



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 11 A 1/23

Verkündet am 30. November 2023
Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.,
vertreten durch den Vorsitzenden Herrn Olaf Bandt,
Kaiserin-Augustina-Allee 5, 10553 Berlin,

Kläger,

bevollmächtigt:

1. BAUMANN Rechtsanwälte - Partnerschaftsgesellschaft mbB,
Harkortstraße 7, 04107 Leipzig,
2. Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt,
Könneritzstraße 41, 04229 Leipzig,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
diese vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz,
dieses vertreten durch den Minister,
Scharnhorststraße 34-37, 10115 Berlin,

Beklagte,

bevollmächtigt:

hat der 11. Senat aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. November 2023 durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht und die Richterinnen am Oberverwaltungsgericht und sowie die ehrenamtlichen Richter für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 Klimaschutzgesetz zu beschließen, welches Maßnahmen enthält, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Sektoren Gebäude und Verkehr gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 KSG i.V.m. Anlage 2, Zeile 3 und 4 zum Klimaschutzgesetz für die Jahre 2024 bis 2030 sicherstellen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist eine gem. § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, der von der Bundesregierung ein Beschluss über ein Sofortprogramm nach § 8 Klimaschutzgesetz (KSG) für die Sektoren Gebäude und Verkehr begehrt.

Ausweislich der am 15. März 2022 vom Umweltbundesamt veröffentlichten Berechnung der Emissionsdaten für das Berichtsjahr 2021 verursachte der Verkehrssektor im Jahr 2021 Treibhausgas(THG)-Emissionen im Umfang von rund 148 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten (Mt CO₂-Äq.). Dies bedeutete eine Überschreitung der nach § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 zulässigen Jahresemissionsmenge für das Jahr 2021 von 145 Mt CO₂-Äq. um rund 3 Mt CO₂-

Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 10. März 2022, S. 24 ff.; in dem Bericht des Umweltbundesamtes zu der Berechnung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022 wurde die Zahl der Emissionen im Sektor Verkehr für das Jahr 2021 auf 147 Mt CO₂-Äq. korrigiert, vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 24). Der Sektor Gebäude verfehlte nach diesen Schätzungen im Jahr 2021 mit 115,5 Mt CO₂-Äq. die erlaubte Jahresemissionsmenge von 113 Mt CO₂-Äq. um ca. 2,5 Mt CO₂-Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 10. März 2022, S. 21 ff.; in dem Bericht des Umweltbundesamtes zu der Berechnung der Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022 wurde die Zahl der Emissionen im Sektor Gebäude für das Jahr 2021 auf 118 Mt CO₂-Äq. korrigiert, vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 21). Der Expertenrat für Klimafragen hat in seinem am 13. April 2022 veröffentlichten Prüfbericht diese Berechnungen bestätigt.

Daraufhin legte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) auf Grundlage von § 8 Abs. 1 KSG ein Sofortprogramm für den Verkehrssektor unter dem Datum vom 12. Juli 2022 vor und führte dazu aus, dass die darin enthaltenen Maßnahmen zusätzliche Einsparungen in einer Größenordnung von rund 13 Mt CO₂-Äq. im Zeitraum bis 2030 erreichen könnten. Die Verfehlung im Jahr 2021 in Höhe von 3,1 Mt CO₂-Äquivalente werde damit ausgeglichen.

Ebenfalls am 13. Juli 2022 legte das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ein Sofortprogramm für den Sektor Gebäude vor. Dort wird ausgeführt, aufgrund der derzeit sehr hohen Unsicherheiten in Bezug auf die Energiepreise seien verschiedene Annahmen hinterlegt worden. In jedem Falle werde davon ausgegangen, dass die Energiepreise auf einem relativ hohen Niveau bleiben würden. Laut den Berechnungen würden die zulässigen Jahresemissionsmengen in den Jahren 2022 bis 2026 voraussichtlich zunächst nicht eingehalten, jedoch ergebe sich mit der ab 2028 eintretenden Übererfüllung bis 2030 in Summe eine Einhaltung der zulässigen Emissionsmenge für den Gesamtzeitraum (2022-2030).

Am 25. August 2022 veröffentlichte der Expertenrat für Klimafragen auf Grundlage von § 12 Abs. 2 KSG seinen gemeinsamen Prüfbericht zu den Sofortprogrammen

für den Verkehrs- und Gebäudesektor. Darin heißt es für den Verkehrssektor, dass das vom BMDV vorgeschlagene Sofortprogramm laut dessen eigener Einschätzung zwar emissionsmindernde Wirkung entfalte, aber nicht die Anforderungen an ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG erfülle. Das BMDV beziehe sich bei seinem Sofortprogramm für den Sektor Verkehr lediglich auf die Zielverfehlung von 3,1 Mt CO₂-Äq. im Jahr 2021. Ergänze man jedoch den Emissionspfad aus dem Projektionsbericht 2021 um die im Sofortprogramm angegebene Minderungswirkung, ergebe sich ein korrigierter Minderungspfad, welcher in allen Folgejahren 2022 bis 2030 deutlich oberhalb des KSG-Zielpfads liege. Der Expertenrat wies in seinem Prüfbericht ausdrücklich darauf hin, dass die vorgelegten Maßnahmen bis zum nächsten im KSG definierten Zieljahr eine erhebliche Überschreitung der Jahresemissionsmengen nicht verhindern würden (Prüfbericht Sofortprogramme 2022 vom 25. August 2022, Rn. 111-115). Für den Sektor Gebäude kommt der Expertenrat zu der Schlussfolgerung, dass im Gesamtbild davon auszugehen sei, dass das vorgelegte Sofortprogramm einen substanziellen Beitrag zur Minderung der Treibhausgas-Emissionen in diesem Sektor leisten könne. In Hinblick auf das Maßnahmenbündel leisteten die flankierenden Maßnahmen (ohne ausgewiesene direkte THG-Minderung) einen grundlegenden Beitrag zur Sicherstellung wichtiger, im Sofortprogramm unterstellter Parameter und somit zur Realisierungswahrscheinlichkeit der abgeschätzten THG- Minderungswirkung bis zum Jahr 2030. Im Fazit sei allerdings die Erreichung der ausgewiesenen THG-Minderung mit der Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen angesichts der genannten Prüfergebnisse nur teilweise wahrscheinlich. Somit sei auch die zukünftige Einhaltung des KSG-Zielpfads für diesen Sektor im Ergebnis der Prüfung nicht sichergestellt (Prüfbericht Sofortprogramme 2022 vom 25. August 2022, Rn. 106-110).

