#### **GEULEN & KLINGER**

#### Rechtsanwälte

Per Kurier

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Hardenbergstraße 31

10623 Berlin

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

douhaire@geulen.com

www.geulenklinger.com

11. September 2020

# **Klage**

Deutsche Umwelthilfe e.V.,

vertreten durch den Vorstand, Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

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

gegen

Bundesrepublik Deutschland,

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

-Beklagte-

wegen: Einhaltung der Treibhausgasemissionsmenge an CO<sub>2</sub>-Äquivalenten für den Sektor Verkehr nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz.

<u>Vorläufiger Streitwert</u>: 20.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

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

# **Klage**

#### und beantragen:

- 1. Die Beklagte wird <u>verpflichtet</u>, ein Programm aufzustellen, das geeignet ist, zu gewährleisten, dass der Verkehrssektor im Sinne von Anlage 1 Nr. 4 KSG die in Anlage 2 KSG für den Zeitraum ab 2021 vorgesehenen Jahresemissionsmengen einhält und somit
- im Jahr 2021 nicht mehr als 145 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als 139 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als 134 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als 128 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als 123 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als 117 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als 112 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als 106 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2029 nicht mehr als 101 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als 95 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent

#### emittiert.

- weiter hilfsweise: Die Beklagte wird verpflichtet, ein Programm aufzustellen, das geeignet ist, zu gewährleisten, dass die Emissionen des Verkehrssektors im Sinne von Anlage 1 Nr. 4 KSG bis zum Jahr 2030 um 42 % gegenüber 1990 reduziert werden.
- 3. <u>weiter hilfsweise</u>: Es wird <u>festgestellt</u>, dass die Beklagte verpflichtet ist, ein Programm aufzustellen, das geeignet ist, zu gewährleisten, dass der Verkehrssektor im Sinne von Anlage 1 Nr. 4 KSG die in Anlage 2 KSG für den Zeitraum ab 2021 vorgesehenen Jahresemissionsmengen einhält und somit
- im Jahr 2021 nicht mehr als 145 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2022 nicht mehr als 139 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2023 nicht mehr als 134 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2024 nicht mehr als 128 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2025 nicht mehr als 123 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,
- im Jahr 2026 nicht mehr als 117 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2027 nicht mehr als 112 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent,
- im Jahr 2028 nicht mehr als 106 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent,

- im Jahr 2029 nicht mehr als 101 Mio. Tonnen Kohlendioxidäguivalent und
- im Jahr 2030 nicht mehr als 95 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent

emittiert.

4. <u>weiter hilfsweise</u>: Es wird <u>festgestellt</u>, dass die Beklagte verpflichtet ist, ein Programm aufzustellen, das geeignet ist, zu gewährleisten, dass die Emissionen des Verkehrssektors im Sinne von Anlage 1 Nr. 4 KSG bis zum Jahr 2030 um 42 % gegenüber 1990 reduziert werden.

Der Kläger beobachtet seit langem mit Sorge, dass die Bundesregierung keine hinreichend wirksamen Maßnahmen ergreift, um die anhaltend hohen und sogar steigenden Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors zu senken. Mit den bislang von der Bundesregierung vorgelegten Maßnahmen werden u.a. die im Klimaschutzgesetz (KSG) festgelegten Reduktionsvorgaben für den Zeitraum bis 2030 – abgesehen von einem möglichen Corona-Einmaleffekt in 2020 – deutlich verfehlt werden. Dies wird durch zwei unabhängige, im Auftrag des Bundesumwelt- und des Bundeswirtschaftsministeriums erstellte Wirkungsanalysen belegt. Die Notwendigkeit einer Nachbesserung des im Oktober 2019 beschlossenen Klimaschutzprogramms lag somit bereits seit Monaten, spätestens aber nach der Publikation der finalen Gutachtenergebnisse im März 2020 auf der Hand. Gleichwohl hat die Beklagte, auch nach entsprechender Aufforderung durch den Kläger, bislang keinerlei Bemühungen zur Verschärfung der Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrsbereich erkennen lassen.

Der Kläger sieht angesichts der Inaktivität der Beklagten keine andere Möglichkeit, als die rechtlich gebotene Verstärkung der Klimaschutzbemühungen im Verkehrsbereich auf gerichtlichem Wege durchzusetzen.

Dass die Wirksamkeit nationaler Klimapläne einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist, hat jüngst der Irische Supreme Court in einem Urteil vom 31. Juli 2020 festgestellt. Darin hat das Oberste Gericht Irlands die irische Regierung zur Erarbeitung eines neuen Klimaplans bis 2050 verpflichtet, mit dem das 2015 beschlossene Ziel, die irischen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 um 80 % gegenüber 1990 zu senken, erreicht werden kann. Der bisher erlassene Plan sei viel zu unkonkret und könne die Einhaltung des gesetzlich festgelegten Minderungsziels nicht gewährleisten (<u>Anlage K 2</u>). Die irische Rechtslage ist selbstverständlich nicht unmittelbar auf die Rechtslage Deutschlands übertragbar. Wir

werden jedoch darlegen, dass sich die Klagebefugnis des Klägers auch in Deutschland jedenfalls aus unionsrechtlichen Grundsätzen ergibt.

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

A.	Sac	chverhalt	5
В.	Red	chtliche Würdigung	12
I.	Z	Zulässigkeit des Hauptantrags	12
	1.	Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts	12
	2.	Statthaftigkeit	13
	3.	Bestimmtheit des Klageantrags	13
	4.	Klagebefugnis	14
	а	u. UmwRG	14
	b	. Klagebefugnis aus dem Unionsrecht	16
	С	Rechtsschutzbedürfnis	20
II	. Е	Begründetheit des Hauptantrags	20
	1.	Verbindlichkeit der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele	21
	а	a. Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Gesamtziels	21
	b	Verbindliche Jahresemissionsmengen	22
	С	. Keine Einschränkung der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen du	rch
	F	- lexibilitätsoptionen	24
		aa. Glättung bzw. borrowing und banking	24
		bb. Ankauf von Emissionsrechten	26
	2.	Verpflichtung zur Aufstellung eines zur Zielerreichung geeigneten Program 27	ms
	3.	Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch die Beklagte	30
	а	a. Keine nachhaltige Einhaltung der Jahresemissionsmengen in Folge	der
	C	Corona-Pandemie	31

	b.	Fehlende	Eignung	des	Klimaschutzprogramms	zur	Einhaltung	der
	Jal	hresemissior	nsmengen.					32
	c.	Verfügbarl	keit weitere	r Maß	nahmen			36
III.	2	Zulässigkeit	und Begrü	ndethe	eit des Hilfsantrags zu 2			38
IV.	2	Zulässigkeit	und Begrü	ndethe	eit der Hilfsanträge zu 3. u	nd 4.		39
C.	Zu	sammenfass	sung					39

#### A. Sachverhalt

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

Als nationalen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels hat die Beklagte in ihrem Klimaschutzplan 2050 das Ziel festgelegt, ihre Emissionen bis 2030 um 55 % gegenüber 1990 zu senken. Der Verkehrssektor soll zur Erreichung dieses Ziels beitragen, indem er seine Emissionen bis 2030 um 40 bis 42 % gegenüber 1990 senkt (Klimaschutzplan 2050, S. 8, 33).

Mit dem am 18.12.2019 in Kraft getretenen Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) hat der Bundesgesetzgeber die im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Klimaschutzziele verbindlich normativ festgeschrieben und mit der Festlegung von Jahresemissionsmengen in Anlage 2 KSG einen Minderungspfad vorgegeben. Dem Verkehrssektor wurde hierbei für das Jahr 2020 eine Jahresemissionsmenge von 150 Mio. Tonnen Kohlendioxidäquivalent (CO<sub>2e</sub>) zugeordnet, die bis zum Jahr 2030 beständig bis auf 95 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub>

sinken soll. Dies entspricht dem im Klimaschutzplan für den Verkehrssektor festgelegten oberen Reduktionsziel von 42 %.

Das KSG dient zugleich der Umsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen zum Klimaschutz. Es soll einen Rahmen für die Umsetzung der Europäischen Verordnung (EU) Nr. 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 (EU-Klimaschutzverordnung) geschaffen (BT-Drs. 19/14337, S. 19). Diese verpflichtet die Beklagte dazu, ihre Treibhausgasemissionen in den nicht am Europäischen Emissionshandel teilnehmenden Sektoren, darunter dem Verkehr, bis zum Jahr 2030 um 38 % gegenüber 2005 entlang eines linearen Minderungspfads zu reduzieren. Umgerechnet auf das Basisjahr 1990 ergibt sich aus den europäischen Klimaschutzinstrumenten für Deutschland eine Gesamtminderung der Emissionen um etwa 53 % gegenüber 1990 (Anlage K 3).

Diese im KSG und im Unionsrecht festgelegten Minderungsziele bleiben weit hinter dem zurück, was zur Erreichung der Vorgaben des Übereinkommens von Paris erforderlich ist. Um die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen, müssten die im KSG vorgesehenen Emissionsreduktionen nahezu doppelt so hoch ausfallen, wie der Sachverständigenrat für Umwelt in seinem Jahresbericht 2020 feststellt (<u>Anlage K 4</u>). Auch eine Studie der Agora Verkehrswende ermittelt, dass Deutschland zur Einhaltung der Vorgaben des Pariser Übereinkommens u.a. die Emissionen im Verkehrssektor deutlich stärker vermindern müsste als im KSG bislang vorgesehen (<u>Anlage K 5).</u>

Angesichts dieser erheblichen Ambitionslücke ist es umso dramatischer, dass Deutschland voraussichtlich nicht einmal die völlig unzureichenden Zielvorgaben des KSG und der EU-Klimaschutzverordnung einhalten kann. Insbesondere im Verkehrssektor, dessen Emissionen seit 1990 kaum gesenkt werden konnten bzw. die in den letzten Jahren sogar ansteigen, zeichnet sich eine drastische Zielverfehlung ab.

