



Klimaschutz-Urteil im Landnutzungssektor

Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe

Die im November 2022 durch die Deutsche Umwelthilfe eingereichte „Naturschutz-Klima Klage“ behandelt den LULUCF Sektor. Diese Abkürzung steht für land use, land use change and forestry, also: Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft. Moore, Wälder, Auen und Grünland sowie ihre Vegetation und die Mikroorganismen sind effiziente Kohlenstoffspeicher und -senken. Unsere Ökosysteme sind damit die einzig ökonomisch sinnvolle, sichere und nachhaltige Möglichkeit, Treibhausgase zu speichern und als Senken zu wirken, ohne weitere Umweltschäden zu produzieren. Damit sollen unvermeidbare Restemissionen aus Landwirtschaft und industrieller Produktion ausgeglichen werden.

Seit dem Pariser Klimaabkommen wurde beschlossen, dass der LULUCF-Sektor als Senke zur Erreichung der Klimaziele beitragen soll. Auf europäischer Ebene wurde mit der LULUCF-Verordnung (novelliert im April 2023) sowie auf deutscher Ebene im Klimaschutzgesetz (KSG) von 2021 verbindliche Ziele für den Sektor festgelegt. Das Klimaschutzgesetz legt fest, dass der LULUCF Sektor eine ansteigende Treibhausgas-Senke sein soll: bis 2030 soll die Leistung dieser Senke 25 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente betragen, bis 2040 35 Mio. und bis 2045 40 Mio.

Die Novelle des Klimaschutzgesetzes aus dem Frühjahr 2024 ändert nichts an den Vorgaben zum LULUCF Sektor, Paragraph 3a, Abs. 1 bleibt unberührt.

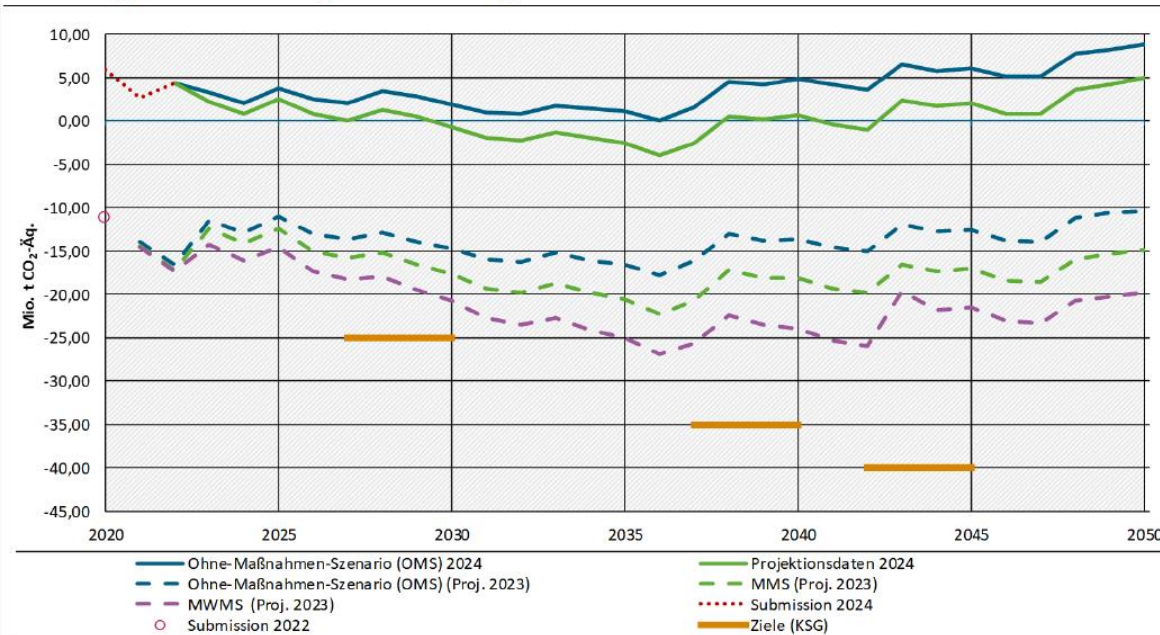
Der Sektor verfehlt seine Ziele

Aktuell verfehlt der Sektor diese Ziele aber nicht nur, sondern der Trend geht auch in die falsche Richtung. Bis zum ersten Zieljahr 2030 verbleiben nur noch fünfeneinhalb Jahre. Nach § 9 beschließt die Bundesregierung ein Klimaaktionsprogramm. Die Bundesregierung legt in jedem Klimaaktionsprogramm unter Berücksichtigung des aktuellen Klimaprojektionsberichts im Sinne des § 10 Abs. 2 fest, mit welchen Maßnahmen sie die nationalen Klimaziele in den einzelnen Sektoren erreichen wird. Sie legt auch fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der LULUCF-Ziele nach § 3a des Klimaschutzgesetzes ergreift.