Auch für das Berichtsjahr 2022 ergab die vom Umweltbundesamt am 15. März 2023 vorgelegte Berechnung eine Überschreitung der für den Verkehrs- und Gebäudesektor nach Anlage 2 zum KSG zulässigen Jahresemissionsmengen. Mit ca. 148 Mt CO₂-Äq. emittierte der Verkehrssektor ca. 9 Mt CO₂-Äq. mehr als die in Anlage 2 genannte Menge von 139 Mt CO₂-Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 24). Im Sektor Gebäude überschritten die Emissionen mit ca. 112 Mt CO₂-Äq. die nach Anlage 2 zulässige Jahresemissionsmenge von 108 Mt CO₂-Äq. um ca. 4 Mt CO₂-Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung

vom 15. März 2023, S. 21). Auch diese Berechnungen hat der Expertenrat für Klimafragen mit Bericht vom 17. April 2023 bestätigt.

Die Bundesregierung beschloss am 11. September 2023 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, mit dem u.a. § 8 KSG geändert werden soll (BT-Drs. 20/8290). Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs sollen zur Zielerreichung Jahresemissionsgesamtmengen für alle Sektoren aggregiert eingeführt werden. Hinsichtlich einer Überschreitung der zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen sollen Projektionsdaten zur Bewertung herangezogen werden, um eine mehrjährige und vorausschauende Betrachtung vorzunehmen. Entscheidend für die Auslösung einer Nachsteuerung soll eine sektor- und jahresübergreifende Gesamtbetrachtung der Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2021 bis einschließlich 2030 sein (vgl. Seite 2, 24 f. BT-Drs. 20/8290).

Am 4. Oktober 2023 beschloss die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm 2023, in das die vom BMDV im Juli 2022 und die „im Rahmen der Beratungen des Koalitionsausschusses von Ende März 2023“ erarbeiteten Vorschläge für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor eingeflossen seien. Zudem wurde ausgeführt, dass die im Sofortprogramm 2022 für den Sektor Gebäude enthaltenen Maßnahmen im Kapitel zu den Maßnahmen im Gebäudesektor aktualisiert und überarbeitet worden seien. Die Wirkungsabschätzung der in diesem Klimaschutzprogramm vorgesehenen Maßnahmen ergebe unter Berücksichtigung verbleibender Unsicherheiten einen „sehr deutlichen Minderungsbeitrag“. Bei konsequenter Umsetzung der Maßnahmen könne von einer Verringerung der zu Beginn der Legislaturperiode noch über 1.100 Mt CO₂-Äq. im Zeitraum 2022-2030 betragenden kumulierten Gesamtlücke um „etwa 900 Mio. t“ ausgegangen werden. Nach der Logik der geplanten Novelle des Klimaschutzgesetzes liege die Verantwortung für die Erreichung der Klimaziele bei der Bundesregierung insgesamt. Die Überprüfung der Einhaltung der Klimaziele erfolge zukunftsgerichtet, mehrjährig und sektorübergreifend und die Bundesregierung entscheide, in welchem Sektor und mit welchen Maßnahmen die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen bis 2030 erreicht werden solle.

Der Expertenrat für Klimafragen hat die im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen für die Sektoren Gebäude und Verkehr, die nach Mitteilung der Bundesregierung den von den zuständigen Ministerien vorzulegenden Maßnahmen im Sinne des § 8 Abs. 1 KSG entsprechen sollten (so die Darstellung im Prüfbericht 2023 für die Sektoren Gebäude und Verkehr vom 22. August 2023, S. 13 sowie S. 17 Rn. 3), als solche geprüft. In diesem Bericht wird für den Sektor Verkehr ausgeführt, dass die Maßnahmen zwar emissionsmindernde Wirkung entfaltet, die Erreichung der ausgewiesenen Minderung aber nur teilweise wahrscheinlich sei und die Ambitionen der vorgelegten Maßnahmen hinsichtlich der kumulierten THG-Minderungswirkung bei weitem nicht ausreichend seien, um den Verkehrssektor zurück auf den KSG-Zielpfad zu bringen (Rn. 77 des Berichts). Für den Sektor Gebäude führt der Expertenrat aus, dass davon auszugehen sei, dass die im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen einen substantiellen Beitrag zur Minderung der THG-Emissionen im Gebäudesektor leisten könnten. Zugleich sei jedoch festzuhalten, dass der durch die Bundesregierung attestierte, nahezu vollständige Abbau der Ziellücke im Gebäudesektor durch das vorliegende Klimaschutzprogramm 2023 unter Berücksichtigung der aktuell wahrscheinlichen Ausgestaltung der zentralen Maßnahmen als unwahrscheinlich anzusehen sei. Der Expertenrat stellte daher fest, dass die im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen für den Gebäudesektor die Bedingungen an ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG nicht erfüllen würden. Zudem merkte er an, dass die von der Bundesregierung ausgewiesene Minderungswirkung hinter dem Anspruch des Sofortprogramms 2022 für den Gebäudesektor zurückfallen würden (Rn. 40 des Prüfberichts).

Der Kläger forderte mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2022 die Bundesregierung auf, ein den gesetzlichen Anforderungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 KSG genügendes Sofortprogramm für die Sektoren Verkehr und Gebäude zu beschließen, welches Maßnahmen enthält, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der genannten Sektoren im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 KSG i.V.m. Anlage 2 zum KSG für die folgenden Jahre sicherstelle und somit den gesetzlichen Anforderungen entspreche.

Am 20. Januar 2023 hat der Kläger Klage erhoben, die er wie folgt begründet:

Die Klage sei zulässig. Die erhobene allgemeine Leistungsklage sei statthaft, denn eingeklagt werde der nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG vorgesehene Beschluss der Bundesregierung über die zu ergreifenden Maßnahmen im Falle einer Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge im Sinne von § 8 Abs. 1 KSG. Der Antrag sei auch hinreichend bestimmt, insbesondere sei er vollstreckungsfähig. Dies ergebe sich aus der Rechtsprechung zu den Luftreinhalteplänen, insbesondere aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (7 C 21.12). Wie dort handele es sich vorliegend um eine Fallkonstellation, in der ein Erfolg geschuldet werde, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache der Beklagten bleibe.