Bereits im Jahr 2018 prognostizierte eine Studie der Agora Energiewende GmbH, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus der EU-Klimaschutzverordnung deutlich verfehlen wird (Anlage K 6).

Auch in der Begründung zum KSG selbst wird konstatiert, dass erhebliche Lücken zur Einhaltung der für den Verkehr festgelegten Jahresemissionsmengen bis 2030 der Anlage 2 KSG verbleiben (BT-Drs. 19/14337, S. 23).

Diese Prognosen werden durch die vom Umweltbundesamt veröffentlichten Emissionsdaten für das Jahr 2019 und den im August 2020 veröffentlichten Klimaschutzbericht 2019 der Bundesregierung bestätigt. Danach lagen die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors im Jahr 2019 bei 163,5 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub> (Anlage K 7, Anlage K 8). Dies entspricht einer Steigerung von 1,2 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub> gegenüber dem Vorjahr.

Auch in der Periode 2010-2019 verzeichneten die Verkehrsemissionen einen fast kontinuierlichen Anstieg (in sieben von neun Jahren wurde ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr registriert). Mit 163,5 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub> lagen die Emissionen im Jahr 2019 wieder nahezu auf dem Niveau von 1990 (163,9 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub>). Somit verblieb Ende 2019 eine Lücke zur Einhaltung der in Anlage 2 KSG für den Verkehrssektor festgelegten Jahresemissionsmenge für 2020 in Höhe von 13,5 Mio Tonnen CO<sub>2e</sub>, die innerhalb nur eines Jahres geschlossen werden müsste.

Zwar könnten die Emissionen des Verkehrs in Folge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 tatsächlich deutlich geringer ausfallen als bislang erwartet. So ist einer Studie der Agora Energiewende GmbH vom März 2020 (<u>Anlage K 9</u>) zufolge je nach Art und Dauer der zur Eindämmung der Pandemie vorgesehenen Einschränkungen für das Jahr 2020 mit einem Rückgang der Emissionen des Verkehrssektors zwischen 7 bis 25 Millionen Tonnen CO<sub>2e</sub> gegenüber 2019 zu rechnen. Es ist somit nicht auszuschließen, dass die für das Jahr 2020 vorgesehene Jahresemissionsmenge eingehalten wird.

Hierbei würde es sich jedoch um einen Einmaleffekt der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie handeln, der zu keiner dauerhaften Treibhausgasreduktion führen wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die Emissionen u.a. des Verkehrssektors nach der Corona-Krise wieder hochschnellen werden. Dabei könnte die einmalige Emissionsreduktion aufgrund der Pandemie sogar überkompensiert werden, wenn etwa dringend notwendige Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen bzw. deren Umsetzung zurückgestellt werden. Auch wegen der derzeit zu beobachtenden Stärkung des motorisierten Individualverkehrs und dem historischen Einbruch des Ölpreises könnte die Corona-

Pandemie sogar zu einem mittelfristigen weiteren Anstieg der Verkehrsemissionen führen.

Es bedarf somit trotz und vielleicht sogar gerade wegen der Corona-Krise wirksamer Klimaschutzmaßnahmen zur nachhaltigen Senkung der Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors.

Die bisherigen Bemühungen der Beklagten zur Senkung der Verkehrsemissionen sind jedoch völlig ungenügend.

So konnten die im 2014 verabschiedeten Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 verankerten Maßnahmen im Verkehrsbereich dem Klimaschutzbericht der Bundesregierung zufolge nicht einmal einen Anstieg der Emissionen verhindern. Das tatsächlich realisierte Minderungspotential bleibt weit hinter der ursprünglich prognostizierten Minderungswirkung zurück (Anlage K 8, S. 91 ff.).

Mit Kabinettsbeschluss vom 9.10.2019 hat die Beklagte das Klimaschutzprogramm 2030 erlassen, um die im KSG verankerten Klimaschutzziele zu erreichen. Auch die hier für den Verkehrsbereich vorgesehenen Maßnahmen (<u>Anlage K 10</u>, S. 61 ff.) reichen nicht aus, um die für den Verkehrssektor festgelegten Reduktionsverpflichtungen zu erfüllen.

In dem Maßnahmenprogramm wurden für den Verkehrssektor u.a. folgende Maßnahmen festgelegt:

- Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung u.a. für den Sektor Verkehr ab 2021
- Eine Erhöhung der Kaufprämien für (teil)elektrische Pkw und eine Absenkung der Dienstwagensteuer für rein elektrische Pkw
- Ein beschleunigter Aufbau der Ladesäuleninfrastruktur für Elektromobilität
- Eine Reduktion der Mehrwertsteuer auf Bahntickets

Zur Beurteilung des Wirkungspotentials der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen haben das Bundesumwelt- und das Bundeswirtschaftsministeriums jeweils ein Gutachten in Auftrag gegeben (<u>Anlage K 11</u>, <u>Anlage K 12</u>). Beide Wirkungsanalysen kommen zu dem Schluss, dass insbesondere die Maßnahmen im Verkehrssektor zur Erreichung der notwendigen Reduktionsvorgaben völlig unzureichend sind.

In den beiden Studien werden die Auswirkungen der Corona-Krise noch nicht berücksichtigt. Die nachfolgend zitierten Zahlen sind daher unter dem Vorbehalt zu sehen, dass aufgrund der Pandemie einerseits die Emissionen im Jahr 2020 voraussichtlich deutlich geringer ausfallen, andererseits die Treibhausgasemissionen nach Beendigung der Krise aber umso mehr ansteigen könnten.

Die vom Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt in Auftrag gegebene Studie des Öko-Instituts e.V. (Anlage K 11) kommt zu dem Ergebnis, dass die im Klimaschutzprogramm 2030 vorgesehenen Maßnahmen die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors bis zum Jahr 2020 auf 166,3 Mio. t CO<sub>2e</sub>, bis zum Jahr 2025 auf 150 Mio. t CO<sub>2e</sub> und bis zum Jahr 2030 auf 128,4 Mio. t CO<sub>2e</sub> reduzieren werden. Hiernach bliebe gegenüber den Zielen des KSG eine Lücke von 16,3 Mio. t, 27 Mio. t und 33,4 Mio. t CO<sub>2e</sub>.

Tabelle 19: Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors im Szenario Klimaschutzprogramm 2030 (KSPr (Jan 2020)), 1990-2035

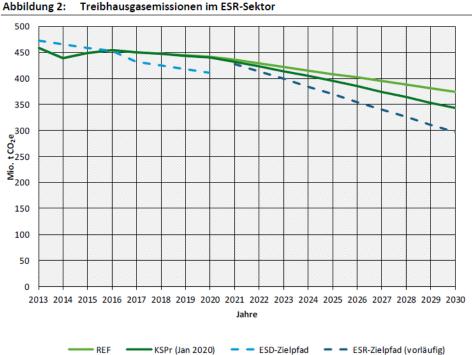
Kategorie	1990	2005	2010	2016	2020	2025	2030	2035			
	Mio. t CO <sub>2</sub> e										
Inländischer ziviler Luftverkehr	2,4	2,5	2,6	2,4	2,2	2,1	2,1	2,0			
Straßenverkehr	154,3	154,0	147,6	160,3	161,7	145,7	124,5	100,0			
Schienenverkehr	2,9	1,4	1,1	1,0	1,0	0,6	0,1	0,1			
Schiffsverkehr	3,7	2,0	1,7	2,0	1,5	1,6	1,7	1,7			
Gesamt	163,3	159,9	153,0	165,6	166,3	150,0	128,4	103,7			
Sektorziel Bundes-Klimaschutzgesetz					150,0	123,0	95,0				
Abweichung vom Sektorziel					16,3	27,0	33,4				
Nachrichtlich:											
Internationaler ziviler Luftverkehr³³	12,1	22,9	24,2	26,4	26,9	28,2	29,3	29,9			
Internationaler Schiffsverkehr	6,5	7,2	8,3	8,3	7,6	7,8	7,9	7,7			
Gesamt inkl. nachrichtlich	181,9	190,0	185,5	200,3	200,8	186,0	165,7	141,3			

Quelle: Berechnungen Öko-Institut

(Anlage K 11 Tabelle 19 auf S. 45)

Das Gutachten stellt zudem fest, dass die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen in der Folge auch nicht zur Erreichung der unionsrechtlichen Reduktionsziele geeignet sind. Unter anderem die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung für den Zeitraum

von 2021 bis 2030 werden laut der Berechnung deutlich verfehlt, wobei die Zielverfehlung im Laufe der Dekade deutlich anwächst und im Jahr 2030 46 Mio. t CO<sub>2e</sub> erreichen wird:



Vergleich der Szenarienergebnisse mit den Klimaschutzzielen für den ESR-Bereich

Jahr	Emissi	onsziel	Modellierte	Emissionen	Abweichung vom Emissionsz				
			REF	KSPr (Jan 2030)	REF	KSPr (Jan 2030)			
			N	lio. t CO₂e					
2020	ESD-Ziel:	410,9	442,1	440,9	31,2	30,0			
2025	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	369,6	408,5	396,0	37,7	25,2			
2030	ESR-Ziel (vorläufige Zahl):	296,2	374,2	342,5	78,0	46,3			

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

(Anlage K 11, Abbildung 2, Tabelle 11)

Tabelle 11:

