die Maßnahme „Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten“ folgende Minderungswirkung ermittelt:

2025	2030	2035	2040
kt CO ₂ äq			
909	1.229	1.633	2.036

Quelle: Projektionsbericht 2021 (Anlage K 4), S. 307

⁶¹ UBA, Treibhausgasreduzierung um 70 Prozent bis 2030 (Fußn. 26), S. 38.

Dabei wird angenommen, dass der Torfabbau in Deutschland bis 2030 halbiert und bis 2040 auf null reduziert wird sowie freiwerdende Abbauflächen vollständig vernässt werden.⁶²

Diese Annahmen erscheinen vor dem Hintergrund, dass konkrete und verbindliche Vorgaben zur Reduktion der Torfverwendung fehlen, unrealistisch. Offenbar hat auch der Bundesrechnungshof die Bundesregierung dazu aufgefordert, in Bezug auf die Torfmin- derung quantifizierbare Minderungsziele vorzugeben und durch ein Maßnahmen-Moni- toring zu überwachen.⁶³

Wirksamere Maßnahmen wären beispielsweise ein verbindlicher Ausstiegsplan mit ver- bindlichen Vorgaben im Vergaberecht, eine CO₂-Steuer für Torf und Torfprodukte sowie eine noch deutlichere Förderung der Bereitstellung und Implementierung von Torfersatz- stoffen, insbesondere denen aus Paludikultur (Torfmoos, Rohrkolben).⁶⁴

a. Humuserhalt und -aufbau im Ackerland

aa. Bedeutung des Humuserhalts und -aufbaus für den Klimaschutz

Auf Grund der CO₂-Speicherung im Humus kommt neben Mooren und Grünland auch humusreichen Mineralböden mit viel organischer Substanz (z.B. Schwarzerde) eine wichtige Bedeutung als CO₂-Speicher bzw. -Quellen zu. Aus Sicht des Klimaschutzes sollten daher sämtliche Böden so bewirtschaftet werden, dass der spezifische Humus- gehalt erhalten bleibt oder sogar gesteigert wird. Dies gelingt jedoch derzeit insbeson- dere im intensiven Ackerbau vielfach nicht, wobei die Ursachen des Humusverlusts und die Maßnahmen zur Gegensteuerung vielfältig sind. Neben einem Verzicht auf Entwäs- serungsmaßnahmen und auf einen Grünlandumbruch kommt insbesondere bestimmte Bewirtschaftungsweisen wie etwa dem Anbau von Zwischenfrüchten, der Zufuhr organi- scher Substanz über die Düngung oder der Reduzierung der Bewirtschaftungsintensität eine wichtige Klimaschutzfunktion zu.⁶⁵

⁶² Projektionsbericht 2021, S. 306.

⁶³ Antwort der Bundesregierung vom 1. April 2022 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/1276 S. 9.

⁶⁴ Greifswald Moor Cetrum, Stellungnahme zum Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klima- schutz (Anlage K 6), S. 6.

⁶⁵ Allgemeiner Informationsdienst (AID), „Gute fachliche Praxis – Bodenbewirtschaftung und Bo- denschutz“, S. 15.

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen zum Humuserhalt und -aufbau

Trotz der erheblichen Klimarelevanz sieht das KSPr 2030 keine wirksamen Maßnahmen zum Humuserhalt und -aufbau vor. Im Rahmen der Maßnahme 3.4.7.1 wird lediglich auf folgende Initiativen hingewiesen:

- „Förderung von Fruchtfolgevorgaben für die Humusmehrung sowie für eine humuserhaltende Bewirtschaftung in Betrieben, die bereits nachhaltigen Humusaufbau betrieben haben und einen hohen Humusanteil auf ihren Flächen erreicht haben und diesen mindestens beibehalten,
- Ausbau der Förderung zur Anlage von Gehölzstreifen, Feldgehölzen, Hecken, Knicks und Alleen, z. B. mit Obstbäumen, vor allem an Feldrändern, sowie von Agroforstsystemen,
- freiwillige Zertifizierung im Rahmen betrieblicher Audits von humusmehrenden Bewirtschaftungsmaßnahmen und entsprechende Förderung: Für die Durchführung der Maßnahme und die Einhaltung bestimmter Auflagen erhalten Landwirte, die sich zu einer dauerhaften humuserhaltenden Bewirtschaftung verpflichten jährlich eine Basiszahlung, die eine Anreizkomponente enthält,
- Entwicklung von Beratungswerkzeugen für die landwirtschaftliche Praxis zur schlaggenauen Bestimmung der Bodenkohlenstoffgehalte“
KSPr 2030, S. 128

Auch das SPr 2021 enthält keinerlei konkrete Vorgaben zum Humuserhalt und -aufbau, sondern unterstreicht letztlich nur den Handlungsbedarf:

„Für den Humuserhalt und -aufbau gibt es vielfältige Maßnahmen von der Umwandlung von Ackerland auf mineralischen Böden in Grünland, über dauerhafte Anpassungen der Fruchtfolgegestaltung bis hin zum Agroforst, die eines staatlichen Förderangebots bedürfen. Mit einer Stärkung langfristig klimawirksamer Maßnahmen wird deren Bedeutung unterstrichen.“

