

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Verwaltungsgericht Berlin

Kirchstraße 7
10557 Berlin

per beA

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

25.10.2018

00271/17 /R /SP

Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki

Durchwahl: 040-278494-11

Email: drzewiecki@rae-guenther.de

K l a g e

der

1) -13)

sowie

14) Greenpeace e.V., vertreten durch den Vorstand (Roland Hipp,
Sweelin Heuss und Martin Kaiser), Hongkongstraße 10,
20457 Hamburg

g e g e n

- Kläger -

die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Bundeskanzleramt,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

- Beklagte -

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Wegen: Klimaschutzziel 2020 und Aktionsprogramm Klimaschutz 2020
(40% Reduktion von Treibhausgasemissionen gegenüber 1990
bis Ende 2020)

Namens und im Auftrage der Kläger wird beantragt:

- 1. festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 03. Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) um geeignete Maßnahmen so fortzuschreiben oder zu ergänzen, dass es alle erforderlichen Maßnahmen enthält, um zu gewährleisten, dass das verbindliche Ziel des Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40% gegenüber 1990 zu reduzieren, eingehalten wird.**

sowie

- 2. festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 03. Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) um geeignete Maßnahmen so zu ergänzen, dass es alle erforderlichen Maßnahmen enthält, um den CO₂-Ausstoß so weit zu reduzieren, dass die im Verhältnis zum verbindlichen Klimaschutzziel 2020 bis zum Erlass des Urteils bereits zu viel emittierten ca. 650 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent eingespart werden.**

sowie

- 3. festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, das nationale Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 03. Dezember 2014 so um geeignete Maßnahmen zu ergänzen, dass die Reduktionsvorgaben des Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II der Entscheidung Nr. 406/2009/EG bis 2020 eingehalten werden.**

Voraussichtlicher Streitwert: **80.000.- €**

Weitere Anträge bleiben vorbehalten. Vollmachten sind beigefügt.

Es wird zudem beantragt,

- sämtliche Verwaltungsvorgänge zu den Kabinettsbeschlüssen zum Klimaschutzziel 2020 seit 2007 (2007: über die sog. Meseberger Beschlüsse, 2010: zum Energiekonzept 2010 und 2014: zum Aktionsprogramm Klimaschutz) als Beiakten dem Verfahren beizuziehen;
- die Vorgänge um die Klimaschutzberichte 2015, 2016 und 2017 beim Ministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit als Beiakten dem Verfahren beizuziehen.

Es wird ferner beantragt, dass die Beklagte angibt, welche konkreten Vorgänge und Beschlüsse, außer den bereits oben genannten, sich mit der Einhaltung der Verpflichtung aus der Entscheidung 406/2009/EG (sog. Lastenteilungsentcheidung) befassen, und diese ebenfalls beizuziehen.

Ferner wird gem. §§ 99, 100 VwGO

Akteneinsicht

beantragt auf unser Büro.

Eine weitere Begründung erfolgt ggf. nach Akteneinsicht. Einstweilen wird wie folgt vorgetragen. Der ausführlichen Begründung wird zur besseren Übersichtlichkeit eine Zusammenfassung des Klagebegehrens vorangestellt.

GLIEDERUNG:

I. Klagebegehren und Zusammenfassung: Einhaltung und Vollzug des Klimaschutzziels 2020.....	7
II. Sachverhalt.....	16
1. Der Klimawandel und seine zurechenbaren Folgen	16
2. Klimaschutzabkommen und -ziele.....	20
3. Das CO ₂ -Budget	22
4. Das nationale Klimaschutzprogramm.....	24
a) Gemeinschaftsrechtlicher Kontext.....	24
aa) Allgemein.....	24
bb) Die Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG	26
b) Meseberger Klimaprogramm 2007.....	29
c) Energiekonzept 2010	30
d) Aktionsprogramm Klimaschutz 2020.....	31
d) Kabinettsbeschluss vom Juni 2018.....	33
e) Zwischenfazit.....	34
f) Erreichbarkeit des 40%-Ziels	38
III. Objektives Recht: rechtliche Einordnung des Klimaschutzziels 2020	42
1. Rechtsnatur: justiziabler Rechtsakt mit Bindungswirkung.....	42
(aa) Kabinettsbeschluss.....	42
(bb) Klimaschutzziel: verpflichtender Programmplan als Handlungsform der Verwaltung	44
2. Vollzugsverpflichtung des Klimaschutzziels 2020 durch Selbstverpflichtung (Außenwirkung)	45
(a) Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung.....	46
(b) Bedeutung des Klimaschutzziels 2020 aus verfassungsrechtlicher Perspektive.....	49
(aa) Verfassungsrechtlicher Handlungsauftrag.....	50
(bb) Gesetzgeberisches Unterlassen	51
(c) Bindungswirkung für das Bundeskabinett	53
(aa) Außenwirkung kraft Wirkungsweise:.....	53

(bb) Selbstbindung aus kontextueller und systemischer Betrachtung ..	54
(cc) Bindungswirkung kraft konkreter Umsetzung – Selbstbindung als Ausfluss verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes.....	55
(d) Zusammenfassung und Schlussfolgerung	57
IV. Zulässigkeit der Klage	58
1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	58
a) Rechtsstreitigkeit	58
b) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit.....	58
c) Keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit.....	58
2. Statthaftigkeit der Klage	58
3. Klagebefugnis der Kläger zu 1)- 13)	61
a) Betroffenheit der Kläger durch den anthropogenen Klimawandel.....	62
b) Feststellungsinteresse / eigene berechtigte Interessen.....	64
c) Grundrechtsbetroffenheit.....	65
f) Zwischenergebnis:.....	66
4. Klagebefugnis des Klägers zu 14)	66
V. Begründetheit.....	72
1. Verpflichtung der Bundesregierung, das Klimaschutzziel 2020 einzuhalten (Antrag zu 1)	73
2. Verpflichtung der Bundesregierung, die bereits zu viel emittierten 640 Millionen Tonnen CO ₂ Äq. einzusparen (Antrag zu 2).....	73
3. Einhaltung objektiven Umweltrechts (Antrag zu 3) als Verpflichtung	73
4. Gegenwärtige Rechtsverletzung der Kläger 1)-13)	74
a) Grundrechtsverletzung aus Art. 14 Abs. 1 GG.....	75
(aa) Schutzbereich.....	75
(1) Abstrakt	75
(2) Konkret.....	76
(bb) Eingriff	77
(1) Vorwerfbare Handlung/ Unterlassen der Beklagten	78
(2) Faktischer Grundrechtseingriff	80
b) Grundrechtsverletzung aus Art. 12 Abs. 1 GG.....	82

c) Grundrechtsverletzung aus Art. 2 Abs. 2 GG.....	83
d) Rechtsverletzung in Rechten aus der EMRK.....	83
5. Keine Rechtfertigung.....	85
VI. Streitwert	86

I. Klagebegehren und Zusammenfassung: Einhaltung und Vollzug des Klimaschutzziels 2020

1.

Der Mensch beeinflusst und verändert durch Treibhausgasemissionen und Zerstörung von Senken (vor allem Wälder) das globale Klima. Deutschland ist heute für einen Anteil ca. 2% der globalen Emissionen verantwortlich und emittiert jährlich über 900 Millionen (Mio.) Tonnen (t) Treibhausgase (angegeben als CO₂ Äquivalente, CO₂ Äq.). Gerechnet auf die Zeit seit 1800 steht Deutschland an sechster Stelle der größten Emittenten der Welt. Die jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen Deutschlands sind mit rund 9,6 t immer noch ungefähr doppelt so hoch wie der internationale Durchschnitt.

Bis heute hat dies zu einer Erwärmung der globalen Durchschnittstemperaturen um rund 1 °C und in Deutschland von sogar 1,4 °C geführt, davon ein erheblicher Teil durch die Emissionen aus Deutschland seit Beginn der Industrialisierung (vgl. **Anlage K4**).

Diese Änderungen schlagen sich bereits jetzt lokal und damit auch auf die Rechtspositionen der Kläger nieder. Auch der Extremsommer in Deutschland 2018 wird mit dem Klimawandel attribuiert, da solche Ereignisse deutlich häufiger auftreten (werden) als ohne den menschengemachten Klimawandel. Die Zahl extremer Wetterereignisse in Deutschland hat sich in den letzten 50 Jahren mehr als verdoppelt.

2.

Die Beklagte kennt diese Zusammenhänge und hat darauf schon vor 11 Jahren, nämlich mit Kabinettsbeschluss von 2007, mit dem Ziel reagiert, bis Ende 2020 die deutschen Emissionen um 40% gegenüber 1990 zu begrenzen (heute dargestellt im Klimaschutzprogramm 2020). Während in Deutschland im Jahr 1990 ca. 1.250 Mio. t CO₂-Äquivalente emittiert wurden, dürfen demnach im Jahr 2020 höchstens 750 Mio. t CO₂-Äquivalente emittiert werden, da dies einer prozentualen Senkung von 40 % entspricht.

Dieses Ziel hat sie im Juni 2018 faktisch durch fehlende Umsetzungsabsicht aufgegeben. Der insoweit operative Klimaschutzbericht 2017 (veröffentlicht im Juni 2018) enthält kein Szenario und auch keine zusätzlichen Maßnahmen, um das Ziel noch zu erreichen. Nach Angaben der Beklagten selbst wurden 2017 905 Mio. t CO₂ Äq. emittiert, und damit nur eine Reduktion um 27,7% statt 40% erreicht. Für Ende 2020 wird laut Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K 10**) derzeit eine Gesamtjahresemission von 850 Mio. t CO₂ Äq. prognostiziert.

Ohne weitere Maßnahmen und damit ohne ein stattgebendes Urteil wird das Ziel verfehlt, und lediglich eine Reduktion von – je nach Prognose der Wirksamkeit bereits beschlossener Maßnahmen – ca. 32% gegenüber 1990 erreicht.

Dem 2020-Ziel liegt die logische Annahme zugrunde, dass die Reduktion grob linear nach unten verläuft (der Emissionspfad). Seit 2010 ist dies nicht mehr der Fall. Gegenüber einer linearen Reduktion werden bis 2020 ca. 650 Mio. t CO₂ Äq. zu viel emittiert sein. Wird dieser Pfad beibehalten, wären bis 2030 (mit dem Ziel einer 55%igen Reduktion gegenüber 1990) insgesamt 1.100 Mio. t CO₂ Äq. zu viel emittiert.

3.

Die Bundesrepublik Deutschland ist zu Treibhausgasreduktionen bis 2020 auch aufgrund einer bindenden Entscheidung (sog. *Effort Sharing Decision* Nr. 406/2009/EG) verpflichtet. Auch das dort vorgegebene Ziel für alle Quellen die nicht vom Treibhausgasemissionshandel (non-ETS) umfasst sind, wird nach Angaben der Beklagten „ohne zusätzliche Maßnahmen“ (die aber nicht angekündigt sind) nicht erreicht. Das Ziel (dort: 14% gegenüber 2005) wird nach aktuellen Projektionen auf Basis der Daten der Beklagten weit (um voraussichtlich 93 Mio. t) verfehlt. Im Jahr 2017 lagen die Emissionen in den non-ETS-Sektoren nur 3% unter jenen des Jahres 2005 (statt wie vorgegeben bei Annahme der linearen Reduktion bei ca. -12%). Als Umsetzungsinstrument für die Entscheidung dient (allein) das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020.

Da die Reduktionen nach der Entscheidung 406/2009/EG linear zu erfolgen haben, ist zudem bereits jedes Jahr ein erhebliches Reduktionsdefizit entstanden. Damit liegt nach Auffassung der Kläger bereits jetzt ein Verstoß gegen europäisches Umweltrecht vor – sogar unabhängig von weiteren Maßnahmen.

4.

Im völkerrechtlich verbindlichen Pariser Abkommen von 2015 hat sich die Bundesregierung zudem verpflichtet, zur Verhinderung eines „gefährlichen Klimawandels“ (global gesehen) so zu handeln, dass die Erwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C begrenzt wird. Die Beklagte bezeichnet dieses Temperaturziel selbst als bindend.

Mit dem neuen Sonderbericht des Weltklimarats IPCC vom Oktober 2018 zum 1,5 °C Ziel wird deutlich, dass allein aufgrund der zu erwartenden erheblichen negativen Auswirkungen einer Erwärmung um 2°C alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um Treibhausgasreduktionen schnell und effektiv zu realisieren. Der IPCC Bericht macht deutlich: die globalen CO₂-Emissionen

müssen viel stärker als bisher vorgesehen und lange vor 2030 zu sinken beginnen. Denn einmal erfolgte Emissionen bleiben in der Atmosphäre bis zu 100 Jahre wirksam, und vor allem der Meeresspiegel steigt noch über Jahrhunderte, selbst wenn keine anthropogenen Emissionen mehr erfolgen.

Sowohl das Klimaschutzziel 2020 als auch die Entscheidung 406/2009/EG beruhen auf der Annahme einer globalen Erwärmung von (über) 2°C – gewährleisten also in sich kein hohes Schutzniveau.

Mit dem Klimaschutzplan 2050 hat sich die Beklagte verpflichtet, bis 2030 eine Treibhausgasreduktion um 55% zu erreichen und bis 2050 dann eine „weitgehende Dekarbonisierung“. Auch diesen Zielen liegt im Wesentlichen ein globaler Temperaturanstieg von 2 °C zugrunde und damit ein für die Kläger, die bereits heute (bei ca. 1,5°C Erwärmung) die Auswirkungen des Klimawandels bewältigen müssen, ein zu niedriges Schutzniveau.

Das 2020-Ziel zum jetzigen Zeitpunkt aufzugeben, ist daher unter keinem Gesichtspunkt nachvollziehbar bzw. rechtlich zu rechtfertigen.

5.

Die Kläger zu 1) - 13) sind Landwirte bzw. ihre Familien, die in Deutschland auf eigenem Grund und Boden ökologische Landwirtschaft betreiben und zwar auf der Nordseeinsel Pellworm, im Alten Land an der Elbe nahe Stade und in der Lausitz in Brandenburg. Der Kläger zu 14) ist ein Umweltverband und hat als satzungsgemäßes Ziel u.a. den Klimaschutz und die Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels.

Die Kläger begehren die Einhaltung und den Vollzug des nationalen Klimaschutzziels 2020, also die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40% zu reduzieren. Dies würde auch zur Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II der Entscheidung Nr. 406/2009 beitragen, wenn auch nicht automatisch sicherstellen. Daher ist der Antrag zu 3) zusätzlich notwendig.

Die Kläger zu 1) - 13) sind bereits jetzt vom Klimawandel betroffen. Dieser äußert sich bisher vor allem durch häufigere und stärkere extreme Wetterereignisse mit Überschwemmung von landwirtschaftlichen Flächen, Hagel, Verbreitung von bislang unbekanntem Schädlingen, Hitzestress von Milchvieh sowie generell Trockenheit im Frühjahr und Sommer mit den entsprechenden Ernte-einbußen. In Zukunft werden die Betriebe der Kläger teilweise auch durch den Meeresspiegelanstieg betroffen sein, sowie durch mangelndes Wasserdargebot. Die Nutzungsmöglichkeiten ihres Eigentums werden durch den Klimawandel

erheblich eingeschränkt und sie sind insgesamt in einer Situation, in der entweder Klimaschutz effektiv betrieben wird oder sie im Hinblick auf die Zukunft ihrer Heimat und Betriebe befürchten müssen, diese langfristig nicht wirtschaftlich betreiben zu können. Abwarten führt unweigerlich zu weiteren Rechtsverletzungen.

Konkret machen die Kläger 1-6) eine Betroffenheit in Art 14, 12 und , 2 Abs. 2 GG geltend aufgrund von Ernteeinbußen wegen Extremereignissen (Hitze mit fehlender Beregnungsmöglichkeit) und Starkregenereignisse, sowie in Zukunft ohne ausreichenden Klimaschutz zusätzlich erhebliche Schäden aufgrund erschwerter Gebietsentwässerung und damit verbunden erhöhte Kosten sowie Grenzen des technischen Hochwasserschutzes. Insgesamt fürchten die Kläger um die langfristige Nutzbarkeit des Familienbetriebs.

Auch die Kläger zu 7)-10) sind bereits jetzt von erheblichen Ernteeinbußen im Jahr 2018 betroffen (ca. 50% Einbußen) und müssen befürchten, dass durch die Folgen ineffektiven Klimaschutzes ihr Milchvieh geschädigt und ihre Flächen mangels Bewässerung unnutzbar werden. Schon heute tritt aufgrund der Temperaturerhöhungen Hitzestress bei den Tieren auf. Auch sie machen gegenwärtige und zukünftige Eingriffe in Art 14, 12 und 2 Abs. 2 GG geltend.

Die Kläger zu 11)-13) sind bereits jetzt erheblich durch das Auftreten von klar mit dem Klimawandel assoziierten Schädlingen betroffen, die den betrieblichen Aufwand extrem erhöhen, und die in einem Bio-Betrieb nur schwer bekämpft werden können. Starkregenereignisse und Hagel mit Staunässe im Winter und Frühjahr sowie extreme Sommer sind bereits jetzt deutlich spürbar und bringen - wird nicht durch Klimaschutz entschieden gegen gesteuert - den Hof in Zukunft an seine wirtschaftlichen Grenzen. Auch die Auswirkungen des steigenden Meeresspiegels beeinträchtigen den Hof vor allem in der Zukunft, wenn nicht jetzt Treibhausgase effektiv reduziert werden.

Der Kläger zu 14) setzt sich seit Jahrzehnten für Maßnahmen gegen den Klimawandel ein und setzt sich öffentlich und in den entsprechenden nationalen, europäischen und internationalen Gremien für das 1,5 °C Temperaturziel ein.

6.

Das Klimaschutzziel 2020 ist von der Beklagten seit 2007 mehrfach als Kabinettsentscheidung angenommen worden (aktuell im weiter geltenden Aktionsprogramm Klimaschutz 2020), und liegt gemeinschaftsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen zu Grunde. Es ist als solches eine rechtlich bindende Selbstverpflichtung und hat Außenwirkung.

Das Klimaschutzziel 2020 ist keine rein politische Absichtserklärung, die einer gerichtlichen Überprüfung unzugänglich wäre. Es handelt sich vielmehr um einen justiziablen Rechtsakt der Beklagten, auf die sich ein Betroffener auch berufen kann. Denn es hat u.a. das Ziel, die Handlungspflicht aus Art. 20 a GG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GG umzusetzen.

Daraus ergibt sich für die Beklagte die Verpflichtung, das Klimaschutzziel 2020 weiter zu verfolgen und umzusetzen. In dem Klimaschutzziel liegt eine verwaltungslenkende Handlungsdirektive. Die Beklagte (Bundesregierung) muss alle denkbaren Maßnahmen vorlegen und beschließen, um ihrer Tätigkeitspflicht nachzukommen. Die Handlungspflicht kann aufgrund des verfassungsrechtlichen Kontexts nur durch den demokratischen Gesetzgeber – etwa durch Beschluss eines adäquaten Klimaschutzgesetzes durchbrochen werden. Bis dahin liegt in der Nichteinhaltung ein Vollzugsdefizit im Sinne eines einfachen Unterlassens von Verwaltungshandeln.

Schwer wiegt an dieser Stelle auch, dass weder das Ziel selbst noch seine Zielrichtung (im Sinne eines Etappenziels auf dem Weg zu weiteren Reduktionen) von der Bundesregierung aufgegeben wurde. Die Beklagte hat lediglich (und dies gilt auch im Hinblick auf die Umsetzung der Entscheidung 406/2009/EG) ihre Handlungen eingestellt. Zudem fehlt eine inhaltlich nachvollziehbare Begründung dafür.

Die Kläger werten die Aufgabe der Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 als unzulässigen Eingriff in ihre Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentums-gewährleistung), 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) und Art. 2 Abs. 2 GG (Schutz von Leben und Gesundheit), der ohne gesetzliche Grundlage und ohne ausreichende Begründung oder Rechtfertigung erfolgt. Denn die Beklagte hat durch das Klimaschutzziel 2020 ein verbindliches Emissionsniveau für das Jahr 2020 gesetzt, um ihren staatlichen Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2, 20a GG nachzukommen. Sie hat dieses Schutzniveau über 11 Jahre verfolgt, wiederholt Maßnahmen ergriffen, um es zu erreichen und es zugleich als Grundlage für Gesetzesvorhaben und Grundrechtseingriffe herangezogen, etwa im Rahmen der Ergänzungen des EnWG im Jahr 2016.

Dass unzureichender Klimaschutz negative Auswirkungen auf Grund- bzw. Menschenrechte haben kann, und daher die Zulassung von zusätzlichen Treibhausgasemissionen einen Eingriff darstellen kann, hat jüngst das Berufungsgericht von Den Haag (für Art. 2 und Art. 8 der EMRK im Kontext der sog. Urgenda-Entscheidung) ausdrücklich festgestellt.

Die Einhaltung des 2020-Ziels ist ohne negative Auswirkungen etwa auf die Versorgungssicherheit möglich, dies zeigen mehrere wissenschaftliche Abhandlungen, sowie nicht zuletzt die fortgeschriebenen Maßnahmenpläne der Beklagten selbst. Es ist faktisch und rechtlich möglich, Maßnahmen noch rechtzeitig einzuleiten und umzusetzen.

7.

Durch die Aufgabe der Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 werden bis 2020 deutlich mehr Treibhausgasemissionen zugelassen, als bisher verbindlich für Deutschland vorgesehen, insgesamt nach derzeitigen Projektionen absolut ca. 650 Mio. t CO₂ Äq. Diese Emissionen wirken auf die Rechtspositionen der Kläger jetzt und in Zukunft negativ ein, auch wenn der Klimawandel ein globales Phänomen mit vielen Verursachern ist. Die Kläger sind durch die Aufgabe des Ziels in ihren Rechten betroffen, ebenso durch die zusätzlichen Emissionen, die durch die nicht-lineare Reduktion seit 2010 entstanden sind.

Der Klageantrag zu 1) begehrt dabei letztlich auf Grundlage der weiteren Planung die Umsetzung von Maßnahmen, die dauerhaft Treibhausgasreduktionen realisieren, um bis Ende 2020 die Schwelle von 750 Mio. t CO₂ Äq. zu erreichen. In diesem Rahmen würden auch Maßnahmen ergänzt, die die Einhaltung der Reduktionsverpflichtung aus der Entscheidung Nr. 406/2009/EG sicherstellen (nicht-TEHG regulierte Quellen). Dadurch wird nicht zuletzt auch die Erreichung des Ziels für 2030 (55%) erleichtert.

Der Antrag orientiert sich am Tenor der Entscheidung des VG Berlin vom 09.10.2018 (Az. 10 K 207.16) zum Berliner Luftreinhalteplan.

Der Klageantrag zu 2) begehrt zusätzlich Maßnahmen, die die zwischen 2010 und heute aufgrund mangelhafter Umsetzung bereits zu viel emittierten ca. 650 Mio. t CO₂ Äq. ausgleichen, bzw. einmalig reduzieren.

Der Klageantrag zu 2) ist begründet in der Tatsache, dass zur Erreichung des 1,5°C bis deutlich unter 2°C-Ziels des Pariser Klimaschutzabkommens nur noch eine finale Menge an globalen Emissionen wissenschaftlich zulässig ist. Der aktuelle IPCC Sonderbericht quantifiziert dieses globale Budget mit 580.000 Mio. t CO₂ Äq. für einen globalen Emissionspfad, der das 1,5 °C Ziel noch einhalten kann. Gemessen daran ist nicht allein die Erreichung des Reduktionsziels zu einem bestimmten Zeitpunkt entscheidend, sondern auch der Weg dahin, also die absoluten Emissionen, die auf diesem Weg emittiert werden.

Auch die Beklagte selbst geht in ihrem Klimaschutzplan 2050 von einem (finalen) Budget aus, das in Deutschland bis 2050 noch zur Verfügung steht. Dieses Budget lässt sich anhand des vorgegebenen Emissionspfads mit den Zwischenzielen für 2020 und 2030 berechnen und beträgt von 2010 bis 2050 ca. 20.000 Mio. t CO₂ Äq. Hiervon würden durch die Nichteinhaltung des 2020-Ziels fast 5% überemittiert. Unabhängig davon, ob die Kläger dieses Budget für angemessen halten im Kontext eines notwendigen Zielpfads auf 1,5°C, muss sich die Beklagte an ihren eigenen Vorstellungen von erlaubten Emissionen festhalten lassen.

Ist die Klage nicht erfolgreich, besteht eine Rechtsverletzung auch dann, wenn die weiteren Klimaziele für 2030 (55% laut Klimaschutzplan 2050) und das Ziel einer weitgehenden Dekarbonisierung bis 2050 eingehalten werden. Nicht nur müsste dann als Folge der Zielverfehlung in der Dekade zwischen 2020 und 2030 deutlich schneller reduziert werden (jährlich um 3,4% statt bislang angenommen um ca. 2%), was sich vor allem auf die jüngeren Kläger wirtschaftlich negativ auswirken kann und zudem die Erfolgswahrscheinlichkeit einschränkt, sondern es würden bis 2030 etwa 1.100 Mio. t CO₂ Äq. mehr emittiert als auf Grundlage des Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 zulässig sind. Das ist mehr als die derzeitigen deutschen Gesamtemissionen eines Jahres (2017: 905 Mio. t CO₂ Äq.) und entspricht einem erheblichen Anteil der noch global zulässigen Emissionen bis 2050 von 580 Gt CO₂ Äq. laut IPCC bzw. des laut der Beklagten für Deutschland zur Verfügung stehenden Budgets nach Annahmen der Beklagten von ca. 20.000 Mio. t CO₂ Äq.