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie der Prognos AG (Anlage K 12). Nach den Berechnungen dieser Studie werden die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors durch die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms bis zum Jahr 2025 lediglich auf 151 CO<sub>2e</sub> und bis zum Jahr 2030

lediglich auf 125 CO<sub>2e</sub> sinken. Gegenüber dem Reduktionsziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes für das Jahr 2030 von 95 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub> verbleibt demnach auch nach diesem Gutachten eine Ziellücke von rund 30 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub>. Statt die Treibhausgasemissionen des Sektors wie im Klimaschutzplan 2050 vorgesehen um 42 % gegenüber 1990 zu senken, werde lediglich eine Emissionsreduktion um 23 % erreicht.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat in einer Pressemitteilung die Ergebnisse der beiden Gutachten in der folgenden Übersicht gegenübergestellt:

THG-				Abschätzung							Nachricht-	
Emissio-			BMU/UBA Vor-				Abschätzung BMWi Vorhaben (Prognos AG)			KSG	lich: oberer	
nen in	Inventardaten			haben (Öko-						Ziel	Wert der	
Mio. t											KSP-	
CO <sub>2</sub> -Äq.				Institut e.V.)							Spanne	
Sektoren	1990	2018	1	2025	2030		2025	2030		2030	2030	
Energie	466	305	į	241	186		255 183			175	183	
Gebäude	210	117		105	87		96	78		70	72	
Verkehr	164	162		150	128		151	125		95	98	
Industrie	284	195		161	143		158	143		140	143	
Landwirt- schaft	90	70		67	64		68	64		58	61	
Abfall	38	10		7	5		7	5		5	5	
Summe	1251	858		731	614		734	598			562	
Minde- rung ggü. 1990 in % (gerun- det)		31		42	51		41	52			55	

Beide Wirkungsgutachten zeigen somit eindrücklich, dass die im geltenden Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen nicht annähernd geeignet sind, die in Anlage 2 KSG verankerten Emissionsbudgets einzuhalten und die ihnen zugrunde liegenden unionsrechtlichen Reduktionsziele zu erreichen.

Mit Schreiben vom 11. März 2020 beantragte der Kläger daher beim Beklagten, ein Klimaschutzprogramm aufzustellen, welches geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2

KSG für den Verkehrssektor festgelegten Jahresemissionsmengen zu gewährleisten (Anlage K 13).

Die Beklagte hat hierauf nicht geantwortet.

## B. Rechtliche Würdigung

Der eingelegten Klage ist stattzugeben, da sie sowohl zulässig als auch begründet ist.

## I. Zulässigkeit des Hauptantrags

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

# 1. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ist sachlich und örtlich zuständig.

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

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

Dies ist hier der Fall. Bei dem streitgegenständlichen Klimaschutzprogramm handelt es sich um ein Programm, für das nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist. Das Klimaschutzprogramm setzt einen Rahmen über die Zulässigkeit u.a. von in Anlage 1 Ziff. 14 UVPG aufgeführten UVPpflichtigen Verkehrsvorhaben.

Für die örtliche Zuständigkeit sieht § 7 Abs. 2 UmwRG vor, dass bei länderübergreifenden Plänen und Programmen das Oberverwaltungsgericht zuständig ist, in dessen Bezirk die Behörde, die die Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms getroffen hat, ihren Sitz hat.

Klimaschutzprogramme im Sinne von § 9 KSG werden nach Abs. 1 dieser Vorschrift durch die Bundesregierung beschlossen. Sitz des Verfassungsorgans Bundesregierung ist gemäß § 3 Abs. 1 Berlin/Bonn-Gesetz die Bundeshauptstadt Berlin.

Örtlich zuständig ist demnach das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

#### 2. Statthaftigkeit

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft.

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

Das vom Kläger begehrte Klimaschutzprogramm ist weder Verwaltungsakt noch Rechtsnorm, sondern ähnelt einer Verwaltungsvorschrift.

Statthaft ist demnach die allgemeine Leistungsklage.

#### 3. Bestimmtheit des Klageantrags

Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt.

Für die Bestimmtheit eines Klageantrags ist angesichts des planerischen Gestaltungsspielraums der Exekutive bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Planung die Angabe des verbindlichen Ziels ausreichend (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 54 f.; VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18, juris Rn. 52).

Der Klageantrag genügt somit wegen der Benennung der durch die Planung zu erreichenden Jahresmengen bzw. Reduktionsvorgaben den Bestimmtheitsanforderungen.

#### 4. Klagebefugnis

Auch das auf die allgemeine Leistungsklage entsprechend anzuwendende Erfordernis der Klagebefugnis ist erfüllt.

#### a. UmwRG

Die Klagebefugnis ergibt sich zunächst aus § 42 Abs. 2 1. HS VwGO i.V.m. § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 UmwRG. Hiernach kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, geltend machen, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband.

Der Kläger rügt einen Verstoß gegen Vorgaben des KSG und dessen unionsrechtlichen Grundlagen. Hierbei handelt es sich um dem Klimaschutz dienende Vorschriften.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit Gelegenheit zur Äußerung wurde für das mit Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm 2030 nicht durchgeführt.

Die somit durch das UmwRG eingeräumte Klagemöglichkeit wird insbesondere auch nicht durch die Bestimmung in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG eingeschränkt. Nach dieser Vorschrift sollen durch das KSG oder aufgrund dieses Gesetzes keine subjektiven Rechte und klagbaren Rechtspositionen begründet werden.

Diese Bestimmung ist auf Verbandsklagen bereits nicht anwendbar. Jedenfalls aber ist sie unionsrechtswidrig.

#### Im Einzelnen:

Das Bestehen eines subjektiven Rechts oder einer "klagbaren Rechtsposition", welches § 4 Abs. 1 S. 7 KSG verneinen will, ist für die im UmwRG geregelten Verbandsklagen bereits völlig unerheblich. Vielmehr können nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltverbände "ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen" Rechtsbehelfe wegen eines Verstoßes gegen umweltrechtliche Vorschriften einlegen.

Die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 7 KSG ist somit für Verbandsklagen wie die vorliegende irrelevant. Sie zielt allenfalls auf einen (unions- und völkerrechtswidrigen) Ausschluss von Individualklagen ab. Insofern heißt es auch in der Gesetzesbegründung, dass die Jahresemissionsmengen keine einklagbaren Rechte oder Pflichten "für Bürger oder Unternehmen" begründen und es sich bei der Regelung in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG lediglich um eine deklaratorische Klarstellung handelt (BT-Drs. 19/14337, S. 28). Eine konstitutive Einschränkung der durch das UmwRG geregelten Klagerechte war demnach nicht beabsichtigt. Hätte der Gesetzgeber Verbandsklagen für den Bereich des KSG ausschließen wollen, so hätte er – abgesehen von der Unions- und Völkerrechtswidrigkeit eines solchen Vorgehens – das UmwRG selbst entsprechend ändern müssen. Dies hat er aber nicht getan. Vielmehr hat der Gesetzgeber mit Art. 2 des Gesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes Klimaschutzprogramme im Sinne von § 9 KSG in den Anhang 5 zum UVPG aufgenommen und hierdurch sogar die Voraussetzung für eine Anwendbarkeit des UmwRG geschaffen. § 4 Abs. 1 S. 7 KSG ist demnach auf den vorliegenden Rechtstreit bereits nicht abwendbar.

Jedenfalls aber kann die Regelung in § 4 Abs. 1 S. 7 KSG den Rechtsschutz sowohl für Verbände als auch für Individualpersonen deshalb nicht einschränken, weil ein Ausschluss der klageweisen Geltendmachung von Verstößen gegen Umweltvorschriften des Unionsrechts nach der Protect-Rechtsprechung des EuGH gegen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GR-Charta) verstoßen würde. Nationale Verfahrensvorschriften, die den Zugang zu Gerichten insoweit verhindern, sind dann, wenn sie keiner unionsrechtskonformen Auslegung zugänglich ist, unangewendet zu lassen. Dies hat der EuGH in seinem Protect-Urteil vom 20. Dezember 2017 (C-664/15, NVwZ 2018, 225, Rn. 55) festgestellt.

Die unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche nach der Rechtsprechung des EuGH auch ein unabhängig von den Klageoptionen des UmwRG bestehendes Klagerecht u.a. für Umweltverbände begründen, werden im Folgenden näher erörtert.

#### b. Klagebefugnis aus dem Unionsrecht

Die Klagebefugnis des Klägers als anerkannter Umweltschutzvereinigung ergibt sich zudem – unabhängig von Verbandsklagerechten aus dem UmwRG – jedenfalls aus dem Unionsrecht und der Rechtsprechung des EuGH zur Begründung eines effektiven Klagerechts für Umweltverbände durch Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 Grundrechte-Charta (GRCh).

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

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

Gericht anzufechten (Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Rn. 45 ff. – Slowakischer Braunbär I Rn. 45 ff.).

In der "Protect"-Entscheidung (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, Rn. 45 ff. – Protect) stellt der EuGH in Fortführung dieser Rechtsprechung fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK auch in Verbindung mit Art. 47 GRCh die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, verpflichtet. Art. 47 Abs. 1 GRCh verleiht jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Der EuGH führt hierzu aus, dass das in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehene Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, keine praktische Wirksamkeit hätte, wenn durch Kriterien des innerstaatlichen Rechts bestimmten Kategorien der "Mitglieder der Öffentlichkeit", erst recht der "betroffenen Öffentlichkeit" wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Nr. 5 AK erfüllten, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde. Umweltorganisationen dürfe durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet seien und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des allgemeinen Interesses sei. Dies bedeute zwar, dass die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum behielten. Kriterien, die derart streng seien, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich wäre, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten, seien aber unzulässig. Sollte deshalb eine den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK und der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte so weit wie möglich Rechnung tragende Auslegung nationaler Vorschriften im Sinne der Entscheidung "Slowakischer Braunbär I" nicht möglich sein, müsse das nationale Gericht die in Rede stehende nationale Verfahrensvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rn. 55 – Protect; dem folgend BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201 ff., juris Rn. 36).