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahmen

Von diesen „Maßnahmen“ ist keine Minderungswirkung zu erwarten. Wie sie im Einzelnen ausgestaltet und umgesetzt werden sollen, lässt das KSPr 2030 völlig offen. Dementsprechend kann ihnen auch keine Minderungswirkung zugeschrieben werden, wie auch der Projektionsbericht 2021 konstatiert:

„Angaben zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung, die eine Quantifizierung der Wirkungen erlauben, liegen noch nicht vor.“

PB 2021, S. 304

Der Klimaschutzbericht 2022 bestätigt, dass kaum konkrete Maßnahmen zum Humuserhalt und -aufbau ergriffen wurden. Verwiesen wird hier auf die Förderung einzelner

Modellbetriebe. Hierdurch wird sich der flächendeckend notwendige Humuserhalt und -aufbau jedoch nicht verwirklichen lassen.

Um eine nennenswerte Minderungswirkung entfalten zu können, bedürfte es insbesondere verbindlicher ordnungsrechtlicher Vorgaben zur humusschonenden Bewirtschaftung, etwa im Rahmen der Konkretisierung der Vorgaben in § 17 BBodSchG und § 5 BNatSchG zur guten fachlichen Praxis, wie sie schon seit Jahren u.a. von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO)⁶⁶ sowie in der Rechtswissenschaft⁶⁷ gefordert werden. Diese entfalten ohne eine stärkere Konkretisierung und Untersetzung mit wirksamen Vollzugsmechanismen keinerlei Beitrag zum Bodenschutz und dem damit verbundenen Klimaschutz. U.a. der Grundsatz in § 17 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 BBodSchG, wonach „der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität erhalten wird“ ist nicht vollziehbar, insbesondere weil mangels Konkretisierung durch Rechtsverordnung die Grundsätze der guten fachlichen Praxis nach herrschender Auffassung aufgrund der Regelung in § 10 Abs. 1 S. 3 BBodSchG nicht zum Gegenstand ordnungsrechtlicher Anordnungen gemacht werden können.⁶⁸ Diese seit Jahren bekannte Wirksamkeitslücke könnte durch die Bundesregierung ohne Weiteres schließen, indem sie durch eine Rechtsverordnung nach § 8 Abs 2 BBodSchG eine Konkretisierung und vollziehbare Ausgestaltung der Grundsätze des § 17 Abs. 2 BBodSchG vornimmt.

Ein verbindlicher Humuserhalt und -aufbau wird jedoch im KSPr 2030 noch nicht einmal in Betracht gezogen. Über mögliche rechtliche Vorgaben im Rahmen der guten fachlichen Praxis soll laut Klimaschutzprogramm vielmehr erst „nach Auswertung der zweiten

⁶⁶ BOVA/LABO, Positionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung, 2014, online verfügbar unter https://www.labo-deutschland.de/documents/2014-11-25_LABO-Positionspapier-GfP_und_Anhang.pdf, LABO, Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung des Klimaschutzes im Bodenschutzrecht, 2011, online verfügbar unter https://www.labo-deutschland.de/documents/BORA-Stellungnahme_zu_Klimawandel-Bodenschutzrecht_Veroeffentlichung_Nov_2011_7a0.pdf.

⁶⁷ Siehe zu § 17 BBodSchG statt vieler Möckel, ZUR 2015, 131 (133); vieler Ginzky, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, BBodSchG, § 17 Rn. 4; von einem Beispiel „symbolischer Gesetzgebung“ sprechen Lübbe-Wolff, in: Lübbe-Wolff/Hansjürgens, Symbolische Umweltrechtspolitik, 25 (40 f.); Ekardt/Heym/Seidel, ZUR 2008, 169 (176); zu § 5 BNatSchG statt vieler Gellermann, NVwZ 2010, 73 (75); Möckel/Köck/Rutz/Schramek, Rechtliche Instrumente für einen vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 147; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 5 Rn. 18, 39; Endres, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 5 Rn. 8.

⁶⁸ Statt vieler BeckOK UmweltR/Ginzky BBodSchG § 17 Rn. 5.

Bodenzustandserhebung des Thünen-Instituts Mitte der 20er Jahre entschieden werden“.⁶⁹ Die Verschärfung bzw. vollziehbare Ausgestaltung der Vorgaben zur guten fachlichen Praxis ist jedoch längst überfällig und bedarf keiner weiteren Evaluierung.

Auch über die nationale Umsetzung der GAP werden Humuserhalt und – aufbau nicht ausreichend gefördert. Vielmehr ist es im Rahmen der GAP weiterhin erlaubt und üblich, in Fruchtfolgen zu wirtschaften, die in erheblichem Maße Humus bzw. Boden-Kohlenstoff abbauen.

Auch der positive Beitrag des ökologischen Landbaus zur Speicherung von Bodenkohlenstoff ist nicht gesichert, da die gesetzten Ausbauziele im Rahmen des geltenden Rechts nicht fristgerecht erreicht werden.