Die jüngsten Projektionsberichte (zuletzt März 2024) zeigen eine deutliche Zielverfehlung im LULUCF-Sektor. Selbst diese Projektionen sind als noch zu optimistisch zu bewerten: aufgrund des Stichtags der Daten vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtragshaushalt/Klima- und Transformationsfonds (KTF), sowie die stellenweisen veralteten Daten zum Waldzustand. Während die vierte Bundeswaldinventur und dadurch eine aktualisierte Datenlage für das vierte Quartal 2024 erwartet wird, verdeutlichte kurz vor dem mündlichen Verhandlungstermin am 13.05. die Waldzustandserhebung von 2023, dass nur jeder fünfte Baum keine Kronenverlichtung aufzeigt. Zusammen mit der unrealistischen ausreichend schnellen und großflächigen Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten Moorböden steht es schlecht um die beiden zentral klimawirksamen Ökosysteme in Deutschland. Für das Erreichen der Treibhausgas-Neutralität 2045 müssten jährlich ca. 50.000 ha Moorflächen wiedervernässt werden (vgl. Mooratlas S. 23), aktuell sind es ca. 2000 ha jährlich.

Hinzu kommt, dass die Projektionen bisher keine klimasensitiven Modelle verwendet haben, durch Extremwetterereignisse wie Dürren oder Stürme verursachte Schäden an den Ökosystemen werden verspätet abgebildet. Der Landnutzungssektor wird ohne ambitionierte weitere Maßnahmen in Zukunft seiner vorgesehenen Rolle als natürlicher Speicher von Treibhausgasen nicht nachkommen können. Bereits 2020, 2021 und 2022 war der Sektor eine Quelle von Treibhausgasen statt einer Senke und entwickelt sich dementsprechend nicht im Sinne der ansteigenden Senkenfunktion, die ihm gemäß dem KSG zugewiesen wird. Dies zeigt sich auch deutlich in der folgenden Grafik aus den Projektionsdaten von 2024 des Umweltbundesamtes (UBA), die am 15.03.2024 veröffentlicht wurden. Dabei ist der Sektor nur in wenigen Jahren zwischen 2030 und 2045 eine geringe Nettosenke, um ab 2037 nahezu kontinuierlich wieder zu einer Emissionsquelle zu werden. Auch in den Jahren als Nettosenke ist die Summe in Mio. t CO₂-Äqv. deutlich von den Zielen des Klimaschutzgesetzes entfernt.

Abbildung 10: Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor LULUCF¹¹



Quelle: Umweltbundesamt, Projektionsdaten 2024, S. 21

Die Klage der DUH

Auf Grundlage der schon lange prognostizierten Entwicklung im Landnutzungssektor und dem nachweislich ungenügenden Klimaschutzprogramm von 2019 reichte die Deutsche Umwelthilfe bereits im November 2022 Klage gegen die Bundesregierung ein und beantragte, die Beklagte zu verurteilen im Landnutzungssektor das Klimaschutzprogramm (KSP) nachzuschärfen und geeignete, ausreichende Maßnahmen zu ergreifen, um entsprechend der Vorgabe nach §3a Abs. 1 KSG den Mittelwert **der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft wie folgt zu verbessern:**

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

Im Verlauf der Klage legte die DUH ebenfalls dar, dass auch das Klimaschutzprogramm von 2023 ungenügend ist, bewertete die einzelnen Maßnahmen beider Klimaschutzprogramme und stellte dar, was darüber hinaus unternommen werden müsste. Kernpunkte sind dabei, dass quantifizierbare Ziele und verpflichtende Umsetzungspfade fehlen und die klar vorliegende Zielverfehlung. Die Projektionen des UBA berechnen selbst bei Umsetzung aller

noch nicht beschlossenen, aber geplanten Politiken und Maßnahmen (MWMS)¹, dass **die Senkenziele nicht erreicht werden**. Diese Argumentation stützt sich neben den UBA-Veröffentlichungen auf weitere Auswertungen von Expert:innen, darunter auch die Bewertung des Expertenrats für Klimafragen.