Es ist nicht ersichtlich, wie die Beklagte diesen Anteil an der Klimaerwärmung wieder aufholen oder einsparen kann, bzw. dass sie dieses beabsichtigt. Sie meint vielmehr, die Aufgabe des 2020-Ziels sei folgenlos wenn sie die weiteren Etappenziele erreicht.

Diesen Zusammenhang der Emissionspfade bis 2050 gegenüber dem bisher erreichten und den Projektionen des Klimaschutzplan 2017 der Beklagten illustriert die folgende Grafik:

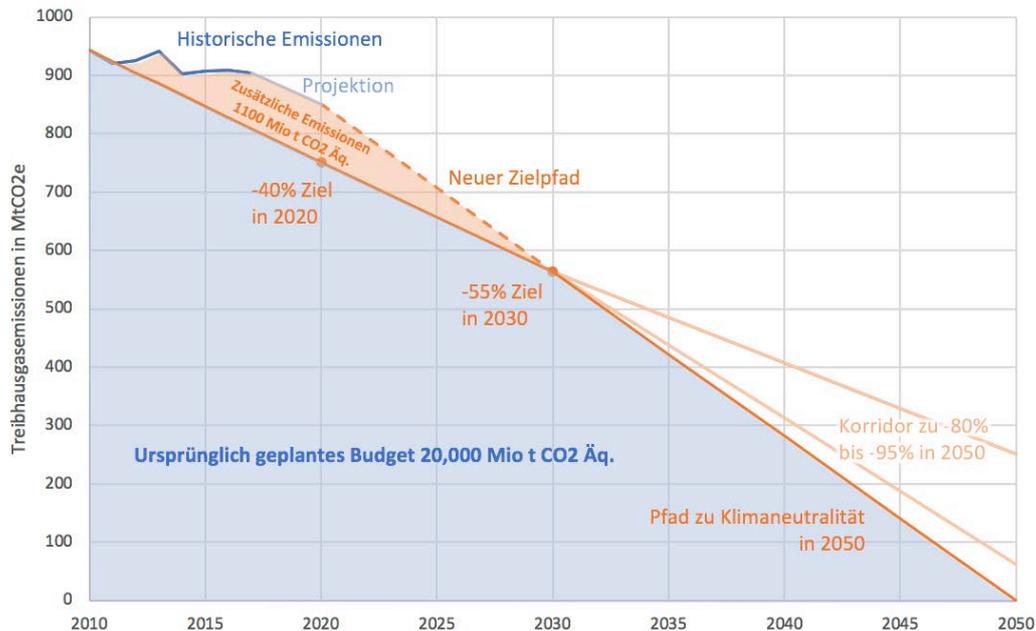


Abb.1 - Quelle: NewClimateInstitute, Prof. Dr. Niklas Höhne, Oktober 2018

Der dunkelblaue Strich oben links in der Grafik kennzeichnet die Emissionsentwicklung in Deutschland seit 2010. Der orange aufgetragene, durchgezogene Strich ist der eigentlich mit den Zwischenzielen vorgesehene Emissionspfad, der gestrichelte der „neue Zielpfad“ aufgrund der tatsächlichen Entwicklung. Der hellblaue Bereich stellt das bundesdeutsche Budget auf Grundlage der Festlegungen der Beklagten dar, und der orange eingefärbte die „Überemission“ bis 2030.

Noch deutlicher werden die Zielabweichung und die Auswirkung auf die jährlich notwendige Reduktionsrate, um wieder auf Kurs zu kommen, wenn die Grafik lediglich den Weg von 2010 bis 2030 darstellt:

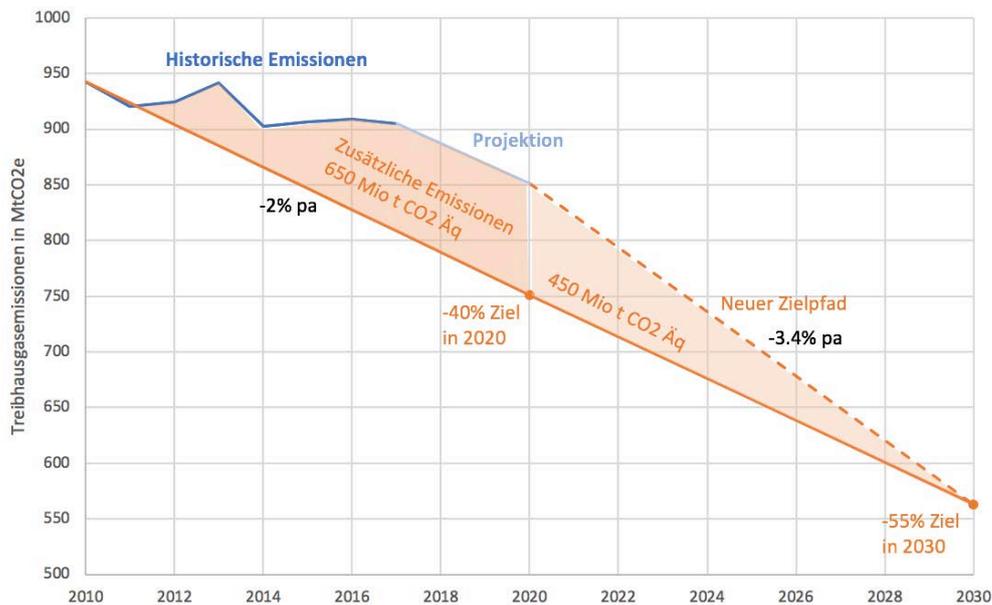


Abb. 2 – Quelle: NewClimateInstitute, Prof. Dr. Niklas Höhne, Oktober 2018

Der neue Zielpfad bis 2030 bedeutet eine notwendige Reduktion von 3,4% jährlich und führt zur orange eingefärbten Überemission. Nur bis Ende 2020 sind es schon 650 Mio. t CO₂ Äq. – hierauf bezieht sich Klageantrag zu 2).

Sollte die Klage also keinen Erfolg haben, wird die Atmosphäre bis 2030 allein aufgrund der Zielverfehlung 2020 mit 1.100 Mio. t CO₂ Äq. zusätzlich auf Dauer belastet.

8.

Der Kläger zu 14) begehrt die Einhaltung objektiven europäischen und nationalen Umweltrechts und muss als Verbandskläger eine darüber hinausgehende Rechtsverletzung im Einklang mit Art. 9.3 der Aarhus Konvention nicht darlegen. Der Klageantrag zu 3) bezieht sich ausdrücklich auf die Einhaltung europäischen Umweltrechts. Aufgrund des wohl unstrittigen Zusammenhangs zwischen der Entscheidung 406/2009/EG und dem nationalem Klimaschutzprogramm 2020 ist der Kläger zu 14) darüber hinaus klagebefugt für die Anträge zu 1) und 2).

Eine Rechtsverletzung wäre aber auch insoweit vorhanden, als dass der deutsche Emissionspfad die Zielerreichung einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C gegenüber vorindustriellen Werten deutlich erschwert und damit die Erreichung der satzungsgemäßen Ziele des Klägers zu 14) in Frage stellt bzw. zumindest erheblich erschwert. Der Kläger zu 14) beruft sich zudem

auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 47 der Europäischen Grundrechtecharta (GRCh) und die sog. Protect-Entscheidung des EuGH.

II. Sachverhalt

1. Der Klimawandel und seine zurechenbaren Folgen

Gegenstand des Verfahrens und der Klageanträge ist das nationale Klimaschutzziel 2020 mit dem derzeit geltenden Aktionsprogramm Klimaschutz 2020.

Um seine Funktion und später auch seine rechtliche Verbindlichkeit darzulegen, wird hier zunächst der Wissensstand und die Regulierung des anthropogen Klimawandels als Folge zunehmender Treibhausgas-Konzentration in der Atmosphäre zusammengefasst, sowie die Projektionen seiner Folgen und deren Zurechenbarkeit („*attribution*“).

Durch die Industrialisierung der Weltwirtschaft ist die Konzentration (Dichte) von Treibhausgasen, vor allem von CO₂, in der Atmosphäre massiv angestiegen, woraus eine anthropogen (mit-)verursachte Erderwärmung resultiert. Aus letzterer resultieren nachhaltige Veränderungen des globalen Klimas, Extremwetterphänomene, das Abschmelzen von Gletschern und Eis sowie ein kontinuierlicher Anstieg des Meeresspiegels bei gleichzeitig zunehmender Austrocknung weiter Landstriche des Globus. Um eine weitere Erwärmung durch menschliche Aktivitäten zu begrenzen, ist der Eintrag von CO₂ und anderen Klimagasen in die Atmosphäre zu begrenzen und bis Mitte des Jahrhunderts zu neutralisieren (es soll nur so viel emittiert werden wie gleichzeitig abgebaut werden kann) – die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft.

Der kausale Zusammenhang zwischen anthropogen verursachter Erderwärmung als Folge von CO₂-Emissionen und ihren Folgen für Umwelt und Menschheit ist wissenschaftlich bewiesen. Anderslautende Auffassungen finden sich nur noch im populistischen Bereich, nicht jedoch in der Wissenschaft. Die Beklagte bestreitet den Zusammenhang nicht und in Deutschland gelten eine Vielzahl von Gesetzen, die den Klimawandel als Phänomen anerkennen und Klimaschutzmaßnahmen einführen, wie etwa das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) (erlassen auf Grundlage der Richtlinie 2003/87/EG).

Als global wissenschaftlicher Konsens gelten die Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (kurz: IPCC - Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen; auch als Weltklimarat bezeichnet), der seit 1990 regelmäßig die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse und den weltweiten Forschungsstand über den Klimawandel und Anpassungsstrategien zusammenträgt und aus wissenschaftlicher Sicht bewertet.

Die Ergebnisse werden in sog. Sachstandsberichten zusammengefasst. Diese „Assessment Reports“ werden veröffentlicht unter:

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#1

Eine deutsche Übersetzungen der wichtigsten IPCC-Veröffentlichungen und zusammenfassende Übersetzungen der Assessment Reports werden hier veröffentlicht: <https://www.de-ipcc.de/128.php>

Von der Beifügung dieser Berichte wird hier daher abgesehen.

Die Ergebnisse des IPCC stellen den aktuellen Stand der Wissenschaft dar. Die Sachstandsberichte sowie auch die Sonderberichte enthalten zudem Handlungsempfehlungen für die Politik (Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger (Summary for Policy Makers, SPM)). Die weltweite, europäische und bundesdeutsche Klimapolitik basiert im Wesentlichen auf diesen Ergebnissen und Handlungsempfehlungen des IPCC.

Im vierten Sachstandsbericht 2007 (AR4) wurde auf Grundlage der Annahme, dass die globale Temperatursteigerung auf ca. 2°C reduziert werden muss, um einen gefährlichen Klimawandel zu vermeiden, zum ersten Mal ein Reduktionspfad für Staaten vorgelegt. Danach müssen Industrieländer (sog. Annex 1) bis 2020 ihre Emissionen um 25-40% gegenüber 1990 reduzieren. Aus dieser Einschätzung des IPCC entwickelten sich die europäischen und deutschen Klimaziele, inklusive des hier streitgegenständlichen Klimaschutzziel 2020.

Im fünften Sachstandsbericht (AR5) von 2013 wurde erstmalig ein spezifischer Wert für einen noch verträglichen Gesamteintrag von CO₂ in die Atmosphäre seit Beginn der Industrialisierung geschätzt, das sogenannte *Carbon Budget* oder verbleibende Kohlenstoffbudget. Diese Schätzung befasste sich im Wesentlichen mit der Beschränkung auf 2 °C, aber auch mit einem 1,5°C Ziel, wobei (geringe) Wahrscheinlichkeitsaussagen von 50% bis 66% mit der Ein-

haltung des Ziels unter verschiedenen absoluten Emissionsannahmen (Emissionspfaden) getroffen wurden.

Am 06. Oktober 2018 veröffentlichte der IPCC den „Sonderbericht über 1,5 °C globale Erwärmung“ (Special Report - SR15). Dieser liegt in einer deutschen Übersetzung noch nicht vor. Die Zusammenfassung, SPM und Bericht sind in englischer Sprache auf der offiziellen IPCC Webseite zu finden: <http://www.ipcc.ch/report/sr15/>

Der SPM des SR 15 wird in englischer Sprache beigefügt als

Anlage K1

Eine deutsche Kurz-Zusammenfassung wird hier beigefügt als

Anlage K2

Die für diese Klage maßgeblichen Aussagen, inklusive der Prognosen für die Zukunft auf Basis bisheriger Messdaten sowie den Ergebnissen aus verschiedenen Klimamodellen – lassen sich wie folgt zusammenfassen (die Ziffern stehen für die Absatznummern im SPM des Berichts, **Anlage K1**):

- Der anthropogene Klimawandel hat bereits jetzt erhebliche Auswirkungen. (A.3.1). Korallen-Ökosysteme und die Gesamtheit des Lebensraum Arktis, sowie auch die meisten Gletscher sind mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit bereits jetzt unwiederbringlich ge- bzw.- zerstört (B.7).
- Die globale Erwärmung nimmt auf dem Niveau von bisher 1 °C pro Dekade um 0,2 °C zu, und zwar allein aufgrund bereits erfolgter Emissionen (A.1.1).
- Unter Annahme der bislang vorgelegten Klimaschutzziele der Staaten (also auch des deutschen 2020-Ziels) wird die globale Erwärmung auf 1.5°C zwischen 2030 und 2052 abgeschlossen sein (A.1).
- Die Folgen des Klimawandels und die daraus resultierenden Risiken und Schäden für Umwelt und Menschen weltweit sind bei 2 °C globaler Erwärmung erheblich größer als bei 1,5 °C. (B.2).

- Schon allein der Meeresspiegelanstieg ist bis 2100 10cm höher, wenn eine Erwärmung auf 2 °C stattfindet (B.2), mit den entsprechenden Folgen für 10 Millionen Menschen, die in Küstenregionen leben (B.2.1).
- Bei einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um 2 °C werden extrem heiße Tage nochmal um durchschnittlich 4 °C wärmer (B.1.2), und auch die Häufigkeit und Heftigkeit von Extremwetterereignissen steigt erheblich bei 2 °C gegenüber 1,5 °C Szenarien (B.1.1). Dazu gehören sowohl extreme Hitzesommer als auch extreme Trockenheit und Dürre, sowie extreme Niederschlagsereignisse – auch in Europa.
- Jede weitere Erwärmung führt zu hauptsächlich negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, wobei auch hier die Risiken bei 1,5 °C deutlich niedriger bleiben (B.5.2).
- Mit hoher Sicherheit sind Emissionspfade, die die globale Erwärmung noch auf 1,5 °C limitieren denkbar, aber nur dann, wenn schnelle und weitreichende Änderungen der Weltwirtschaft stattfinden (C.2).
- Schätzungen über die Wirkung der derzeitigen national festgelegten Minderungsziele (also auch der deutschen Ziele 2020 und 2030) auf die globalen Emissionen würden die globale Erwärmung nicht auf 1,5 °C begrenzen, selbst wenn sie nach 2030 durch sehr anspruchsvolle Steigerungen des Umfangs und der Ziele der Emissionsminderungen aufgebessert würden. Eine Überschreitung kann nur vermieden werden, wenn die globalen CO₂-Emissionen lange vor 2030 zu sinken beginnen (D.1)
- Als wahrscheinlich noch verträgliches CO₂-Budget setzt der IPCC 580 Gt CO₂ (also 580.000 Mio. t) für eine 50%-ige Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von 1,5 °C an und 420 Gt CO₂ für eine 66%-ige Wahrscheinlichkeit (C.1.3) an. Dies definiert – mit Unsicherheitsbereichen – das ab jetzt global noch zur Verfügung stehende Budget (nur CO₂). Aus rechtlicher Sicht ist diese niedrige Eintrittswahrscheinlichkeit allerdings problematisch, da konkret der Schutz von Menschen und Rechtsgütern erreicht werden soll.

Sowohl AR5 als auch SR15 beschäftigen sich auch mit den sog. "tipping points" also Wendepunkten, an denen große und irreversible Veränderungen des Erdsystems ausgelöst werden, wie die Destabilisierung des westantarkti-

schen Eisschildes, die vollständige Zerstörung der Korallenriffe und eine starke Veränderung des Golfstromsystems. Diese „tipping points“ werden wahrscheinlicher mit steigender Erwärmung. Daher geht es konkret laut Aussagen des wohl prominentesten deutschen Klimawissenschaftlers, WBGU Mitglied und langjährigen Beraters der Bundesregierung (Prof. Dr. John Schellnhuber) um „jedes hundertstel Grad“

Hierzu ggf. weitere Anhörung des Wissenschaftlers Prof. Dr. Schellnhuber, zu laden über Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK) e. V., Telegrafenberg 31, 14473 Potsdam

Die Kläger zu 1)-13) argumentieren, dass ihre spezifischen Rechte aufgrund des anthropogenen Klimawandels und seiner Auswirkungen verletzt werden oder in Zukunft gefährdet sind. Diese Aussage erfordert wissenschaftlich gesehen die so genannte "Erkennung und Zurechnung" des "menschlichen Klimasignals" („detection and attribution“).

Der IPCC hat dieses Konzept bereits in seinem 3. Sachstandsbericht von 2001 definiert und ermöglicht es Klimawissenschaftlern damit im Wesentlichen, ein beobachtetes Phänomen (z.B. Temperaturerhöhungen) mit den vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen zu verknüpfen. Im IPCC AR5 von 2014 gibt es dazu ausführliche Erklärungen (Kapitel 10) auf die sich die Kläger methodisch für ihre Betroffenheit stützen. Auf dieser Grundlage ist es möglich, einzelnen Verursachungsbeiträgen konkrete Klimawirksamkeit (ausgedrückt in °C zuzuordnen), etwa Staaten.

In dieser Klage wird Bezug genommen auf ausführliche, wissenschaftlich unterlegte Betroffenheitsanalysen der Kläger durch den Klimawandel (**Anlagen K14, K15 und K16**): Wenn eine Auswirkung auf den Klimawandel zurückgeführt werden kann, würde sie – einfach ausgedrückt – ohne das menschliche Klimasignal, d.h. ohne die anthropogenen Emissionen, nicht in gleicher Weise auftreten bzw. wäre der Eintritt deutlich unwahrscheinlicher.

Zu allen Aussagen zu Klimafolgen und der Zurechnung kann ebenfalls ggf. zurückgegriffen werden auf o.g. Sachverständigen, Prof. Dr. John Schellnhuber.

2. Klimaschutzabkommen und -ziele

Bereits seit den 1990er Jahren dienen verschiedene internationale Abkommen und europäische Instrumente dazu, die anthropogen verursachte Erderwärmung

einzudämmen und hierfür den weltweiten Ausstoß an Treibhausgasen zu reduzieren.

Bereits auf Grundlage der Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) aus dem Jahr 1992 ist die Weltgemeinschaft verpflichtet, einen gefährlichen Klimawandel zu verhindern (Art. 2). Mit dem Kyoto-Protokoll von 1997 (in Kraft seit 16. Februar 2005) gelten verbindliche Klimaschutzziele auch für die EU und Deutschland. Zur Umsetzung wurden verschiedene Etappenziele für die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes formuliert und Mechanismen wie der Handel mit Emissionsrechten auf EU-Ebene (und TEHG) etabliert.

Faktisch und rechtlich weitergeführt wird das Kyoto-Protokoll nun durch das Abkommen von Paris vom 12. Dezember 2015. Deutschland hat das Pariser Klimaschutzübereinkommen am 5.10.2016 ratifiziert, und am 04.11.2016 ist es in Kraft getreten.

Im Pariser Klimaschutzabkommen haben sich die 195 Vertragsstaaten darauf geeinigt, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau auf in jedem Fall deutlich unter 2 °C, und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen (Art. 2). Um dieses Ziel zu erreichen, dürfen in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts nicht mehr klimaschädliche Gase ausgestoßen werden als der Atmosphäre durch sogenannte Senken, wie z.B. Wälder, entzogen werden. Diese "Treibhausgas-Neutralität" kann nur dann erreicht werden, wenn die Weltwirtschaft rasch und konsequent deutlich weniger Kohlenstoff umsetzt, sich also "dekarbonisiert".

Unabhängig von den skizzierten Zielen sind die Kläger allerdings bereits jetzt durch den Klimawandel betroffen – also bei einer globalen Erderwärmung um 1°C. Die globalen Ziele orientieren sich an einem abstrakteren, globalen Maßstab des gefährlichen Klimawandels.

Einen Überblick über aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene bietet der Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages (WD 8 - 3000 - 077/18; 25.7.2018) der als

Anlage K3

beigefügt wird. Aus dem Bericht ergeben sich die aktuell geltenden Klimaschutzziele, deren Verknüpfung untereinander (insb. auf EU- Ebene) sowie Prognosen bzgl. deren Einhaltung.

Beigefügt wird bereits hier auch eine veröffentlichte Zusammenfassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit „Klimaschutz in Zahlen“ vom Mai 2018, der die rechtlich relevanten Ziele zusammenfasst, aber auch forensische Aussagen zur Einhaltung insbesondere des 2020-Zieles und der Reduktionsverpflichtung aus Art. 3 Abs.1 der Entscheidung Nr. 406/2009/EG enthält

Anlage K4.

3. Das CO₂-Budget

Entscheidend für die Erreichung von Klimaschutzzielen insgesamt und also auch des jetzt bindenden Temperaturziels „1,5 °C bis deutlich unter 2 °C“ - des Pariser Klimaschutzabkommens, ist die weltweite Begrenzung der absoluten Menge an CO₂ und anderer Treibhausgase in der Atmosphäre, hierzu schon oben. Denn faktisch ist das Temperaturziel ein globales Budgetziel: bis zu einem definierten Zeitpunkt dürfen zur Erreichung des Temperaturziels nur eine bestimmte Menge an Treibhausgasen freigesetzt werden. Dies erkennt auch die Beklagte an, vgl. etwa **Anlage K4**, S. 19).

Im Detail bestehen zwar wissenschaftliche Unsicherheiten, welche absoluten Grenzmengen dies sind und welche tatsächliche Reduzierung an absoluten CO₂-Mengen (global und regional) notwendig werden, um das 1,5 °C-Ziel oder das den deutschen Zielen noch zugrunde liegende 2 °C-Ziel zu erreichen. Dies ist aber im rechtlichen Zusammenhang der vorliegenden Klage nicht entscheidend. Maßgeblich ist, dass es nicht nur auf zeitlich definierte Ziele, sondern auch auf den Weg dorthin, auf die zeitliche Dimension, ankommt.

Der deutsche Klimaforscher Prof. Stefan Rahmstorf, erklärt diesen Zusammenhang zwischen den Temperaturzielen und den absoluten Mengen der noch zu emittierenden Treibhausgase in einem öffentlichen Blog so:

„Wenn man den Zielbereich von Paris definiert als irgendwo zwischen einer 50-prozentigen Chance auf 1,5 °C und einer 66-prozentigen Wahrscheinlichkeit, unter den 2 °C zu bleiben, dann liegt das Budget demnach im Bereich 150 bis 1050 Milliarden Tonnen (Gigatonnen, Gt) CO₂ (insgesamt, also aus fossilen Quellen, Zementherstellung und Landnutzung). Der untere Teil dieser Spanne ist praktisch unerreichbar:

wir [gemeint sind die globalen Emissionen 2016] emittieren derzeit 39 Gt pro Jahr, sodass die 150 Gt bei konstanten Emissionen keine vier Jahre mehr reichen. Im oberen Bereich dieser Spanne laufen wir signifikante Gefahr, sogar die 2-Grad-Grenze zu überschreiten – da könnten wir also nur noch mit viel Glück „deutlich unter 2 Grad“ bleiben.“

Quelle: <https://www.piqd.de/klimawandel/wie-wir-die-erderwarming-doch-noch-stoppen-können>

Die folgende Abbildung, entnommen aus einer aktuellen Veröffentlichung des WBGU,

Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen, WBGU, Zeit-gerichtete Klimapolitik, Politikpapier 9, September 2018, abrufbar unter: www.wbgu.de

illustriert diese Ausführungen und erklärt auch die Notwendigkeit raschen Handelns, bzw. die Bedeutung des Zeitpunkts der Freisetzung von Treibhausgasen für die Einhaltung der Temperaturziele:

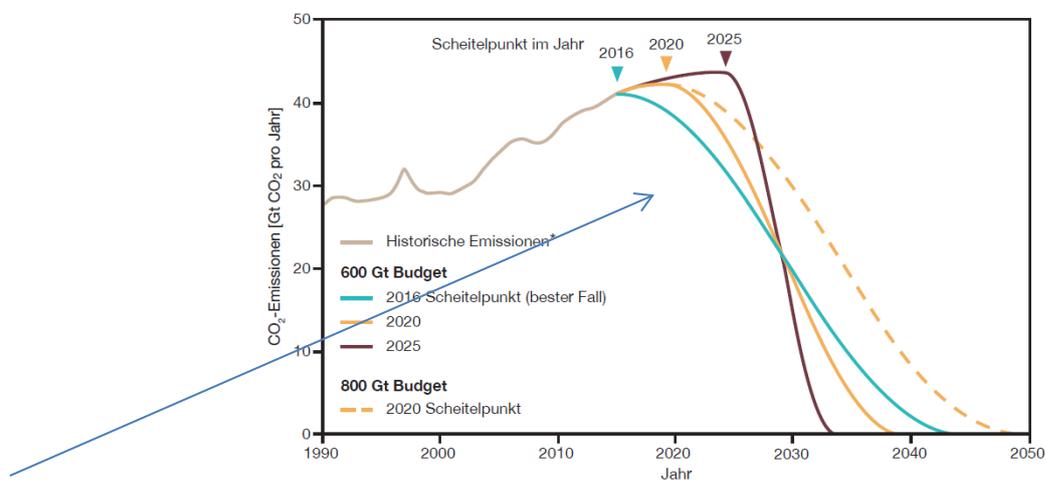


Abbildung 1

Zusammenhang zwischen dem Scheitelpunkt der globalen CO₂-Emissionen und der notwendigen Transformationsgeschwindigkeit. Das Ausmaß des Klimawandels hängt von den kumulierten CO₂-Emissionen ab. Je später also der Höchststand der Emissionen überschritten wird, desto schneller müssen die Emissionen anschließend sinken, um ein bestimmtes Klimaziel zu erreichen. Für die Begrenzung des Klimawandels auf 1,5–2 °C wird hier am Beispiel eines mittleren Emissionsbudgets von 600 Gt CO₂ gezeigt, wie sich eine Verschiebung des Scheitelpunkts auf die erforderliche Transformationsgeschwindigkeit auswirkt. Ein größeres Budget von 800 Gt CO₂ würde den Zeitraum, bis die Emissionen auf Null sinken müssen, um etwa 10 Jahre verlängern, geht aber mit einem höheren Risiko einher, die Klimaziele zu verfehlen.