Festhalten lässt sich somit, dass von der Maßnahme „Humuserhalt und -aufbau“ in ihrer derzeitigen vagen und unverbindlichen Ausgestaltung keine Minderungswirkung zu erwarten ist, wie auch im Projektionsbericht 2021 festgestellt wird.

Erforderlich wären u.a. ordnungs- und ggf. förderrechtliche, vollzugsfähige Vorgaben zur humuserhaltenden und -schonenden Bewirtschaftung. Ein effektives Mittel zum Humuserhalt und Ausbau wäre auch eine stärkere Förderung des Ökolandbaus⁷⁰.

b. Erhalt von Dauergrünland

aa. Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz

Neben Mooren ist auch Grünland von herausgehobener Bedeutung für den Klimaschutz. Wegen der hier nicht stattfindenden Bodenbearbeitung und der hohen Kohlenstoffeinträge über Gräserwurzeln speichern Grünlandböden mehr Kohlenstoff als Ackerböden.⁷¹ Beim Umbruch des Grünlands zu Ackerflächen wird mit dem damit verbundenen Humusabbau verstärkt Lachgas (N₂O) und CO₂ freigesetzt. Die Ursachen des Grünlandumbruchs (Bedarf an ackerbaulichen Futtermitteln, Förderung des Anbaus von Energiepflanzen, Nutzungsaufgabe) sind trotz verschiedener politischer Bemühungen in den

⁶⁹ KSPr. 2030 (Anlage K 2) S. 127.

⁷⁰ Dies wird unter anderem hier als wichtige Maßnahme identifiziert: Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut, Klimaneutrales Deutschland 2045. Wie Deutschland seine Klimaziele schon vor 2050 erreichen kann, Zusammenfassung, 2021, S. 14.

⁷¹ Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten, November 2016, S. 155.

vergangenen Jahren heute nicht noch vollständig beseitigt, weshalb ein wirksamer Grünlandschutz weiter von „herausragender Bedeutung“ sei.⁷²

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen

Das KSPr 2030 sieht folgende Maßnahmen zum Grünlanderhalt vor:

- „BMEL wird sich im Rahmen der Verhandlungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 dafür einsetzen, dass auch zukünftig Regelungen für den Erhalt von Dauergrünland beibehalten werden.
- Mit Blick auf die nationale Umsetzung werden verbindliche und möglichst langfristig wirksame Regelungen zum Dauergrünlanderhalt angestrebt (GLÖZ-Standard), insbesondere durch eine Weiterentwicklung der bisherigen Greeningkomponente im Rahmen der Konditionalität und Ökoregelungen der GAP nach 2020, geeignete Stichtagsregelung in der Vergangenheit, etc.
- Ambitionierte und klimazielorientierte nationale Umsetzung des o.g. GLÖZ-Standards im Rahmen der Nachfolgeregelung der Agrarzahlungen-Verpflichtungen-Verordnung (hier u. a. Genehmigungsvorbehalt von Grünlandumwandlung und Grünlandumbruch verbunden mit einer Pflicht zur Wiederanlage von Grünland).
- Fortführung und Verbesserung einzelflächenbezogener und betriebsspezifischer Fördermaßnahmen im Rahmen der 2. Säule der GAP, mit denen u. a. eine geringere N-Düngung, geringere Bodenbearbeitung sowie eine umbruchlose Narbenerneuerung abgedeckt werden; Fortführung der Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung extensiver und Naturschutz-orientierter Formen der Grünlandnutzung sowie der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete im Rahmen der 2. Säule der GAP, machen die Erhaltung des Dauergrünlands wirtschaftlich attraktiver und unterstützen so die Erhaltungsaufgaben.
- BMEL erarbeitet zudem eine Grünlandstrategie. Darin sollen die Bedeutung des Grünlandes beschrieben, Interessenkonflikte aufgezeigt und konkrete Handlungsfelder auf Bundesebene zur Sicherung und Stärkung einer dauerhaften Grünlandnutzung in Deutschland benannt werden. Denn die Nutzung stellt eine Vielzahl der gesellschaftlichen Leistungen des Grünlandes sicher.
- Wissenschaftliche Evaluierung der agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen hinsichtlich ihres Einflusses auf das Grünland und dessen Funktionen, um eine Politikfolgenabschätzung durchzuführen und gegebenenfalls weitere Anpassungen vorzuschlagen.“

KSPr 2030, S. 130 f.

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahmen

Diese Maßnahmen entfalten keinen ausreichenden Beitrag zum Klimaschutz und können insbesondere den Erhalt von Dauergrünland nicht sicherstellen.

⁷² UBA, Grünlandumbruch, 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch#schutz-des-grunlands>.

Im Projektionsbericht 2021 wird den Maßnahmen zum Erhalt von Dauergrünland folgende Wirkung zugeschrieben:

2025	2030	2035	2040
kt CO ₂ äq			
638	1.276	1.877	2.415

Quelle: Projektionsbericht 2021 (Anlage K 4), S. 307

Laut Projektionsbericht 2021 werden auch bei Realisierung dieser Minderungswirkung die Ziele des § 3a Abs.1 KSG und der LULUCF-Verordnung verfehlt.