Durch vorstehende Argumentation hat der EuGH der Auffassung des deutschen Gesetzgebers, dass Art. 9 Abs. 3 AK bereits in deutsches Recht umgesetzt ist und die sich aus der Norm ergebenden nationalen Einschränkungsmöglichkeiten in der sich aus Art. 42 Abs. 2 VwGO abgeleiteten Schutznormtheorie konkretisieren, eine Absage erteilt (vgl. BT-Drs 16/2497 S. 42, 46, die keinen innerstaatlichen Umsetzungsbedarf und im UmwRG lediglich die abschließende Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 AK sieht; vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12, NVwZ 2014, 64, Rn. 31). Eine solche Einschränkung steht der nun zu beachtenden Rechtsprechung hinsichtlich der Einschränkungsmöglichkeiten im Rahmen von Art. 9 Abs. 3 AK diametral entgegen.

Im Ergebnis verschafft der EuGH nach nationalem Recht anerkannten Umweltverbänden somit ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Unionsumweltrechts (Wegener, ZUR 2018, 217, 221; Sobotta EuZW 2018, 165, 166; Streinz, JuS 2018, 728; Klinger, NVwZ 2018, 231, 232).

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

Die oben angeführte Rechtsprechung findet vorliegend Anwendung, da die Anwendbarkeitsvoraussetzungen des Art. 9 Abs. 3 AK iVm Art. 47 GR-Charta erfüllt sind.

Art. 9 Abs. 3 AK fordert nach seinem Wortlaut, dass sich die Klage auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts beziehen muss.

Die hier eingeklagte Verpflichtung ergibt sich aus § 4 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Anlage 2 und § 9 KSG. Der sich aus § 1 KSG ergebende Zweck des Gesetzes besteht im Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels und ist damit dem Kernbereich des Umweltrechts zuzuordnen. Der hier eingeklagte Anspruch bezieht sich somit auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts.

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Grundrechte-Charta ist, dass die in Frage stehende innerstaatliche Vorschrift der Umsetzung

von Unionsrecht dient und sich damit das gerichtliche Verfahren auf die Durchsetzung von Unionsrecht bezieht (EuGH, Urt. v. 20. Dezember 2017 – C-664/15, NVwZ 2018, 225, Rn. 43 f.; Wegener, ZUR 2018, 217, 219).

Auch dies ist hier der Fall. Die mit der vorliegenden Klage geltend gemachte Verpflichtungen zur Treibhausgasreduktion beruht auch auf unionsrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz.

Nach § 1 S. 1 KSG und ausweislich der Gesetzesbegründung ist es Zweck des KSG, die europäischen Emissionsreduktionsziele der EU-Klimaschutzverordnung zu verwirklichen.

Art. 4 Abs. 1 iVm Anhang 1 EU-Klimaschutzverordnung sieht zum Schutz des Klimas für die nicht dem Europäischen Emissionshandel unterfallenden Sektoren ein verbindliches Treibhausgasemissionsreduktionsziel der Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 von 38 % gegenüber 2005 vor. Gemäß Art. 4 Abs. 2, Abs. 3 der EU-Klimaschutzverordnung haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass sie die ihnen zur Erreichung dieses Ziels zugewiesenen Jahresemissionsmengen nicht überschreiten.

Umgerechnet auf das Basisjahr 1990 ergibt sich aus den europäischen Klimaschutzinstrumenten für Deutschland eine Verpflichtung zur Minderung der Emissionen um etwa 53 % gegenüber 1990 (Anlage K 3). Das nationale Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55 % bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 ist somit nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 2005. Dies wird auch in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/14337, S. 27) festgestellt:

"Insbesondere ist das nationale Ziel einer Treibhausgasminderung von mindestens 55 % bis 2030 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030, der durch europäische Rechtsakte festgelegt wurde".

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung, dass der sich aus dem KSG ergebende Minderungsaufwand "bereits europarechtlich induziert" sei und durch das KSG lediglich auf die verschiedenen Sektoren verteilt werde (Drs. 19/14337, S. 4). Der Gesetzesbe-

gründung zufolge "entsprechen" die für die Jahre 2021 bis 2030 berechneten Jahresemissionsmengen den Anforderungen der EU-Klimaschutzverordnung für Deutschland für die Jahre 2021 bis 2030 (Drs. 19/14337, S. 28, 41 f.). Schließlich diene auch im KSG geregelte Maßnahmenplanung letztlich der Erfüllung der unionsrechtlich verankerten Reduktionsverpflichtungen (BT-Drs. 19/14337, S. 2).

Die im KSG festgelegten Reduktionsvorgaben und dazugehörigen Planungsverpflichtungen dienen mithin der Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben.

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

Somit erfüllt die erhobene Klage die von Art. 9 Abs. 3 AK aufgestellten Kriterien, was im Zusammenspiel mit Art. 47 GR-Charta auch unabhängig von den Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG ein Klagrecht zugunsten des Klägers begründet.

#### c. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtschutzbedürfnis ist gegeben.

Ein vorheriger Antrag bei der zuständigen Behörde ist nicht notwendig. Insbesondere in den Fällen zur Beseitigung rechtswidriger Zustände ist es nicht ersichtlich, warum zuvor ein Antrag bei der jeweiligen Behörde zu stellen ist (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 45; VGH Kassel, ESVGH 65, 94, 95).

Abgesehen davon wurde vorsorglich mit Schreiben vom 11. März 2020 ein entsprechender Antrag gestellt.

#### II. Begründetheit des Hauptantrags

Die Klage ist bereits im Hauptantrag begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 S. 1 UmwRG verlangt die Begründetheit einer Verbandsklage, dass die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß durch den klagenden Verband geförderte Belange berührt. Nach S. 2 der Vorschrift muss in Bezug auf die angegriffene Entscheidung eine SUP-Pflicht bestehen.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

Das Erfordernis einer strategischen Umweltprüfung ergibt sich aus § 35 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG.

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

Zum Bestehen dieser Verpflichtung und ihrer bislang unzureichenden Erfüllung im Einzelnen:

#### 1. Verbindlichkeit der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele

Das KSG und das Unionsrecht sehen verbindliche Ziele für die Reduktion der Treibhausgasemissionen u.a. des Verkehrssektors vor, welche durch die Beklagte zwingend zu erreichen sind.

## a. Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Gesamtziels

§ 3 Abs. 1 KSG sieht vor, dass die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu 1990 schrittweise um mindestens <u>55 %</u> gemindert werden. Hiermit wurde das Minderungsziel, welches bereits im Energiekonzept 2010 und im Klimaschutzplan 2050 festgelegt wurde, erstmals gesetzlich verankert.

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

Die Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Minderungsziels folgt auch aus dem Unions- und Völkerrecht. Die gesetzliche Verpflichtung zur Erreichung nationaler Klimaschutzziele ist durch unionsrechtliche und internationale Verpflichtungen zur Treibhausgasminderung unterlegt (BT-Drs. 19/14337, S. 27). Denn das Ziel der Minderung der Emissionen bis 2030 um 55 % ist nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland anfallenden Anteil der in europäischen Rechtsakten festgelegten Reduktionsziele, welche nach Angaben der Beklagten einer Minderung um 53 % entspricht (Anlage K 3, siehe hierzu oben unter B.I.4.b.).

Das Reduktionsziel in § 3 Abs. 1 KSG sowie die unionsrechtlichen Ziele, die hierdurch umgesetzt werden, sollen außerdem der Erfüllung der völkerrechtlich zwingenden Reduktionsvorgaben des Übereinkommens von Paris dienen. Mit diesem Übereinkommen soll nach Art. 2 Abs. 1 lit. a) der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C, möglichst 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden. Zudem hat sich die Bundesrepublik Deutschland auf dem Klimagipfel der Vereinten Nationen am 23. September 2019 in New York dazu bekannt, Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen. Gemäß § 1 S. 3 KSG bilden diese Verpflichtungen die Grundlage des Klimaschutzgesetzes.

Die nationalen, unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Grundlagen des 55 %-Minderungsziels lassen somit keine Zweifel an seiner strikten Verbindlichkeit.

## b. Verbindliche Jahresemissionsmengen

Zur Verwirklichung des in § 3 Abs. 1 KSG geregelten Minderungsziels wurden in der Anlage 2 zum KSG Jahresemissionsmengen für die in Anlage 1 KSG aufgeführten Sektoren festgelegt, § 4 Abs. 1 S. 1 und 3 KSG. Diese legen den Minderungspfad zur Einhaltung des Reduktionsziels für 2030 fest.

Wie § 4 Abs. 1 S. 6 KSG klarstellt, sind auch diese jährlichen Emissionshöchstmengen und der hierdurch vorgezeichnete Minderungspfad verbindlich:

23

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

Die Verbindlichkeit des Minderungspfades folgt auch aus seiner Funktion, die Verwirklichung des für das Jahr 2030 vorgesehenen Gesamtreduktionsziels zu gewährleisten. Denn das Reduktionsziel für 2030 könnte nicht sicher erreicht werden, würden sämtliche Bemühungen zur Emissionsreduktion auf das Ende des Jahrzehnts verschoben.

Die Einhaltung eines linearen Minderungspfades ist zudem unionsrechtlich geboten. So verpflichtet die EU-Klimaschutzverordnung durch die Zuweisung jährlicher Emissionsobergrenzen zur Einhaltung eines linearen Minderungspfads. Art. 4 Abs. 2 der EU-Klimaschutzverordnung regelt in dieser Hinsicht:

"Vorbehaltlich der Flexibilitätsmöglichkeiten gemäß (...) dieser Verordnung (...) sorgt jeder Mitgliedstaat dafür, dass seine Treibhausgasemissionen in jedem Jahr des Zeitraums 2021 bis 2029 die von einem linearen Minderungspfad – der, ausgehend von den gemäß Absatz 3 des vorliegenden Artikels bestimmten durchschnittlichen Treibhausgasemissionen des Mitgliedstaats in den Jahren 2016, 2017 und 2018 im Jahr 2030 mit der für diesen Mitgliedstaat in Anhang I dieser Verordnung festgelegten Obergrenze endet – vorgegebene Obergrenze nicht überschreiten."