Der Kläger ist der Auffassung, dass ihm auf der Grundlage von § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 und § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG eine Klagebefugnis zustehe. Bei Sofortprogrammen nach § 8 KSG handele es sich um Pläne und Programme im Sinne von § 2 Abs. 7 Nr. 2 UVPG. Zwar werde das Sofortprogramm nicht vom Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG erfasst, da es nicht in Anlage 5 des UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften aufgeführt sei, so dass es nicht zu den Plänen und Programmen gehöre, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen könne. Bei einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG müsse jedoch das Tatbestandsmerkmal der (möglichen) SUP-Pflicht unangewendet bleiben. Dies folge aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 51 und 47 GRC. Denn soweit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG aufgrund des Tatbestandsmerkmals einer möglichen SUP-Pflicht die gerichtliche Überprüfung eines Sofortprogramms nach § 8 KSG ausschließe, sei der Anwendungsbereich von Art. 51 GRC eröffnet, da § 8 KSG die Durchführung von Umweltunionsrecht bezwecke. Mit dem Instrument des Sofortprogramms nach § 8 KSG werde laut der Gesetzesbegründung Art. 8 Abs. 1 EU-KlimaschutzVO umgesetzt, wonach die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorlegen müssten, falls sie ihr jährliches Emissionsminderungsziel nach der Bewertung der Kommission verfehlten. Diese allgemeine Pflicht werde von § 8 KSG aufgegriffen und entsprechend konkretisiert. Die Unanwendbarkeit des Tatbestandsmerkmals der (möglichen) SUP-Pflicht ergebe sich auch aus einer völkerrechtskonformen Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG.

Bei den Regelungen des Klimaschutzgesetzes zu Sofortprogrammen handele es sich auch um umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG. Die Regelungen zeigten den erforderlichen Umweltbezug i.S.v. § 1 Abs. 4 UmwRG auf und es handele sich auch um eine Regelung mit Außenwirkung und nicht – wie die Beklagte meine – um nur „regierungsinternes Binnenrecht“. Das ergebe sich daraus, dass der Beschluss eines Sofortprogramms eine außenverbindliche Regelung darstelle, da damit eine Rechtsfolge gesetzt werde, welche den regierungsinternen Bereich verlasse. Die Maßnahmen könnten unmittelbare Wirkung entfalten, wie z.B. bei Festlegung von Fördermaßnahmen, aber auch unmittelbare Wirkung wie z.B. bei Gesetzesinitiativen. Auch die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG stehe der Klagebefugnis nicht entgegen. Diese Regelung beschränke das Klagerecht anerkannter Umweltvereinigungen in rechtswidriger Weise. Wie gezeigt, falle der Beschluss nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK, so dass § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG aus europarechtlichen Gründen unangewendet bleiben müsse.

Auch die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 2 Abs. 1 UmwRG seien gegeben. Das Unterlassen der Bundesregierung, einen Beschluss über die zu ergreifenden Maßnahmen in einem Sofortprogramm zu fassen, verstoße gegen § 8 Abs. 1 und 2 KSG, so dass § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erfüllt sei. Er, der Kläger, sei dadurch auch in seinem satzungsmäßigen Zweck berührt, der u.a. darin bestehe „einen wirkungsvollen Schutz des Lebens und der natürlichen Umwelt durchzusetzen“ (§ 2 Abs. 1 Spiegelstrich 3 der Satzung) und sich für „eine sachgemäße und wirkungsvolle Erweiterung und Durchsetzung von Umwelt- und Naturschutzgesetzen“ (§ 2 Abs. 2 der Satzung) einzusetzen.

Die Bundesregierung sei ihrer Pflicht zum Beschluss eines Sofortprogramms bisher nicht nachgekommen. Auch mit dem am 4. Oktober 2023 beschlossenen Klimaschutzprogramm 2023 komme die Bundesregierung dieser Pflicht nicht nach. Mit diesem Programm werde nicht die Pflicht des § 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 KSG „abgedeckt“, ein Sofortprogramm zu beschließen, das die Sektoren Gebäude und Verkehr wieder auf den Zielpfad bringe. Das beschlossene Klimaschutzprogramm mache das eingeklagte Sofortprogramm nicht obsolet. Nach wie vor fehle es gänzlich an dem Beschluss eines Sofortprogramms durch die Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 KSG.

Die Klage ist nach Auffassung des Klägers auch gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG begründet. Aus den vom Umweltbundesamt vorgelegten und jeweils vom Expertenrat für Klimafragen bestätigten Berechnungen ergebe sich, dass die Sektoren Gebäude und Verkehr sowohl im Jahr 2021 als auch im Jahr 2022 die nach dem Klimaschutzgesetz zulässigen Jahresemissionsmengen an THG-Emissionen überschritten hätten. Gleichwohl habe die Bundesregierung weiterhin kein Sofortprogramm im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG beschlossen. Stattdessen habe sie am 4. Oktober 2023 das Klimaschutzprogramm 2023 beschlossen, welches angeblich die Maßnahmen für die Sektoren Gebäude und Verkehr im Sinne des § 8 KSG enthalte. Aus dem Klimaschutzprogramm ergebe sich aber, dass die Bundesregierung weiterhin von einer Erfüllungslücke von rund 200 Mt CO₂-Äq. zur Erreichung der Ziele nach dem Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2030 ausgehe.