Abgesehen davon ist auch hier fraglich, ob das im Projektionsbericht angegebene Minderungspotential tatsächlich erzielt werden kann. Die für den Erhalt von Dauergrünland ermittelte Wirkungsabschätzung beruht laut Projektionsbericht auf der Annahme, dass die vorhandene Grünlandfläche konstant bleibt. Hiervon kann jedoch in Ermangelung wirksamer Maßnahmen nicht ausgegangen werden.

Im Einzelnen:

(1) Kein flächendeckendes Umbruchverbot

Aufgrund der mit dem Umbruch von Dauergrünland verbundenen erheblichen Treibhausgasemissionen bedarf es eines klaren und konsequent umgesetzten Umbruchverbotes. U.a. im Wasserrecht⁷³ und Naturschutzrecht⁷⁴ sowie teilweise im Landesrecht sind zwar vereinzelt Vorgaben zum Grünlandschutz zu finden. Eine u.a. auch zur Verbesserung des Vollzugs erforderliche einheitliche präventive Verbot des Umbruchs fehlt jedoch. Zudem bedürfte es einer deutlich ambitionierteren Förderung der Umwandlung von Acker- in Dauergrünland.⁷⁵

⁷³ Vgl. die spezifischen Umbruch- bzw. Umwandlungsverbote für Gewässerrandstreifen nach § 38 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 WHG und in festgesetzten Überschwemmungsgebieten nach § 78a Abs. 1 Nr. 7 WHG. In festgesetzten Hochwasserentstehungsgebieten bedarf die Umwandlung von Grünland in Ackerland einer Genehmigung (§ 78 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 WHG).

⁷⁴ Siehe zur Qualifikation von Grünlandumbrüchen als naturschutzrechtlicher Eingriff und als unzulässiges Projekt in FFH-Gebieten Hentschke, in: Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2. Auflage 2016, § 14, Rn. 101; VG Bayreuth NuR 2011, [297](#); VG Augsburg, Beschluss vom 31. März 2014 – Au 2 S 14.81, juris; VG Oldenburg, Urteil vom 30. August 2017 – 5 A 2892/14, juris Rn. 26.

⁷⁵ Siehe hierzu die Forderung der DUH, Stellungnahme zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (Anlage K 5), S. 14 f.; Möckel/Rutz/Schrameck, Rechtliche Instrumente für einen vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 554.

(2) GAP-Instrumente zum Grünlandschutz

Anstelle ordnungsrechtlicher Vorgaben will das KSPr 2030 den Grünlanderhalt maßgeblich mithilfe der neuen Vorgaben zur GAP sicherstellen.

Die nationale Umsetzung des GLÖZ 1-Standards „Erhaltung von Dauergrünland ausgehend von dem Verhältnis von Dauergrünland zur landwirtschaftlichen Fläche“ ist in §§ 4 – 7 des GAP-Konditionalitäten-Gesetz (GAPKondG) geregelt.

Diese haben kein starkes Klimaschutzpotential: Der Umbruch von Dauergrünland wird nicht verboten, sondern lediglich unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Im Rahmen der Genehmigungsfähigkeit wird eine Abnahme des Grünlandanteils um bis zu 4 % im Verhältnis zur Ackerfläche je Bundesland als zulässig erachtet, was immer noch erhebliche Treibhausgasemissionen toleriert.⁷⁶ Weiter abgeschwächt wird die Wirkung der Maßnahme durch die Ausnahme vom Genehmigungsverfahren bei der Umwandlung von Kleinflächen bis zu insgesamt 500 m² Dauergrünland je Betriebsinhaber und Jahr. Die Treibhausgasfreisetzung durch den Grünlandumbruch wird nach wissenschaftlicher Einschätzung auch nicht voll durch die Neuanlage von Grünland kompensiert, zumal die Umwandlung wesentlich schneller und mehr CO₂ freisetzt, als durch eine Neuanlage gebunden werden kann. Ein Gleichgewicht zwischen Umwandlung und Neuanlage sei erst nach 200 Jahren erreicht.⁷⁷ Ambivalent zu bewerten sein dürfte auch die Wirkung der Regelung in § 7 GAPKondG, wonach ab 2021 neu entstehendes Grünland ohne Genehmigung umgewandelt werden darf. Hierdurch sollen zwar Vorsorgeumbrüche vermieden werden, gleichwohl ist der dann zulässige Grünlandumbruch mit Emissionen verbunden.

Auch der in § 12 GAPKondG geregelte Standard GLÖZ 9, welcher ein Umbruch- und Pflugverbot für umweltsensibles Dauergrünland in FFH-Gebieten, Vogelschutzgebieten sowie gesetzlich geschützten Biotopen vorsieht, bewirkt aufgrund der Überschneidung mit bereits bestehenden ordnungsrechtlichen Verboten keinen nennenswerten zusätzlichen Grünlandschutz. Zudem bleibt eine flache Bodenbearbeitung und somit eine landwirtschaftliche Nutzung innerhalb dieser Maßnahme erlaubt, wodurch u.a. weiterhin hohe Emissionen aus der Nutzung der organischen Böden toleriert werden. Zudem wird die klimaschützende Wirkung der Maßnahme durch die Ermächtigung der Länder, in

⁷⁶ Kritisch zur ähnlichen Vorgängerreglung bereits Wolff, ZUR 2022, 131, 136; Möckel, ZUR 2016, 655, 661.