Quelle: nach Figueres et al., 2017; *Daten des Global Carbon Project

Der WBGU geht dabei von einem Budget von 600 Gt aus. Im SR15 des IPCC (**Anlage K1**) findet sich hier die Zahl von 580 Gt.

Deutlich wird: Es geht für die Einhaltung von Temperaturzielen und damit für den Klimaschutz bzw. den Schutz konkreter Rechtsgüter (hier der Kläger) um die Bereiche unter den Kurven (blauer Pfeil), und nicht nur um Punkte auf einer Zeitskala bis 2050, die Reduktionsziele (-20%, -40% etc.) definieren. Dies wird für die hier relevante Zielverfehlung bereits oben durch die Grafik des New Climate Instituts (oben unter I. und noch unten, 4e) verdeutlicht.

4. Das nationale Klimaschutzprogramm

a) Gemeinschaftsrechtlicher Kontext

aa) Allgemein

Die EU hat sich seit dem ersten Europäischen Klimaschutzprogramm 2000 und vor allem seit Erlass der Emissionshandelsrichtlinie (2003/87) zur Erfüllung von völkerrechtlichen Verpflichtungen für Treibhausgasregulierung eingesetzt. Der Emissionshandel ist weiterhin das wichtigste Instrument, seit 2003 aber flankiert durch Maßnahmen in anderen Sektoren (so genannten „non-ETS“-Sektoren).

Die Veröffentlichung des AR4 2007 mit seinen konkreten Reduktionszielen und Budget-Ansätzen stellte einen Wendepunkt dar. Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurden im Jahr 2007/2008 auf europäischer Ebene entscheidende Weichen zur langfristigen Eindämmung der CO₂-Emissionen gestellt. Alle weiteren deutschen Ziele beruhen u.a. auf diesen Entscheidungen, die wiederum wissenschaftlich vom IPCC AR4 geleitet wurden.

Der Europäische Rat hat mit Schlussfolgerungen vom 8./ 9. März 2007, S. 11, Rdnr. 27 bereits im Jahr 2007 das strategische Ziel betont, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf höchstens 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%207224%202007%20INIT>

Auch die Europäische Kommission erkannte das 2 °C-Ziel bereits im Jahr 2007 an – also auf Grundlage des IPCC AR4.

Mitteilung der Kommission an den europäischen Rat und das Europäische Parlament Brüssel, 10.01.2007, KOM (2007) 1 endgültig, S. 3 (Kap. 1.1 Nachhaltigkeit), abrufbar unter:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2007\)0001/com_com\(2007\)0001_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)0001/com_com(2007)0001_de.pdf)

In der Erklärung zur Kopenhagener Klimakonferenz 2009 hat der Europäische Rat dann unter Verweis auf den vierten Sachstandsberichts des IPCC und anderen Studien unterstrichen, dass zur Einhaltung einer 2°C-Erwärmungsobergrenze Industrieländer ihre Emissionen bis 2050 um 80-95% gegenüber 1990 reduzieren müssen.

Schon 2008 wurde aber auf Grundlage der Ratsentscheidung aus 2007 für das Zwischenziel 2020 das Klima- und Energiepaket 2020 der EU beschlossen. Die drei wichtigsten Ziele des 2020 Klima- und Energiepakets waren (1) die Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% (gegenüber dem Stand von 1990), (2) 20% der Energie in der EU aus erneuerbaren Quellen sowie (3) die Verbesserung der Energieeffizienz um 20%.

Zur Umsetzung dieser Ziele wurden im Jahr 2009 verschiedene Rechtsvorschriften erlassen (vgl. **Anlage K3**, Kap. 2.2, S. 9, **Anlage K4**, S. 10 ff.)

Zu diesen gehört u.a. die Entscheidung Nr. 406/2009/EG:

Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen bis 2020 vom 23.04.2009 (sog. *Lastenteilungsentscheidung*, Entscheidung Nr. 406/2009/EG, ABl. L 140/136)

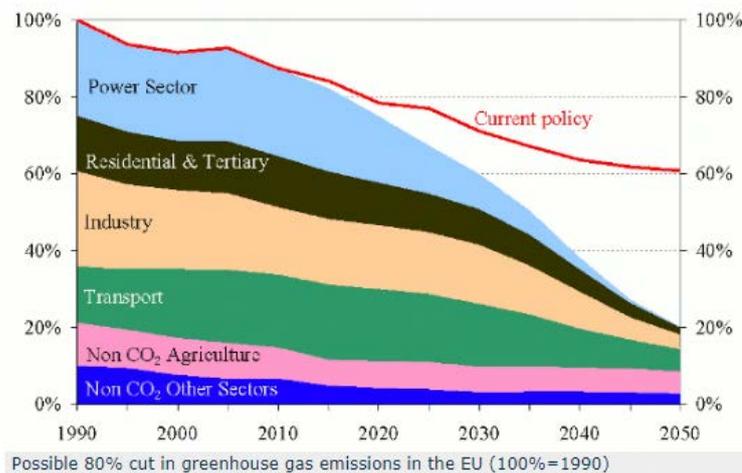
Anlage K5

mit der Treibhausgasminderungsvorgaben für die Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels in denen ebenfalls Treibhausgasemissionen anfallen (Gebäude, Landwirtschaft, Kleinindustrie, Handel, Abfallwirtschaft und Verkehr), vorgegeben und die Gesamtminderungszielsetzung EU-weit auf 10% gegenüber 2005 festgelegt werden.

Die im März 2011 von der Europäischen Kommission veröffentlichte „Roadmap“

Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050, KOM 2011, 112 vom 08.03.2011 abrufbar unter:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52011DC0112>

schlägt als mögliches Szenario für eine sektorspezifische Treibhausgasemissionsreduktion (bei einem 80%-Reduktionsziel bis 2050) folgende Entwicklung vor:



(Quelle: Anlage K3)

Diese Art der Aufteilung auf Sektoren wurde auch in Deutschland beibehalten und durch die EU im Rahmen ihrer Klimaziele für 2030 weiterentwickelt. Für jeden Sektor existieren sowohl auf EU- als auch auf deutscher Ebene gesetzliche und andere Maßnahmen, die wiederum mit den Gesamtreduktionszielen begründet werden. Ein umfassendes Klimaschutzgesetz gibt es bislang weder auf EU- noch auf deutscher Ebene.

Die EU hat sich für 2030 ein Reduktionsziel um 40% gegenüber 1990 gesetzt. Dieses bzw. die drei umzusetzenden Rechtsakte sind beim EuG als objektiv unzureichend und mit objektivem Umweltrecht sowie subjektiven Rechten unvereinbar angefochten worden (Klage vom 23. Mai 2018 – Carvalho u. a./Parlament und Rat (Rechtssache T-330/18)).

bb) Die Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG

Entscheidung Nr. 406/2009/EG (**Anlage K5**) legt fest, welchen Beitrag die Mitgliedstaaten in den sog. Non-ETS Sektoren (siehe oben, also außerhalb der mit Richtlinie 2003/87 regulierten Energie- und Industrieanlagen) mindestens zur Erfüllung der Verpflichtung der Gemeinschaft zur Treibhausgasemissionsreduktion für den Zeitraum von 2013 bis 2020 leisten müssen. Deutschland (als größter Treibhausgas-Emittent der EU) hat bis 2020 eine Minderungsanforderung von 14% (gegenüber 2005) zu erbringen, was einem Minus von ungefähr 20% gegenüber 1990 entspricht (Siehe **Anlage K3** – Kap.

2.2, S. 10/11 und **Anlage K 4**, S. 21). Die Datenreihen aus den Treibhausgasemissionsinventaren stimmen aufgrund geänderter Methodik nicht überein, daher ist eine direkte Vergleichbarkeit schwer zu berechnen.

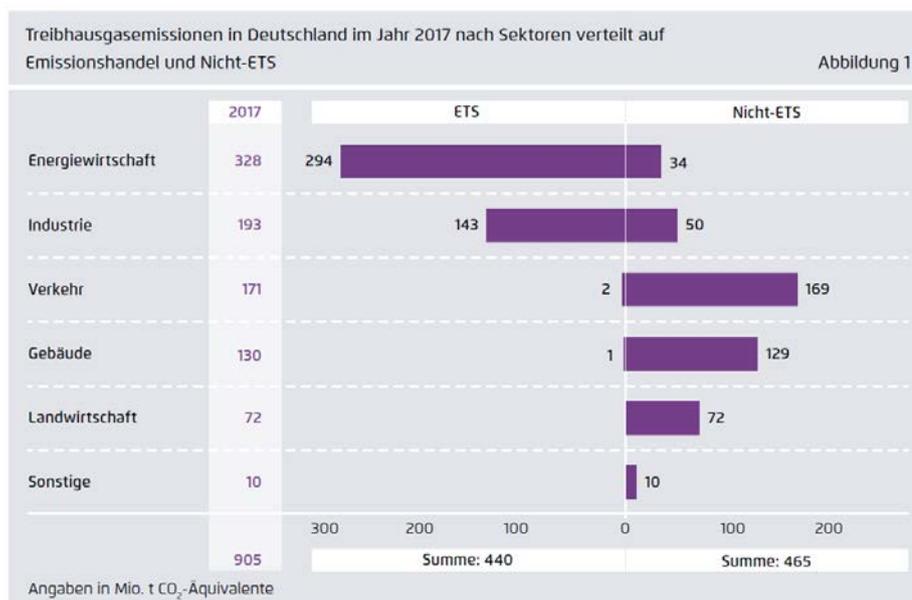
Dabei handelt es sich um eine rechtlich verbindliche Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates (Art. 288 Abs. 4 AEUV).

Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 288 AEUV, Rn. 90ff

Denn Beschlüsse sind gem. Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV „in allen ihren Teilen verbindlich“. Beschlüsse können auch Außenwirkung entfalten, also im Rechtsverhältnis zwischen der Union bzw. der Mitglieder der Union und den Mitgliedstaaten bzw. den natürlichen und juristischen Personen in den Mitgliedstaaten ergehen.

Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/ Das Recht der Europäischen Union, 64. EL Mai 2018, AEUV, Art. 288 Rn. 182.

Zur Illustrierung wird die folgende Grafik eingefügt, die die bundesdeutschen Emissionen in ETS und non-ETS, also Geltungsbereich der Entscheidung 406/2009/EG unterteilt:



Quelle: Anlage K 6 (Agora Energiewende 2018)

Nach Art. 3 Abs. 1 „begrenzt“ jeder Mitgliedstaat bis 2020 seine Treibhausgasemissionen gegenüber seinen Emissionen im Jahr 2005 um mindestens den Prozentsatz, der in Anhang II für den jeweiligen Mitgliedstaat festgesetzt ist, für Deutschland ist dort der Satz von minus 14% enthalten.

Gemäß Art. 3 Abs. 2 begrenzt zudem „jeder Mitgliedstaat diese Treibhausgasemissionen *jedes Jahr linear*“ um sicherzustellen, dass seine Emissionen 2020 nicht die für ihn in Anhang II festgelegte Obergrenze überschreiten. Es ist also in dieser Entscheidung tatsächlich für jedes Jahr ein Emissionsbudget festgelegt.

Die notwendigen Monitoring – Berichte sind in den Akten der Verwaltungsvorgänge enthalten und müssen demnach beigezogen werden.

Nach den Zahlen aus dem Klimaschutzbericht 2017, veröffentlicht im Juni 2018 (vgl. unten, **Anlage K10**) die eine aktuelle Studie des Instituts Agora Energiewende (Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt, 2018) aufgreift,

Anlage K6

wird dieses Ziel nicht erreicht, sondern um voraussichtlich 93 Mio. t CO₂ Äq. verfehlt. Im Jahr 2017 lagen die Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren nur um 3% unter jenen des Jahres 2005 (statt wie vorgegeben bei Annahme der linearen Reduktion bei ca. -12%). Damit ist für jedes Jahr ein Defizit entstanden.

In der Entscheidung sind einige Spielräume für die Zielerreichung vorhanden, etwa nach Art. 3 und 7, u.a. auch die Möglichkeit, Emissionsrechte anderer EU Mitgliedstaaten zu erwerben, Art. 3 Abs. 4. Dies ist allerdings nur möglich unter der Voraussetzung, dass der Käufer und der Verkäufer ansonsten die nach der Entscheidung notwendigen Schritte unternommen haben. Die Zulässigkeit wird im Rahmen eines Ausschussverfahrens entschieden (Art. 13). Die Kosten eines solchen Ankaufs können unter Annahme des aktuellen Preises von circa 20 Euro/Tonne CO₂ Äq. nach der Studie des Instituts Agora Energiewende (**Anlage K 6**) 1-2 Milliarden €betragen.

Die Beklagte ist sich über diesen Sachverhalt bewusst, und beschreibt ihn z.B. im Sechsten Monitoring-Bericht zur Energiewende, Berichtsjahr 2016,

abrufbar unter:

https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sechster-monitoring-bericht-zur-energiewende.pdf?__blob=publicationFile&v=18

In der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Grünen

Deutscher Bundestag, Drucksache 19/923 (im DIP verfügbar, kann bei Bedarf vorgelegt werden)

und der Fraktion Die Linke

Deutscher Bundestag Drucksache 19/3074 (im DIP verfügbar, kann bei Bedarf vorgelegt werden),

wird der Sachverhalt ebenfalls beschrieben, aber keine Maßnahmen konkret vorgeschlagen, die zur Einhaltung der definierten Reduktionsziele führen würden. Die Beklagte hat keine für die Kläger erkennbaren konkreten Angaben gemacht, wie sie der objektiven Zielverfehlung begegnen will.

b) Meseberger Klimaprogramm 2007

Die nationale Umsetzung der Klima- und Energiepolitik der EU seit 2007 erfolgte auf Grundlage der sog. Meseberger Beschlüsse oder des Meseberger Klimaprogramms: „Eckpunkte für ein integriertes Energie – und Klimaprogramm“, welche das Bundeskabinett am 23./24.7.2007 (in Meseberg) beschloss:

Anlage K7

Dieses „Klimaschutzprogramm“ mit dem darin enthaltenen „Gesetzgebungs- und Maßnahmenprogramm“ mit „paralleler Energieaußenpolitik“ (**Anlage K7**, S.6) betraf alle maßgeblichen Sektoren (Industrie, Verkehr, Gebäude und Verbraucher) und umfasste 29 Aktionsfelder, für die jeweils quantifizierte CO₂-Einsparvolumina bis zum Jahr 2020 festgelegt wurden. Auf dieser Grundlage sollten die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40% gegenüber dem Jahr 1990 gesenkt werden. Damit hatte sich die Bundesregierung erstmalig das nationale Klimaschutzziel 2020 gesetzt (siehe auch **Anlage K3**, Kap. 3, S. 16/17) das sich an dem 2007 vom IPCC vorgegebenen Rahmen für Industrieländer orientierte (siehe oben, 2.).

Von diesem Ziel ist die Beklagte seit 2007 nicht abgerückt – erst in dieser Legislaturperiode wurde entsprechendes angekündigt, vgl. dazu noch detaillierter

unten. Das angestrebte Emissionsniveau (ca. 750 Mio t. Ende 2020) liegt allen weiteren Zielen auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene zugrunde, ebenso wie den völkerrechtlichen Eingaben zur Begrenzung von Emissionen.

Um die Umsetzung zu sichern, wurde bereits im Meseberger Programm für alle Treibhausgas emittierenden Sektoren der IST-Zustand dargestellt und konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen zur Erreichung des 40% Ziels bis 2020 genannt. Ferner wurde festgelegt, welches Ministerium für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich ist.

Am 5. Dezember 2007 sowie am 21. Mai 2008 legte die damalige Bundesregierung Maßnahmenpakete mit u.a. 14 Gesetzes- und Verordnungsvorhaben vor, mit denen nach eigener Aussage zunächst eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen von 36% gegenüber dem Basisjahr 1990 erreicht werden sollte. Dazu gehörten auch finanzielle Initiativen, wie die nationale und internationale Klimaschutzinitiative und andere, interne Vorgaben.

c) Energiekonzept 2010

Bereits im Jahr 2010 – kurz nach der Bundestagswahl 2009 und einem politischen Wechsel in der Bundesregierung war erkennbar, dass die Ziele ohne grundlegende zusätzliche Maßnahme deutlich verfehlt werden würden, obgleich die (neue) Bundesregierung nicht von der politischen Zielrichtung des 40% Ziels abrückte.

Siehe hierzu anschaulich mit Nachweisen: *Ziehm*, Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts, ZUR 2010, 411.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) kam bereits in seinem Umweltgutachten 2008 zu dem Ergebnis:

„die Wirkungsanalyse der Meseberger Beschlüsse ergibt statt 270 Mio. t THG nur eine Reduktion von 219,4 Mio. t THG. Dies entspricht einer Verringerung von rund 36% gegenüber 1990. Damit verfehlt das Maßnahmenpaket das Reduktionsziel von 40% um ein Zehntel. Insgesamt ist davon auszugehen, dass diese Emissionsminderungen immer noch überschätzt werden. Zwar erklärt sich die Differenz auch aus der Abgrenzung gegenüber bereits bestehenden Maßnahmen. Andere Studien kommen aber zu deutlich kritischeren Einschätzungen.“

SRU, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008, abrufbar unter:

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_Umweltgutachten_BTd.pdf?__blob=publicationFile

Der SRU wies auch schon darauf hin, dass die Maßnahmen im non-ETS Bereich zur Erfüllung der Entscheidung 406/2009/EG nicht ausreichen würden.

Das Bundeskabinett bekannte sich dann ausdrücklich erneut zu dem Ziel, bis Ende 2020 die deutschen Treibhausgasemission um 40% im Vergleich zu 1990 zu senken und beschloss hierzu am 28. September 2010 das sog. Energiekonzept 2010 („Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 28. September 2010).

Anlage K8

Ausdrücklich heißt es dort:

„Entsprechend der Koalitionsvereinbarung sollen bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 40% und entsprechend der Zielformulierung der Industriestaaten bis 2050 um mindestens 80% – jeweils gegenüber 1990 – reduziert werden. Dies bedeutet folgenden Entwicklungspfad bei der Minderung der Treibhausgasemission bis 2050: minus 55% bis 2030, minus 70% bis 2040, minus 80% bis 95% bis 2050.“ (S.4)

Außerdem sollte es alle drei Jahre ein Monitoring zur Überprüfung des tatsächlichen Fortschritts geben (**Anlage K8**, S.5), um feststellen zu können, welche zusätzlichen Maßnahmen erforderlich sind, um das langfristige Ziel zu erreichen (siehe dazu auch **Anlage K3**. Kap- 3.1,S. 17).

d) Aktionsprogramm Klimaschutz 2020

Mit Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014 bekräftigte auch die darauf folgende Bundesregierung dieses Ziel und beschloss das bis heute geltende „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“, um das Klimaschutzziels 2020 noch erreichen zu können (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014)

Anlage K9

Im Kapitel 2 (Ausgangslage und Handlungsbedarf, S. 10 der **Anlage K9**) heißt es:

„Unser nächstes Etappenziel im Klimaschutz ist es, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um *mindestens* 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Damit wollen wir die Basis dafür schaffen, auch die nachfolgenden Zielsetzungen für die Jahre 2030, 2040 und 2050 zu erreichen und das europäische Klimaziel zu realisieren. Mit dem vorliegenden Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschließt die Bundesregierung zusätzliche Maßnahmen, um das 2020-Ziel zu erreichen.“ [Hervorhebung durch Verf.]

Zuletzt wurden zur Umsetzung des Aktionsprogrammes im Zeitraum 2014-2016 Maßnahmen nachgesteuert (u.a. Änderungen im EnWG), darauf wird unten noch detaillierter eingegangen.

Die Umsetzung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 wird nun in jährlichen Klimaschutzberichten der Beklagten überprüft, erstmals mit dem Klimaschutzbericht 2015. Der letzte Klimaschutzbericht 2017, herausgegeben durch das Bundesumweltministerium und angenommen vom Bundeskabinett, erschien am 13. Juni 2018

Anlage K10

und enthält u.a. die Aussage, dass – unter Annahme aller bisher beschlossenen Maßnahmen – nur eine Reduktion von 32% gegenüber 1990 bis Ende 2020 erreicht wird. Maßnahmen, die das 2020-Ziel erreichen lassen, werden nicht vorgeschlagen oder aufgenommen, selbst das „mit weiteren Maßnahmen“-Szenario erreicht nur 35% statt 40%.

Die zugrunde liegenden Daten zur Zielerfüllungslücke von 8% stammen aus dem begleitenden Gutachten des Öko-Instituts zum Klimaschutzbericht 2017:

<https://www.bmu.de/download/wissenschaftliche-grundlagen-zum-klimaschutzbericht-2017/>

von dessen Vorlage aufgrund seiner Größe hier zunächst abgesehen wird.

Ebenfalls mit Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014 beschloss die Bundesregierung, einen nationalen Klimaschutzplan 2050 zu verabschieden. Dieser Beschluss erfolgte am 14. November 2016. Darin verankert die Beklagte erneut die beschlossenen Zwischenziele für die Zeit nach 2020 zum Erreichen des langfristigen Klimaschutzziels bis 2050 („weitgehende Dekarbonisierung“). Der „Klimaschutzplan 2050“ - Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung“

Anlage K11

gilt nunmehr neben und ergänzend zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (**Anlage K9**).

Damit ist zusammenfassend festzuhalten, dass sich seit dem Jahr 2007 jede Bundesregierung durch Kabinettsbeschlüsse zu dem hier streitgegenständlichen nationalen Klimaschutzziel 2020 bekannte und Umsetzungsmaßnahmen hierfür beschloss und fortschrieb. Auch der Klimaschutzplan 2050 nimmt das Klimaschutzziel 2020 als Grundlage weiterer Emissionsreduktionspfade auf.

d) Kabinettsbeschluss vom Juni 2018

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD gilt für die laufende 19. Legislaturperiode das politische Ziel, Ergänzungen vorzunehmen, um die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 „so schnell wie möglich zu schließen“. Dagegen heißt es zum Ziel 2030: „Das Minderungsziel 2030 wollen wir auf jeden Fall erreichen“.

Koalitionsvertrag vom 12.3.2018, S. 142, abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/72488/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

Im Kontext des vorgelegten Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K10**) und der Tatsache, dass 8% zur Zielerreichung noch fehlen, befasste sich die Beklagte erneut mit dem 2020-Ziel, schlägt aber keine Maßnahmen mehr vor, die das Ziel tatsächlich erreichen. Mit Kabinettsbeschluss vom 13. Juni 2018 bekannte sie sich aber weiter zwar **grundsätzlich** zu diesem Ziel. Aus Interviews und auch weiteren Informationen der Bundesregierung wird jedoch deutlich, dass sie keine weiteren Maßnahmen erlassen wird oder will, bzw. solche Maßnahmen von den Ergebnissen der sog. Kohlekommission abhängig machen will.

In der BT-Drucksache 19/2967 vom 25. Juni 2018, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE

Anlage K12

betont die Beklagte ausdrücklich, dass nur bereits beschlossene Maßnahmen weiter umgesetzt werden sollen:

„Die Bundesregierung bekräftigt die Notwendigkeit einer konsequenten Umsetzung der *bereits beschlossenen Maßnahmen* aus dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“

„Die Bundesregierung hat kürzlich eine Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ eingesetzt. Diese wird ein Aktionsprogramm u. a. mit Maßnahmen zum Beitrag der Energiewirtschaft erarbeiten, um die Lücke zur Erreichung des 40-Prozent-Reduktionsziels *so weit wie möglich* zu reduzieren.“

(Hervorhebung durch Verf.)

Damit ist seit Juni 2018 belegt, dass die Beklagte sich nicht verpflichtet sieht, das Klimaschutzprogramm 2020 um Maßnahmen fortzuschreiben, die eine Reduktion von 40% gegenüber 1990 sichern. Dies belegt auch, dass die Beklagte sich nicht verpflichtet sieht, die Vorgaben der Entscheidung 406/2009/EG durch eigene Maßnahmen in Deutschland einzuhalten.

Die Klage ist daher jetzt geboten.

e) **Zwischenfazit**

Das Klimaschutzziel 2020 mit seinem 40 %-Ziel wurde wie dargelegt seit 2007 wiederholt fortgeschrieben und ist nunmehr in seiner Fassung vom Kabinettsbeschluss vom Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, **Anlage K9**) verbindlich (rechtlich dazu sogleich). Dieses wird durch aktuelle Kabinettsbeschlüsse auch nicht formal aufgegeben.