Eine solche, von der Bundesregierung mit der vorliegenden Klage eingeforderte Beschlussfassung müsse die Einhaltung der Jahresemissionsmengen der Sektoren Verkehr und Gebäude für die folgenden Jahre sicherstellen. Dabei seien die Tatbestandsmerkmale „für die folgenden Jahre“ so auszulegen, dass ab dem ersten Folgejahr nach der festgestellten Überschreitung und nach dem rechtmäßigen Erlass eines Sofortprogramms der auf Basis des Ausgleichsmechanismus in § 4 Abs. 3 KSG angepasste und jeweils aktualisierte Zielpfad eingehalten werden müsse. Dies bedeute, dass die Differenzmenge der Treibhausgasemissionen, die durch die Überschreitung der jeweils zulässigen Jahresemissionsmenge ab dem Jahr 2021 entstehe, auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr gleichmäßig angerechnet werden müssten. Das Tatbestandsmerkmal „sicherstellen“ sei so auszulegen, dass die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre unabhängig von der Höhe der Überschreitung sicherzustellen sei. Es seien nicht nur der infolge der festgestellten Überschreitung bereinigte Zielpfad und die daraus resultierenden (Minderungs-) Anforderungen zu berücksichtigen, sondern darüber hinaus müsse auch eine bisher bestehende Erfüllungslücke mit dem Sofortprogramm geschlossen werden. Die Maßnahmen, die von der Bundesregierung beschlossen werden müssten, um die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre im oben beschriebenen Sinne sicherzustellen, dürften nicht nur theoretisch geeignet sein, um die Emissionen zu mindern, sie müssen

nach Auffassung des Klägers auch eine hohe Umsetzungs- bzw. Realisierungswahrscheinlichkeit aufweisen, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Der Expertenrat für Klimafragen prüfe auch die Realisierungswahrscheinlichkeit von Maßnahmen, die ihm gemäß § 12 KSG zur Prüfung vorgelegt würden. Der Beschluss von Maßnahmen, die aufgrund einer fehlenden Minderungswirkung ungeeignet seien oder aber von geeigneten Maßnahmen, die jedoch nur eine geringe Realisierungswahrscheinlichkeit aufweisen würden, erfüllen nach Ansicht des Klägers nicht die gesetzlichen Anforderungen an ein Sofortprogramm. Eine Beschlussfassung der Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG müsse den so skizzierten Anforderungen genügen; dies unterliege der vollständigen gerichtlichen Kontrolle.

Diesen Anforderungen werde das vom zuständigen Bundesministerium aufgestellte Sofortprogramm Verkehr von 13. Juli 2022 nicht gerecht. Dies folge aus der Einschätzung des Expertenrates für Klimafragen im Rahmen des Prüfberichts vom 25. August 2023 zum Klimaschutzprogramm 2023. Trotz Berücksichtigung der aus den Maßnahmen folgenden Minderungswirkung ergebe sich noch immer ein deutlich oberhalb des Zielpfades des Klimaschutzgesetzes liegender Emissionspfad. Bis zum Jahr 2030 betrage die kumulierte Erfüllungslücke insgesamt 261 Mt CO₂-Äq. Auch das Sofortprogramm Gebäude vom 13. Juli 2022 erfülle nicht die gesetzlichen Anforderungen, so dass auch hier die Bundesregierung zur Nachbesserung verpflichtet sei. Die in dem Sofortprogramm genannten Maßnahmen wiesen zwar nach der Experteneinschätzung im Grundsatz eine ausreichende THG-Minderungswirkung und somit eine Eignung auf, allerdings würden sie nicht die Anforderungen an eine gesicherte Umsetzung erfüllen. Die Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Gebäudesektor erfolge somit erst spätmöglich zum Zieljahr 2030. Die Bundesregierung habe daher Maßnahmen zu beschließen, die über die von den Ministerien bisher vorgeschlagenen Maßnahmen hinausgingen. Es müssten weitere Maßnahmen beschlossen werden, die tatsächlich geeignet seien, die Verfehlung der Jahresemissionsmengen künftig auszuschließen. Bei der Pflicht der Bundesregierung zur Nachbesserung komme der Bewertung der Maßnahmen durch den Expertenrat für Klimafragen eine besondere Bedeutung zu, da dieser letztlich eine gesicherte Tatsachenbasis schaffen solle, welche als Grundlage für politische Entscheidungen im Rahmen des Klimaschutzgesetzes dienen solle. Die

Bundesregierung habe bei ihrer Beschlussfassung die Einschätzung des Expertenrates zentral zugrunde zu legen.

Die Klage habe sich entgegen der Auffassung der Beklagten auch nicht dadurch erledigt, dass die Bundesregierung am 4. Oktober 2023 das Klimaschutzprogramm 2023 beschlossen habe, welches die Maßnahmen für die Sektoren Gebäude und Verkehr im Sinne des § 8 KSG enthalten solle. Aus dem Klimaschutzprogramm ergebe sich, dass die Bundesregierung weiterhin von einer Erfüllungslücke von rund 200 Mt CO₂-Äq. zur Erreichung der Ziele nach dem Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2030 ausgehe. Mit diesem Programm werde nicht die Pflicht des § 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 KSG „abgedeckt“, ein Sofortprogramm zu beschließen, das die Sektoren Gebäude und Verkehr wieder auf den Zielpfad bringe. Aus dem Prüfbericht des Expertenrates für Klimafragen vom 22. August 2023 ergebe sich insofern, dass weder die geplanten Maßnahmen für den Sektor Verkehr noch die geplanten Maßnahmen für den Sektor Gebäude ausreichend seien, um das Treibhausgas-Budget der Jahre 2021 bis 2030 einzuhalten. Der Expertenrat sei weiterhin zu der Einschätzung gelangt, dass die Maßnahmenbündel für die Sektoren Gebäude und Verkehr zwar geeignet seien, eine wesentliche zusätzliche Minderung der Treibhausgasemissionen in den Sektoren zu bewirken, dass sie aber die in § 8 Abs. 1 KSG formulierte Anforderung an das Ausmaß der Treibhausgasminderung nicht erfüllen würden.

Die Klage sei auch begründet, obwohl § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG nicht erfüllt sei, wonach bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG bestehen müsse. Wie im Rahmen der Klagebefugnis müsse auch im Rahmen der Begründetheit das Tatbestandsmerkmal der Umweltprüfung aus europarechtlichen Gründen unangewendet bleiben. Anderenfalls wären solche Klagen immer unbegründet, was offenkundig den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK widerspreche.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 Klimaschutzgesetz zu beschließen, welches Maßnahmen enthält, die die Einhaltung der Jahresemissions-

mengen der Sektoren Gebäude und Verkehr gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 Klimaschutzgesetz i.V.m. Anlage 2, Zeile 3 und 4 zum Klimaschutzgesetz für die Jahre 2024 bis 2030 sicherstellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte tritt der Klage entgegen. Sie ist der Auffassung, dass die Klage bereits unzulässig sei. Der Kläger sei nicht klagebefugt. Die Klage betreffe bereits keine umweltbezogenen Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 UmwRG, denn bei § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG handele es sich um „regierungsinternes Binnenrecht“. Aus § 4 Abs. 1 Satz 9 KSG ergebe sich, dass die Jahresemissionsmengen nach Maßgabe des KSG nur für den Bund verbindlich seien. Diese Vorschrift binde daher allein Organe des Bundes im Innenverhältnis. Dies werde auch durch § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG deklaratorisch festgestellt. § 8 Abs. 1 KSG betreffe die Bindungswirkung des nach § 4 Abs. 4 KSG jeweils zuständigen Bundesministeriums. § 8 Abs. 2 und 3 binden nach Auffassung der Beklagten die Bundesregierung. Damit konstituiere die Regelung eine „materielle Selbstbindung des Bundes“. Rechtsschutz sei erst gegen die beschlossenen Maßnahmen selbst eröffnet, nicht hingegen gegen das Sofortprogramm.