⁷⁷ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 22 m.w.N.

§ 12 Abs. 5 GAPKondG, Ausnahmen vom Umbruch- und Plugverbot vorzusehen, abgeschwächt.

Auch durch die sog. Öko-Regelungen erfolgt kein effektiver Grünlandschutz. Sofern in der Öko-Regelung 4 die „Extensive Nutzung des betrieblichen Dauergrünlands“ vorgesehen ist, ist zu erwarten, ob Betriebe, die an dieser Maßnahme teilnehmen, ihr Dauergrünland nicht bereits vor Einführung der Maßnahme so bewirtschaften, sodass nur ein schwach-positiver zusätzlicher Effekt für das Klima entsteht.⁷⁸

In der 2. Säule wird im Rahmen der AUKM zwar u.a. die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland auf organischen Böden oder die Förderung von Paludikulturen von einigen Bundesländern gefördert, allerdings sind für die Förderung nur deutlich begrenzte finanzielle Mittel und Flächenumfänge vorgesehen.⁷⁹

(3) Grünlandstrategie

Die im KSPr 2030 angekündigte Grünlandstrategie liegt bis heute nicht vor. Abgesehen davon sollen in dieser Strategie nach der Beschreibung im KSPr 2030 nur „die Bedeutung des Grünlandes beschrieben, Interessenkonflikte aufgezeigt und konkrete Handlungsfelder auf Bundesebene zur Sicherung und Stärkung einer dauerhaften Grünlandnutzung in Deutschland benannt werden“, was auf einen ohnehin nur dokumentarischen Charakter hinweist. Ein wirksamer Grünlandschutz ist von solche einem solchen Strategiepapier nicht zu erwarten.

(4) Wissenschaftliche Evaluierung

Keine Minderungswirkung entfalten schließlich auch die angekündigten „wissenschaftliche Evaluierung der agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen hinsichtlich ihres Einflusses auf das Grünland und dessen Funktionen“. Zumal die Rahmenbedingungen des Grünlandeinsatzes Gegenstand umfassender umweltwissenschaftlicher, politischer und rechtlicher Analysen sind,⁸⁰ ist nicht ersichtlich, warum es solcher Untersuchungen bedarf.

⁷⁸ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 26.

⁷⁹ Wiegmann et al. (Fußn. 48), S. 51.

⁸⁰ Statt vieler Schoof/Luick/Beaufoy, Grünlandschutz in Deutschland, BfN- Skripten 539, 2019, online unter <https://d-nb.info/1219241687/34>; Möckel, NuR 2016, 814, Möckel/Köck/Rutz, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, UBA-Texte Texte | 42/2014, online unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_42_2014_rechtliche_und_andere_instrumente.pdf.

Festhalten lässt sich, dass die derzeit vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz und die Wiederherstellung von extensivem Grünland keinen ausreichenden Klimaschutzbeitrag leisten. Auch in diesem Bereich sind effektivere ordnungsrechtlich- und förderrechtliche Maßnahmen erforderlich, die insbesondere auch die Ursachen des Grünlandumbruchs wirksam adressieren.

c. Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung

aa. Bedeutung der Maßnahme für den Klimaschutz

Der Zustand der Wälder in Deutschland ist besorgniserregend.⁸¹ Um die Senkenwirkung des Waldes zu erhalten und auszubauen, bedarf es einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung und des Umbaus bestehender Wälder in resiliente Mischwälder sowie der Sicherstellung einer Kaskadennutzung für Holzprodukte.⁸²

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen

Zur Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder sieht das Klimaschutzprogramm unter 3.4.7.4 folgende Maßnahmen vor:

- „verstärkte Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung von klimatoleranten Mischwäldern (unter Einschluss klimawirksamer Vertragsnaturschutz-Maßnahmen wie z.B. Maßnahmen zur Verbesserung des Kohlenstoff-Speichers im Wald oder des Struktureichtums des Waldes) über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Unter Beachtung ökologischer und Klimawirksamkeits-Belange zielt dies auf
 - Wiederbewaldung der Schadflächen (180.000 Hektar, Stand September 2019)
 - Verstärkte Anpassung der Wälder an den Klimawandel,
- flankierende Maßnahmen (z. B. optimiertes Monitoring, optimiertes Wildtiermanagement, verstärkte internationale Zusammenarbeit in der Sicherstellung von nachhaltiger Waldbewirtschaftung weltweit und Stärkung des Holzkompetenz-zentrums zur Vermeidung von Verlagerungseffekten, verstärkte Waldbauforschung)
- verstärkte Förderung von F&E-Vorhaben, Fach- und Verbraucherinformation, Ideenwettbewerben, Modell-/Demonstrationsvorhaben mit dem Ziel einer
 - klimafreundlichen und innovativen Holzverwendung insbesondere im Bereich des Bauens mit Holz, sowie für die stoffliche Verwendung von Laubholz, der Kreislaufwirtschaft und Kaskadennutzung
 - Förderung von klimabewusstem Verbraucher-Verhalten.“

⁸¹ BMEL, Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020, verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ergebnisse-waldzustandserhebung-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=11.