Mit dem aktuellem Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K10**) besteht (ohne weitere Maßnahmen) wohl unbestritten eine Lücke von ca. 8% im Vergleich zum Basisjahr 1990 bis 2020 und wird mithin nur eine Reduzierung von ca. 32% erreicht. Dies entspricht der Prognose, die bereits bei Beschluss des Kabinettsbeschluss über das Aktionsprogramm Klimaschutz im Dezember 2014 vorlag (siehe oben):

- Erreicht wird absolut Ende 2020 bei Annahme der Wirksamkeit aller Maßnahmen: 850 Mio. t CO₂
- Es bleibt also eine Lücke zum 40% Ziel (ca. 750 Mio. t) von ca. 100 Mio. t

Auch das Reduktionsziel der Entscheidung 406/2009/EG für die non-ETS Sektoren wird unstrittig nicht erreicht, sondern nach den Zahlen der Beklagten aus **Anlage K4**, **Anlage K6** und **Anlage K10** deutlich verfehlt. So sind etwa die

Treibhausgasemissionen im Transport/Verkehrssektor zwischen 2010 und 2016 um 8% *gestiegen* und machen immer noch 18% der Gesamtemissionen aus.

Die Beklagte selbst prognostiziert einen Überschuss an CO₂- Äquivalenten von ca. 100 Mio. t CO₂ Äq. Um diese „Lücke“ gestattet die Beklagte nunmehr Mehremissionen, die auf die Rechtspositionen der Kläger einwirken. Hierauf bezieht sich der Klagantrag zu 1).

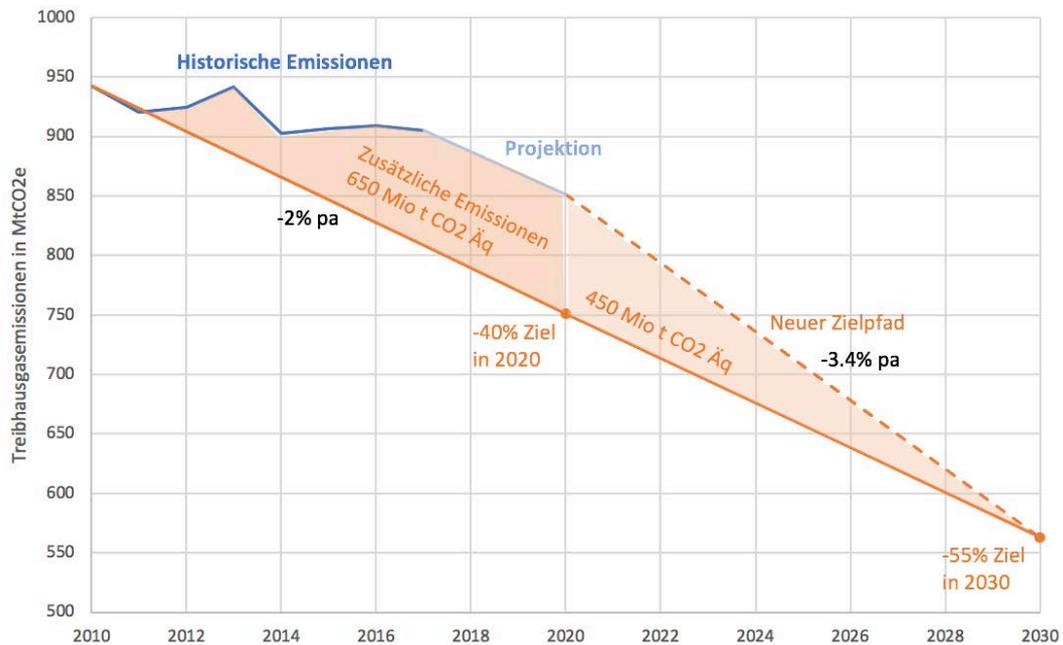
Aber: Die tatsächliche Lücke ist wesentlich höher. Denn zu beachten ist, dass es (ungeachtet des Überschusses konkret am Ende des Jahres 2020) seit 2010 jedes Jahr einen Überschuss von Treibhausgasemissionen gegeben hat. Die Idee der Budgetierung ist wie oben dargestellt, die Begrenzung der absoluten CO₂-Menge in der Atmosphäre. Um diese absolute Menge vor dem Hintergrund des 2°C-Ziels (bzw. zumindest seit dem Pariser Klimaschutzabkommen 2015 auch des 1,5 °C-Ziels) effektiv zu senken, hätte eine annähernd lineare Absenkung, also stetige Abnahme der realen Treibhausgasemissionen, erfolgen müssen.

Diese Vorstellung lag auch dem 2020-Ziel der Beklagten von Anfang an zugrunde und dies ist ausdrücklich zumindest in der Entscheidung 406/2009/EG auch aufgenommen worden.

2020 wird demnach nicht nur ein absoluter, auf das Jahresende 2020 zu berechnender Überschuss von bis zu 100 Mio. t CO₂ Äq. vorliegen, sondern zusätzlich noch jährlich angefallener absoluter Überschuss, der sich aufaddiert. Hierauf bezieht sich der Klagantrag zu 2).

Dies wird schlüssig, wenn man, ausgehend von 2007 bzw. spätestens 2010 nach Greifen der ersten im Meseberger Klimaprogramm beschriebenen Maßnahmen, von einer Verpflichtung zur stetigen linearen Reduktion bis zur Erreichung des 40% Ziels im Jahr 2020 ausgeht und damit das 40%-Ziel in ein nationales Budget umrechnet. Diese Emissionen sind nicht zurückholbar und können nur durch eine zeitlich frühere Zielerreichung eingeholt werden, oder aber auch durch ein strengeres Ziel, das dann linear zu erreichen wäre – oder aber durch eine einmalige Einsparung vor Ende 2020.

Die Beklagte geht laut Zahlen aus dem Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K10**) von einer erheblichen jährlich anfallenden Lücke aus. Durch die Nichteinhaltung kommt es nach den Berechnungen des NewClimateInstitute durch den abgeflachten Reduktionspfad zu einer absoluten Lücke von ca. 650 Mio. t CO₂ Äq. bis 2020, wie die folgende Grafik verdeutlicht.



Quelle: NewClimateInstitute, Prof. Dr. Niklas Höhne, Oktober 2018, abrufbar auf: <https://newclimate.org/2018/03/05/klimapolitik-im-koalitionsvertrag-drei-schritte-vor-vier-zuruck/>

Der dunkelblaue Strich kennzeichnet die Emissionsentwicklung in Deutschland seit 2010. Der orange aufgetragene, durchgezogene Strich ist der eigentlich mit den Zwischenzielen vorgesehene Emissionspfad, der orange gestrichelte der „neue Zielpfad“ aufgrund der tatsächlichen Entwicklung. Der orange eingefärbte Bereich stellt die „Überemission“ bis 2020 und – auf dem neuen Zielpfad beruhend – bis 2030 dar. Bis 2020 werden 650 Mio. t CO₂ Äq. zu viel emittiert sein, und bis 2030 selbst bei Annahme einer bislang beispiellosen jährlichen Reduktionsquote von 3,4% zusätzlich 450 Mio. t CO₂ Äq. gegenüber dem linearen Pfad.

Die hierfür ausgewerteten Daten stammen durchgehend von der Beklagten selbst oder aus dem Treibhausgasinventar 2018 der Umweltbundesamtes

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#textpart-1>,

in dem 2017 eine Schätzung ist. Die Projektion ist die Verbindung des Treibhausgasinventars für das Jahr 2017 zu 850 Mio t CO₂ Äq. in 2030, oder 32% unter 1990. Dies ist die Projektion im Klimaschutzbericht 2017 (Anlage K10),

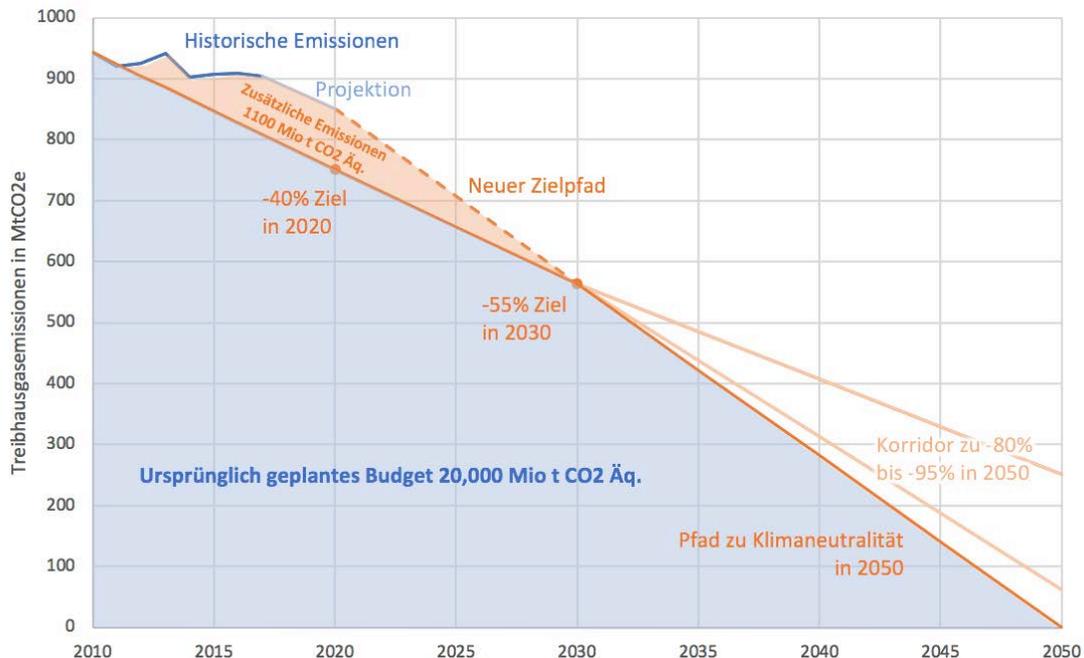
der wiederum auf die o.a. Studie des Öko- Instituts verweist. Damit werden von 2010 bis 2020 etwa 650 Mio t CO₂ Äq. mehr emittiert als ursprünglich vorgesehen, bis 2030 dem Pfad folgend weitere 450 Mio t CO₂ Äq., zusammen 1100 Mio t CO₂ Äq.

Die Folge des Nichtvollzugs des Klimaschutzziels 2020 der Beklagten bzw. die Folge einer abgewiesenen Klage ist daher bis 2030, dass die Bundesrepublik gemessen an den eigenen Klimaschutzzielen und im Kontext des objektiv und nach dem Pariser Klimaschutzabkommen notwendigen Schutzanspruchs im Umfang einer Jahresemission (derzeit ca. 1.100 Mio. t CO₂ Äq.) zu viel emittiert haben wird.

Dies ist nicht hinnehmbar gemessen an dem finalen CO₂-Budget:

Der aktuelle IPCC Bericht SR15 quantifiziert das globale Budget ab 2018 mit 580.000 Mio. t CO₂ Äq. für einen globalen Emissionspfad, der das 1,5 °C Ziel noch einhalten kann (nur mit 50%iger Sicherheit). Gemessen daran sind 1.100 Mio. t CO₂ Äq. keinesfalls unerheblich sondern können eine erhebliche Klimawirkung entfalten. Jede zusätzliche Tonne CO₂ verursacht auch zusätzliche Erwärmung, dies ist unstrittig.

Auch die Beklagte selbst geht in ihrem Klimaschutzplan 2050 von einem (finalen) Budget aus, das in Deutschland bis 2050 noch zur Verfügung steht. Dieses Budget lässt sich anhand des vorgegeben Emissionspfads mit den Zwischenzielen für 2020 und 2030 berechnen und beträgt von 2010 bis 2050 ca. 20.000 Mio. t CO₂ Äq. Hiervon würden durch die Nichteinhaltung des 2020-Ziels fast 5% überemittiert. Dies wird durch die folgende Grafik (Abb. 1) nochmals verdeutlicht:



Quelle (erneut): NewClimateInstitute, Prof. Dr. Niklas Höhne, Oktober 2018

Der dunkelblaue Strich kennzeichnet die Emissionsentwicklung in Deutschland seit 2010. Der Orange aufgetragene, durchgezogene Strich ist der eigentlich mit den Zwischenzielen vorgesehene Emissionspfad, der gestrichelte der „neue Zielpfad“ aufgrund der tatsächlichen Entwicklung. Der hellblaue Bereich stellt das von der Beklagten selbst gesetzte bundesdeutsche Budget dar, und der orange eingefärbte die „Überemission“ bis 2030.

Dabei bleibt zunächst unberücksichtigt, dass diese 20.000 Mio t CO₂ Äq. als verbleibendes Budget für Deutschland sich an einem Temperaturziel von 2°C und nicht an 1,5° orientiert und dass der IPCC deutlich gemacht hat, dass gerade vor 2030 die Klimaschutzwirksamkeit der nationalen Ziele noch gesteigert werden muss.

f) Erreichbarkeit des 40%-Ziels

Die Kläger können erst zu diesem Zeitpunkt die begehrte Feststellung geltend machen, weil erst auf Grundlage des Klimaschutzprogramm 2017 (veröffentlicht im Juni 2018) feststeht, dass die Beklagte den Klimaschutzplan nicht selbstständig fortschreibt. Dennoch ist das Ziel faktisch noch erreichbar, dies gilt umso mehr für den Klagantrag zu 2).

Schon zum Zeitpunkt des Kabinettsbeschluss im Dezember 2014 war deutlich, dass diese erhebliche Erfüllungslücke von ca. 8% oder absolut 62 bis 78 Mio. t

CO₂ Äq. besteht. Das Aktionsprogramm schrieb daher die seit 2007 bestehende Planung fort und enthielt weitere Maßnahmen:

„Um das 40-Prozent-Ziel zu erreichen, sind also in jedem Falle erhebliche zusätzliche Anstrengungen in allen Sektoren und von allen Akteuren erforderlich. Dies wird mit diesem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 unter Einbeziehung aller relevanten Sektoren auf den Weg gebracht.“

(Anlage K8, S.12)

Das Aktionsprogramm enthält verschiedene Maßnahmenübersichten, diese hier wird zur Illustration einkopiert (Anlage K8, S. 26).

Tabelle 5: Beiträge der zentralen politischen Maßnahmen zum Erreichen des 40-Prozent-Ziels

Zentrale politische Maßnahmen	Beitrag zur Treibhausgas-Emissionsminderung (Mio. t CO ₂ -Äq.)
Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) (ohne Maßnahmen im Verkehrssektor)	circa 25 bis 30 Mio. t (einschließlich Energieeffizienz Gebäude)
Strategie „Klimafreundliches Bauen und Wohnen“ (enthält gebäudespezifische NAPE-Maßnahmen, siehe Kapitel 4.5.2)*	Gesamt ca. 5,7 bis 10 Mio. t (davon 1,5 bis 4,7 Mio. t zusätzlich zu NAPE)
Maßnahmen im Verkehrssektor	circa 7 bis 10 Mio. t
Minderung von nicht energiebedingten Emissionen in den Sektoren:	
→ Industrie, GHD und Abfallwirtschaft	3 bis 7,7 Mio. t
→ Landwirtschaft	3,6 Mio. t
Reform des Emissionshandels	Abhängig von Ausgestaltung auf EU-Ebene
Weitere Maßnahmen, insbesondere im Stromsektor	22 Mio. t
Gesamt:	62 bis 78 Mio. t

Quelle: eigene Darstellung

Auch seitdem wurden, u.a. für den Klimaschutzplan 2050 (Anlage K11), weitere Maßnahmen erarbeitet, die auch kurzfristig greifen können, wie etwa ein Tempolimit auf Bundesstraßen und Autobahnen oder Subventionen im Bereich des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs. Hierzu findet sich eine umfangreiche Dokumentation auf dem Internetauftritt des Bundesumweltministeriums:

<https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>

und es wird davon ausgegangen, dass die Beklagte nicht bestreitet dass Maßnahmen faktisch ergriffen werden können. Für die vorliegende Klage ist nicht relevant, welche Maßnahmenbereiche konkret welche Minderungen erbracht haben oder erbringen können.

Dass die Beklagte den Aktionsplan Klimaschutz 2020 aber tatsächlich fortschreibt und fortschreiben kann und sich in der Vergangenheit sogar entschieden hat, dies nicht in vollem Umfang im Verhältnis zur Erfüllungslücke zu tun, illustrieren die in der oben übernommenen Liste enthaltenen „weiteren Maßnahmen“ im Stromsektor in Höhe von 22 Mio. t CO₂ Äq.

Diese wurden nur teilweise umgesetzt und zwar u.a. mit einer Änderung des EnWG, die zur Stilllegung einiger älterer Blöcke von Braunkohlekraftwerken führte.

Vgl. dazu *Stäsche*, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik, EnWZ 2016, 400

Stäsche beschreibt anschaulich die weiteren politischen Prozesse um die Realisierung dieser zusätzlichen 22 Mio. t CO₂ Äq und die Aufteilung auf Verursacher, aufgenommen im Klimaschutzbericht 2015. Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz) ist zum 30. Juli 2016 vollständig in Kraft getreten. Das EnWG enthält nun unter ausdrücklicher Inbezugnahme der Klimaziele die Netzreserve (§13d EnWG), die Kapazitätsreserve (§13e), die Sicherheitsbereitschaft von Braunkohlekraftwerken (§13g) und Netzstabilitätsanlagen (§13k). Die 22 Mio. t CO₂ Äq. werden bei weitem nicht erreicht, sondern wohl eher 12,5 Mio. t CO₂ Äq. (vgl. § 13g Abs. 8 EnWG). Sowohl § 13g Abs. 1 als auch die Gesetzesbegründung verweist zur Rechtfertigung in die Rechtspositionen der Betreiber ausdrücklich auf das Klimaschutzziel 2020.

Vgl. Drucksache 18/7317 vom 20.01.2016 Deutscher Bundestag

Die Beklagte hat sich also zur Fortschreibung der Ziellücke entschieden.

Dass das Ziel auch weiterhin erreichbar ist und zwar ohne relevante Einbußen für die Versorgungssicherheit oder die deutsche Bevölkerung, zeigen inzwischen mehrere Studien und wird auch durch die Beklagte nicht substantiiert bestritten.

Im Klimaschutzbericht 2016 (vom 1.12.2016, dort S. 16)

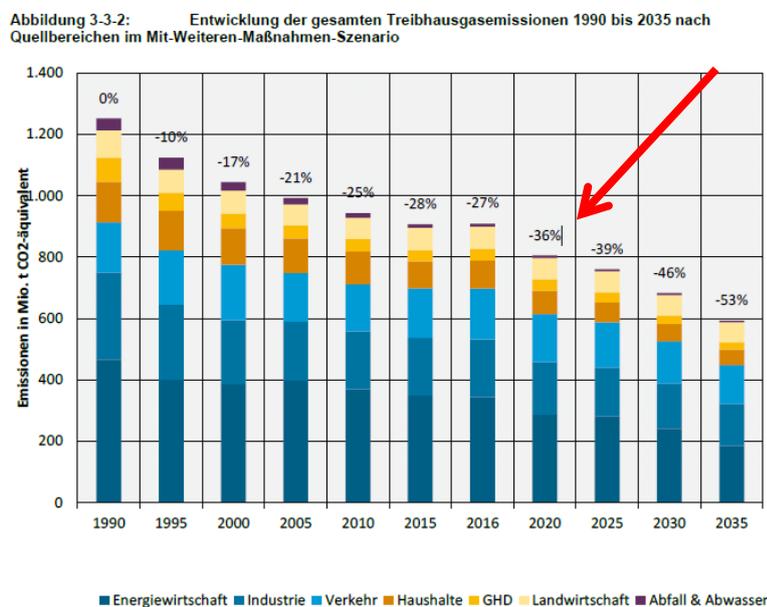
abrufbar auf: <https://www.bmu.de/publikation/klimaschutzbericht-2016/>

erklärte die Beklagte selbst noch:

[Mit Maßnahmen] „ergibt sich ein möglicher Korridor der Emissionsminderung in 2020 zwischen einer Minderung um 37 Prozent (höheres

Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig höheren Brennstoffpreisen) und einer Minderung um 40,4 Prozent (niedrigeres Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig niedrigerem Stromexportsaldo). Damit wird auch deutlich, dass ein Erreichen des 40-Prozent-Ziel nach wie vor möglich ist“.

Im Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K10**) findet sich eine solche Äußerung direkt nicht mehr, da er nur die bislang beschlossenen Maßnahmen („mit Maßnahmen Szenario“) und das sog. Szenario „mit weiteren Maßnahmen“ beschreibt, das weitere mögliche, effektive Maßnahmen aber eben nicht enthält. Selbst mit diesen noch nicht in Gang gesetzten Maßnahmen schließt sich die Lücke nur auf 36% wie diese Abbildung aus Anlage K10 zeigt:



Auf Grundlage aktueller Gutachten ist davon auszugehen, dass das Ziel weiterhin erreichbar ist. Eine vom Kläger zu 14) in Auftrag gegebene Studie des Fraunhofer - Instituts für Energiewirtschaft und Energiesystemtechnik (Fraunhofer IEE) beweist, dass die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 faktisch noch möglich ist.

Die Studie stellt dar, dass geeignete Maßnahmen im Energiesektor den gesamten CO₂-Austoß im Verhältnis zum Basisjahr 2020 um 40% reduzieren können (Fraunhofer Institut, Wie Deutschland sein Klimaziel noch erreichen kann Teilergebnisse eines 1,5 °C-Szenarios, August 2018):

Anlage K13

Darunter fällt u.a. der Ausstieg aus der Kohleverstromung, aber auch andere Maßnahmen sind nicht ausgeschlossen, werden nur in dieser Studie nicht detailliert untersucht.

III. Objektives Recht: rechtliche Einordnung des Klimaschutzziels 2020

Das Klimaschutzziel 2020, das seit 2007 besteht und nunmehr in Gestalt des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 (**Anlage K9**), Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014, gilt und umgesetzt werden soll, ist ein rechtlich verbindlicher Rechtsakt der Beklagten. Es handelt sich um rechtlich verbindliches Innenrecht, dem Außenwirkung zukommt und damit um objektives Recht. Daher ist die Beklagte nicht befugt, das 2020-Ziel einseitig aufzugeben.

Im Folgenden wird das Klimaschutzziels 2020 rechtlich eingeordnet.

1. Rechtsnatur: justizialer Rechtsakt mit Bindungswirkung

Zunächst ist die Rechtsnatur des Klimaschutzziels 2020 zu klären.

Das Klimaschutzziel 2020 ist keine rein politische Absichtserklärung, die einer gerichtlichen Überprüfung unzugänglich wäre. Es handelt sich vielmehr (wie sogleich aufgezeigt wird) um einen justiziablen Rechtsakt der Beklagten im Sinne einer internen Verwaltungsvorschrift.

(aa) Kabinettsbeschluss

Der Rechtscharakter des Klimaschutzziels 2020 folgt zunächst aus der unstrittigen Tatsache, dass es Gegenstand mehrerer Kabinettsbeschlüsse nach §§ 15 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) war und ist.

Nach § 15 Abs. 1 GOBReg sind der Bundesregierung zur Beratung und Beschlussfassung alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung zu unterbreiten. Der in § 15 a GOBReg aufgelistete Katalog von Angelegenheiten ist nicht abschließend („insbesondere“). Vielmehr gilt § 15 GOBReg als Ausdruck des Kollegialprinzips als eines der Organisationsprinzipien der Bundesregierung. Die Beschlüsse dienen einer effektiven, aber auch vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Bundesregierung (Bundeskanzler und Ministern). Aus diesem Grund haben Beschlüsse der Bundesregierung nicht nur politische, sondern rechtliche Bindungswirkung für ihre Mitglieder.

Das Kabinett ist ein eigenständiges Beschlussorgan, das verbindliche Rechtsakte zu setzen vermag, die für die einzelnen Mitglieder der Bundesregierung verbindlich sind.

Siehe mit weiteren Nachweisen: *Busse*, in: Nomos Bundesrecht, Erläuterungen, Geschäftsordnung Bundesregierung, 3. Online-Auflage 2018, GOBReg § 15 Rn. 5.

Zwar ist die Reichweite der Bindungswirkung von Kabinettsbeschlüssen im Einzelnen streitig. So wird vertreten, dass Kabinettsbeschlüsse generell nur politische, nicht aber rechtliche Bindung entfalten könnten.

Nierhaus, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 65 Rn. 31.

Diese Auffassung versucht allerdings vor allem, das Spannungsverhältnis zwischen dem Parlament als Legislative und der Richtlinien- und Ressortkompetenz von Kanzler bzw. Ministern als Exekutive in Ausgleich zu bringen. Bei einer rein internen Betrachtung für das Kabinett ist die Wirkung eines Kabinettsbeschlusses einer Bundesregierung mit Blick auf Art 65 S. 3 GG als verbindlicher Staatsakt mit Innenwirkung zu qualifizieren. Der Beschluss konkretisiert die Richtlinien der Politik i.S.d. Art. 65 GG, welche als Staatsakt mit reiner Innenwirkung ihrer Rechtswirkung nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungsverordnungen zugeordnet werden.

Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, 83. EL April 2018, Art. 65 Rn. 18.

Daher ist der Auffassung zu folgen, dass Kabinettsbeschlüsse nach § 15 GOBReg verbindliche Rechtsakte der Bundesregierung als Beschlussorgan sind, die die Regierungsmitglieder in ihrem Ressorthandeln binden.