Zudem sei die Klagebefugnis zu verneinen. Die Klage richte sich gegen einen untauglichen Klagegegenstand, weil das Sofortprogramm nicht zu den Plänen oder Programmen gehöre, für die nach Anlage 5 des UVPG oder landesrechtlichen Vorschriften eine SUP-Pflicht bestehen könne, so dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht erfüllt sei. Weder aus dem Unionsrecht noch aus dem Völkerrecht lasse sich die Unanwendbarkeit des Erfordernisses einer SUP-Pflicht herleiten. Denn das Instrument des Sofortprogramms im Sinne des § 8 KSG sei unionsrechtlich nicht vorgegeben. Die EU-Klimaschutzverordnung sehe lediglich nationale Jahresgesamtbudgets vor, die sich sektorübergreifend auf alle von der EU-Klimaschutzverordnung erfassten Emissionen der sogenannten Nicht-ETS-Sektoren beziehen würden. Bei der im KSG enthaltenen Vorgabe von sektoralen Jahresemissionsmengen und dem darauf bezogenen Kontroll- und Nachsteuerungsmechanismus handele es sich um eine nationale Besonderheit ohne unions-

rechtliches Vorbild. Der Kläger ziehe hier den Kreis der Vorschriften, die angeblich der Umsetzung von Unionsrecht dienten, deutlich zu weit. Vorliegend fehle es an der Durchführung von Unionsrecht, weil die Schaffung von Sektorzielen und rechtlicher Instrumente wie der Klimaschutz- und Sofortprogramme qualitativ über die Vorgaben des Unionsrechts hinausgehe und aus diesem nicht als notwendige Umsetzungsinstrumente abgeleitet werden könnten. Eine teleologische Reduktion des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG aufgrund einer völkerrechtskonformen Auslegung scheitere schon daran, dass kein Auslegungsspielraum vorliege. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG mache die SUP-Pflicht unmissverständlich zur Voraussetzung. Eine andere Interpretation der Norm sei nicht möglich, ohne dabei dem eindeutigen Wortlaut zuwiderzuhandeln. Eine Verpflichtung der nationalen Gerichte, Art. 9 Abs. 3 AK unmittelbar anzuwenden oder das deutsche Recht contra legem völkerrechtskonform fortzubilden, bestehe nicht. Ebenso scheidet mangels einer möglichen Verletzung von Unionsrecht auch die durch das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit dem Unionsrecht entwickelte prokuratorische Verbandsklagebefugnis aus.

Auch die besondere Zulässigkeitsvoraussetzung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 b) UmwRG sei nicht erfüllt. Eine Beteiligung von Umweltverbänden bei der Aufstellung eines Sofortprogramms sei nicht vorgesehen.

Die Beklagte rügt zudem, dass der Klageantrag zu unbestimmt und in der gestellten Form nicht vollstreckungsfähig sei. Innerhalb der rechtlichen Grenzen des Vollstreckungsverfahrens sei nicht überprüfbar, ob die Beklagte ihre gerichtlichen Verpflichtungen erfüllt habe. Dies begründet sie damit, dass nach den vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21.12) aufgestellten Anforderungen materiell-rechtliche Fragen nicht vom Erkenntnis- in das Vollstreckungsverfahren verlagert werden dürften. Dem könne auch nicht durch eine bereits im Urteil erfolgende Vorauswahl von Maßnahmen begegnet werden. Aufgrund der großen Bandbreite potenzieller Klimaschutzmaßnahmen in den hier maßgeblichen Sektoren und der insoweit bestehenden Planungs- und Einschätzungsprärogative der Beklagten sei auch nicht erkennbar, wie das erkennende Gericht im Urteil Maßgaben für konkrete, in Betracht zu ziehende Maßnahmen aufnehmen solle. Der Bezug des Klägers auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 gehe fehl. In dieser und in anderen Entschei-

dungen zum Luftreinehalterecht sei es jeweils im Kern um die lokale Einhaltung der Grenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe an einzelnen Messstationen gegangen. Wesentlicher Treiber der lokalen Schadstoffbelastungen seien jeweils der motorisierte Verkehr auf öffentlichen Straßen gewesen. Die Fälle seien in ihrer Komplexität nicht mit den hier in Rede stehenden Maßnahmen vergleichbar.

Für die vom Kläger erhobene Leistungsklage bestehe ferner kein Rechtsschutzbedürfnis. Denn es bestehe bereits keine starre, einklagbare Pflicht zur Einhaltung der in Anlage 2 zum KSG enthaltenen Jahresemissionsmengen für die Sektoren Verkehr und Gebäude. Dies ergebe sich daraus, dass diese durch verschiedene gesetzlich geregelte Mechanismen angepasst werden könnten. Gemäß § 4 Abs. 5 Satz 1 KSG könne die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 KSG mit Wirkung zum Beginn des nächsten Kalenderjahres ändern. Auch in unionsrechtlicher Hinsicht beständen erhebliche Spielräume, sektorscharfe Anforderungen stelle das Unionsrecht nicht auf. Daher seien Anpassungen grundsätzlich möglich. Dass die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen nicht als völlig starr verpflichtende Emissionsmengen zu verstehen seien, zeige sich zudem in dem Mechanismus zur gleichmäßigen Anrechnung von Differenzmengen. Das Klagebegehren habe sich zudem durch den Beschluss über das Klimaschutzprogramm 2023 erledigt, weil die darin vorgesehenen Maßnahmen auf der tatsächlichen Entwicklung der Emissionsmengen im Sektor beruhten und dazu dienten, die Zielerfüllungslücke bis 2030 zu schließen.