⁸² UBA, Treibhausgasmindering um 70 Prozent bis 2030, Fußn. 26, S. 38.

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahmen

Eine Minderungswirkung kann diesen Maßnahmen mangels Details zu ihrer inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung nicht zugeordnet werden. Es gibt bisher keine öffentlich zugängliche wissenschaftliche Quantifizierung der Effektivität dieser Maßnahmen. Auch im Projektionsbericht 2021 werden die Maßnahmen zur Waldbewirtschaftung als nicht quantifizierbar eingestuft.⁸³

Vielmehr werden entgegen des Ziels der nachhaltigeren Nutzung von Wäldern im Rahmen des Fachrechts die Wälder in einer Intensität genutzt, die die Kohlenstoffvorräte absenken. So weisen die existierenden Modellierungen und Studien darauf hin, dass eine erhöhte Nutzung der Wälder die Kohlenstoffvorräte abbaut.⁸⁴ Gleichzeitig besteht in den meisten Wäldern ein großes Potential, die Kohlenstoffvorräte durch einen weiteren Aufbau von Vorräten zu erhöhen. Dieses Potential wird durch die derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichend genutzt.

Auch das im Entwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz enthaltene Ziel für die Waldmehrung von 80.000 ha im Zeitraum 2023-2030 reicht bei weitem nicht aus, um die bereits entstandenen kalamitätsbedingten Kahlflecken und die etwaig noch entstehenden Wiederbewaldungsflächen auszugleichen. Neben der Waldmehrung müsste auch die stärkere Förderung der Naturverjüngung in bestehenden Wäldern in das Aktionsprogramm aufgenommen werden. Zudem wären in allen Ökosystemen verstärkt nutzungsfreie Räume zu schaffen und langfristig zu sichern.

Die Erhaltung und der Ausbau der Kohlenstoffspeicher im Wald und des Holzproduktspeichers könnte u.a. durch eine Ausweitung der Waldfläche auch durch Agroforstsysteme und über die Anpassung und Überarbeitung bestehender Förderstrukturen gestärkt werden. Dazu zählen u.a. eine Ausweitung des Vertragsnaturschutzes mit Flächenzielen oder der Förderungsstopp für großflächige Beräumungen von Schädflächen im Wald. Darüber hinaus gilt es, ordnungsrechtliche Vorgaben zu prüfen wie beispielsweise die

⁸³ Projektionsbericht 2021, S. 304 f.

⁸⁴ Siehe etwa die Modellierung im WEHAM-Szenario <https://www.weham-szenarien.de/>, sowie die Modellierung des Öko-Instituts, deren Ergebnisse hier zusammengefasst sind: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/waldvision-deutschland>; siehe für einen Vergleich verschiedener Szenarien <https://co2-speichersaldo.de/de/data.html>.

Einführung ökologischer Mindeststandards in der Waldbewirtschaftung mit wirksamen Vollzugsmechanismen und ein verstärkter Schutz alter Laubwälder.

d. Senkung des Flächenverbrauchs

aa. Bedeutung für den Klimaschutz

Bei der Umwandlung insbesondere von Waldgebieten und Grünland in zum Teil versiegelte Siedlungs- und Infrastrukturf lächen, verlieren die Flächen ihre Senkenwirkungen und gespeicherter Kohlenstoff wird als CO₂ emittiert.⁸⁵

bb. Im Klimaschutzprogramm vorgesehene Maßnahmen

Das KSPr 2030 verweist auf das Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) in Deutschland von heute im Durchschnitt noch 58 ha pro Tag bis spätestens 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu reduzieren. Der Klimaschutzplan der Bundesregierung enthält das Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenverbrauch Netto-Null) bis zum Jahr 2050.⁸⁶

cc. Unzureichende Wirkung der Maßnahme

Der Projektionsbericht 2021 ermittelt für die Maßnahme „Flächenneuanspruchnahme unter 30 Hektar pro Tag“ folgende Minderungswirkung:

2025	2030	2035	2040
kt CO ₂ äq			
1.168	2.001	2.911	3.707

Quelle: Projektionsbericht 2021, S. 307

Diese Wirkungsabschätzung beruht auf der optimistischen Annahme, dass die tägliche Neuanspruchnahme bis zum Jahr 2030 auf 29.9 ha gesenkt wird und von 2030 an bis 2050 auf null gesenkt wird.⁸⁷

Von der Erreichung dieser Zielvorgabe ist man derzeit jedoch weit entfernt. Zudem besteht bei anhaltendem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und intensiver Bautätigkeit die Gefahr, dass der Flächenverbrauch auch in Zukunft weiter zunimmt, sodass es

⁸⁵ UBA, Treibhausgasreduzierung um 70 Prozent bis 2030, Fußn. 26, S. 38.

⁸⁶ KSPr 2030 (Anlage K 2), S. 124.