Die in Anlage 2 KSG festgelegten sektorspezifischen Jahresemissionsmengen soll die Umsetzung dieser Verpflichtung sicherstellen. So heißt es in der Gesetzesbegründung zu Anlage 2 KSG:

"Die in Anlage 2 zugrunde gelegten Jahresemissionsmengen ergeben sich aus den Sektorzielen des Klimaschutzplans und entsprechen für die von der Europäischen Klimaschutzverordnung erfassten Sektoren den unionsrechtlichen Anforderungen."

(BT- Drs. 19/14337, S. 28)

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

# c. Keine Einschränkung der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen durch Flexibilitätsoptionen

An der Verbindlichkeit der Jahresemissionsmengen und dem hierdurch vorgezeichneten Minderungspfad ändern auch die in der EU-Klimaschutzverordnung und im KSG verankerten Flexibilitätsmechanismen nichts.

#### aa. Glättung bzw. borrowing und banking

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

Dies ermöglicht aber allenfalls die *nachträgliche* Rechtfertigung einer anhand der Emissionsdaten festgestellten Überschreitung der Jahresemissionsmengen. An der Handlungsverpflichtung, *im Vorfeld* dafür zu sorgen, dass die Jahresobergrenzen gar nicht erst überschritten werden, ändert sich hierdurch nichts. Die Beklagte muss vielmehr die Einhaltung verbindlich festgelegten Jahresemissionsmengen zur Grundlage ihres Handelns machen.

Dies verdeutlicht auch die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 3 KSG, in der es heißt:

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

Die Glättung soll demnach den Fall regeln, dass die gebotene Einhaltung der Jahresemissionsmengen aufgrund nicht vorhersehbarer externer Faktoren misslingt. Eine Freistellung von der Verpflichtung, aus ex ante Sicht alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen sicherzustellen, ist hingegen nicht beabsichtigt. Abgesehen davon ist das Abweichen vom vorgegebenen Minderungspfad unionsrechtlich begrenzt. So dürfen die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 EU-Klimaschutzverordnung für die Jahre 2021 bis 2025 lediglich bis zu 10 % und für die Jahre 2026 bis 2029 bis zu 5 % der ihnen zugewiesenen Jahresemissionsmengen für das folgende Jahr vorwegnehmen (sog. borrowing). Und bei einer Unterschreitung der Emissionszuweisung dürfen maximal 30 % der überschüssigen Emissionsrechte auf die nachfolgende Jahre übertragen werden (sog. banking). Diese unionsrechtlichen Einschränkungen des Ausgleichs von Über- und Unterschreitungen bleiben von der Glättungsregelung in § 4 Abs. 3 S. 1 KSG unberührt. Dies stellt § 4 Abs. 3 S. 2 KSG klar.

Berücksichtigt man diese unionsrechtlichen Beschränkungen der Glättung, wird deutlich, dass sie die unzureichenden Reduktionsbemühungen im Verkehrssektor nicht ansatzweise rechtfertigen könnten. Würde man die Möglichkeit des borrowing maximal ausreizen, käme man zu folgenden Jahresbudgets.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Summe
Original-Budget	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95	1350
Maximaler Borrowaufschlag	0	13,9	13,4	12,8	12,3	11,7	5,6	5,3	5,05	4,75	0	84,8
Budgetanpassung durch Nachholen der												
aufgeschobenen Minderung	0		-13,9	-13,4	-12,8	-12,3	-11,7	-5,6	-5,3	-5,05	-4,75	-84,8
Neues Budget mit maximalem Borrowing	150	158,9	138,5	133,4	127,5	122,4	110,9	111,7	105,75	100,7	90,25	1350
Budgetveränderung ggü. ursprünglichem Budget	0	13,9	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	-6,1	-0,3	-0,25	-0,3	-4,75	

Aus dieser Übersicht wird deutlich, dass ein maximales borrowing ohnehin nur im Jahr 2021 einen Vorteil bringen (Budgeterhöhung von 145 auf 158,9 kt), der Nachholbedarf dann aber in jedem einzelnen Folgejahr jeweils sogar zu einem reduzierten Budget führen würde. In den meisten Jahren sind die Budgetabsenkungen nur marginal (borrowing vom Folgejahr und Nachholbedarf vom Vorjahr halten sich in etwa die Waage), aber in 2026 und 2030 ergeben sich deutlich schärfere Reduktionsanforderungen, um die fehlenden Emissionsreduktionen am Beginn der Periode aufzuholen.

Es ist bereits jetzt vorhersehbar, dass auf der Grundlage des geltenden Klimaschutzprogramms auch die durch Vorwegnahme von Emissionsrechten teilweise erweiterten Emissionsbudgets überschritten würden. Für das Jahr 2020 ergibt sich aus der Studie des Umweltbundesamtes eine Differenz zur Zielerreichung in Höhe von 10,8 %, für das Jahr 2025 von 22 % und für das Jahr 2030 sogar von 35 %. Interpoliert man diese Werte,

ergeben sich für die übrigen Jahre im Zeitraum 2021 bis 2029 folgende Überschreitungen: 2021: 12,4 %, 2022: 14, 9%, 2023: 16,8 %, 2024: 19,7 %, 2025: 22 %, 2026: 24,5 %, 2027: 26,2 %, 2028: 29,3 %, 2029: 31,4 %, 2030: 35,2 %. Hiermit liegt die zu erwartende Überschreitung der Jahresemissionsmengen weit außerhalb dessen, was durch das borrowing noch kompensiert werden könnte.

Aufgrund dieser erheblichen Lücke zur Zielerreichung werden sich die Jahresemissionsmengen auch nicht durch die Möglichkeit des banking erhöhen. Allenfalls im Jahr 2020 könnte es zu einer leichten Übererfüllung der Reduktionsvorgaben aufgrund der Folgen der Corona-Krise kommen. Hierdurch würde sich das Emissionsbudget für die Folgejahre aber nicht erhöhen, da die Möglichkeit des banking erst ab einer Übererfüllung im Jahr 2021 besteht. Denn Deutschland gehört nicht zu den Mitgliedstaaten, die nach Art. 11 EU-Klimaschutzverordnung überschüssige Emissionsrechte aus dem Zeitraum 2013 bis 2020 auf den Zeitraum ab 2021 übertragen dürfen.

#### bb. Ankauf von Emissionsrechten

Auch die in Art. 5 Abs. 4 EU-Klimaschutzverordnung geregelte Möglichkeit des Ankaufs von Emissionszuweisungen von anderen Mitgliedstaaten entbindet nicht von der Verpflichtung der Einhaltung eines linearen Minderungspfades. Nach dieser Vorschrift kann ein Mitgliedstaat für die Jahre 2021 bis 2025 bis zu 5 % und für die Jahre 2026 bis 2030 bis zu 10 % seiner jährlichen Emissionszuweisung an einen anderen Mitgliedstaat übertragen.

Denn auch diese Flexibilitätsoption unterliegt zahlreichen Unsicherheiten. Sie setzt voraus, dass ein anderer Mitgliedstaat seine Emissionsminderungsverpflichtung übererfüllen kann. Angesichts der deutlichen Anhebung des Zielniveaus bis 2030 für alle Mitgliedstaaten kann sich die Beklagte hierauf aber nicht verlassen. Die Studie der Agora Energiewende GmbH aus dem Jahr 2018 prognostiziert vielmehr, dass der Markt der Emissionszuweisungen von Knappheit geprägt sein wird:

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

(Anlage K 6, S. 27 f.).

Das System des Handels von Emissionszuweisungen zwischen Mitgliedstaaten kann zudem nur dann funktionieren, wenn alle Mitgliedstaaten zunächst an dem ihnen vorgegebenen Minderungspfad festhalten und die zur Einhaltung erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Würden alle Mitgliedstaaten ihr Emissionsbudget überschreiten in der Annahme, dass sie die Überschreitungen ohnehin durch eine Zukauf von Emissionsberechtigungen ausgleichen können, wäre eine Verfehlung des nach Art. 1 EU-Klimaschutzverordnung bis 2030 auf Unionsebene zu erreichenden Gesamtziels vorprogrammiert. Kein Mitgliedstaat würde die erforderlichen Reduktionsmaßnahmen ergreifen.

Gerade aus diesem Grund wählt die EU-Klimaschutzverordnung eine verbindliche Formulierung, wenn sie die Mitgliedstaaten in Art. 4 Abs. 2 dazu verpflichtet, dafür "zu sorgen", dass ihre Treibhausgasemissionen in jedem Jahr des Zeitraums 2021 bis 2029 die von dem linearen Minderungspfad vorgegebene Obergrenze "nicht überschreiten".

Aus diesem Grund stellt auch das KSG in § 4 Abs. 1 S. 6 KSG explizit fest, dass die in Anlage 2 KSG geregelten Jahresemissionsmengen verbindlich sind und sieht in § 8 und § 9 KSG Planungsinstrumente vor, welche die "Einhaltung" dieser Emissionsmengen "sicherstellen" sollen.

Die Möglichkeit des borrowing und banking und des Zukaufs von Emissionsrechten entbindet nach alledem nicht von der Verpflichtung, im Vorfeld alle erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen zu ergreifen.

#### 2. Verpflichtung zur Aufstellung eines zur Zielerreichung geeigneten Programms

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

Während dabei das Sofortprogramm ein "Instrument zur Gegensteuerung bei Zielverfehlungen" ist, stellen Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG das "Regelinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele" dar (BT-Drs. 19/14337, S. 32 f.).