Davon abgesehen hält die Beklagte die Klage auch für unbegründet. Denn § 8 KSG sei mangels Außenverbindlichkeit nicht einklagbar. Es fehle daher an der Verletzung einer Rechtsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG. Auch das Unionsrecht sehe keine sektoralen Ziele vor, sondern gebe nur einen sektorübergreifenden linearen Minderungspfad auf dem Weg zur Einhaltung des Gesamtreduktionsziels vor. Wie bereits im Rahmen der Zulässigkeit erläutert, unterlägen die Jahresemissionsmengen auch einer gewissen, gesetzlich begründeten Flexibilität. Weiterhin sei § 2 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht erfüllt, da Sofortprogramme keiner Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung gemäß § 35 Abs. 1 UVPG i.V.m. Anlage 5 unterlägen.

Hilfsweise trägt die Beklagte vor, dass selbst bei Bejahung der Möglichkeit eines Anspruchs auf Erlass eines Sofortprogramms jedenfalls kein Anspruch auf Ergänzung bzw. Anpassung eines einmal erlassenen Sofortprogramms durch Neuerlass eines weiteren Sofortprogramms bestehen könne. Soweit der Kläger den Ansatz verfolge, dass durch eine Korrektur von Sofortprogrammen bezüglich früherer Jahre so lange weitere Maßnahmen zu ergreifen seien, bis exakt der Zielpfad nach der Anlage 2 KSG wieder erreicht sei, verkenne er in rechtlicher Hinsicht die Funktion der Anrechnung von zu hohen Emissionsmengen auf die Folgejahre und die damit intendierte Flexibilität bei gleichzeitiger Sicherstellung des erforderlichen Gesamtambitionsniveaus. Eine Korrektur von Sofortprogrammen sei im Klimaschutzgesetz nicht geregelt. Angesichts der jährlichen Überprüfung der Emissionsdaten bestehe hierfür auch kein praktisches Bedürfnis. Der Maßstab des § 8 Abs. 1 KSG, wonach ein Sofortprogramm die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sicherstellen müsse, sei lediglich ein Maßstab für die ex-ante-Betrachtung.

Höchst hilfsweise trägt die Beklagte vor, dass die gerichtliche Überprüfung von Sofortprogrammen und der gemäß § 8 Abs. 2 KSG beschlossenen Maßnahmen aufgrund der Einschätzungsprärogative der Bundesregierung auf eine Evidenzkontrolle beschränkt sei und derart evidente Verstöße gegen Vorgaben des KSG nicht vorlägen. Dies ergebe sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 (1 BvR 18/2656). Anders als der Kläger vortrage, fehle es vorliegend gerade nicht vollständig an einem Tätigwerden des Norm- bzw. Planerlassgebers. Mit dem Klimaschutzprogramm 2023 liege ein Programm vor, welches einen gesonderten Maßnahmenbeschluss der Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 KSG für die Zielverfehlung im Jahr 2022 entbehrlich mache.

Das Verfahren wurde mit den Verfahren OVG 11 A 11/22 und OVG 11 A 27/22 zur gemeinsamen Verhandlung verbunden.

Für die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens und der Verfahren OVG 11 A 11/22 und OVG 11 A 27/22 und die von der Beklagten übersandten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Entscheidungsfindung des Gerichts waren.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

I.

Die Klage ist zulässig.

Das angerufene Oberverwaltungsgericht ist erstinstanzlich zuständig (1.). Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft (2.). Der Kläger kann diesen Rechtsbehelf gem. § 2 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017, BGBl. I S. 3290, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 14. März 2023, BGBl. 2021 I Nr. 71, - UmwRG -) einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, denn bei dem eingeklagten Beschluss der Bundesregierung über ein Sofortprogramm gem. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513, zuletzt geändert durch Art. 1 Des Gesetzes vom 18. August 2021, BGBl. I S. 3905, - KSG -) handelt es sich aufgrund einer dem Willen des Gesetzgebers Rechnung tragenden teleologischen Erweiterung, jedenfalls aber bei der gebotenen Beachtung des Anwendungsvorrangs des Rechts der Europäischen Union, um eine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (3.) Die weiteren Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG liegen ebenfalls vor (4.) und dem Kläger fehlt es auch nicht am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis (5.)

1. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Satz 1 und 3 UmwRG.

Denn der eingeklagte Beschluss der Bundesregierung über Maßnahmen gem. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG ist eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Bei dem Beschluss der Bundesregierung handelt es sich um eine Entscheidung im Sinne des § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (neu gefasst durch Bekanntmachung vom 18. März 2021, BGBl. I S. 540, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. März 2023, BGBl. 2023 I Nr. 88, - UVP -). Zwar besteht für ein Sofortprogramm gem. § 8 KSG kei-

ne Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) nach § 35 Abs. 1 i.V.m. Anlage 5 UVPG. Dieses Tatbestandsmerkmal muss – wie nachfolgend ausgeführt wird (s. dazu unten unter II.3.b.) – im konkreten Fall jedoch unangewendet bleiben. Dass die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG durch eine teleologische Reduktion (bzw. richtiger: eine teleologische Erweiterung) der Norm oder durch eine unionsrechtlich gebotene Nichtanwendung der einschränkenden Voraussetzung der möglichen SUP-Pflicht begründet wird, ändert nichts daran, dass es sich weiterhin um eine Klage handelt, deren Gegenstand eine Entscheidung nach dem – entsprechend ausgelegten bzw. angewandten - § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG ist.

2. Die Klage ist mit dem Antrag, der auf einen Beschluss der Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 KSG gerichtet ist, als allgemeine Leistungsklage statthaft und insbesondere auch hinreichend bestimmt.

In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt, sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – juris, Rn. 54; vgl. auch Riese in Schoch/Schneider, VwGO, 44. EL, März 2023, § 82, Rn. 25; Hoppe in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 82, Rn. 10).