Das Urteil gegen die Bundesregierung

Am 16.05.2024 fand die mündliche Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg statt, das Urteil wurde am selben Tag verkündet. Der Leistungsklage wurde in vollem Umfang stattgegeben. Per Beschluss muss die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm um die erforderlichen Maßnahmen ergänzen, um die Netto-senken in den Zieljahren entsprechend §3a zu erreichen.

Das Gericht stellte klar, dass **nicht über das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) geurteilt werde, sondern das Klimaschutzprogramm nach §9 KSG als das relevante rechtliche Umsetzungsinstrument**. Für die Bundesregierung ist das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) das zentrale Umsetzungsinstrument der LULUCF Ziele. Dieses wurde ab dem zweiten Halbjahr 2022 entwickelt und der Kabinettsbeschluss erfolgte im März 2023. Auch folgend der Argumentation der Bundesregierung ergibt sich Nachschärfungsbedarf unter Berücksichtigung des Projektionsberichts 2023, der im August 2023 vor der Verabschiedung des Klimaschutzprogramms 2023 vorlag.

Die mündliche Begründung des Gerichts ist weiter, dass die Maßnahmen geeignet sein müssen, um die Klimaschutzziele zu erreichen, dafür auf realistischen Annahmen beruhen und methodisch einwandfrei sein müssen. Dies ist nachweislich nicht der Fall im Klimaschutzprogramm, das für den LULUCF Sektor aktuell wesentlich auf ANK Maßnahmen beruht. Das Gericht betont den Gestaltungsspielraum der Bundesregierung bei der Auswahl der Maßnahmen, nicht jedoch dabei, dass diese prognostisch die selbst gesetzten Ziele erreichen müssen. Unrealistische Annahmen sind dabei die Finanzierungsgrundlage, die mit dem KTF-Urteil instabiler wurde, ebenso wie die unzureichende verbindliche Planung und nicht zuletzt der Stand und das Tempo der Umsetzung. Moore und Auen wiederherzustellen, Wälder klimaresilient zu gestalten und Verluste in der Senkenfunktion zu korrigieren, das bedeutet zeitlichen Vorlauf, bevor es unmittelbar klimawirksam ist.

Was daraus folgt

Rechtlich erwarten wir noch die schriftliche Urteilsbegründung seitens des Oberverwaltungsgerichts. Die Möglichkeit zur Revision ist gegeben. Damit würde das Bundesverwaltungsgericht als nächsthöhere Instanz in diesem Fall das höchstrichterliche Urteil sprechen und damit die finale Klärung erfolgen.

Politisch und in der Umsetzung kann eine mögliche Revision aber nicht abgewartet werden mit Blick auf den Ablauf der Zeit bis 2030 zur Erfüllung der Nettosenke von -25 Mio. t CO₂ Äquivalente. **Die Bundesregierung muss umgehend nachschärfen. Dieses Urteil wirkt komplementär zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Nicht nur muss die Rahmengesetzgebung zum Klimaschutz auch die Grundrechte zukünftiger Generationen wahren, gleiches gilt für die Umsetzung und Operationalisierung des Gesetzes mit dem Klimaschutzprogramm.** Das beinhaltet die rechtzeitige Einleitung eines auf realistischen Annahmen basierenden Übergangs zur Treibhausgas-Neutralität.

Zentrale Maßnahmen und Sensitivitäten im Landnutzungssektor sind bekannt und auch aktuell wieder bewertet, politisch müssen diese nun klar unterlegt werden. Das ANK muss verstetigt und ausgebaut werden, es braucht Planungssicherheit über 2027 hinaus.

Gleichzeitig muss das Klimaschutzprogramm über die Maßnahmen des ANK hinaus mit verbindlicher Umsetzungsplanung nachgeschärft werden. Dazu gehören grundlegend die rechtliche Stärkung des Natürlichen Klimaschutzes, eine gesetzliche Grundlage für Moorschutz und ein ambitioniertes Bundeswaldgesetz.