Busse, in: Nomos Bundesrecht, Erläuterungen, Geschäftsordnung Bundesregierung, 3. Online-Auflage 2018, GOBReg § 15 Rn. 3, 5.

Ungeachtet der Bindungswirkung ist aber ohnehin unstrittig, dass es sich bei den Beschlüssen um einen Regierungsakt handelt. Regierungsakte werden ganz überwiegend - unabhängig von dem Vorliegen einer Bindungswirkung bzw. Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO - nicht zu den justizfreien Hoheitsakten gezählt.

Schenke/Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 23. Auflage 2017, § 40 Rn. 5b.

Denn sämtliche Staatsakte unterliegen der Rechtsbindung, was für Regierungsakte als staatsleitende Akte (insb. der Regierung im organisatorischen Sinne, der Minister oder des Parlaments) ebenfalls gilt. Damit bewegen sich Regierungsakte nicht in einem rechtlich unzugänglichen Bereich rein politischer Gestaltung.

Siehe *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Großkommentar, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 177; *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Kommentar, Band I, 34. EL Mai 2018, § 40 Rn. 97, 118.

(bb) Klimaschutzziel: verpflichtender Programmplan als Handlungsform der Verwaltung

Darüber hinaus stellt das Klimaschutzziel 2020 in seiner Gesamtheit – also vom ersten Beschluss 2007 bis zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – einen Rechtsakt der Beklagten dar. Es handelt sich um ein Klimaschutz- bzw. Umweltprogramm wie sie die verschiedenen Bundesregierungen als Ausfluss der Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG seit Jahrzehnten aufstellen (Nachhaltigkeitsstrategien, Umweltpolitikpläne, CO₂-Reduzierungspläne usw.). Klimaschutzprogramme sind Handlungsformen der Verwaltung und als solche den Programmplänen bzw. Lenkungsplänen zuzuordnen. Sie dienen primär der Steuerung und binden den Plangeber im Rahmen festgelegter Strategie bzw. Zielsetzung.

Siehe grundlegend: *Köck*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage 2012, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, § 37 Rn. 82 ff.

Als staatsleitende Regierungsplanung im Sinne einer Ziel- bzw. Aufgabenplanung sind Pläne exekutive Lenkungsvorgaben anhand derer konkretisierende Maßnahmenkataloge erarbeitet werden und sind in der Regel legislativen Prozessen vorgeschaltet. Programmpläne bewegen sich nicht im rechtsfreien Raum, sondern sind, wie jede staatliche Handlung, verfassungsrechtlichen Grundprinzipien unterworfen.

Vergl. *Köck*, Rechtsfragen zur Umweltzielplanung, NuR 1997, 528, 534.

Es handelt sich bei dem Klimaschutzziel 2020 mit den jeweils ebenfalls in Kabinettsbeschlüssen enthaltenen Maßnahmenprogrammen daher um einen Programmplan, dessen Rechtsnatur einer internen Verwaltungsvorschrift ähnelt

und für den Plangeber (Kabinett) (mindestens) interne Rechtsbindung entfaltet. Das Klimaschutzziel 2020 ist ein Rechtsakt der Bundesregierung, der die einzelnen Fachressorts bzw. Bundesministerien im Sinne einer Zielvorgabe bindet. Auf Basis der Zielvorgabe (40%-Ziel) werden Maßnahmen in den unterschiedlichen Ministerien ausgearbeitet, darüber erneut ein Beschluss herbeigeführt und dann ggf. Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Die Handlungspflicht trifft damit die Beklagte.

Diese Rechtsfolge wird für den Klimaschutzplan 2050 (**Anlage K11**) nun auch explizit angenommen. Es handele sich bei dem Klimaschutzplan 2050 um einen Rechtsakt der Bundesregierung, der die einzelnen Fachressorts, die Bundesministerien, binde.

Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich, NVwZ 2017, 1574, 1578; *ders.*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581.

An dem Klimaschutzplan 2050 (**Anlage K11**) ist (und fühlt sich) die Beklagte unstreitig gebunden. Nichts anderes kann für das Klimaschutzziel 2020 gelten, das als offizielles Zwischenziel für die Klimaschutzziele 2030 und 2050 gilt. Dies ist im Klimaschutzplan 2050 ausdrücklich aufgenommen. Zusammenfassend handelt es sich bei dem Klimaschutzziel 2020 daher um einen justiziablen Rechtsakt mit Bindungswirkung.

2. Vollzugsverpflichtung des Klimaschutzziels 2020 durch Selbstverpflichtung (Außenwirkung)

Die Beklagte (Bundesregierung) ist an das Ziel und den geltenden Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 gebunden und muss dieses fortschreiben und geeignete Mittel vorlegen, um das 40%-Ziel noch erreichen zu können. Das Klimaschutzziel 2020 entfaltet insofern Außenwirkung, als dass die Beklagte nicht (mehr) befugt ist, dessen Umsetzung aufzugeben.

Denn die Beklagte hat durch das Klimaschutzziel 2020 ein verbindliches Emissionsniveau für das Jahr 2020 festgesetzt und ist dadurch ihren staatlichen Schutzpflichten nach Art. 2 Abs. 2 und 20a GG nachgekommen. Sie hat dieses Schutzniveau über 11 Jahr verfolgt, wiederholt Maßnahmen ergriffen, um es zu erreichen und es zugleich als Grundlage für Gesetzesvorhaben und Grundrechtseingriffe herangezogen (siehe im Einzelnen sogleich).

Aus diesem Grund stellt das Klimaschutzziel 2020 eine verhaltenslegende Regel für die Beklagte, mithin eine Handlungsdirektive dar, die sie in der ansonsten (politischen) Freiheit beschränkt.

Eine solche (indirekte) rechtliche Bindungswirkung kann bereits bei Entscheidungen eintreten, bei denen eine besonders hohe Erwartung an der rechtlichen Umsetzung besteht. Diese Erwartung besteht regelmäßig bei Entscheidungen, aus denen besonders hohe, weitreichende Konsequenzen folgen und/oder an denen Dritte ihr Verhalten ebenfalls ausrichten. Je konkreter eine Zielsetzung formuliert wird, desto höher ist deren Grad an Bindung. Aus diesem Grund wird bereits dem europäischen Klimaschutzziel 2020 eine verhaltenslenkende (indirekte) rechtliche Bindung zugesprochen.

Stäsche, Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat, NuR 2014, 246, 251.

Nichts anderes kann für das Klimaschutzziel 2020 der Beklagten gelten, zumal es bereits zu Umsetzungsmaßnahmen und damit zu einer behördenexternen Handlung kam. Im Einzelnen:

(a) Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung

Ein Rechtsakt entfaltet grundsätzlich dann Außenwirkung, wenn er dazu geeignet ist, die rechtliche Stellung einer oder mehrerer Personen zu regeln und damit dessen Rechte- und/oder Pflichtenkreis berührt.

Dies ist beim Klimaschutzziel 2020 der Fall. Dabei bleibt auch diesseits anerkannt, dass einzelne Beschlüsse der Beklagten als internes Verwaltungshandeln zumindest im Grundsatz keine Außenwirkung entfalten, ihnen mithin keine gesetzesgleiche Außenwirkung gegenüber Bürgern, Unternehmen und Gerichten zukommt (so auch explizit zum Klimaschutzplan 2050 vertreten von *Saurer*, a.a.O.). Hingegen ist die Auffassung, dass das Klimaschutzziel 2020 in seiner rechtlichen Gesamtheit und konkreten Ausgestaltung für die Beklagte überhaupt keine bindende Außenwirkung entfaltet, nicht vertretbar.

Die Außenwirkung des Klimaschutzziels 2020 resultiert aus den allgemeinen Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung und aus Vertrauensschutz aus tatsächlichem Handeln. Normative Grundlage der Selbstbindung ist vor allem der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Zudem kann sich eine Selbstbindung aufgrund des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzprinzips ergeben.

Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 9. Auflage 2018, § 40 Rn. 104.

Es ist im Schrifttum und in der Rechtsprechung anerkannt, dass durch schlichtes Verwaltungshandeln in Form von Verwaltungsvorschriften und Regierungsakten im Einzelfall unmittelbar Außenwirkung erreicht werden kann, insbesondere, wenn die fragliche Verwaltungsvorschrift schützende Wirkung entfaltet. Diese kann durch Vertrauenstatbestände, höherrangiges Recht oder Unionsrecht geschaffen werden. In diesen Fällen hat der unmittelbar betroffene Einzelne im Wege der allgemeinen Leistungsklage die nationalen Behörden unter Aufsicht der Gerichte dazu zu bringen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen um ihrer (formal bindenden) Schutzpflicht aus der Verwaltungsvorschrift gerecht zu werden.

Siehe dazu auch die sog. Luftreinhalteurteile; Luftreinhaltepläne sind ebenfalls interne Aktionspläne, siehe ausdrücklich VG Wiesbaden Urt. v. 10.10.2011 – 4 K 757/11, -juris, Rn. 52 mwN.

Zur Umsetzungspflicht siehe auch VG Berlin, Urteil vom 09.10.2018, Az. 10 K 207.16 zum Berliner Luftreinhalteplan – noch nicht veröffentlicht.

Hierbei gilt, dass Vertrauensschutz zur Selbstbindung der Verwaltung führen kann, z.B. bei publizierten und/oder praktizierten Verwaltungsvorschriften. Der rechtsstaatliche Vertrauensschutz gilt schließlich auch für informales Verwaltungshandeln und kann zu einem Mindestmaß an Verbindlichkeit und damit auch zu einer Selbstbindung der Verwaltung führen.

vergl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 83. EL April 2018, Art. 20 GG Rn. 99,100.

Darüber hinaus wird im Schrifttum die generelle unmittelbare Außenwirkung spezifischer Verwaltungsvorschriften diskutiert. Dies soll für solche Verwaltungsvorschriften gelten, die den materiellen Gehalt der Gesetze weiterentwickeln, vervollständigen, verfeinern und ergänzen.

Siehe hierzu zusammenfassend: *Saurer*, Die neueren Theorien zur Normkategorie der Verwaltungsvorschriften, VerwArchiv 97 (2016), S. 249, 254.

Auch wenn die mittelbare Außenwirkung nicht mit der von formellen Gesetzen identisch sein kann, weil andernfalls Art. 80 GG umgangen würde, liegt die

Außenwirkung solcher Verwaltungsvorschriften in ihrer spezifischen, verfassungsrechtlichen Wirkungsweise (z.B. normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften).

Vergl. *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 23. Auflage 2017, § 114 Rn. 42

Saurer stellt auf Grundlage der dogmatischen Herleitung für eine Außenwirkung durch die Selbstbindung der Verwaltung nach Art. 3 GG fest, dass Grundlage des Gleichbehandlungsanspruchs weniger die Verwaltungsvorschrift selbst, als vielmehr die verwaltungsbehördliche *Praxis* ist. Hinter der Theorie der Selbstbindung der Verwaltung steht die generelle Selbststrukturierung des Verwaltungshandelns gegenüber Grundrechtsträgern und weniger die (formale) Rechtswirkung von Verwaltungsvorschriften.

Saurer, a.a.O., VerwArchiv 2016, 249, 263.

Dieser Grundsatz gilt für alle Verwaltungsvorschriften.

In Bezug auf Klimaschutzprogramme wird daher vertreten, dass es grundsätzlich keinen einklagbaren Anspruch auf Planbefolgung gibt, dennoch aber Strategien, Aktionsprogramme und Konzepte Vertrauen nach außen durch ausgeübte Verwaltungspraxis setzen können.

Köck, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage 2012, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, § 37 Rn 83.

Unabhängig von der Frage, unter welchen Voraussetzungen Pläne des Umweltschutzes von der Verwaltung wieder verworfen werden können, ist wie bei Luftreinhalteplänen – deren Außenwirkung zunächst verneint wurde – aber immer zu prüfen, welche *spezifische Schutzfunktionen dem Plan für den Bürger* zukommt und ob dieser als prioritäres Instrument zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes oder anderer Grundrechte dient.

Vergl. *Köck*, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage 2012, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, § 37 Rn 119.

Denn im Verhältnis zum Bürger schließt die Tatsache, dass sich für ihn aus einem **Luftreinhalte- bzw. Aktionsplan** keine unmittelbaren Pflichten ergeben, nicht aus, dass er durch den Plan gleichwohl berechtigt werden könnte.

So wurde die Einklagbarkeit von Luftreinhalteplänen bereits 2006 bejaht von *Sparwasser*, Luftqualitätsplanung zur Einhaltung der EU-Grenzwerte - Vollzugsdefizite und ihre Rechtsfolgen, NVwZ 2006, 3691 371.

Ein genereller Ausschluss von Verwaltungsselbstbindung und rechtsstaatlichem Vertrauenstatbestand kann demnach auch bei Plänen und Programmen, wie dem Klimaschutzziel 2020 mit dem umzusetzenden Programm seit 2007, eben nicht angenommen werden.

Bei der Frage der Reichweite der Außen- bzw. Bindungswirkung ist vielmehr auf das konkrete Verwaltungshandeln und die (von höherrangigen Normen gesetzte) Zielsetzung abzustellen. Hierbei ist das Verwaltungshandeln in seiner Gesamtheit zu beurteilen. Hierzu wird die beantragte Akteneinsicht ggf. weitere Einblicke ermöglichen.

Zu betrachten sind sowohl interne (Verwaltungs-)Vorgänge wie auch das externe Auftreten, mithin öffentliche und wiederholte Kundgabe und Publizierung durch Vertreter der Exekutive. Dabei ist zu prüfen, welche Handlungspraktiken vorgenommen wurden, wie das Verwaltungshandeln bei objektiver Betrachtung aufgefasst werden durfte und welche vertretbaren Erwartungen bei den Bürgern geweckt wurden, sodass diese mit der Beibehaltung eines spezifischen Verwaltungsvorgehen weiterhin rechnen durften. Auch die Einwirkung von höherrangigem Völker-, Unions- oder Grundrechten ist zu beachten.

Diese Gesamtbetrachtung gilt insbesondere bei Plänen, denen häufig eine Rechtsnatur *sui generis* zugeordnet wird und bei denen es die rechtlich gebundenen von den gestaltenden Elementen zu differenzieren gilt.

Vergl. *Ossenbühl*, 40 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Bewahrung und Fortentwicklung des Rechtsstaates, DVBl, 1993, 757

(b) Bedeutung des Klimaschutzziels 2020 aus verfassungsrechtlicher Perspektive

Bei dieser Gesamtbetrachtung ist insbesondere auf den verfassungsrechtlichen Kontext von Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung einzugehen. Die rechtliche Tragweite des Klimaschutzziels 2020 wird deutlich, wenn die Klimaschutzpolitik Deutschlands in seiner Gesamtheit betrachtet wird. Denn Deutschland hat alle seine international und oder europarechtlich verbindlichen Klimaschutzziele (Kyoto Protokoll 2008-2012, 2020, 2030, 2050) ausnahmslos

durch Umweltzielprogramme, meist in Form von Regierungsbeschlüssen, umgesetzt.

Dabei trifft den Staat eine Handlungspflicht zum Klimaschutz aus Artikel 2 Abs. 2 und 20a GG. Weil dieser nur durch Kabinettsbeschlüsse nachgekommen wird, haben die Kabinettsbeschlüsse der Bundesregierungen zum Klimaschutz besondere verfassungsrechtliche Tragweite.

(aa) Verfassungsrechtlicher Handlungsauftrag

Es ist unstrittig, dass die Bundesrepublik Deutschland eine unbedingte Handlungspflicht zum Klimaschutz aus Art. 2 Abs. 2 und 20a GG trifft - unabhängig von völkerrechtlichen und europarechtlichen Verpflichtungen.

Nach Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Aus der allgemeinen Kommentierung zu Art. 20a GG ist zu entnehmen, dass Art. 20a GG eine objektive Verpflichtung des Staates normiert, keinen unverbindlichen Programmsatz.

Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 20a, Rn. 12ff.

Die Verpflichtung des Staates ist eindeutig, lediglich die Zielverwirklichung ist in das gesetzgeberische Ermessen gestellt, wobei die Definition des minimalen Schutzniveaus umstritten ist. Art. 20a GG ist tätigkeitsbezogen und beschreibt eine staatliche Aufgabe.

Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere sind dabei konkrete Schutzobjekte, und die Verpflichtung des Staates besteht in erster Linie darin, Beeinträchtigungen dieser Schutzobjekte zu unterlassen bzw. abzuwehren. Insofern gleicht die Struktur der Norm der von Grundrechten. Dabei trifft den Staat eine Zukunftsverantwortung. Hinsichtlich der rechtlichen Bewertung der Belastung von Umweltgütern mit Schadstoffen darf nicht nur auf die aktuellen Auswirkungen abgestellt werden, sondern auf die Akkumulation der Schadstoffbelastung über Jahre. An die Regierung richtet sich der Auftrag des Art. 20a im Hinblick auf Gesetzesinitiativen und ihre Vorbereitung einschließlich der umfassenden Umweltbeobachtung und auch im Hinblick auf Initiativen im Rahmen der Europäischen Union sowie auf der Ebene des Völkerrechts.

Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 20a, Rn. 20, 32, 62.

Grundsätzlich wird durch Art. 20a GG der Umweltschutz dem Gesetzgeber überantwortet, weshalb diesem eine Handlungspflicht und die Definition angemessenen Schutzniveaus obliegen.

Gärditz, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 86. EL. April 2018, GG, Art. 20a Rn. 53.

(bb) Gesetzgeberisches Unterlassen

Dies ist im Hinblick auf den Klimaschutz bis zum heutigen Tage nicht geschehen. Vielmehr wird auf Bundesebene die aktive Handlungspflicht aus 20a GG lediglich durch Regierungshandlung in Form von Klimaschutzprogrammen bzw. Kabinettsbeschlüssen und erst auf dieser Grundlage auch teilweise durch spezielle Gesetze umgesetzt. Letztere definieren aber gerade nicht das Schutzniveau bzw. das Ziel. Aus diesem Grund kommt den Klimaschutzziele der Bundesregierung bzw. ihren Kabinettsbeschlüssen zum Klimaschutz besondere verfassungsrechtliche Relevanz zu.

Diese Klimaschutzpraxis des Bundes wurde und wird im Schrifttum kritisch diskutiert. *Köck* stellte bereits 1997 grundlegend fest, dass die politische Umweltzielplanung in Deutschland auf Bundesebene im Wesentlichen außerhalb der formalen Gesetzgebung stattfand, nämlich im Bereich der sog. politischen oder staatsleitenden Planung als Ziel- bzw. Aufgabenplanung, die sich nicht in einem rechtsfreien Raum bewegt, sondern durch das Verfassungsrecht gesteuert wird. Über die sich hieraus ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie die Frage, ob die politische Umweltzielplanung einer gesetzlichen Grundlage bedarf, wurde bereits in den siebziger Jahren diskutiert.

Siehe mit Nachweisen *Köck*, Rechtsfragen der Umweltzielplanung, NuR 1997, 528, 534; *Köck*, Umweltqualitätsziele und Umweltrecht, ZuR 1997, 79, 87.

Zunächst gilt als eindeutig, dass eine staatliche Handlungspflicht besteht, wonach die Schutzpflichten des Staates es gebieten, dass der Staat eine kontinuierliche Umweltaufgaben- und Zielplanung vorzunehmen hat. Diese Pflicht verlangt nicht nur eine Aufgaben- und Zielplanung für den kontinuierlichen Umweltschutz, sondern auch eine regeldurchsetzende Handlungsbefugnis (*Köck*, NuR 1997, 528, 534, mwN).

Ferner argumentiert *Köck*, dass für die Festlegung von Umweltzielen im Rahmen des politischen Zielplanungsprozesses eine gesetzliche Grundlage zwar grundsätzlich nicht erforderlich sei. Bei nationalen Umweltplänen könne aber ein formelles Gesetz notwendig werden, schon wegen der staatspolitischen

Bedeutung und da mittelbare Grundrechtseingriffe zu erwarten seien, insbesondere bei der sich selbstverpflichtenden Wirtschaft oder auch durch Dritte (wie Konsumenten), die negativ von der Umsetzung staatlicher Umweltziele betroffen sein könnten. Die Festlegung von Umweltzielen könne dann auch grundrechtlichen Eingriffscharakter haben, wenn sie final auf die Lenkungswirkung im Hinblick auf grundrechtsspezifische Belastungen gerichtet ist. Schließlich könnten staatliche Zielfestlegungen auch ohne vollziehende Verpflichtungserklärung faktische Außenwirkung entfalten, wenn diese wie regelnde Anordnungen auf eine Signalwirkung beim Bürger gerichtet sind.

Köck a.a.O, 535, 536.

Tatsächlich ist es mit der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG – wonach die Legislative grundlegende normative Bereiche der Grundrechtsausübung selbst bestimmen muss – kaum vereinbar, dass Zielfestlegung zum Klimaschutz und die Auswahl der Instrumente, die zur Erreichung dieses Ziels dienen, in der alleinigen Disposition der Regierung und damit der Exekutive stehen sollen.

Ähnlich, *Winkler*, in: Klimaschutzrecht: völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, S.225, 226, mwN.

Indem aber der Staat seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung eines effektiven Schutzkonzepts zum Schutz vor globalen Klimaänderungen, wie unter Punkt I. dargelegt, lediglich durch Beschluss von Reduktionszielen und Maßnahmenprogrammen auf Ebene von Kabinettsbeschlüssen nachkommt, erhalten das Ziel und die Klimaschutzprogramme der Beklagten im Umkehrschluss verfassungsrechtliche Bedeutung. Daraus wird richtigerweise gefolgert, dass in einer Weigerung der Bundesregierung, weitere Reduktionsziele für die Zukunft festzulegen, eine verfassungsrechtlich unzulässige Unterschreitung des Schutzauftrages aus Art. 20a GG durch Unterlassen zu sehen ist.

So auch *Winkler*, in: Klimaschutzrecht: völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, S. 124.

Dies hat notwendigerweise zur Folge, dass die Frage des verbindlichen Vollzugs des Klimaschutzziels 2020 ebenfalls im verfassungsrechtlichen Licht zu beantworten ist. Indem die Beklagte den Vollzug des Klimaschutzziels 2020 ohne triftigen Grund, neue Zielvorgaben oder gar durch förmliches Gesetz auf-

gibt, liegt darin ein verfassungsrechtlich bedenkliches Unterlassen im Hinblick auf die Erfüllung der Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG, das daher auch dazu geeignet ist, die Grundrechtsposition von Bürgern zu beeinflussen.

(c) Bindungswirkung für das Bundeskabinett

Legt man die dargestellten Grundsätze (aa) und verfassungsrechtlichen Überlegungen (bb) bei der Prüfung der Bindungswirkung des Klimaschutzziels 2020 zu Grunde, ergibt sich ein eindeutiges Bild der rechtlichen Bindung auch nach Außen.

(aa) Außenwirkung kraft Wirkungsweise:

Ähnlich wie bei normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften ist dem Klimaschutzziel 2020 bereits kraft Wirkungsweise eine unmittelbare Außenwirkung zuzusprechen. Denn das Klimaschutzziel 2020 mit dem umzusetzenden Programm entwickelt und konkretisiert den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag des Staates aus Art. 2 Abs. 2 und 20a GG sowie die europarechtlichen Klimaschutzziele, insbesondere die Entscheidung 406/2009/EG.

Die Bindungswirkung kann demnach bei verfassungsrechtlicher Betrachtung für die Exekutive nicht geringer sein als die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften auf Grundlage einfachgesetzlicher Normen.

Dies ergibt sich auch aus dem eindeutigen völkerrechtlichen und europarechtlichen Kontext des Klimaschutzziels 2020.

Denn beim Klimaschutzziel 2020, das seit 2007 mit den Meseberger-Beschlüssen fortgeschrieben und weiterentwickelt wurde, handelt es sich mit der aktuellen Fassung des Aktionsprogramms aus dem Jahr 2014 (**Anlage K9**) um die eindeutige Selbstverpflichtung der Beklagten als deutscher Beitrag zur Erreichung des völkerrechtlich verbindlichen „deutlich unter °2C-Ziels“ von Paris. Dies geht nicht nur aus den oben dargestellten Zusammenhängen der historischen Entwicklung der Klimaschutzziele hervor, sondern aus der Begründung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020.

So heißt es in Anlage K9:

„Mitte des Jahrhunderts muss die globale Energieversorgung weitgehend klimaneutral sein, um die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen. Deutschland kann und muss international eine wichtige Rolle spielen und zeigen, dass Klimaschutz in einem Industrieland funktioniert, ja sogar Voraussetzung für

die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft im 21. Jahrhundert ist. Deshalb ist es erforderlich, dass wir als nächsten Schritt unser nationales Ziel erreichen, die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu mindern.“ (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, **Anlage K9**, S.9).

Das 2020-Zwischenziel wurde im Klimaschutzplan 2050 bestätigt (**Anlage K11**, s.o). Das Klimaschutzziel 2020 und das langfristige und verbindliche Ziel des Pariser Abkommens stehen demnach in unmittelbarem Zusammenhang. Bereits die Meseberger-Beschlüsse (**Anlage K7**) dienten der unmittelbaren (und überschießenden) Umsetzung der im Jahr 2007 beschlossenen Klima- und Energiepolitik des EU-Rats aus dem Jahr 2007 und schließlich auch insbesondere zur Umsetzung der Entscheidung 406/2009/EG (**Anlage K5**), also sekundärem EU-Recht zur Emissionsreduzierung in den nicht dem Emissionshandel unterfallenden Sektoren.