Die Einhaltung der Jahresemissionsmengen nach § 4 i.V.m. Anlage 2 KSG soll demnach in der Regel mithilfe eines Klimaschutzprogramms sichergestellt werden. Dies kommt in § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 KSG, welcher den erforderlichen Inhalt der Klimaschutzprogramme regelt, klar zum Ausdruck:

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

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

Das bestehende Klimaschutzprogramm 2030 vom Herbst 2019 ist das erste Programm im Sinne dieser Vorschrift, welches die Einhaltung der Klimaschutzziele des geltenden Klimaschutzplans für das Jahr 2030 sicherstellen soll. So heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 9 KSG:

"Das erste Klimaschutzprogramm zum Klimaschutzplan hat die Bundesregierung im Jahr 2019 beschlossen. Es soll sicherstellen, dass die Klimaziele für das Jahr 2030 erreicht werden."

(BT-Drs. 19/14337, S. 33).

Die Verpflichtung zur Erstellung einer geeigneten Planung wird durch verschiedene Fortschreibungsverpflichtungen ergänzt:

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 1. HS KSG ist nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein weiteres Klimaschutzprogramm zu beschließen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die mit der Fortschreibung des Plans beschlossenen Änderungen und Ergänzungen umgesetzt werden (BT-Drs. 19/14337, S. 33). Zu welchem Zeitpunkt die Fortschreibung des Klimaschutzplans erfolgt, ist im KSG nicht explizit geregelt. Wie sich jedoch aus § 2 Nr. 7 KSG ergibt, handelt es sich bei dem Klimaschutzplan um die deutsche Langfriststrategie nach dem Übereinkommen von Paris und nach Art. 15 der Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz (EU Governance-Verordnung). Gemäß Art. 15 Abs. 1 der EU-Governance-Verordnung hätte Deutschland bis zum 1. Januar 2020 eine neue Langfriststrategie erstellen

müssen. Dies ist entgegen der eindeutigen unionsrechtlichen Verpflichtung bislang nicht erfolgt.

Gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 2. HS. KSG sind die Klimaschutzprogramme zudem um die in Sofortprogrammen nach § 8 Abs 2 KSG vorgesehenen Maßnahmen zu aktualisieren. Sofortprogramme sind nach § 8 KSG dann zu erstellen, wenn die Emissionsdaten des Umweltbundesamtes i.S.v. § 5 KSG in einem Berichtsjahr eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge ausweisen. In diesem Fall legt das für einen Sektor zuständige Bundesministerium ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vor, welches die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors wenigstens für die folgenden Jahre sicherstellen soll, § 8 Abs. 1 KSG. Sollte die Beklagte ihre Bemühungen zur Senkung der Emissionen des Verkehrssektors nicht unverzüglich verstärken, wird somit auch bei einer absehbaren Überschreitung der Jahresemissionsmenge im Jahr 2021 auch aus § 8 i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 1 2. HS KSG eine Verpflichtung zur Ergänzung ihrer Klimaschutzplanung um zusätzliche Maßnahmen erwachsen.

Über diese beiden gesetzlich geregelten Fälle hinaus bedarf es einer Programmanpassung aber auch dann, wenn das bestehende Klimaschutzprogramm ersichtlich nicht geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2 KSG vorgegebenen Jahresemissionsmengen sicherzustellen. Daher besteht die Verpflichtung zur Fortschreibung des Klimaschutzprogramms bereits zum Zeitpunkt der Einreichung der vorliegenden Klage.

In der Gesetzesbegründung wird in diesem Sinne festgestellt, dass die Bundesregierung "auch unabhängig von der Fortschreibung des Klimaschutzplans zusätzliche Klimaschutzprogramme beschließen" kann, wobei das für den jeweiligen Sektor zuständige Ministerium insbesondere auch nach "der Feststellung der absehbaren Zielverfehlung" zusätzliche Maßnahmen vorschlagen muss (BT-Drs. 19/14337, S. 33).

Als "Regelinstrument zur Erreichung der Klimaschutzziele" ist es zudem gerade die Funktion der Klimaschutzprogramme, die Einhaltung der für die einzelnen Sektoren geltenden Minderungsvorgaben durch eine vorausschauende Planung sicherzustellen. Durch diese finale Ausrichtung auf die zukünftige Zielerreichung unterscheiden sich die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG von den nach § 8 KSG zu erstellenden Sofortprogrammen. Während erstere durch eine vorausschauende, auf einer hinreichend siche-

ren Prognose beruhende Planung ermöglichen sollen, dass die Jahresemissionsmengen eingehalten werden, sollen letztere die Situation regeln, dass eine Jahresemissionsmenge im Rahmen unvermeidbarer Prognoseunsicherheiten dennoch überschritten wird. Die Sofortprogramme als Instrument der Nachsteuerung entbinden jedoch nicht von der Verpflichtung zur Erstellung einer prognostisch auf die Zielerreichung gerichteten Planung. Es darf nach dem Regelungskonzept der § 4, § 8 und § 9 KSG gerade nicht bis zu einer bestätigten Zielverfehlung abgewartet werden, bevor erstmals wirksame, zur Zielerreichung geeignete Maßnahmen festgelegt werden.

Vielmehr verlangt § 9 KSG die Existenz eines Klimaschutzprogramms, welches nach einer hinreichend sicheren Prognose zur Erreichung der Klimaschutzziele für die einzelnen Sektoren geeignet ist. So ist maßgebliches inhaltliches Kriterium für die "in jedem Klimaschutzprogramm" festzulegenden Maßnahmen, dass diese zur Einhaltung der nach § 4 in Verbindung mit Anlage 2 festgelegten Jahresemissionsmengen geeignet sind, § 9 Abs. 1 S. 2 und S. 3 KSG.

Es besteht demnach bereits zum Zeitpunkt der Klageeinreichung eine Verpflichtung, das bestehende unzureichende Klimaschutzprogramm so fortzuschreiben, dass es alle zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen erforderlichen Maßnahmen enthält.

# 3. Nichterfüllung dieser Verpflichtungen durch die Beklagte

Das am 9. Oktober 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm zum geltenden Klimaschutzplan wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

# a. Keine nachhaltige Einhaltung der Jahresemissionsmengen in Folge der Corona-Pandemie

Vorab ist klarzustellen, dass die Verpflichtung zur Verschärfung der Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor durch die in Folge der Corona-Pandemie zu beobachtende aktuelle Emissionsreduktion nicht entfällt.

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass zumindest die Jahresemissionsmenge für das Jahr 2020 in Folge der Corona-Krise doch noch eingehalten werden kann. Dies wäre aber nicht auf wirksame Klimaschutzmaßnahmen der Beklagten zurückzuführen, sondern auf den historisch einmaligen Effekt einer Pandemie. Es ist davon auszugehen, dass bei Wegfall dieses Effekts die Emissionen stark ansteigen und die Jahresemissionsmengen spätestens ab 2021 wieder verfehlt werden, sollten keine wirksameren Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Dabei ist zu befürchten, dass die Corona-Krise ohne ein effektives Entgegensteuern mittelfristig sogar einen weiteren Anstieg der Emissionen des Verkehrssektors zur Folge hat.

So sind etwa in Folge der Corona-Pandemie die Fahrgastzahlen in Bussen und Bahnen eingebrochen. Einer Verbraucherumfrage von McKinsey zufolge nutzen viele Menschen wieder häufiger das eigene Auto (McKinsey, Coronavirus COVID-19Consumer insights from Germany). Einer Umfrage des Deutschen Zentrums für Luft und Raumfahrt zufolge denken aufgrund der Pandemie aktuell 6 % der Haushalte ohne Pkw über die Anschaffung eines Autos nach (DLR, Wie verändert Corona unsere Mobilität?). Verstetigt sich dieser Trend, würde das die CO<sub>2</sub>-Bilanz des Verkehrs deutlich verschlechtern: Eine Kurzstudie von Greenpeace berechnet, dass bei einer 10 %igen Zunahme des motorisierten Individualverkehrs an der Verkehrsleistung, wie sie während des Lockdown beobachtet wurde, die Emissionen jährlich um 3 Mio. t CO2 steigen würden (Greenpeace, Städtische Mobilität nach Corona: Auto-Kollaps oder Fahrrad-Boom?, S. 6). Auch die Erfahrungen aus China zeigen, dass auch im zeitlichen Abstand zur Corona-Krise deutlich mehr Menschen das Auto als Verkehrsmittel bevorzugen (IPSOS, Impact of Coronavirus to new car purchase in China).

Hinzu kommt, dass der historisch niedrige Ölpreis Autofahren aktuell besonders günstig macht (<u>Anlage K 14</u>). Dies droht insbesondere die Förderung der Elektromobilität auszubremsen, da die Preisdifferenz zu Verbrennern hierdurch noch einmal erhöht wird, zumal Ladestrom für E-Pkw teuer bleibt. Hierdurch sinkt die Wettbewerbsfähigkeit von Elektroautos. Da von einer schnellen Erholung des Ölpreises nicht auszugehen ist, sind aufgrund dieser Entwicklung mittelfristig deutlich negative Konsequenzen für das Klima zu erwarten.

Nach alledem ist eine nachhaltige Emissionsreduktion in Folge der Corona-Pandemie nicht zu erwarten. Selbst wenn die Jahresemissionsmenge für das Jahr 2020 eingehalten werden sollte, wird voraussichtlich bereits im Jahr 2021 wieder eine Überschreitung zu verzeichnen sein.

# b. Fehlende Eignung des Klimaschutzprogramms zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen

Die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen sind offensichtlich nicht geeignet, die Einhaltung der dem Verkehrssektor zugewiesenen Jahresemissionsmengen und des Gesamtminderungsziels für 2030 sicherzustellen. Dies wird durch die im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Studien (Anlagen K 11 und K 12), welche erhebliche Lücken zur Einhaltung der Reduktionsvorgaben für den Verkehr ermitteln, eindeutig belegt.