Unter Zugrundlegung dieser Maßstäbe ist der Antrag hinreichend bestimmt. Dem steht nicht entgegen, dass in dem Antrag nur abstrakt unter Wiederholung des gesetzlichen Wortlauts beschrieben wird, wozu die Bundesregierung verurteilt werden soll. Der Antrag ist gerichtet darauf, dass die Bundesregierung ein Sofortprogramm im Sinne des § 8 KSG für die Sektoren Verkehr und Gebäude beschließt, das die Einhaltung der nach dem KSG zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2024 bis 2030 sicherstellt, während die Wahl der geeigneten

Maßnahmen Sache der Bundesregierung bleibt. Die Benennung allein des Ziels spiegelt insoweit die planerische Gestaltungsfreiheit wieder, die das Gesetz der Bundesregierung einräumt. Auch in anderen Fallkonstellationen, in denen nur ein Erfolg geschuldet wird, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache des Schuldners bleibt, ist anerkannt, dass für die Bestimmtheit des Antrags die Angabe des Erfolgs ausreicht. Der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils wird dadurch Rechnung getragen, dass die Entscheidung hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen kann (vgl. dazu unten III.3), die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – juris, Rn. 55, 56).

Die Beklagte trägt in diesem Zusammenhang zwar vor, dass aufgrund der großen Bandbreite potenzieller Klimaschutzmaßnahmen und der insoweit bestehenden Planungs- und Einschätzungsprärogative der Beklagten nicht erkennbar sei, wie das erkennende Gericht im Urteil im Sinne der Rechtsprechung Maßgaben für konkrete in Betracht zu ziehende Maßnahmen aufnehmen könne. Der Senat geht demgegenüber für das durch das Klimaschutzgesetz geregelte Instrument der Sofortprogramme davon aus, dass der Streitgegenstand im Antrag so hinreichend bestimmt festgelegt ist, dass die Beklagte sich gegen die Klage erschöpfend verteidigen kann und ihr Interesse an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit hinsichtlich der Entscheidungswirkungen gewahrt wird. Denn welche Qualität die Maßnahmen haben sollen, die die Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG zu beschließen hat, wird in § 8 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 KSG legal definiert: Es müssen solche Maßnahmen seien, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellen. Dabei stellen die vom Gesetz verwendeten Begriffe „Einhaltung der Jahresemissionsmengen“, „für die folgenden Jahre“ und „sicherstellen“ mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für ihre Anwendung dar (zur verfassungsrechtlichen Bestimmtheit von Normen vgl. z.B. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 617/14 – juris, Rn. 14; BVerwG, Beschluss vom 1. Dezember 2009 – 4 B 37.09 – juris, Rn. 5). Das ebenfalls schutzwürdige Interesse des Klägers an einem wirksamen Rechtsschutz kann bei dieser Rechtslage nicht davon abhängen, dass bereits im vorliegenden Verfahren bestimmte Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den genannten Kriterien des § 8 KSG überprüft werden. Denn damit wäre der

Kläger mit seiner Klage grundsätzlich ausgeschlossen. Zu Recht stellt er in seiner Klagebegründung klar (vgl. Seite 32), dass der Klageantrag dem planerischen Gestaltungsspielraum der Exekutive dadurch Rechnung trage, dass er die durch die Planung zu erreichenden Klimaziele benenne, aber keine durch das Gericht vorzugebenden Maßnahmen begehre.

Dass eine verbindliche gerichtliche Auslegung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale auch bei komplexen Sachverhalten dem Bestimmtheitsgrundsatz grundsätzlich hinreichend Rechnung tragen kann, wird auch durch die in Vollstreckungsverfahren ergangene Rechtsprechung bestätigt, die anerkennt, dass das Vollstreckungsgericht insbesondere im Fall von zu vollstreckenden Bescheidungsurteilen über die notwendige Auslegung des zu vollstreckenden Urteils hinaus dessen Inhalt auch durch eine „Fortschreibung“ konkretisieren kann, wenn sich darin enthaltene Unklarheiten aus der Urteilsurkunde selbst nicht sicher beseitigen lassen. Denn damit, dass § 172 VwGO – ebenso § 887 Abs. 1, 888 Abs. 1 Satz 1 und 890 Abs. 1 Satz 1 ZPO - das Gericht des ersten Rechtszuges zum Vollstreckungsorgan erklärt, wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in derartigen Vollstreckungsverfahren nicht selten ein „Weiterdenken“ der Erwägungen notwendig wird, die der zu vollstreckenden Entscheidung zugrunde lagen, um feststellen zu können, was der frühere Beklagte schuldet und ob er seiner Verpflichtung nachgekommen ist (vgl. Hessischer VGH, Beschluss vom 11. Mai 2016 - 9 E 448/16 – juris, Rn. 26; BayVGH, Beschluss vom 12. Juli 2007 – 11 C 06.868 – juris, Rn. 31 f.).

Die Beklagte wendet gegen eine Tenorierung entsprechend dem Klageantrag unter Hinweis auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 27. Februar 2017 (22 C 16.427) ein, dass im Vollstreckungsverfahren materiellrechtliche Fragen der Eignung bestimmter Maßnahmen im Rahmen eines Sofortprogramms und der Bestimmung des durch das Klimaschutzgesetz rechtlich gebotenen Wahrscheinlichkeitsgrades der Zielerfüllung streitig werden würden, dem nicht durch eine bereits im Urteil erfolgende „Vorauswahl“ von Maßnahmen begegnet werden könne. Der Bayerische VGH hat in der genannten Entscheidung darauf hingewiesen, dass nicht verkannt werden dürfe, dass das Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO nicht die Funktion des regulären Erkenntnisverfahrens übernehmen könne. Das folge nicht zuletzt daraus, dass in diesem Verfahren

gemäß § 152 Abs. 1 VwGO keine Möglichkeit der Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts bestehe. Dies schließe es vor allem aus, im Vollstreckungsverfahren bei der Prüfung, ob dem Vollstreckungsschuldner bisher noch ungenutzte Möglichkeiten zur Erfüllung der ihm rechtskräftig auferlegten Verpflichtung zur Verfügung stehen, rechtliche Fragen zu beantworten, die gemäß § 137 Abs. 1 VwGO letztinstanzlich der Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts unterliegen, sofern sie höchststrichterlich noch nicht abschließend geklärt wurden und sich das zutreffende Normverständnis nicht unmittelbar und zweifelsfrei aus dem geschriebenen Recht ergebe; durch eine gegenläufige Vorgehensweise würde den unterliegenden Beteiligten eine von Gesetzes wegen grundsätzlich eröffnete Rechtsmittelmöglichkeit abgeschnitten. (BayVGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427 – juris, Rn. 92). Diese Grenzen der gerichtlichen Befugnisse in Vollstreckungsverfahren werden – jedenfalls nach jetziger Erkenntnis – nicht überschritten, weil der Senat Maßgaben für die Auslegung des § 8 KSG formuliert und die Revision zulässt. Der Bayerische VGH hat in der von der Beklagten zitierten Entscheidung zudem ausführlich und überzeugend begründet, dass auch nach den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Maßstäben (vgl. oben) eine gerichtliche Entscheidung, die die öffentliche Gewalt zum Erlass oder zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichtet und die keine Maßnahmen benennt, die dieser Plan zwingend zu enthalten hat, grundsätzlich vollstreckbar ist (Rn. 80 ff.).