Deutschland ist - zumindest auf Bundesebene - diesen internationalen und unionsrechtlichen Verpflichtungen zum Klimaschutz nur mittelbar und teilweise durch den Erlass von formellen Gesetzen oder Rechtsverordnungen nachgekommen. Die Festlegung des Klimaschutzziels – also eines Schutzniveaus – und die hierzu notwendigen Maßnahmen erfolgten lediglich durch die streitgegenständlichen Regierungsakte.

Demgegenüber erfolgt die Umsetzung der internationalen Klimaschutzziele seit 2007 in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie im außereuropäischen Ausland durch Gesetze. Zu nennen ist das österreichische Klimaschutzgesetz (kurz: öKSG; „Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz, Öst. BGBl. I 2011, Nr. 106.), das sich in § 3 ausdrücklich auf die völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Verpflichtungen bezieht. Ferner finden sich Klimaschutzgesetze u.a. in der Schweiz und Großbritannien.

Vergl. *Saurer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581, 583.

(bb) Selbstbindung aus kontextueller und systemischer Betrachtung

Auch eine kontextuelle und systemische Betrachtung der Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 spricht dafür, dass nach den oben genannten Grundsätzen der für die Außenwirkung notwendige Grad an Selbstbindung erreicht wurde.

Der Vergleich zwischen den Klimaschutzgesetzen der Bundesländer und der Funktionsweise des Klimaschutzziels 2020 zeigt, dass letzterem gesetzähnliche Schutz- und Funktionswirkung zukommt:

In zahlreichen Bundesländern existieren bereits formelle Klimaschutzgesetze oder werden erarbeitet, bei denen großteils Klimaschutzziele festgelegt werden. Bei den Klimaschutzgesetzen der Bundesländer ist wiederum typisch, dass diese die Erarbeitung und Festlegung konkreter Klimaschutzinstrumente überwiegend auf die Ebene der jeweiligen Landesregierungen verlagern. Diese werden mit der Erarbeitung von Klimaschutzplänen, Klimaprogrammen oder Klimakonzepten beauftragt.

Beispiele bei *Saurer*, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581, 584.

Bei struktureller Betrachtung der gewählten Umsetzungsform auf Bundes- und Landesebene stehen die (behandelten) Landesklimagesetze der Länder in Opposition zu dem Vorgehen der Beklagten, welche (quasi direkt) die Klimaschutzziele als Handlungsdirektive in Form von Regierungsbeschlüssen umsetzte und den Weg über ein formelles Gesetz umging. Das Verwaltungsergebnis bleibt hingegen identisch, nämlich eine verpflichtende Handlungsdirektive der jeweiligen Regierungen als Teil der Exekutive.

Daher ist bei struktureller und kontextueller Betrachtung des Klimaschutzziels 2020 erkennbar, dass dem Klimaschutzziel 2020 sowie dem umzusetzenden Aktionsprogramm 2020 eine gesetzesähnliche Dimension zur Erreichung europäischer Zielvorgaben zugrunde liegt.

(cc) Bindungswirkung kraft konkreter Umsetzung – Selbstbindung als Ausfluss verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes

Die von *Köck* dargestellten rechtsstaatlichen Grenzen der Zulässigkeit von rein verwaltungsinternen Klimaschutzprogrammen sind zudem überschritten und der Verbindlichkeitsgrad, der zur Außenwirkung führt, bereits erreicht.

Die strukturelle Handlungsbindung der Beklagten an das 40%-Ziel zeigt sich nämlich nicht nur bei Betrachtung der Festlegungspraxis der Klimaschutzziele, sondern zudem bei rechtlicher Betrachtung der einzelnen Umsetzungsakte der Beklagten. Diese hat seit 2007 – also nunmehr seit 11 Jahren – kontinuierlich die in den Regierungsakten festgesetzten Maßnahmen umzusetzen versucht. Auf Grundlage des Klimaschutzziels 2020 wurden formelle Gesetze erlassen, die zu grundrechtsintensiven Eingriffen führten.

Hervorzuheben ist z.B. das Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes (sog. Strommarktgesetz), das zu umfangreichen Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und u.a. zur Einführung von § 13g EnWG „Stilllegung von Braunkohlekraftwerken“ führte (siehe hierzu bereits oben, Punkt II. Ziff. 4. f)). Die Umsetzung des nationalen Klimaschutzziels 2020 fand als Rechtfertigungselement (für den Eingriff in die Berufsfreiheit der Kraftwerksbetreiber nach Art. 12 Abs. 1 GG) sogar explizit Eingang in den Wortlaut der Norm.

In § 13g Abs. 1 heißt es:

„Als Beitrag zur Erreichung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele müssen die folgenden Erzeugungsanlagen bis zu dem genannten Kalendertag vorläufig stillgelegt werden [...]“

In der Gesetzesbegründung zum Strommarktgesetz (BT-Drs.18/7317) wird ausdrücklich auf das Klimaschutzziel 2020 als rechtfertigende Grundlage für das Strommarktgesetz und insbesondere für § 13g EnWG Bezug genommen (siehe in der Gesetzesbegründung die Seiten: 2, 3, 52, 55, 56, 59 74, 96, 101, 164).

So heißt es z.B. bei der Alternativenbetrachtung im Gesetzesentwurf:

„Alternativen zu der Grundsatzentscheidung, den Beitrag des Stromsektors für das nationale Klimaschutzziel 2020 über die Sicherheitsbereitschaft von Braunkohlekraftwerken zu erreichen, wurden im Vorfeld geprüft und zurückgestellt. Insbesondere wurden die Auswirkungen des sogenannten Klimabeitrags intensiv analysiert“ (siehe S. 55 Gesetzesentwurf). „Die Stilllegung der Braunkohlekraftwerke führt aufgrund ihrer besonderen hohen Auslastung zu substantiellen Kohlendioxideinsparungen“ (S. 101 Gesetzesbegründung).

Wie oben dargestellt (II. 4 f)), wurde das Strommarktgesetz **nach** Erlass des Aktionsplans Klimaschutz 2020 als zusätzliche Maßnahme erlassen, um das 40%-Ziel zu erreichen – allerdings nicht im erforderlichen Umfang. Der Zusammenhang zwischen Klimaschutzziel und Einschränkung der Berufsfreiheit ist aufgrund des Gesetzesvorbehalts in Art. 12 Abs. 2 GG von maßgeblicher Bedeutung. Durch die legislative Benennung des Klimaschutzziels 2020 konnte überhaupt der Eingriff in die Berufsfreiheit (der Betreiber) gerechtfertigt werden.

Hierdurch wurde das Klimaschutzziel 2020 als Zweckbestimmung von § 13g EnWG definiert, wodurch eine Positivierung der Gesetzgebungsmotive erfolgte und dieses materiell-rechtlichen Charakter annahm.

Nusser, in: Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen, Nomos 2007, B, I., S.152.

Das Klimaschutzziel 2020 erlangte hierdurch eine deutlich über ein rein politisches Ziel hinausgehende, rechtfertigende, legislative Dimension.

Für die betroffenen Kraftwerksbetreiber – aber auch für alle anderen Grundrechtsträger – wurde deutlich gemacht, dass das Klimaschutzziel 2020 der Bundesregierung in seiner ganzheitlichen Bedeutung zur Einschränkung von Grundrechten in der Lage ist und hierfür herangezogen wird.

(d) Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Das Vorstehende belegt, dass die strukturelle Vorgehensweise der Beklagten sowohl intern als auch nach außen auf die verbindliche Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 gerichtet ist. Es definiert das erlaubte Emissionsniveau.

Denn das Klimaschutzziel 2020 dient der Umsetzung der Schutzpflicht des Staates im Kontext der eigenen Verfassung sowie des Völker- und Unionsrechts, und damit höherrangigem Recht. Die Klimaschutzprogramme als Regierungsakte dienen der Umsetzung des verbindlichen 40%-Ziels – nicht zuletzt zur Umsetzung der EU-Entscheidung 406/2009/EG. Die Klimaschutzprogramme wurden öffentlich publiziert und als verbindlich beschrieben. Das Klimaschutzziel 2020 wurde 11 Jahre lang verfolgt, diente zudem Grundrechtseingriffen und fand Eingang in den Wortlaut formeller Gesetze.

Nach alledem ist nach den allgemeinen Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung und den einschlägigen Auffassungen im Schrifttum eine Außenwirkung des Klimaschutzziels 2020 anzunehmen.

Daraus ergibt sich für die Beklagte die Verpflichtung, das Klimaschutzziel 2020 weiter zu verfolgen. In dem Klimaschutzziel liegt eine verwaltungslenkende Handlungsdirektive. Die Beklagte (Bundesregierung) muss alle denkbaren Maßnahmen vorlegen und beschließen, um ihrer Tätigkeitspflicht nachzukommen. Die Handlungspflicht kann aufgrund des verfassungsrechtlichen Kontextes nur durch den demokratischen Gesetzgeber – durch Beschluss eines adäquaten Klimaschutzgesetzes – durchbrochen werden. Bis dahin liegt in der Nichteinhaltung ein Vollzugsdefizit im Sinne eines einfachen Unterlassens von Verwaltungshandeln.

IV. Zulässigkeit der Klage

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, § 40 Abs. 1 VwGO. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.

a) Rechtsstreitigkeit

Wie soeben dargelegt handelt es sich bei dem Klimaschutzziel 2020 nicht um eine rein politische Absichtserklärung, sondern um einen justiziablen Rechtsakt mit Außenwirkung der Beklagten.

b) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Es besteht kein Zweifel, dass das Klimaschutzprogramm 2020 als Regierungsakt dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist.

c) Keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit

Es handelt sich zudem um eine Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art.

Zwar handelt es sich bei der Bundesregierung auch um ein Verfassungsorgan, in dieser Rechtsstreitigkeit wird die Beklagte allerdings in ihrer Funktion als Teil der Exekutive verpflichtet. Der Streitgegenstand betrifft nicht unmittelbar verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten der Beklagten. Von der Beklagten wird lediglich die Einhaltung und Umsetzung ihrer Kabinettsbeschlüsse – wie dargelegt einfaches Verwaltungshandeln – begehrt. Gegenstand des Klagebegehrens ist nicht der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines formellen Gesetzes oder sonst eines rein am Verfassungsrecht gebundenen Aktes, sondern die Feststellung, dass die Beklagte als Exekutivorgan an das bereits bestehende und beschlossene Klimaschutzprogramm gebunden ist. Der Rechtsschutzantrag richtet sich demnach gegen die Exekutive und ist deshalb verwaltungsrechtlicher und nicht verfassungsrechtlicher Art.

Vergl. BVerwG, Urteil vom 3. November 1988 - 7 C 115.86 – juris.

2. Statthaftigkeit der Klage

Die Klage ist als allgemeine Feststellungsklage statthaft, § 43 Abs. 1 VwGO. Danach kann durch die Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (hierzu sogleich).

Die Statthaftigkeit der Klage richtet sich nach dem Begehren der Kläger, § 86, 88 VwGO. Das Begehren der Kläger ist auf die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 durch Umsetzung und Fortschreibung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 (Anlage K9) gerichtet. Hierbei handelt es sich um schlichtes Verwaltungshandeln der Beklagten, deren rechtliche Verpflichtung festgestellt werden soll.

Die erhobene Feststellungsklage ist nicht nach § 43 Abs. 2 VwGO gegenüber einer Gestaltungs- oder Leistungsklage subsidiär. Eine Verpflichtungsklage scheidet schon deshalb aus, weil die Kläger nicht den Erlass eines Verwaltungsaktes begehren.

Die Kläger sind auch nicht auf die allgemeine Leistungsklage, auf schlichtes Verwaltungshandeln (Realakt) zu verweisen. Da aufgrund der vielfältigen Realisierungsmöglichkeiten für die Beklagte, das Klimaschutzziel 2020 noch zu erreichen, kein konkreter Maßnahmenantrag zu stellen ist, steht den Klägern die Feststellung der Verpflichtung offen. Für die Zulässigkeit der Feststellungsklage ist es zudem nicht erheblich, ob eine allgemeine Leistungsklage ebenfalls hätte erhoben werden können.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG ist § 43 Abs. 2 VwGO seinem Zweck entsprechend einschränkend auszulegen, so dass die Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber einer Leistungsklage bei Klagen gegen den Staat nur gilt, wenn Sonderregelungen über Fristen und Vorverfahren für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen unterlaufen würden. Dies ist hier nicht der Fall.

Vergl. BVerwG, Urteil vom 04. Juli 2002 – 2 C 13/01 –, juris, Rn. 15.

Das für die Feststellungsklage erforderliche Rechtsverhältnis besteht bei einer sich aus einem konkreten Sachverhalt ergebenden öffentlich-rechtlichen Beziehung einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache. Entscheidend für die zu einem Rechtsverhältnis verdichtete rechtliche Beziehung zwischen Personen ist das Bestehen von subjektiven Rechten oder Pflichten im wechselseitigen Verhältnis. Das Rechtsverhältnis muss hinreichend konkret sein, d. h. es muss sich auf einen hinreichend bestimmten und überschaubaren, nicht nur auf einen als möglich vorgestellten Sachverhalt beziehen. Es muss weiter streitig sein, wobei nicht erforderlich ist, dass bereits ernstliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien nachweisbar sind.

Dies ist der Fall. Streitig ist zwischen den Klägern und der Beklagten, ob Letztere dazu verpflichtet ist, das Klimaschutzziel 2020 einzuhalten und umzuset-

zen (Antrag zu 1) und bereits überemittierte Mengen von Treibhausgasen einzusparen (Antrag zu 2).

Die Frage von konkreten Handlungspflichten auf Grundlage von (internen) Verwaltungsvorschriften gilt grundsätzlich als ausreichend konkreter Sachverhalt.

Sodan, in: *Sodan/Ziekow, VwGO, Großkommentar*, 5. Auflage 2018, § 43 Rn. 14.

Da die Beklagte selbst das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 umzusetzen hat, besteht auch kein konkreteres Vollzugs- bzw. Rechtsverhältnis zu einer anderen Behörde, das Vorrang genießen könnte.

Das Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und der Beklagten ist deshalb hinreichend konkret, weil es sich auf einen bestimmten, überschaubaren Sachverhalt bezieht. Denn die Kläger sind durch die Nichteinhaltung des Klimaschutzziels 2020 in ihren Rechten betroffen (siehe hierzu unter 3.). Ihnen geht es nicht um die Klärung einer lediglich abstrakten Rechtsfrage ohne tatsächliche Anknüpfung an eigene Rechtspositionen.

Das nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche berechtigte Interesse der Kläger zu 1)-13) an der begehrten Feststellung liegt daher ebenso vor. Hierfür reicht „jedes anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art, das hinreichend gewichtig ist, um die Position des Betroffenen zu verbessern“. Wie im Folgenden dargelegt wird, hängt die wirtschaftliche Betätigung der Kläger maßgeblich davon, dass die Beklagte das Klimaschutzziel 2020 einhält und damit im Sinne des IPCC vor 2030 Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasen umgesetzt werden. Die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 und der damit verbundene Zielpfad bis zum Zwischenziel 2030 verursacht zusätzliche Emissionen in Höhe von 1100 Mio. t CO₂ Äq. (hierzu oben, I 4 e).

Im Übrigen muss schon unter Berücksichtigung der Wertung aus Art. 19 Abs. 4 GG ein ausreichend konkretes Rechtsverhältnis angenommen werden. Ähnlich wie bei einer Normerlass- oder Normvollzugsklage stützen sich die Kläger auf eine staatliche Handlungspflicht, bevor die zu erwartenden nachteiligen Wirkungen eintreten werden.

Siehe dazu etwa: OVG Lüneburg, Urteil vom 16. März 2017 – 7 LC 80/15 –, juris Rn. 52.

Nach Eintritt derselben können die Kläger nur noch die nachträgliche Feststellung des Rechtsverstoßes begehren. Es ist mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar, im Vorfeld den Rechtsschutz der Kläger zu verkürzen und abzuwarten, dass die erwartbaren, wissenschaftlich bereits belegten nachteiligen Auswirkungen für die Kläger realisiert sind.

Dem Kläger stehen auch sonst keine Rechtsschutzmöglichkeiten zu. Insbesondere ist diesem nicht zuzumuten, über den Zivilrechtsweg die verantwortlichen Großemittenten von CO₂ zivilrechtlich in Anspruch zu nehmen. Denn schafft der Staat eine Gefahr dahingehend, dass ein Bürger einen anderen beeinträchtigt, so kann er sich seiner Verantwortung nicht durch einen Verweis auf zivilrechtlichen Rechtsschutz gegen den Dritten entziehen. Es gibt keine Subsidiarität abwehrrechtlicher Ansprüche.

3. Klagebefugnis der Kläger zu 1)- 13)

Die Kläger zu 1)- 13) sind klagebefugt.

Eine Feststellungsklage ist nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Auch auf die Feststellungsklage wird § 42 Abs. 2 VwGO analog angewendet.

vergl. BVerwG NVwZ 1991, 470

Dies wird für die jeweilige Fallkonstellation dadurch gelöst, „dass der Kläger im Falle einer Nichtigkeitsfeststellungsklage durch den Verwaltungsakt [...] in seiner persönlichen Rechtsstellung *zumindest berührt sein* muss“

BVerwG, a.a.O, S. 471

oder bei Verpflichtungssituationen das subjektive Interesse faktisch im Rahmen des bei Feststellungsklagen notwendigen Feststellungsinteresses geprüft wird, es also um das Vorliegen eines eigenen, berechtigten Interesse des Klägers (hier: auf Einhaltung des 2020-Klimaschutzziels) geht.

Vgl. Schoch/Schneide/Bier/Wahl/Schütz, VwGO, 34. 4. EL Mai 2018, § 42 Abs. 2 Rn. 23-32

Diese Anforderungen werden hier einheitlich dargelegt durch die Betroffenheit (a) und das Feststellungsinteresse im Besonderen (b).

Dabei ist die Klagebefugnis auch bei der Feststellungsklage zu bejahen, wenn nicht offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Klä-

ger behaupteten Rechte nicht bestehen oder ihm nicht zustehen können (sog. Möglichkeitstheorie).

Mit weiteren Nachweisen: *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 23. Auflage 2017, § 42 Rn.78, 65.

a) Betroffenheit der Kläger durch den anthropogenen Klimawandel

Die Kläger zu 1) – 13) sind sowohl gegenwärtig als auch in vorhersehbarer Zukunft in physisch und wirtschaftlich spürbarer Weise von den Folgen des anthropogenen Klimawandels betroffen, und daher auch von jeder Steigerung der Dichte von Treibhausgasen in der Atmosphäre mit den damit einhergehenden Folgen für Temperatursteigerung, Wetterextreme und Anstieg der Meeresspiegel.

Die individuelle Betroffenheit und die Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels für jeden der Kläger werden ausführlich im Hinblick auf die einzelnen Betriebe und unter Auswertung der aktuell verfügbaren wissenschaftlichen Grundlagen in den beigegeführten Anlagen K 14-16 beschrieben.

Anlage K 14 Betroffenheit der Kläger zu 1)-6) (Pellworm)

Anlage K 15 Betroffenheit der Kläger zu 7)-10) (Brandenburg)

Anlage K 16 Betroffenheit der Kläger zu 11)- 13) (Altes Land)

In diesen Anlagen, auf die die Kläger für diese Klage vollumfänglich Bezug nehmen, wird zunächst der jeweilige landwirtschaftliche Betrieb der Kläger vorgestellt, und dann die bereits heute spürbaren Auswirkungen des Klimawandels und deren wirtschaftlichen Konsequenzen für die Betriebe beschrieben. Die zukünftigen Auswirkungen werden detailliert anhand von Emissions-szenarien beschrieben.

Die Kläger zu 1) und 2) führen einen seit 1703 bestehenden landwirtschaftlichen Betrieb (vor allem Rinderhaltung und Ackerbau) mit insgesamt 180 ha auf der Nordseeinsel Pellworm, der durch die Folgen des anthropogenen Klimawandels schon jetzt beeinträchtigt ist. Dem Biobetrieb sind Ernteeinbussen von ca. 30% im Betriebsjahr 2018 entstanden. Der Sommer 2018 liegt innerhalb der Prognosen für die jetzt schon beobachteten über 1°C Erwärmung und ähnliche Bedingungen werden mit dem weiteren Klimawandel und proportional zur weiteren Erwärmung immer häufiger – sie werden die neue Norm, auf die sich Betriebe einstellen müssen. Eine anfeuchtende Beregnung ist auf Pellworm aber ausgeschlossen. Zudem wird der vorhandene Küstenschutz unter

den aktuellen Klimaszenarien und angesichts der aktuellen Prognosen des Meeresspiegelanstiegs an seine Grenzen kommen – der Eigentumsschutz wird aber rechtlich nicht durch einen Anspruch auf Küstenschutz gewährleistet. Um das Eigentum und den Betrieb langfristig zu sichern, kommt nur schneller und entschlossener Klimaschutz in Betracht. Erhebliche Betriebserschwernisse erwartet der Betrieb auch aufgrund der erschwerten Flächenentwässerung nach Extremereignissen.

Die Kläger zu 7)-9) sind Eigentümer eines ökologisch wirtschaftenden Milchviehbetriebs, der unter der GbR (Kläger zu 10) betrieben wird. Der Hof befindet sich in Südbrandenburg, im Landkreis Oberspreewald-Lausitz im südlichsten Teil von Brandenburg. Der Betrieb verfügt über 380 ha landwirtschaftliche Fläche und ca. 100 ha Forst. Im Jahr 2018 hat der Betrieb 50% Ernteeinbußen zu verzeichnen. Auch er muss sich auf diese neue Norm einstellen, flächenhafte Beregnung aus dem Grundwasser ist angesichts der bereits beobachteten Folgen des Klimawandels notwendig, aber langfristig mit dem Klimawandel nicht gesichert. Auch das Milchvieh ist akut gefährdet, wenn die Temperaturen weiter steigen. Nach aktuellen Prognosen des IPCC wird es gerade in an heißen Tagen und Nächten mit weiterer globaler Erwärmung noch heißer, was für das Milchvieh gesundheitliche Risiken auslöst. Dem könnte mittelfristig nur durch klimatisierte Ställe begegnet werden – eine erhebliche Investition. Insgesamt ist auch hier nur effektiver Klimaschutz ein wirksamer Schutz.

Der Kläger zu 11) betreibt einen Obsthof im Alten Land vor Hamburg. Er hat mit neuen Schädlingen zu kämpfen (etwa dem Apfelwickler und der Kirschfruchtfliege), die er als Bioland-Betrieb nur beschränkt bekämpfen kann. Das Wasserdargebot hängt stark von der tidebeeinflussten Elbe ab – das Grundwasser und die Oberflächengewässer sind mit steigendem Meeresspiegel vor Salzwassereinfluss nicht geschützt. Vor allem Extremereignisse wie die bereits deutlich gestiegene Anzahl von Hagel- und Starkregenereignissen gefährden die Ernte und damit den Hof. Auch hier ist der einzig effektive Schutz, dass die Klimaerwärmung möglichst niedrig gehalten wird – auch durch Einhaltung des 2020-Klimaschutzziel der Beklagten.

Auf Grundlage einzelner Emissionsszenarien des IPCC und konkreter wissenschaftlicher Arbeiten in Bezug auf die konkrete Region wird in den **Anlagen K14-K16** dargelegt, dass für alle drei Betriebe ein erhebliches Interesse daran besteht, schnell und effektiv weitere Treibhausgasemissionen zu begrenzen – sie also gerade auch die Aufgabe und Nichtumsetzung des 2020-Ziels mit den

daraus resultierenden zusätzlichen Emissionen (bis 2030 auf dem jetzigen Emissionspfad 1100 Mio. t CO₂ Äq.) direkt negativ betrifft.

Sollte sich nämlich die globale Erwärmung in Richtung 2°C und darüber hinaus bewegen, woran auch die Mehremissionen aus Deutschland einen Anteil hätten, besteht ein bereits jetzt nachweisbares Risiko, dass sie ihre landwirtschaftlichen Betriebe in der jetzigen Form nicht mehr fortführen werden können, also ihr Eigentum entwertet bzw. stark beschädigt würde.

Die Kläger zu 3)-6) und 12)-13) sind die Kinder und damit (Hof-)Erben der derzeitigen Betriebsinhaber der landwirtschaftlichen Betriebe. Sie beabsichtigten die elterlichen Betriebe zu übernehmen. Sie sind zudem jetzt mit einer Handlung der Beklagten konfrontiert, die ggf. erst in einigen Jahren auf ihre Rechtspositionen einwirken wird, aber vor der sie sich nur jetzt schützen können.

Auf den näheren Inhalt der **Anlagen K14-K16** und die individuelle Betroffenheit wird in der Begründetheit eingegangen.

b) Feststellungsinteresse / eigene berechtigte Interessen

aa)

Das Feststellungsinteresse ergibt sich letztlich bereits aus der Betroffenheit. Die Kläger machen vorliegend zur Ausfüllung der § 42 Abs. 2 VwGO aber auch konkret mittelbare Grundrechtseingriffe geltend.

bb)

Bei unmittelbar adressierter staatlicher Eingriffshandlung liegt die Klagebefugnis grundsätzlich vor. Bei lediglich mittelbarem Eingriff ist nach gängiger Auffassung durch gerichtliche Auslegung zu ermitteln, ob der einschlägige Rechtssatz, der (möglicherweise) verletzt wird, zumindest auch dem Individualinteresse zu dienen bestimmt ist (Drittschutz nach der Schutznormtheorie). Bei staatlichem Unterlassen, auch bei der Normunterlassung, kommt es auf eine Rechtspflicht zum Handeln an.