Notwendige Schritte

- Moor-Wiedervernässung geplant und finanziert entlang des 50.000 ha Ziels.
 - Keine weiteren Subventionen für moorschädigende Bewirtschaftung, wie die Förderung von Futtermittel-anbau, sowie Biomasse für alternative Kraftstoffe auf den Flächen, Torfabbau und Weidehaltung auf

¹ MWMS steht für das „Mit weiteren Maßnahmen Szenario“

entwässerten Mooren. In Nordwestdeutschland macht der Maisanbau für Trog und Tank zwischen 40 und 50% der Anbaumasse auf entwässerten Moorstandorten aus (vgl. Mooratlas S.28). Subventionen müssen umgeleitet werden in die Förderung nasser Bewirtschaftung und damit die sozialverträgliche Transformation der Moornutzung. Aktuell tragen Moore noch zu 7,5% der nationalen Treibhausgasemissionen bei.

- Starke Novelle des Bundeswaldgesetz mit einer Ausrichtung auf die Stärkung und den Erhalt der großen natürlichen, landgebundenen Senke Wald:

Reduktion des Holzeinschlags auf ein verbindliches Ziel zwischen 50 und 80% des jährlich nachwachsenden Holzes, damit einhergehend auch keine weiteren konträr orientierten Subventionen zur Steigerung der energetischen Nutzung von Holz im Gebäude- und Energiesektor. Naturwaldentwicklungsflächen auf mindestens 15% der Fläche, um Wälder überhaupt wieder in den Zustand zu versetzen, als Senke zu agieren. Die tragfähige Ausgestaltung der Waldförderung, so dass Waldmehrung, Waldumbau zu Mischwäldern und die Extensivierung der Bewirtschaftung wirtschaftlich ist. Damit werden härtere Maßnahmen wie Einschlagsmoratorien abgemildert, beziehungsweise könnten vermieden werden.

Weitere Maßnahmen:

- Stopp des Grünlandumbruchs und Extensivierung der Grünlandbewirtschaftung.
- Klimaschonende und humuserhaltende Bodenbewirtschaftung – Förderung Ökolandbau, sowie Abbau bodenschädlicher Bewirtschaftungspraktiken
- Erhöhung des Bodenkohlenstoffs durch Agroforstsysteme, Anbau von Zwischenfrüchten und mehrjährigen Kulturen wie Klee gras
- Feucht-Grünlandbewirtschaftung und Stopp der Entwässerung, sowie Anhebung des Wasserstands für organische und mineralische Böden
- Stärkung des Landschaftswasserhaushalts unter Berücksichtigung der notwendigen Wasserstände auf organischen Böden. Dieser ist regional bereits stark unter Druck und der Erhalt/Wiederherstellung von Ökosystemen muss dabei deutlichere Berücksichtigung finden
- Mehrung von Stadtbäumen

Dies bedeutet wesentlich die **rechtliche Stärkung der Ziele und Verankerung in der Budgetplanung**. Daher liegt eine große Bedeutung auf den weiteren Haushaltsplanungen. Die Verurteilung der Bundesregierung auf ausreichende Maßnahmen ist eine stärkende Grundlage für eine ambitionierte Renaturierungspolitik, die auf die Stärkung und den Erhalt der natürlichen Senken abzielt. Dabei werden wertvolle Synergien zum Schutz der Biodiversität, Luft- und Gewässerqualität gewonnen. Diese multifunktionalen Benefits natürlicher Senken sind zentral zu bedenken und sollten kommunikativ die Schaffung eines verbindlichen Transformationspfads stützen.

Mit einer guten Finanzierungsgrundlage als Konsequenz dieses Urteils zum selbst gesetzten Klimaziel schafft man die notwendige Planungssicherheit in der Landnutzung. Die notwendige Transformation in der Landnutzung ist mit der Dimension des Kohleausstiegs vergleichbar. Umso bedeutsamer ist der langfristig geplante und verbindliche Transformationspfad, der nicht entlang von Legislaturperioden schwanken darf.

Stand: 30.05.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hacke Scher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Ansprechpartner

Peer Cyriacks
Teamleitung nachhaltige Landnutzung
Tel.: 030 2400867-892
E-Mail: cyriacks@duh.de

Ansprechpartnerin

Leonie Pilgram
Referentin Natürlicher Klimaschutz
Tel.: 030 2400867-896
E-Mail: pilgram@duh.de