Dabei besteht Grund zur Annahme, dass diese Lücken zur Einhaltung der Emissionsbudgets noch deutlich größer als in den Gutachten prognostiziert ausfallen. Denn beide Wirkungsgutachten gehen von sehr optimistischen Annahmen zur Umsetzung der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen aus.

So können die im Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen ihre (unzureichende) Minderungswirkung nur dann entfalten, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden. In Bezug auf verschiedene Maßnahmen bestehen jedoch begründete Zweifel, ob sie – wie in den Wirkungsanalysen angenommen – zeitnah umgesetzt werden.

In ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN informiert die Bundesregierung über den aktuellen Stand der Umsetzung der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen (<u>Anlage K 15</u>). Hieraus ergibt sich, dass zahlreiche im Klimaschutzprogramm festgelegte Maßnahmen bislang noch nicht umgesetzt wurden. Hinsichtlich dieser Maßnahmen ist nach Angaben der Bundesregierung noch nicht absehbar, inwiefern sich die Coronakrise auf die Umsetzung einiger Maßnahmen verzögernd auswirken wird (Anlage K 15, S. 5). Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass die Maßnahmen später als geplant oder sogar überhaupt nicht umgesetzt werden und die Überschreitung der Jahresemissionsmenge somit noch deutlicher ausfällt, als in den Wirkungsgutachten prognostiziert.

Zu den Maßnahmen, deren Umsetzung noch offen ist, zählt u.a. die im Klimaschutzprogramm festgelegte CO<sub>2</sub>-Bepreisung u.a. für den Sektor Verkehr ab 2021. Dieser Maßnahme wird im Gutachten des Umweltbundesamtes ein Emissionsminderungspotential von 6 Mio. t CO<sub>2e</sub> in 2030 zugewiesen. Dabei gehen sowohl das Öko-Institut als auch die Prognos AG in ihrer Modellierung der Treibhausgas-Minderungswirkung des Klimapakets von äußerst optimistischen Annahmen zur Weiterentwicklung des CO2-Preises aus: So nimmt das Gutachten des Öko-Instituts an, dass der CO<sub>2</sub>-Preis ab 2026 von dann 65 €/t um jährlich 15 €/t auf 125 €/t im Jahr 2030 ansteigt (Anlage K 11, S. 26). Das Gutachten von Prognos unterstellt, dass der CO<sub>2</sub>-Preis nach 2026 stark ansteigt, in 2030 bei 180 €/t (!) liegt und dies frühzeitig kommuniziert wird (Anlage K 12, S. 11 f.). Die Realisierung der in den Gutachten prognostizierten THG-Einsparungen ist demnach von einer mindestens halbwegs ambitionierten Weiterführung der CO2-Bepreisung abhängig. Diese ist jedoch bislang, wie sich auch aus der Anlage K 15 ergibt, nicht beschlossen. Beschlossen ist bisher lediglich ein CO₂-Preis von 25 €/t ab 2021, der schrittweise auf 55 €/t in 2025 ansteigen soll. Für 2026 soll ein Preiskorridor von mind. 55 € und höchstens 65€/t gelten. Dies reicht zur Realisierung der in den Wirkungsgutachten angenommenen (nicht zieladäquaten) Minderungswirkung bei Weitem nicht aus.

Eine weitere zentrale Maßnahme, deren *effektive* Umsetzung nicht absehbar ist, ist die Umsetzung der CO<sub>2</sub>-bezogenen Reform der Kfz-Steuer. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion veröffentlichte Berechnungen des Finanzministeriums zeigen, dass die tatsächlich zur Umsetzung vorgesehene Reform nur geringe finanzielle Anreize für einen Umstieg auf emissionsarme Fahrzeuge liefern wird: Bei Kauf eines der saubersten Autos wird im Schnitt eine Ersparnis um gerade einmal 30 Euro

34

pro Jahr erzielt, was bei einem Kaufpreis von mehreren tausend Euro keine Lenkungswirkung entfaltet. Für die breite Masse der Fahrzeuge hat die Reform nahezu keinen Effekt (Anlage K 16). Der Gesetzesentwurf bleibt sogar noch deutlich hinter dem zurück, was bei der Prognose der durch das Klimaprogramm bewirkten THG-Einsparung angenommen wurde. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Bundesregierung in der Umsetzung die Ambition sogar noch unter das in den Wirkungsgutachten angenommene Niveau herunterschraubt (d.h. selbst die prognostizierten (unzureichenden) Einsparungen können so nicht verwirklicht werden).

So sieht der Gesetzesentwurf folgende Steuersätze vor:

0-95 g/km: 0 EUR (wie bisher)

96-115 g/km: 2,00 EUR je g/km (wie bisher)

116-135 g/km: 2,20 EUR je g/km

136-155 g/km: 2,50 EUR je g/km

156-175 g/km: 2,90 EUR je g/km

- 176-195 g/km: 3,40 EUR je g/km

über 195 g/km: 4,00 EUR je g/km

Im Prognos-Wirkungsgutachten wurde hingegen angenommen (Anlage K 12, S. 53):

0-95 g/km: 0 EUR (wie bisher)

96-115 g/km: 4 Euro je g/km

über 116 g/km: 5,50 Euro je g/km

#### Das bedeutet konkret:

Nach dem Gesetzesentwurf des Finanzministeriums würde sich die jährlich fällige Kfz-Steuer für Fahrzeuge bis 115 g/km gar nicht verteuern, für Fahrzeuge bis 150 g/km um knapp über 10€/Jahr verteuern und selbst für extrem hoch emittierende Fahrzeuge von rund 200 g/km nur um etwa 70€/Jahr verteuern. Solch minimale Preisanstiege haben keinerlei Lenkungswirkung und werden die Kaufentscheidungen von Verbraucher\*innen nicht relevant beeinflussen.

Im Vergleich dazu wurde in der Prognos-Wirkungsstudie noch von einer deutlich stärkeren Erhöhung der Kfz-Steuersätze ausgegangen, mit einer Verteuerung von ca.

40€/Jahr bereits für Fahrzeuge um 115 g/km und bis zu rund 340€/Jahr zusätzlich für Fahrzeuge um die 200 g/km.

Auch in einem früheren Entwurf des Klimapakets von Ende September wurde noch von den dann von Prognos verwendeten Zahlen ausgegangen, die konkreten Zahlen verschwanden dann aus der finalen Fassung des Klimapakets.

Auch hinsichtlich der Maßnahmen, die nach Angaben der Bundesregierung bereits umgesetzt wurden, bestehen Zweifel, ob diese das angenommene Minderungspotential nachhaltig entfalten können. So wurde zwar die Fortschreibung der europäischen CO<sub>2</sub>-Flottenstandards von Pkw, LNF und Lkw, der ein Minderungsbeitrag in Höhe von 8 Mio. t CO<sub>2e</sub> in 2030 zugeordnet wird, bereits im Jahr 2018 beschlossen. Allerdings wird derzeit seitens der Automobilindustrie erheblicher Druck auf die EU-Kommission zur Verlängerung der Fristen zur Einhaltung der Standards ausgeübt (Anlage K 17). Es bleibt daher zu hoffen, dass der Zeitplan zur Umsetzung dieser Vorgaben auch in Zukunft eingehalten wird. Zumal die Bundesregierung in der Vergangenheit auf europäischer Ebene eindeutig als Bremserin in Bezug auf ambitionierte Flottengrenzwerte aufgetreten ist (Anlage K 18), besteht zumindest Grund zur Befürchtung, dass die Bundesregierung auf Druck der Automobillobby eine mögliche Abschwächung oder Aufweichung dieses (auch für ihre eigenen Klimaziele) essenziellen Instruments in Kauf nehmen würde bzw. nicht aktiv dagegen opponieren würde.

Erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der angenommenen Minderungswirkung bestehen auch deshalb, weil in den vorgelegten Wirkungsanalysen den verschiedenen Einzelmaßnahmen – abgesehen von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Anpassung der europäischen Flottenstandards – kein separates Minderungspotential zugewiesen werden konnte. Auch die Bundesregierung räumt in ihrer Antwort auf die kleine Anfrage der Grünen ein, dass ihr die Minderungswirkung der Einzelmaßnahmen nicht bekannt ist (Anlage K 15, S. 2). Bereits dies verdeutlicht, dass die prognostizierte Minderungswirkung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist und seitens der Beklagten ein konsequent auf die Zielerreichung gerichtetes Gesamtkonzept fehlt.

Schließlich verdeutlichen auch die Erfahrungen aus dem 2014 verabschiedeten Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, dass das Minderungspotential der für den Verkehrsbereich festgesetzten Maßnahmen deutlich überschätzt wurde. Auch hier blieb das tatsächlich realisierte Minderungspotential laut dem jüngsten Klimaschutzbericht weit hinter der ursprünglich prognostizierten Minderungswirkung zurück (Anlage K 8, S. 91 ff.).

Nach alledem ist zu befürchten, dass die zu erwartende Lücke zur Zielerreichung noch deutlich größer ist als in den oben genannten Wirkungsgutachten prognostiziert.

#### c. Verfügbarkeit weiterer Maßnahmen

Es ist letztlich Aufgabe der Beklagten, ein zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen geeignetes planerisches Gesamtkonzept zu erstellen. Die nachfolgende beispielhafte Auflistung möglicher Maßnahmen macht dabei deutlich, dass sich die Beklagte nicht auf fehlende Handlungsoptionen berufen kann. Es stehen vielmehr zahlreiche kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Verfügung, die bis spätestens Ende 2020 beschlossen und umgesetzt werden können, um eine Einhaltung der in Anlage 2 KSG festgelegten Jahresemissionsmengen sicherzustellen. Ihre Minderungswirkung greift spätestens ab 2021 und unterstützt die schnellstmögliche Schließung der Minderungslücke zu den Sektorzielen 2021 und später im Verkehr.