Bei der Beurteilung der Frage, ob danach eine Klagebefugnis vorliegt, sind grundsätzlich auch Grundrechte als drittschützende Normen i.S.d. Schutznormtheorie anerkannt. Denn für die Geltendmachung der Rechtsverletzung ist von Bedeutung, dass mangels Bestehen eines Klimaschutzgesetzes eine einfachgesetzliche Konkretisierung der staatlichen Schutzpflichten bzw. Handlungspflichten nicht vorliegt. Fehlt im „einfachen Recht“ eine Schutznorm zugunsten des Klägers, kann direkt auf Grundrechte als subjektive öffentliche

Rechte zurückgegriffen werden. Insoweit wird von einer „normexternen Wirkung der Grundrechte“ gesprochen, die insbesondere bei faktischen Beeinträchtigungen Bedeutung haben.

Siehe hierzu: *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar*, 5. Auflage 2018, § 42 Rn. 393.

Daher entfalten Grundrechte insbesondere dann eine normexterne Wirkung – also drittbeschützende Wirkung – wenn der Gesetzgeber es versäumt hat, den grundrechtlich gebotenen Mindestschutz von Grundrechten durch einfachgesetzliche Vorschriften zu gewährleisten. Im Falle eines Mangels subjektiver öffentlicher Rechte infolge Fehlens einfachgesetzlich normierter Rechte ist daher (stets) zu prüfen, inwiefern eine faktische bzw. mittelbare Beeinträchtigung in die grundrechtsgeschützte – und damit Klagebefugnis begründende – Position des Betroffenen durch die staatliche Handlung oder Unterlassung stattgefunden hat.

Vergl. *Schenke*, in: *Kopp/Schenke, VwGO Kommentar*, 23. Auflage 2017, § 42 Rn.121, 122.

So liegt es hier. Wie ausführlich dargelegt, hat der Gesetzgeber es (in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise) versäumt, den Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 und 20a GG bzw. den Umweltschutzanspruch vor den Folgen des Klimawandels aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG einfachgesetzlich zu regeln und sich insoweit vollständig auf exekutive Handlungsprogramme verlassen. Insofern ist auf Grundrechte zurückzugreifen.

c) Grundrechtsbetroffenheit

Die Verletzung von Grundrechten durch die Folgen des anthropogenen Klimawandel ist grundsätzlich möglich und hier auf Grundlage der Anlagen K 14-K16 auch bereits dargelegt.

Betroffene Grundrechte sind die Freiheitsrechte, vor allem Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 sowie 2 Abs. 2 S. 1 GG. Diese Rechte stehen unzweifelhaft mit den Folgen des Klimawandels in Zusammenhang, werden durch diese eingeschränkt oder sogar aufgehoben.

Siehe dazu auch grundsätzlich Winkler, a.a.O., S. 107

Die Verletzung dieser Grundrechte wird unter IV. ausgeführt. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird an dieser Stelle dorthin verwiesen.

f) Zwischenergebnis:

Nach den oben dargestellten Grundsätzen kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Kläger zu 1) bis 13) nach der herrschenden Möglichkeitstheorie klagebefugt sind

4. Klagebefugnis des Klägers zu 14)

Der Kläger zu 14) macht seine Klagerechte als Umweltschutzverband aus § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO geltend.

a)

Die Klagebefugnis ergibt sich zum einen aus dem prokuratorischen Klagerecht von Umweltverbänden, die subjektive Rechtspositionen Einzelner geltend zu machen, sowie aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der sog. Protect- Entscheidung

EuGH, Urteil v. 20.12.2017 – C 664/15,- juris = NVwZ 2018, 225, mit Anmerkungen von *Klinger*

zur Wirkung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, wonach Umweltvereinigungen die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften begehren können. Dies hat die 11. Kammer des VG Berlin jüngst selbst ausgeurteilt:

VG Berlin, Urteil vom 18.04.2018 - VG 11 K 216.17 = ZUR 2018, 497 = BeckRS 2018, 9006 (bislang nicht in Juris).

Nach der Rechtsprechung des BVerwG,

Urteil vom 5. 9. 2013 – 7 C 21/12, juris = NVwZ 2014, 64, sog. Luftreinhalteurteil

können Umweltverbände zudem wie Privatpersonen eine subjektive Rechtsverletzung nach § 42 Abs. 2 Alt.2 VwGO zur Durchsetzung des Umweltrechts der Union geltend machen, auch wenn Umweltverbände als juristische Person nicht selbst in ihrer Gesundheit betroffen sein können. Entscheidend ist damit für die Klagebefugnis eines Verbandes das Vorliegen eines Klagerechts einer natürlichen Person (auf Grundlage des Unionsrechts).

So auch BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, juris, Rn. 23.

Diese Rechtsprechung des BVerwG wurde von der 11. Kammer des VG Berlin erweitert. Umweltverbänden sei es möglich, die Einhaltung von rein objektivrechtlichen Umweltvorschriften, die ihre Basis im Unionsumweltrecht haben, gerichtlich überprüfen bzw. erzwingen zu können.

VG Berlin, Urteil vom 18.04.2018 - VG 11 K 216.17, Rn. 22, mit Verweis auf die einschlägige Auffassung im Schrifttum:

Wegener, Der Braunbär lernt Schwimmen, ZUR 2018, 217, 221;

Klinger, Klagerecht von Umweltverbänden gegen Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern, NVwZ 2018, 225;

Franzius, Genügt die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes den unionsrechtlichen Vorgaben?, NVwZ 2018, 219;

Sobotta, Umweltrecht: Klagerecht von Umweltverbänden gegen Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern, EuZW 2018, 165.

Das VG Berlin beruft sich hierbei auf die Protect-Entscheidung des EuGH (siehe oben), in der dieser (erneut) die Klagebefugnis von Umweltverbänden zur gerichtlichen Kontrolle von objektivem Umweltrecht behandelte und feststellte, dass dieses am Maßstab der völkerrechtlichen Grundlage Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) nicht eingeschränkt werden dürfe, und im Zweifel entgegenstehendes nationales Recht durch die Gerichte unangewendet bleiben müsse.

EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C 664/15,- juris Rn. 55.

Das BVerwG hat die Protect-Entscheidung und das sich hieraus ergebende Prinzip der Unanwendbarkeit unionsrechtlich entgegenstehenden nationalen Rechts bereits übernommen,

BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 26.16,-juris, Rn. 33.

Das VG Berlin fasst zusammen, dass Umweltverbänden durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien nicht die Möglichkeit genommen werden dürfe, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen. Bei einem anderen Verständnis würde das in Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention vorgesehene Recht, einen Rechtsbehelf ein-

zulegen, keine praktische Wirksamkeit erlangen. Der Ausdruck „etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“ in Art. 9 Abs. 3 AK bedeute zwar, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Bestimmung einen Gestaltungsspielraum behielten. Kriterien, die derart streng seien, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich sei, Handlungen und Unterlassungen im Sinne dieser Regelung anzufechten, seien aber nicht zulässig. Denn Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) verpflichte die Mitgliedstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Sollte eine unionsrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts nicht möglich sein, sei dieses nicht anzuwenden.

Nach der Rechtsprechung des EuGH bestehe angesichts des Ziels eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes kein Zweifel daran, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention die Befugnis verleihe, eine Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten. Dies folge aus der Ratifizierung der Aarhus-Konvention nicht nur durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch die EU selbst.

Das VG Berlin bezieht sich dazu auf die sog. Braunbär – Entscheidung des EuGH

EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09 –,juris)

in der der EuGH erstmals feststellt, dass die Aarhus-Konvention integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden ist.

VG Berlin a.a.O, S. 499, Rn 22 in BeckRS 2018, 9006.

Nach diesen Maßstäben ist der Kläger zu 14) klagebefugt.

Zum einen wurde die subjektive Klagebefugnis natürlicher Personen (der Kläger zu 1)-13)) bereits dargelegt. Zum anderen handelt es sich beim Klimaschutzziel 2020 um eine objektive umweltbezogene Bestimmung i.S.d. Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention, die zudem unionsrechtlichen Kontext aufweist, da es auch die Reduktionsverpflichtung aus der Entscheidung 406/2009 umsetzt.

Nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention soll der Zugang zu Gericht wegen von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen, die gegen „umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“, eröffnet sein. Eine umweltbezogene Vorschrift nach

Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention liegt nach Ausführungen des VG Berlin vor bei Bestimmungen, die sich explizit oder implizit mit Umweltschutz bzw. mit der Umwelt beschäftigen. Dies sei auf den Zweck der Aarhus-Konvention zurück zu führen, einen weiten gerichtlichen Zugang zu gewährleisten und entspreche der anerkannten Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC).

VG Berlin a.a.O, S. 500, Rn 25 in BeckRS 2018, 9006

Diese Auffassung überzeugt. Um den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention zu eröffnen reicht bereits ein Bezug zur Gesundheit aus.

Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Handkommentar, 1. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 37 S. 295.

Die Rechtsauffassung des Gerichts, dass Umweltverbände objektive Umweltrechtsbestimmungen zu überprüfen in der Lage sein müssen, steht auch in Übereinstimmung mit der Spruchpraxis des ACCC (vgl. Art. 15 Aarhus Konvention). Nach dessen Spruchpraxis müsse Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention auf die Verletzungen aller umweltbezogenen Vorschriften des nationalen Rechts Anwendung finden.

Siehe hierzu die grundlegende Untersuchung von: *Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche*, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, Studie im Auftrag des UBA, 2017, Kap. 2.4.2, S. 61, abrufbar auf: www.uba.de (kann vorgelegt werden).

Die Aufgabe des seit 2007 bestehenden Klimaschutzziels 2020 bzw. die Aufgabe der weiteren Umsetzung des Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (**Anlage K9**) durch die Beklagte stellt nach diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine behördliche Handlung dar, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts verstößt. Das Klimaschutzziel 2020 bzw. das Aktionsprogramm 2020 dient ganz ausdrücklich dem Schutz der Umwelt, und dem Erhalt der menschlichen Lebensgrundlage und aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels letztlich auch dem Schutz der Gesundheit des Einzelnen. Der Umweltbezug des Klimaschutzziels 2020 steht außer Frage.

Ebenfalls steht das Klimaschutzziel unstreitig im unionsrechtlichen Kontext. Es dient u.a. der Erfüllung der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der europäischen Klimaschutzpolitik, insbesondere der Verpflichtung aus der Entscheidung Nr. 406/2009/EG (dazu oben, II 4.a). Die sich hieraus ergebenden Vorgaben wird die Bundesrepublik Deutschland verfehlen

(siehe oben, II. 4 a). Soweit den Klägern bekannt wird diese Verpflichtung in Deutschland ausschließlich durch das Klimaschutzziel 2020 und die damit zusammenhängenden Programme (**Anlage K9**), in Deutschland umgesetzt.

In der Nichteinhaltung des nationalen Klimaschutzziels 2020 liegt demnach auch die Nichteinhaltung des unionsrechtlichen verbindlichen Ziels. Diese Handlung (in Form eines Unterlassens) stellt eine behördliche Handlung dar, die gegen umweltbezogene Bestimmung des nationalen Rechts im oben definierten Sinne verstößt.

Die Beklagte handelt bei der Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 wie bereits dargelegt lediglich als Exekutivorgan, nicht im gesetzgeberischen Sinne (Art. 2 Nr. 2 S. 2 Aarhus Konvention). Da es sich um eine rein administrative Tätigkeit handelt, fällt die Beklagte unter den Begriff der Behörde in diesem Sinne der Aarhus Konvention.

Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Handkommentar, 1. Auflage 2018, Art. 2 Rn. 9 S. 100.

Ob diese Nichteinhaltung der verbindlichen Vorgaben der Lastenteilungsentscheidung rechtmäßig ist, muss demnach gerichtlich überprüfbar sein. Aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung zwischen der europarechtlichen Pflicht und dem nationalen Ziel betrifft dies auch alle Klageanträge.

Dass der Kläger zu 14) bisher nicht formal nach § 3 UmwRG anerkannt ist, hat für die Klagebefugnis hingegen keine Auswirkungen.

Im Schrifttum wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass der Zugang zu Gericht auf Grundlage von Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention nicht nur nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltvereinigungen offen steht.

Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, Studie im Auftrag des UBA, 2017, Kap. 2.1.2, S. 59, siehe oben.

Eine Rügebefugnis beschränkt auf anerkannte Umweltverbände ist nach der im Schrifttum vertretenen Auffassung deswegen mit dem Wortlaut von Art. 9 Absatz 3 Aarhus Konvention unvereinbar, weil die Norm (im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2) nur von dem Zugang zu Gericht für die *Öffentlichkeit* spricht, was nach Art. 2 Nr. 4 Aarhus Konvention definiert wird als „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereini-

gungen, Organisationen oder Gruppen“. Von einem den Zwecken des Rechtsschutz dienenden und diesen beschränkenden Anerkennungserfordernis nach nationalem Recht sei hier – anders als bei Art. 9 Abs. 2 – nicht die Rede. Eine einschränkende Auslegung von Art. 9 Abs. 3 auf anerkannte Vereinigungen gebe weder der Wortlaut noch die Systematik her.

Siehe im Einzelnen mit weiteren Nachweisen
Schmidt/Stracke/Wegener/Zschesche a.a.O.

b)

Sollte das Gericht der Auffassung sein, dass diese letztere Auslegung von Art 9.3 Aarhus Konvention nicht in Betracht kommt, ist hilfsweise die Anerkennungsfähigkeit nach dem UmwRG anzunehmen, denn der Kläger hat die Nichterteilung der Anerkennung nicht zu vertreten (§2 Abs. 2 UmwRG).

Der Kläger zu 14) hat die Anerkennung bereits mit Schreiben vom 22.04.2015 beantragt (Az. beim Umweltbundesamt I 1.3. - 90 100-4/131) und erfüllt – wenn die Tatbestandsmerkmale des § 3 Abs. 1 UmwRG und insbesondere dessen Nr. 5 völkerrechtsfreundlich ausgelegt werden – auch die Anerkennungsvoraussetzungen.

Die Anerkennung wurde mit Bescheid vom 01.03.2016 versagt und das Verfahren ist derzeit vor dem VG Halle anhängig zum Az. 2 A 583/16 HAL und ruht mit Zustimmung aller Parteien im Hinblick auf die Frage der völkerrechtskonformen bzw. völkerrechtsfreundlichen Auslegung des § 3 Abs. 1 UmwRG.

Im konkreten Fall kommt es maßgeblich auf die Auslegung des § 3 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG an. *Ermöglicht* der Kläger zu 14) es *jedem*, ein Mitglied des Vereins mit vollem Stimmrecht zu werden? Dies hat das UBA mit Verweis auf die Intention des Gesetzgebers abgelehnt – laut Satzung des Klägers zu 14) hat nicht jedes (Förder)Mitglied unmittelbar volle Stimmrechte, für die Mitgliederversammlung (beschränkt auf 40 Personen) kann jeder diese aber u.a. durch ehrenamtliche Tätigkeit beim Kläger zu 14) in den vorhandenen ehrenamtlichen Gruppen erhalten. Die Wortlautauslegung – so jedenfalls die Auffassung des Klägers – schließt die Anerkennung des Klägers deshalb nicht aus, weil das Tatbestandsmerkmal über das Wort „ermöglichen“ auch durch die Satzungsgestaltung des Klägers erfüllt wird.

Es kommt danach maßgeblich darauf an, ob eine Beschränkung der Anerkennungsvoraussetzung wie sie durch das UmwRG vorgenommen und durch die

entscheidungsbefugte Behörde (Umweltbundesamt) angewendet wird, mit der Aarhus Konvention von 1998 übereinstimmt.

Genau diese Frage wird derzeit vor dem einschlägigen Gremium der Aarhus Konvention, dem sog. Compliance Committee (ACCC) behandelt. Beschwerdeführer ist der WWF, eine gemeinnützige Stiftung, die aufgrund des Wortlauts des § 3 Abs. 1 UmwRG vollständig von der Anerkennung ausgeschlossen ist (Stiftungen haben keine Mitglieder). Gegenstand der Beschwerde ist § 3 Abs. 1 UmwRG insgesamt, aber vor allem dessen Nr. 5. Der hiesige Kläger hat sich an diesem Verfahren beteiligt, wie auch im Internet ersichtlich ist. Der Link

<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2016137-germany.html>

führt direkt zum Verfahren, nämlich der Beschwerde mit dem Geschäftszeichen ACCC/C/2016/137 Germany. Die Dokumente dort sind in englischer Sprache verfasst. Der Beschwerdeführer wird von der Unterzeichnerin vertreten.

Im Juni 2018 fand die mündliche Anhörung statt, die aus Sicht von Beobachtern darauf schließen ließ, dass das Gremium die Beschränkung des Klagerechts auf vollständig demokratisch organisierte Vereine über § 3 Abs. 1 Nr. 5 UmwRG als nicht völkerrechtskonform rügen wird. Gerade auch Stiftungen (gänzlich ohne Mitglieder) hatten die Vertragsstaaten bei der Abfassung der Konvention im Blick. Eine Entscheidung wird für März 2019 erwartet – liegt also ggf. vor Abschluss der mündlichen Verhandlung vor.

V. Begründetheit

Die Klage ist begründet. Das konkrete Rechtsverhältnis besteht. Die Beklagte ist verpflichtet, das Klimaschutzziel 2020 einzuhalten und die bereits zu viel emittierten 640 Millionen Tonnen CO₂ Äq. einzusparen. Da es sich um objektives Umweltrecht mit unionsrechtlichen Hintergrund handelt, kann der Kläger zu 14) die Einhaltung voll gerichtlich überprüfen lassen. Zumindest aber kann der Kläger zu 14) die Einhaltung der Entscheidung 406/2009/EG überprüfen lassen (Antrag zu 3).

Die Nichteinhaltung des Klimaschutzziels 2020 verletzt die Kläger zu 1) bis 13) zudem in ihren Rechten. Die bereits *jetzt* vom Klimawandel betroffenen Kläger zu 1) bis 13) werden durch die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 wei-

ter und intensiver beeinträchtigt werden. Die Absenkung des Schutzniveaus durch Abkehr von dem 11 Jahre lang angestrebten Emissionspfad stellt einen nicht gerechtfertigten faktischen Eingriff dar.

Im Einzelnen:

1. Verpflichtung der Bundesregierung, das Klimaschutzziel 2020 einzuhalten (Antrag zu 1)

Im Rahmen der hier geltend gemachten Feststellungsklage muss zunächst ein konkretes Rechtsverhältnis bzw. eine rechtliche Verpflichtung vorliegen.

Die Verpflichtung der Beklagten, das 2020-Ziel einzuhalten ergibt aus den oben unter II) dargestellten Gründen. Es handelt sich um eine für die Beklagte verbindliche exekutive Handlungsdirektive (Selbstbindung der Verwaltung).

2. Verpflichtung der Bundesregierung, die bereits zu viel emittierten 640 Millionen Tonnen CO₂ Äq. einzusparen (Antrag zu 2)

Die Verpflichtung der Beklagten, bereits zu viel emittierte Millionen Tonnen CO₂ Äq. einzusparen ergibt sich aus dieser Selbstverpflichtung und der Tatsache, dass dem 2020-Ziel eine lineare Reduzierung von Treibhausgasen zugrunde liegt. Diese Betrachtung ist aufgrund des Zusammenhangs zwischen der absoluten Menge von Treibhausgasen in der Atmosphäre und der Erreichung von maximalen Temperaturzielen ohnehin zwingend (dazu oben I.3).

3. Einhaltung objektiven Umweltrechts (Antrag zu 3) als Verpflichtung

Die quantitativen und linear fortgeschriebenen Pflichten zur Reduzierung von Emissionen aus den sog. non-ETS Sektoren aus der Entscheidung 406/2009/EG werden offensichtlich weit verfehlt. Angesichts der derzeitigen Projektion ist anzunehmen, dass von den -14% gegenüber dem Emissionsniveau 2005 nur ein Bruchteil erreicht wird (derzeit -3%) (dazu schon oben, II. 4.a). Insoweit die Beklagte vortragen sollte, dass diese Verpflichtung – durch die Entscheidung vorgegeben – nicht nur im eigenen Land und nicht ausschließlich bis 2020 erfüllt werden muss, ist erstens unklar, wie sie diese Mechanismen ausnutzen will. Zudem lässt nach Auffassung der Kläger der Tatbestand der Entscheidung eine so weitgehende Zielverfehlung im Einklang mit para. 8 der Präambel der Entscheidung nicht zu. Aus dieser geht hervor, dass Reduktionsanstrengungen der Mitgliedsstaaten selbst intendiert sind und zwar auf Grundlage einer Wachstumsprognose und des in Deutschland hohen BIP-pro Kopf. Der Klimaschutzbericht 2017 (**Anlage K10**) und die Analyse Agora

Energiewende (**Anlage K6**) zeigt, dass in den Non-ETS-Sektoren faktisch nur eine Stagnation erreicht wurde.

Da die Beklagte weitere Maßnahmen ablehnt, kann sie auch keine weiteren Einsparungen im on-ETS-Sektor realisieren, obwohl dies objektiv möglich wäre.

4. Gegenwärtige Rechtsverletzung der Kläger 1)-13)

Analog § 113 Abs. 1 VwGO liegt eine konkrete Rechtsverletzung durch Aufgabe der Umsetzung des 2020-Ziels vor.

Die Kläger zu 1) und 2), sowie 7) - 9) und 11) sind die **aktuellen Betriebsinhaber und Eigentümer** der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Klägerin zu 10) ist die bereits erwähnte GbR, die ebenfalls Eigentümerin von Flächen ist und über die der Betrieb ausgeübt wird. Die Kläger werden durch den Klimawandel bereits jetzt und durch das Aufgeben der Umsetzung des 2020-Ziels durch die Beklagte gegenwärtig und in absehbarer Zukunft noch verstärkt in ihren Grundrechten verletzt. Die Kläger zu 3-6) und 12 -13) sind ebenfalls (vorwirkend) in ihren Grundrechten als Hofnachfolger verletzt, weil die jetzt zugelassenen Emissionen noch Jahrzehnte in der Atmosphäre wirksam sein werden.

In Betracht kommt vor allem eine Beeinträchtigung der Grundrechte der Kläger in ihrem Recht auf Eigentum (Art 14 GG) und in ihrem Recht auf Berufsfreiheit (Art 12 GG), sowie die Gewährleistung aus Art 2 Abs. 2 GG.

Vorausgeschickt wird zur Abgrenzung der Gewährleistungsbereich von Art. 12 und Art 14 GG:

Welcher Prüfungsmaßstab, Art. 14 Abs. 1 GG oder vielmehr Art. 12 Abs. 1 GG, als sachnäher heranzuziehen ist, entscheidet sich bekanntlich mit der Beantwortung der Frage, ob mehr das Erworben, die Ergebnisse geleisteter Arbeit (dann Art. 14 GG), oder eher der Erwerb, die Betätigung selbst (dann Art. 12 GG), im Vordergrund steht. Ob danach hier Art. 14 GG oder Art. 12 GG als vorrangig heranzuziehen ist, kann dahingestellt bleiben, denn sowohl unter dem Gesichtspunkt von Art. 14 GG (dazu unter b)) und Art 12 GG (dazu unter c)) ist eine Schutzpflichtverletzung zu bejahen.

Vgl. dazu etwa z.B. BVerfGE 84, 133, 157; BVerfGE 102, 26, 40.

a) Grundrechtsverletzung aus Art. 14 Abs. 1 GG

(aa) Schutzbereich

(1) Abstrakt

Der Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist eröffnet. Danach sind das Eigentum und das Erbrecht gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Das Eigentum ist in verschiedenen Ausprägungen unter verfassungsrechtlichen Schutz gestellt. Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist. Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen.

BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 – juris = BVerfGE 143, 246-396, Rn. 218, 228.

In Bezug auf das Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb (hier: landwirtschaftlichen Betrieb) lässt das BVerfG regelmäßig offen, ob das anerkannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG (oder nach Art 12 Abs. 1 GG) genießt.

BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 240.

Der gewährleistete Schutz des Betriebs umfasst aber zumindest den Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt, und erfasst den konkreten Bestand an Rechten und Gütern. Wie weit dieser reicht, ist eine Frage des Einzelfalls. Rechtlich geschützt sind solche Gegebenheiten und Vorteile, auf deren Fortbestand der Betriebsinhaber vertrauen kann.

Wendt, in *Sachs*, GG, 8. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 47.

Geschützt ist das Recht auf Fortsetzung des Betriebs im bisherigen Umfang nach den schon getroffenen betrieblichen Maßnahmen, losgelöst von lediglich künftigen Verdienstmöglichkeiten oder Chancen.

Jarass, *Jarass/Pieroth*, GG, 6. Auflage 2002, Art. 14, Rn. 26

Eigentumsschutz genießen auch der landwirtschaftliche Betrieb als eine bestimmte Sach- und Rechtsgesamtheit, als eine Organisation persönlicher und sachlicher Mittel.

BGH, Urteil vom 30. 9. 1976 - III ZR 149/75, juris

Art. 14 GG umfasst zudem auch eine staatliche Schutz- und Förderpflicht.

Jarass, Jarass/Pieroth, GG, 6. Auflage, 2002, Art. 14, Rn 33

Neben Art 14 Abs. 1 GG können sich die Kläger auch auf die Eigentumsgarantie des Art. 17 der EU-Grundrechtecharta berufen. Der Eigentumsschutz auf europäischer Ebene umfasst auch den Bestand eines Betriebes sowie die mit dem Unternehmen eng verbundenen Vermögensrechte.