⁸⁷ Projektionsbericht 2021, S. 306.

wirksamer Maßnahmen zum Stopp des Flächenverbrauchs bedürfte.⁸⁸ Solche Maßnahmen sieht das Klimaschutzprogramm jedoch nicht vor.

e. Zwischenergebnis

Festhalten lässt sich somit, dass die im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG zu erreichen. Dies ergibt sich bereits aus der Prognose des Projektionsberichts 2021, welche aufgrund unrealistischer Annahmen zur Umsetzung von Maßnahmen im LULUCF-Sektor noch deutlich zu optimistisch sein dürfte.

Die vorhergesagte Verfehlung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG wiegt umso schwerer, als dass diese zur Erreichung des Temperaturziels des Paris-Abkommens auf möglichst 1,5 Grad völlig unzureichend sind. Das der Bundesrepublik zustehende Treibhausgasbudget zur Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad wird mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits 2023 überschritten. Selbst das nationale Restbudget für eine Begrenzung auf 1,8 Grad würde bei Einhaltung aller im aktuellen Klimaschutzgesetz enthaltenen Ziele im Jahr 2030 fast erschöpft sein. Dies hätte zur Folge, dass kurz nach dem Jahr 2030 keine Treibhausgase mehr emittiert werden dürfen – das Gesetz sieht jedoch erst ab dem Jahr 2045 Treibhausgasneutralität vor.⁸⁹ Um das zur Einhaltung des Temperaturziels verbleibende Restbudget einhalten zu können, bedürfte es daher einer Steigerung der LULUCF-Senkenleistung, die weit über die in § 3a Abs. 1 KSG geregelten Ziele hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund ist der aktuelle Zustand, dass die Beklagte noch nicht einmal die zur Einhaltung der in § 3a KSG geregelten Ziele erforderlichen Maßnahmen ergreift, schlicht unerträglich.

Das Klimaschutzprogramm ist daher durch geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG und der LULUCF-Verordnung zu ergänzen. Dabei steht der Beklagten – wie oben bereits punktuell erörtert – eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung, um den Moorschutz, die Reduktion der Torfverwendung, den Humuserhalt- und

⁸⁸ UBA, Siedlungs- und Verkehrsfläche, 23.3.2022, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke>.

⁸⁹ Eigene Berechnungen der DUH basierend auf Sachverständigenrat für Umweltfragen, Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget, Stellungnahme, Juni 2022, S. 8 + Methode S. 9ff.

Aufbau, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung und eine Senkung des Flächenverbrauchs in deutlich wirksamerer Weise sicherzustellen als derzeit vorgesehen:

Von überragender Bedeutung aufgrund des erheblichen Emissionsbeitrags entwässerter Moore ist dabei ein verbindlicher, deutlich ambitionierterer sowie räumlich und zeitlich konkretisierter Plan zur Moorvernässung, zum Rückbau von Entwässerungen und Rückegassen u.a. in Wäldern, sowie zum Schutz und zur Wiederherstellung naturnaher Auen. Die Umsetzung muss durch konkrete und wirksame Maßnahmen sichergestellt werden. Zur Erreichung der Klimaschutzsicht geboten erscheinen zudem der Stopp der finanziellen Förderung sämtlicher entwässerungsbasierter Moornutzungen sowie eine vermehrte Förderung klimafreundlicher Moornutzungen.

Weiter hätten in einem Klimaschutzprogramm konkrete Maßnahmen für einen effektiveren Grünlandschutz, die Förderung des Ökolandbaus, verbindliche und konkrete Vorgaben zur bodenschonenden Wald- und Ackerbewirtschaftung sowie steuerliche Anreize zur Reduktion der Torfverwendung Platz. In Betracht kämen zudem ein Förderungsstopp für großflächige Beräumungen von Schadflächen im Wald, die Ausweitung von Agroforstsystemen und Vorgaben zum konsequenten und verbindlichen Aufbau der Kohlenstoffvorräte im Wald, u.a. durch eine Ausweitung der Waldfläche und eine zeitlich begrenzte extensivierte Nutzung von Laubwäldern. Auch in Bezug auf den Abbau klimaschädlicher Subventionen und Vorgaben (RED II, Wassernutzungssubventionen, Abgabepflicht privater Waldbesitzer/innen an Wasserkraftwerke zur Entwässerung) besteht noch Handlungsbedarf.

Auch wenn es letztlich Aufgabe der Bundesregierung ist, eine Maßnahmenauswahl zu treffen, zeigt diese beispielhafte Aufzählung, dass ein wirksamerer Klimaschutz im LULUCF-Bereich möglich ist. In jedem Fall erforderlich wäre zudem ein effektives Monitoring, welches eine engmaschige Wirksamkeitskontrolle der vorgesehenen Maßnahmen ermöglicht.