Zu den möglichen Maßnahmen im Einzelnen:

- Die Einführung eines Tempolimits von 100 km/h (tagsüber) bzw. 120 km/h (nachts) auf Autobahnen sowie 80 km/h außer Orts ist sofort kostengünstig umsetzbar und entfaltet unmittelbare Minderungswirkung. Allein durch ein Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen können laut Berechnungen des Umweltbundesamtes sofort 5,4 Millionen Tonnen CO2e eingespart werden, zusätzliche Reduktionen ergeben sich durch die Begrenzung auf Tempo 80 außer Orts. Hierbei ist noch nicht berücksichtigt, dass Tempolimits durch veränderte Reisezeiten den Umstieg vom Pkw auf klimafreundliche Verkehrsmittel fördern, was weitere Emissionsminderungen ermöglicht.
- Eine ökologische Reform der Kfz-Steuer ist im Klimaschutzgesetz zwar angekündigt. Eine Reform, die diesen Namen verdient, ist bisher aber nicht umgesetzt oder geplant. Der aktuelle Gesetzesentwurf ist vollkommen ambitions- und wirkungslos. Durch eine deutliche Erhöhung der Besteuerung für hochemittierende Fahrzeuge kann gleichzeitig ein Kaufbonus für effiziente reinelektrische Pkw aufkommensneutral gegenfinanziert werden. Zusätzlich ist eine hohe CO<sub>2</sub>-

basierte Zulassungssteuer für hochemittierende Fahrzeuge ein Instrument, das unmittelbare und deutliche Lenkungswirkung entfaltet. Alle Länder, in denen eine solche Zulassungssteuer eingeführt wurde, haben niedrigere durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Emissionen bei neuzugelassenen Fahrzeugen als Deutschland. Laut Umweltbundesamt sind durch ein solches Bonus-Malus-System bei der Kfz-Besteuerung insgesamt Emissionseinsparungen zwischen 3 und 11 Millionen Tonnen CO2<sub>e</sub> möglich, abhängig von der detaillierten Ausgestaltung.

- Die Abschaffung des Dieselprivilegs durch Angleichung der Energiesteuer an Benzin kann bereits kurzfristig eingeleitet werden und Lenkungswirkung entfalten. Insgesamt können durch den Stopp der Dieselsubvention in 2030 3,7 Millionen Tonnen CO2<sub>e</sub> eingespart werden.
- Eine Reform des Dienstwagenprivilegs ist ebenfalls kurzfristig umsetzbar. Entscheidend ist dabei eine strikte Obergrenze bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Gewährung einer steuerlichen Abzugsfähigkeit bei der Anschaffung und privaten Nutzung von Dienstwagen und zusätzlich eine CO<sub>2</sub>-abhängige Spreizung der Dienstwagenbesteuerung. Für Plug-in Hybride sind dabei stringente Mindesteffizienzkriterien sowohl für Verbrenner- als auch Elektrobetrieb anzusetzen. Mittelfristig ist durch die vollständige Abschaffung der steuerlichen Vorteile für die Anschaffung und private Nutzung von Dienstwagen laut Umweltbundesamt eine Emissionseinsparung in Höhe von 4 Millionen Tonnen CO2<sub>e</sub> im Jahr 2030 möglich.
- Signifikante zusätzliche Emissionsminderungen sind möglich durch eine deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Bepreisung als bisher vorgesehen, die sich rasch den tatsächlichen Umweltschadenskosten von aktuell 180 Euro pro Tonne CO2e annähert. Aktuell besteht erhebliche Rechtsunsicherheit, ob das Brennstoffemissionshandelsgesetz verfassungskonform ist. Zumindest für den Einstiegszeitraum bis 2025 sollte daher eine CO<sub>2</sub>-orientierte Reform der bestehenden Energiesteuern geprüft werden. Diese kann rechtlich unproblematisch und schnell umgesetzt werden und vermeidet weitere Verzögerungen bei der Bepreisung von CO<sub>2</sub>.

Es ist zu beachten, dass parallel zu den hier vorgestellten kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen auch längerfristig greifende Minderungsinstrumente (z.B. ein beschleunigter Ausbau der öffentlichen Verkehre) schnellstmöglich einzuleiten sind. Die hier beschriebenen Maßnahmen ermöglichen lediglich eine rasche Verringerung der schon jetzt be-

stehenden Minderungslücke, sichern aber allein nicht die Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen 2021-2030. Der Beklagte hat sämtliche zur deren Einhaltung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

# III. Zulässigkeit und Begründetheit des Hilfsantrags zu 2.

Der Hilfsantrag zu 2. betrifft den Fall, dass der Senat die vom Kläger vertretene Auffassung zur Verbindlichkeit der in Anlage 2 KSG Jahresemissionsmengen im Kontext der Planungsverpflichtungen des KSG nicht teilt und der Auffassung ist, dass die Beklagte wegen der verschiedenen Flexibilitätsoptionen lediglich zur Erstellung einer auf die Einhaltung des für 2030 festgelegten Gesamtziels gerichteten Planung verpflichtet werden kann.

Zur Zulässigkeit der Klage gilt das oben Gesagte.

Die Klage wäre auch in diesem Fall begründet.

Das Gesamtminderungsziel des § 3 Abs. 1 KSG gilt für alle Sektoren.

Sektorspezifische Minderungsziele wurden jedoch im Klimaschutzplan 2050, dessen Ziele im KSG gesetzlich verankert werden sollen, festgelegt.

Im Klimaschutzplan 2050 ist festgelegt, dass der Verkehrssektor seine Emissionen bis zum Jahr 2030 um 42 bis 40 % gegenüber 1990 reduzieren soll, damit das sektorübergreifende Gesamtreduktionsziel in Höhe von 55 % eingehalten werden kann (Klimaschutzplan 2050, S. 8, 33).

Dies entspricht einem im Jahr 2030 zu erreichenden maximal zulässigen Emissionsniveau von 95 bis 98 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub>. Der niedrigere sektorspezifische Zielwert von 95 Mio. Tonnen CO<sub>2e</sub> wurde als Grundlage der in Anlage 2 KSG für den Verkehrssektor festgelegten Jahresemissionsmengen herangezogen (BT-Drs. 19/14337, S. 41). Hieraus folgt, dass mit dem KSG nicht nur das im Klimaschutzplan 2050 festgelegte Gesamtminderungsziel, sondern auch die dort vorgesehenen Minderungsanteile der einzelnen Sektoren gesetzlich verankert werden sollen.

Es besteht demnach eine gesetzliche Verpflichtung, die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors bis zum Jahr 2030 um <u>42 %</u> gegenüber 1990 zu reduzieren.

#### IV. Zulässigkeit und Begründetheit der Hilfsanträge zu 3. und 4.

Für den Fall, dass das Gericht Zweifel an der Statthaftigkeit eines Leistungsbegehrens haben sollte, wird vorsorglich mit den Hilfsanträgen zu 3. und 4 ein Feststellungsbegehren geltend gemacht.

Zur Zulässigkeit im Übrigen und Begründetheit der Klage gilt das oben Gesagte.

#### C. Zusammenfassung

Der anthropogene Klimawandel bedroht Menschen und Ökosysteme weltweit und gefährdet die Lebensgrundlagen heutiger und kommender Generationen. Auf Basis der bisher beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen könnte sich die Erde bis Ende des Jahrhunderts um katastrophale 3 bis 4°C erwärmen. Dabei steigt kontinuierlich die Wahrscheinlichkeit, dass "Kipppunkte" im Klimasystem erreicht werden, jenseits derer sich die klimatischen Bedingungen weltweit irreversibel und unkontrollierbar verändern könnten. Damit stünde die Bewohnbarkeit des Planeten und die Existenz der Menschheit in Frage.

Um dieses Szenario zu verhindern, hat sich die Weltgemeinschaft mit dem im Jahr 2015 verabschiedeten Übereinkommen von Paris das Ziel gesetzt, die globale Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Die bisherigen Klimaschutzziele der Bundesregierung, die im Klimaschutzgesetz erstmals gesetzlich verankert wurden, stellen noch keinen angemessenen deutschen Beitrag zur Einhaltung des 1,5° Ziels dar und bedürften daher der Überarbeitung.

Umso dramatischer ist es aber, dass auf der Grundlage der bisher vorgesehenen Klimaschutzmaßnahmen noch nicht einmal diese unzureichenden nationalen Zielvorgaben erreicht werden können. Insbesondere der Verkehrssektor, dessen Emissionen seit dem Jahr 1990 nicht wesentlich gesenkt werden konnten und die seitdem teilweise sogar 40

einen Anstieg verzeichnen, ist weit von der Einhaltung der im KSG verbindlich festge-

legten Jahresemissionsmengen entfernt. Dies wird durch verschiedene offizielle Wir-

kungsuntersuchungen, die noch auf eher optimistischen Annahmen beruhen, belegt.

Obwohl somit offenkundig ist, dass im Verkehrssektor die Klimaschutzmaßnahmen drin-

gend nachgeschärft werden müssen, hat die Beklagte bisher keine entsprechenden

Schritte eingeleitet. Ungeachtet des erheblichen Handlungsbedarfs steuert die Bundes-

regierung tatenlos darauf zu, ihre eigenen, erst kürzlich gesetzlich verankerten Klima-

ziele zu verfehlen. Hiermit handelt sie auch den unionsrechtlichen Verpflichtungen aus

der EU-Klimaschutzverordnung zuwider.

Die Verpflichtung zur Verschärfung der Klimaschutzbemühungen besteht dabei auch

und gerade in der Corona-Krise, die nach einer kurzen Senkung der Emissionen des

Verkehrssektors sogar einen mittelfristigen Anstieg der Verkehrsemissionen verursa-

chen könnte.

Eine beglaubigte und eine einfache Abschrift anbei.

Dr. Caroline Douhaire LL.M. (Rechtsanwältin)