Sachs/Wendt, GG, 8. Auflage, 2018, Art. 14 Rn. 20a

(2) Konkret

Die Kläger zu 1) und 2) sind Eigentümer und führen einen Betrieb auf 180 ha, überwiegend Eigenland, der Rest ist langfristig zugepachtet. Sie können sich auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen.

Wie oben unter III. 3 bereits überblicksartig dargestellt, handelt es sich um einen Betrieb, der auf Ackerbau und Rinderhaltung spezialisiert ist. Die Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums werden bereits jetzt eingeschränkt durch extreme Wetterereignisse sowohl im Winter/Frühjahr (Starkregen) und Sommer (Hitze und anhaltende Dürre). In **Anlage K14** ist detailliert dargelegt, wie sich Ernteeinbußen, Erhöhung von Risiken bei Wetterextremen und betriebliche Kosten entwickeln werden. Die Betroffenheit wird dann deutlich geringer, wenn rasch und effektiv Klimaschutz betrieben wird (1,5°C-Szenarien). Die Zukunft des Betriebs ist ohne raschen Klimaschutz nicht gewährleistet, sowohl im Hinblick auf die Wirksamkeit des vorhandenen Hochwasserschutzes als auch im Hinblick auf die Entwässerung von Flächen nach den immer häufiger auftretenden Starkregenfällen. Ein Anspruch auf Kostenübernahme, um das Eigentum durch technische Maßnahmen zu sichern, besteht nicht.

Die Kläger zu 7)-10) sind Eigentümer und Betreiber eines Hofes mit 380 ha, überwiegend Eigenland. Auch sie können sich auf Art 14 Abs. 1 GG berufen. In **Anlage K15** wird ihre Betroffenheit in eigenen Rechten detailliert dargestellt. Der Milchviehbetrieb hat bereits heute mit Frühjahrstrockenheit zu kämpfen, so dass die Ansaat öfter nicht aufgeht, auch extreme Sommer und Trockenheitsphasen belasten den Betrieb und werden mit dem Klimawandel häufiger auftreten. Im Sommer 2018 ist eine Ernteeinbußen von ca. 50% eingetreten – ein solches Ereignis verkräftet der Hof nur dann, wenn solche Extreme nicht die Regel werden. Das wird aber schon bei Szenarien der Temperaturerhöhung um 2°C der Fall sein. Bereits heute befindet sich das Milchvieh im

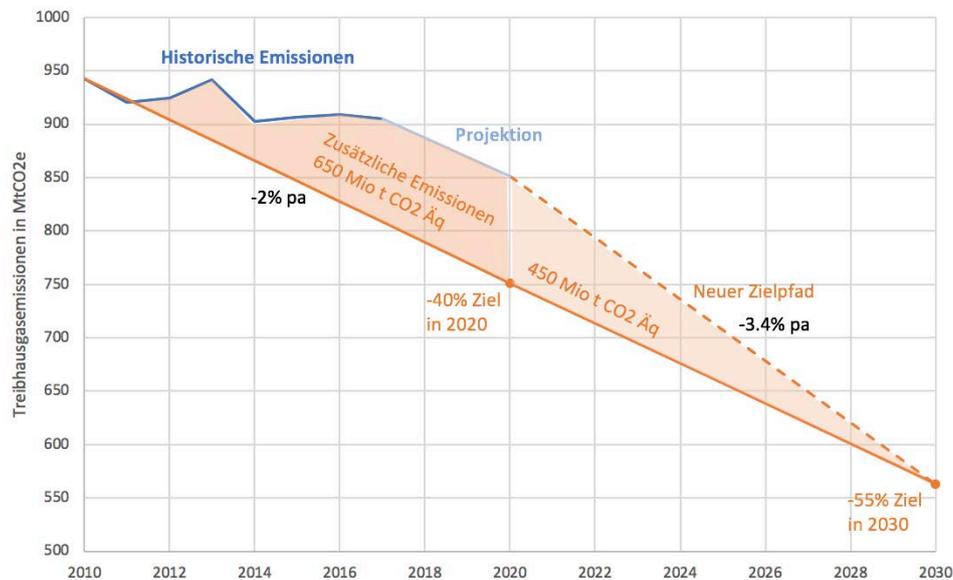
Sommer im Hitzestress – diese Bedingungen nehmen mit zunehmenden Klimawandel immer weiter zu und bedrohen einen Betrieb, der Weidegang betreibt und über keine Stallklimatisierung verfügt. Ohne Bewässerung der Felder wird der Ackerbau bereits jetzt unkalkulierbar, und dies wird mit jedem zehntel Grad Temperatursteigerung problematischer. Aufgrund der schlechten Grundwassersituation vor Ort und prognostizierten fehlenden Niederschläge ist die Bewässerung der landwirtschaftlichen Flächen aber nicht dauerhaft gesichert.

Der Kläger zu 11) betreibt seinen Obsthof auf über 20 ha mit Eigen- und Pachtflächen bereits jetzt mit erheblich gestiegenem Arbeitsaufwand vor allem zur Schädlingsbekämpfung sowie zur Bewältigung von extremen Wetterlagen und -ereignissen. Auch er kann sich auf Art. 14 Abs. 1 GG stützen. In **Anlage K16** sind die Umstände und Auswirkungen sowie die Prognosen für den Hof und die eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums und Betriebs detailliert dargestellt. Die Hagelereignisse haben stark zugenommen, ebenso die extremen Niederschlagsereignisse, die Bäume und damit Ernte schädigen. Die Folgen des Klimawandels, etwa weniger – für die Apfelentwicklung wichtige - Frosttage, sind vorhersehbar und schädigen den biologisch wirtschaftenden Betrieb, der sich z.B. bei der Schädlingsbekämpfung weniger als konventionelle Betriebe durch chemische Mittel anpassen kann.

(bb) Eingriff

Die Beklagte greift auch (mittelbar) in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ein.

Durch den Nichtvollzug des Klimaschutzziels 2020 gibt die Beklagte das selbstdefinierte Schutzniveau für 2020 mit dem definierten Emissionspfad auf, wodurch Dritte deutlich mehr Treibhausgasemissionen als seit 2007 fortlaufend durch das Klimaziel 2020 festgelegt, emittieren können. Es wird hier erneut auf die Grafik des NewClimateInstitut Bezug genommen, die diesen Sachverhalt zusammenfasst und aufbereitet:



Diese zusätzlichen Treibhausgasemissionen haben - sowohl im Rechtlichen als auch Tatsächlichen – Anteil am globalen anthropogenen Klimawandel und seinen Folgen, von denen alle Kläger bereits jetzt betroffen sind und in Zukunft in verstärkter Weise betroffen sein werden. Die Klimawirksamkeit dieser zusätzlichen Emissionen ist erkennbar und messbar und nach den Grundsätzen der „detection and attribution“ (oben II.1) auch wissenschaftlich darstellbar. Sie sind nicht deshalb zu vernachlässigen oder gar folgenlos, weil der Klimawandel durch viele Verursacher gemeinsam verstärkt wird.

Die Beklagte muss sich diese Grundrechtsverletzung anrechnen lassen. Es handelt sich um einen mittelbaren Eingriff.

(1) Vorwerfbare Handlung/ Unterlassen der Beklagten

In dem Nichtvollzug des Klimaschutzziels 2020 ist zunächst ein Unterlassen trotz bestehender Rechtspflicht zu sehen. Ein Unterlassen bei gleichzeitigem Bestehen einer Rechtspflicht ist in rechtlicher Hinsicht dazu geeignet, Grundrechtsbeeinträchtigungen hervorzurufen.

BVerfG, Urteil vom 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13, Rn 78, 79 – juris (EZB)

Das Maß der erforderlichen Konkretisierung der beanstandeten Unterlassung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Kommen zur Erreichung des begehrten Ziels verschiedene Maßnahmen in Betracht, ohne dass das der Bundesregierung zustehende Ermessen bzw. Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum offensichtlich auf eine Maßnahmen beschränkt ist, genügt zur

erforderlichen Konkretisierung die Bezeichnung des begehrten Ziels. Denn Grundlage der Handlungspflicht ist eine Verantwortung für die Abwehr von Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter.

BVerfG, Urteil vom 21.06.2016 - 2 BvR 2728/13, Rn 108,109 - juris (EZB)

Es ist unter III. ausführlich dargelegt worden, dass die Beklagte eine Handlungspflicht trifft, das Klimaschutzziel 2020 zu erreichen. Die Rechtspflicht resultiert aus der Selbstbindung der Beklagten, deren Ursprung der unstreitig bestehende verfassungsrechtlich Schutzauftrag vor den Folgen des Klimawandels des Staates ist (Art 2 Abs. 2 und 20a GG). Diesem Schutzauftrag wird **nur** durch die Klimaschutzprogramme der Beklagten nachgekommen. Denn daneben bestehen nur einzelne Gesetze, die zwar Treibhausgasreduktionen fördern sollen (etwa TEHG und EEG), die aber nicht alle Sektoren regulieren und auch kein Schutzniveau definieren.

Ferner stehen der Beklagten eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung, das begehrte 2020- Ziel noch zu erreichen. Hierzu zählen sowohl die Abschaltung von Kohlekraftwerken als auch die Anordnung von Verkehrsmaßnahmen zur Reduzierung des privaten Kraftwagenverkehrs, der Erlass von Rechtsordnungen auf Basis diverser gesetzlicher Ermächtigungen im BImSchG, EnWG oder etwa Maßnahmen im Zuwendungs- oder Subventionsbereich. Keinesfalls ist der Gestaltungsspielraum der Beklagten hinsichtlich der Ausgestaltung des Klimaschutzziels 2020 auf eine Maßnahme beschränkt. Beschränkt ist die Beklagte lediglich in der rechtlichen Tatsache, dass die verfassungsrechtliche Schutzpflicht – in ihrer konkreten Zielsetzung – vorgegeben ist.

Daher ist mit den gestellten Anträgen zu 1)-3) das angegriffene Unterlassen hinreichend konkretisiert. Zudem liegt in dem Nichtvollzug des Klimaschutzziels auch eine Handlung der Beklagten, da das bestehende und definierte Schutzniveau herabsetzt (Emissionen werden linear gesenkt und liegen 2020 bei 750 Mio t/a).

Zu diesem Gleichlauf von Unterlassen und Handlung vergl. *Wollenteit/Wenzel*, Das Bundesverfassungsgericht und das Ozongesetz, NuR 1997, 60, 61.

Die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 führt auch zu einer Verschlechterung der bestehen Rechtsposition der Kläger. Das zuvor festgelegte Schutzniveau, bis 2020 nur noch 750 Mio. t Treibhausgasemissionen freizusetzen, wird alleine im Jahr 2020 um mindestens 100 Mio. t CO₂ Äq. überschritten sein. Hier

hinzu sind die jährlichen Überschreitungen der erlaubten CO₂-Emissionen nach dem vorgesehenen linearen Emissionspfade seit 2010 zu addieren (Antrag zu 2).

Damit ist festzuhalten, dass der Nichtvollzug des Klimaschutzziels 2020 in verfassungsrechtlicher Weise dazu geeignet ist, in die Grundrechte der Kläger einzugreifen.

(2) Faktischer Grundrechtseingriff

Die Beklagte emittiert nicht selbst sondern ermöglicht die Emissionen Dritter über dem definierten Schutzniveau, daher handelt es sich um einen mittelbaren oder faktischen Eingriff.

Der Begriff des mittelbaren bzw. faktischen Grundrechtseingriffs umfasst die Abwehr faktischer Beeinträchtigungen, soweit diese in ihrer *Wirkung* dem klassischen Eingriff gleichzustellen sind. Denn Grundrechte haben nicht nur als reine Eingriffsabwehrrechte Bedeutung, sondern auch Gewährleistungsfunktionen, insbesondere durch die aus ihnen folgenden Schutzpflichten.

Ramsauer, Die Dogmatik der subjektiven öffentlichen Rechte, Entwicklung und Bedeutung der Schutznormlehre, JuS 2012, 769, 772 (Hervorhebung durch Bearbeiter)

Grundlegend: *Roth*, in: Faktische Eingriffe in Freiheit und Eigentum, Struktur und Dogmatik des Grundrechtstatbestandes und der Eingriffsrechtfertigung, Berlin, Duncker & Humboldt, 1994.

Es handelt sich vorliegend um eine sog. Drittbeeinträchtigung, also eine Beeinträchtigung grundrechtlicher Schutzgegenstände, die durch das Verhalten anderer Menschen eintreten, für die der Staat bzw. die Beklagte in verfassungsrechtlicher Hinsicht verantwortlich ist.

Siehe zum Begriff *Sachs*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2018, Vorbemerkungen zu Abschnitt I, Rn. 89.

Hierzu hat des BVerfG jüngst grundlegend ausgeführt und ausdrücklich anerkannt dass Eingriffe auch mittelbar erfolgen können:

„Der Grundrechtsschutz ist nicht auf imperative Eingriffe beschränkt, das heißt auf Maßnahmen, die unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügtes, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlich geschützter Interessen führen. Grundrechte können vielmehr auch bei mittelbaren und

faktischen Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in Zielsetzung und Wirkung imperativen Eingriffen gleichkommen. Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Interessen vom Verhalten anderer Personen ab oder beruht sie auf einem komplexen Geschehensablauf, so setzt die Bejahung eines Eingriffs voraus, dass der Staat diese als für ihn vorhersehbare Folge zumindest in Kauf nimmt.

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. März 2018 – 2 BvR 1371/13 –, juris, Rn. 29 – 32, ohne Quellenverweise und Hervorhebung durch Verf.).

Weiter meint das BVerfG in dieser Entscheidung dass ein solcher Geschehensablauf nur dann dem Staat nicht zuzurechnen ist, wenn er „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert [ist], auf den Geschehensablauf Einfluss zu nehmen“.

Gemessen an diesen Grundsätzen liegt in der Aufgabe der Umsetzung des Klimaschutzziels 2020 ein faktischer Eingriff durch exekutives Unterlassen.

Dass freigesetzte CO₂-Emissionen den anthropogenen Klimawandel verstärken, ist der Beklagten bekannt und wissenschaftlich erwiesen (s.o). Es handelt sich um einen komplexen Geschehensablauf im obigen Sinne. Die Folgen des Klimawandels werden für die Kläger weiter verschärft und die Wahrscheinlichkeit, dass diese konkreten Folgen für die Kläger noch einzudämmen sind, verringert sich zunehmend. Denn das Klimaschutzziel ist letztlich ein Budgetziel, wobei das restliche Budget kontinuierlich sinkt.

Auch wenn die von der Beklagten freizugebenen CO₂-Emissionen nur einen Teil der global emittierten Treibhausgasemissionen ausmachen, stellt die „Freigabe“ der zusätzlichen CO₂-Emissionen durch fehlende Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen eine faktische Verschlechterung der Rechtsposition der Kläger dar, die die Beklagte zu verantworten hat.

Hierfür ist auch kein naturwissenschaftlicher Kausalitätsnachweis zwischen den konkreten CO₂-Emissionen durch die Nichterfüllung des Klimaschutzziels 2020 und der konkreten Grundrechtsgefährdung der Kläger darzulegen. Denn die (rechtliche) Möglichkeit einer Grundrechtsgefährdung reicht für die Geltendmachung der faktischen Beeinträchtigung aus. Das BVerfG hat festgestellt, dass bereits staatlich erlaubte oder geduldete Grundrechtsgefährdungen im Widerspruch zum Grundgesetz stehen können.

BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 –, juris,
BVerfGE 49, 89-147 (schneller Brüter).

In diesem Zusammenhang wird auch auf die *Urgenda* Entscheidung aus den Niederlanden verwiesen (siehe hierzu sogleich ausführlich), wonach sich aus Art. 2 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine Schutzpflicht des Staates zum Schutz gegen die Folgen des Klimawandels ergeben. Diese Entscheidung kann bei der Feststellung einer faktischen Beeinträchtigung nicht unbeachtet bleiben. Denn das BVerfG erkennt die gebotene Berücksichtigung der EMRK bei der Auslegung des Grundgesetzes als Ausfluss aus Art. 1 Abs. 2 GG an.

BVerfGE 74, 358 (370), ständige Rechtsprechung

Ferner wird auf einen Beschluss des OLG Hamm vom November 2017 verwiesen, in dem der Zivilsenat bei Anwendung des § 1004 BGB die Möglichkeit der rechtlichen Kausalität zwischen der Handlung von CO₂-emittierenden Betrieben und der Mitverursachung eines konkreten Schadensereignisses bejaht hat – obwohl auch dort allein der Emissionsanteil nicht zur konkreten Eigentumsstörung führt, sondern die globalen Treibhausgasemissionen .

OLG Hamm, Beschluss vom 30. November 2017 – I-5 U 15/17 –, juris

Auch die übrigen durch das BVerfG vorgegebenen Voraussetzungen für einen faktischen Grundrechtseingriff sind erfüllt. Die Beklagte kann Einfluss auf die Grundrechtsgefährdung nehmen. Denn das Klimaschutzziel 2020 ist tatsächlich noch erreichbar (vgl. II.4.f). Der Beklagten sind die sich aus dem Klimawandel ergebenden Folgen auch gut bekannt – diese werden u.a. durch „Anpassungsstrategien“ behandelt, aber ansonsten (abstrakt) in Kauf genommen.

b) Grundrechtsverletzung aus Art. 12 Abs. 1 GG

Zudem liegt ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG vor, da die Kläger mit erheblichen Betriebserschwernissen zu rechnen haben und damit in ihrer freien Berufsausübungen beschränkt werden. Dies bedarf nach der Rechtsprechung des BVerfG allerdings in diesem Fall keiner näheren Betrachtung. Denn der Schutz der Berufsfreiheit für die unternehmerische Betätigung geht nicht weiter als der des Eigentumsrechts für dessen berufliche Nutzung, siehe bereits oben.

BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 390 – 391.

c) Grundrechtsverletzung aus Art. 2 Abs. 2 GG

Insbesondere für die Kläger zu 3)-6) und 12)-13), nämlich die Kinder der oben beschriebenen Betriebsinhaber, liegt auch ein Verstoß gegen Art 2 Abs. 2 GG in seiner schutzpflichtenrechtlichen Dimension vor, und zwar vor allem in Kombination mit Art 14 Abs. 1 GG, auf dessen Schutzbereich sie sich unter dem Aspekt der Vorwirkung beziehen können.

Diese Kläger sind **schon jetzt** durch das Handeln bzw. Unterlassen der Beklagten betroffen. Bei ungehindertem Emissionsverhalten sind die elterlichen Betriebe bei geplanter Betriebsübernahme nicht mehr, jedenfalls aber nicht mehr im selben Umfang, nutzbar und – im Falle ungebremsten Meeresspiegelanstiegs – akut gefährdet. Die Pflicht zum Schutz vor lebens- und gesundheitsgefährdenden Umweltbeeinträchtigungen gilt nicht nur im Hinblick auf die heute lebenden Menschen, sondern auch in Bezug auf künftige Generationen.

Murswiek/Rixen, in: Sachs/ GG Art. 2 Rn. 202

Die sog. Schutzpflichtenrechtsprechung zu Art 2 Abs. 2 GG ist auch auf das Freiheitsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG anwendbar.

Steinberg, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, 1985, 1988

Maunz/Düring, GG, 83 EL, April 2018, Art. 14, Rdnr. 133

Es geht vorliegend zudem nicht etwa um Eingriffe und Betroffenheiten von nicht lebenden Grundrechtsträgern („nachfolgende Generationen“), sondern um eine Handlung der Beklagten (die in realen Emissionen resultiert), die sich auf die Grundrechtsträger in ihrer Lebenszeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auswirkt.

BVerfG, Beschluss vom 10.09.2009, 1 BvR 1178/07 – juris
(Schacht Konrad)

d) Rechtsverletzung in Rechten aus der EMRK

Wie bereits oben aufgeworfen liegt zudem im fortschreitenden Klimawandel und der Unterlassung von effektivem Klimaschutz durch die Beklagte ein Eingriff in Art 2 und 8 EMRK vor, die neben den Grundrechten als einfaches Recht (Bundesgesetz) gilt. Das holländischen Berufungsgericht (The Hague Court of Appeal) hat jüngst bestätigt, dass aus diesen Grundrechten eine grund-

sätzliche Schutzpflicht des Staates zum Schutz gegen die Folgen des Klimawandels besteht. In Ermangelung eines niederländischen Grundrechtekatalogs bezogen sich die Kläger in diesem Fall, der den Namen eines Klägers, der Umweltschutzorganisation Urgenda führt, auf Art. 2 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Das Urteil ist in vollständiger englischer Übersetzung beigelegt als

Anlage K17

Eine (nicht offizielle) deutsche Übersetzung findet sich als

Anlage K18

Ausgangspunkt war in diesem Fall zwar eine zivilrechtliche Norm – letztlich eine Schutzpflicht des Staates auf zivilrechtlicher Grundlage (daher auch der Zivilrechtsweg). Die Fakten und Grundlagen waren aber ähnlich wie in der vorliegenden Klage. Sowohl die erste Instanz

The Hague District Court, Urteil vom 23. September 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196,

hierzu ausführlich (wenn auch für den rechtlichen Kontext aus diesseitiger Sicht unrichtig übertragen) *Saurer/ Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16,

als auch die Berufungsinstanz hat das Königreich Niederlande verurteilt, mehr Klimaschutz zu betreiben und konkret Treibhausgasemissionen um mindestens 25% bis Ende 2020 gegenüber 1990 zu reduzieren. Grundlage des Urteils waren die zu erwartenden erheblichen Schäden für persönliche Rechtsgüter, aber auch für das Land selbst, sollte es nicht gelingen, den globalen Temperaturanstieg auf unter 2°C zu begrenzen.

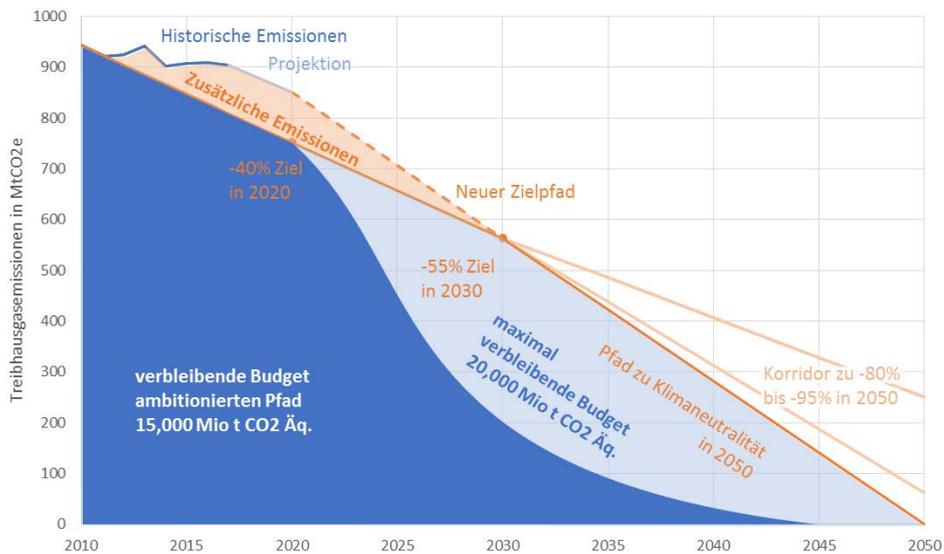
Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in seiner Erklärung vom 8. Oktober 2018 deutlich hervorgehoben, dass Menschenrechtsverletzungen darin liegen, vorhersehbare Menschenrechtsverletzungen durch den Klimawandel nicht zu verhindern oder die maximal verfügbaren Ressourcen nicht zu mobilisieren, um dies zu erreichen

Anlage K 19

5. Keine Rechtfertigung

Die Aufgabe der Umsetzung des 2020-Ziels kann nicht gerechtfertigt werden und ist daher auch nicht zu dulden. Es liegt bereits kein förmliches Gesetz vor, das den Grundrechtseingriff, nämlich die effektive Absenkung des Schutzniveaus aus dem seit 2007 bestehenden und rechtlich bindenden Klimaschutzziel 2020 mit dem entsprechenden Emissionspfad rechtfertigt. Das 2020-Ziel ist auch tatsächlich noch erreichbar, hier wird verwiesen auf II.4 f).

Schließlich – und das wurde oben bereits angesprochen – verfolgt das Klimaschutzziel 2020 ein Schutzniveau im Hinblick auf die globale Temperatursteigerung, das auf Grundlage des neuen IPCC Berichts SR 15 nicht angemessen oder verhältnismäßig im Kontext zu vermeidender Grundrechtseingriffe sein kann. Insbesondere die dort belegte Notwendigkeit weiterer Reduktionen vor 2030 (oben II.1) zeigt, dass für wirksamen Klimaschutz das deutsche Treibhausgasbudget weiter beschnitten werden muss, z.B. in Abwandlung der Grafiken des NewClimateInstitute in dieser Form:



Dabei wurde die Grafik so angepasst, dass entsprechend den Vorgaben des IPCC vor 2030 erheblich stärkere Einschnitte vorgenommen werden, bis die Emissionen dann auf Netto-Null zulaufen. Dabei verbleibt dann ein Budget von nur 15.000 Mio. t – gemessen daran ist die hier von der Beklagten in Kauf genommene Überemission bis 2030 (1.100 Mio. t) noch schwerwiegender.

Die Aufgabe der Umsetzung des 2020-Ziels ist auf dieser Grundlage offensichtlich auch willkürlich.

VI. Streitwert

Der Streitwert wird **auf 80.000 EUR** beziffert. Hierfür ist der Auffangstreitwert für alle 13 Kläger anzunehmen sowie ein Streitwert von 15.000 EUR für den Kläger zu 14) als Verbandsklage.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt
Séverin Pabsch