3. Erfordernis eines unverzüglichen Tätigwerdens

Die Beklagte wird sich bei der gebotenen Anpassung des Klimaschutzprogramms nicht darauf berufen können, dass § 3a Abs. 1 KSG den Kohlenstoffabbau im LULUCF-Sektor erst ab dem Jahr 2030 verbindlich vorschreibt. Denn mit Blick auf das Zieljahr 2030 ist

zu berücksichtigen, dass die Emissions- und Sequestrierungserfolge im LULUCF-Bereich zum Teil lange Vorlaufzeiten haben.⁹⁰

Dies verdeutlicht die Wiedervernässung von Mooren, welche angesichts des hohen Emissionsbeitrags organischer Böden voraussichtlich einen erheblichen Anteil an der geforderten Maximierung der Netto-Senke in LULUCF haben wird (BT-DRs. 19/30230, S. 19 f.). Wie vom Greifswald Moor Centrum berechnet, bedürfte es für die Erreichung des (unzureichenden) Ziels der Reduktion der Treibhausgasemissionen aus Mooren um 5 Mio. t CO₂äq einer Wiedervernässung von 25.000 ha a⁻¹; für das Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2050 um 50.000 ha a⁻¹. Noch größer ist dementsprechend der Wiedervernässungsbedarf zur Erreichung von Treibhausgasneutralität bis 2045, wie in § 3 Abs. 2 KSG vorgeschrieben.⁹¹ Diese Aufgabe wird nicht von heute auf morgen zu bewältigen sein, sondern bedürfte vielmehr eines Ausstiegsplan von ähnlicher Dimension wie der Kohleausstieg.⁹²

Eine Moor-Wiedervernässung ist ein komplexer Prozess, der mehrere Jahre andauert (mit den aktuellen Rahmenbedingungen mind. 3-10 Jahre), da mehrere Schritte durchlaufen werden müssen: Vorbereitende Studien (v.a. hydrologische Machbarkeitsstudien mit Maßnahmenplanung, Erstellung Wiedervernässungs- und Nutzungskonzept), Genehmigungsplanung, Genehmigungsprozess (kann sehr langwierig sein durch Planfeststellungsverfahren), Umsetzung der Maßnahmen. Zusätzliche(!) Verzögerung kann entstehen durch Zusammenstellung und Sicherung der Flächenkulisse (Flurbereinigung, Arrondierung).

Es bedarf eines beachtlichen Vorlaufs, bis die Wasserstandsanhhebung und Emissionsreduktion tatsächlich vollzogen ist, sodass ein Wiedervernässungsstau entsteht, der die Zahl der jährlich wiederzuvernässenden Fläche weiter ansteigen lässt. Dies stellt die an einer Wiedervernässung beteiligten Akteure vor enorm große Herausforderungen und wird ihre Kapazitäten sprengen, da so immer mehr Projekte gleichzeitig umzusetzen und auch von Verwaltung etc. zu bewältigen sind.

⁹⁰ UBA, Treibhausgasminderung um 70 Prozent bis 2030, S. 40; WBW, Stellungnahme S. 7 mit Verweis auf Osterburg et al., Hintergrundpapier zum Moorbodenschutz und zur torfschonenden und -erhaltenden Moorbodennutzung als Beitrag zum Klimaschutz, 2018.

⁹¹ Tanneberger et al. 2021, http://mires-and-peat.net/media/map27/map_27_05.pdf.

⁹² Siehe auch Stiftung Klimaneutralität, Klimawende in der Landwirtschaft. Ein Regelungsvorschlag, 2021, verfügbar unter https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-01-Klimawende-in-der-Landwirtschaft_1.1.pdf.

Es muss darum sofort damit begonnen werden, großflächige Vernässungen vorzubereiten und verbindlich festzulegen auch, um große Belastungen erst Mitte des Jahrhunderts zu vermeiden und eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Anpassung zu ermöglichen. Die Wiedervernässungen sind dabei in einen verbindlichen Ausstiegsplan bis 2045/2050 einzubetten und ihr Voranschreiten muss durch messbare Indikatoren überprüft werden. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Moor-Wiedervernässung für das Ziel der Erreichung von Klima-Neutralität muss durch wirksame Maßnahmen sichergestellt werden, dass die jährlich wiedervernässte Fläche in ausreichendem Umfang steigt und nicht etwa mehrere Jahre stagniert oder gar abnimmt (siehe auch oben B.II.2.a.cc).

Abgesehen davon muss das Klimaschutzprogramm das unionsrechtlich für 2025 vorgegebene No-Debit-Ziel erreichen, was ebenfalls ein unverzügliches Handeln erfordert.

Der schnelle Ausbau der Senken ist schließlich aufgrund des vom BVerfG aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleiteten Gebots der grundrechtsschonenden Transformation zur Klimaneutralität geboten. Denn je schneller und stärker die Treibhausgas-senken wachsen, desto schonender kann die Reduktion von emissionsrelevanten Freiheitsbetätigungen vorgenommen werden. Eine Steigerung der Treibhausgas-senken kann insbesondere in schwierig zu transformierenden Bereichen einen langsameren und damit grundrechtsschonenderen Ausstieg aus emissionsrelevanten Prozessen ermöglichen. Insofern kommt dem LULUCF-Sektor als potenzielle Treibhausgas-senke bei der Gestaltung eines grundrechtsschonenden Übergangs zur Treibhausgasneutralität große Bedeutung zu.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Dr. Caroline Douhaire

(Rechtsanwältin)