3. Der Kläger ist auch klagebefugt. Als gem. § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung kann der Kläger Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, wenn der Rechtsbehelf sich gegen eine (unterlassene) Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG richtet. Diese Voraussetzungen sind erfüllt, denn bei dem eingeklagten Beschluss der Bundesregierung über ein Sofortprogramm gem. § 8 KSG handelt es sich aufgrund einer dem Willen des Gesetzgebers Rechnung tragenden teleologischen Erweiterung (a.), jedenfalls aber bei der gebotenen Beachtung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (b.), um eine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG.

Nach dem hier allein in Betracht kommenden § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG gilt das Gesetz für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 UVPG und im Sinne der landes-

rechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 des UVPG oder nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann.

Bei einem Sofortprogramm i.S.d. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG handelt es sich um einen Plan bzw. ein Programm im Sinne des § 2 Abs. 7 UVPG.

Denn Pläne und Programme in diesem Sinne sind gem. § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 UVPG auch solche bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehenen Pläne oder Programme, die „von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden“. Um ein solches Programm handelt es sich bei dem hier verfahrensgegenständlichen, auf die Vorlage der nach § 4 Abs. 4 KSG zuständigen Bundesministerien als den ausarbeitenden Behörden hin von der Bundesregierung zu beschließenden Programm mit Sofortmaßnahmen, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen im Gebäude- und Verkehrssektor für die auf eine Überschreitung folgenden Jahre sicherstellen sollen.

Die nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG weiter erforderliche Voraussetzung, dass nach Anlage 5 des UVPG oder nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann, ist für Sofortprogramme gem. § 8 KSG allerdings nicht erfüllt. Nur für Klimaschutzprogramme gem. § 9 KSG kann gem. Ziff. 2.13 der Anlage 5 zum UVPG eine SUP-Pflicht bestehen, wenn sie für andere, ihrerseits potentiell UVP-pflichtige Vorhaben einen Rahmen setzen (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG). Die Sofortprogramme sind weder in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt noch kann nach Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen.

a. Nach Auffassung des Senats steht das Nichtvorliegen dieser Voraussetzung der Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im Fall einer Klage auf Beschluss eines Sofortprogramms gem. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG schon deshalb nicht entgegen, weil im vorliegenden Fall nur der Verzicht auf diese Voraussetzung dem vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren durchgängig bekundeten Zweck des Gesetzes Rechnung trägt, Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 15. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteili-

gung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Gesetz v. 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251 - Aarhus-Konvention, AK) vollständig im deutschen Recht umzusetzen.

Die Anerkennung der Klagebefugnis einer Umweltvereinigung wegen des – fehlenden - Beschlusses eines Sofortprogramms unter Verzicht auf das nach dem Wortlaut der Norm erforderliche Tatbestandsmerkmal einer möglichen SUP-Pflicht übersteigt zwar die Grenzen des Wortlauts und ist damit eigentlich nicht mehr Auslegung, sondern Rechtsfortbildung. Eine „Auslegung gegen den Wortlaut einer Norm“ ist allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn andere Indizien deutlich belegen, dass ihr Sinn im Text unzureichend Ausdruck gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschluss v. 27. Januar 1998 - 1 BvL 22/93 -, juris Rn 93; Beschluss v. 19. Juni 1973 - 1 BvL 39/69, 1 BvL 14/72 -, juris Rn 49; Beschluss v. 19. Mai 2023 - 2 BvR 78/22 -, juris Rn 35).

So liegt der Fall hier.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/9526) sollten mit dem „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ insbesondere die aufgrund des Beschlusses V/9H der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention (vom 2. Juli 2014) und der damit bestätigten Entscheidung des Compliance Committee dieser Konvention vom 20. Dezember 2013 (ACCC/C/2008/31) erforderlichen Anpassungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes „im Wege einer 1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben“ erfolgen (BT-Drucks. 18/9526 S. 4, S. 25). Es war erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs, Art. 9 Abs. 3 AK, dessen mangelhafte Implementation mit dem o.g. Beschluss des Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) beanstandet worden war, „vollständig im deutschen Recht umzu-

setzen“. Zugleich sollte die neue Nr. 4 des § 1 Abs. 1 UmwRG dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 (7 C 21.12) zur umweltrechtlichen Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen Rechnung tragen.

Dieser mehrfach ausdrücklich erklärten Regelungsabsicht läuft die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vorgenommene Beschränkung auf Pläne und Programme des Bundes, bei denen eine Pflicht zu einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, jedenfalls insoweit zuwider, als sie der Klagebefugnis eines Umweltverbandes auf Beschluss eines Sofortprogramms im Sinne von § 8 KSG durch die Bundesregierung entgegensteht. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Nach der bereits in der Gesetzesbegründung zitierten Spruchpraxis des ACCC vertritt dieses eine weite Auslegung zum Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK, wonach für die Konkretisierung des Anwendungsbereichs „allein die Frage, ob eine Anwendung umweltbezogener Bestimmungen erforderlich“ sei, maßgeblich sei. Als Mindestvoraussetzung sei danach notwendig, aber auch ausreichend, dass in einem Vertragsstaat die Anwendung umweltbezogener Bestimmungen durch Privatpersonen oder Behörden gerichtlich geprüft werden könne. Folgerichtig habe die 5. Vertragsstaatenkonferenz eine Änderung der nationalen Bestimmungen zur umweltrechtlichen Verbandsklage verlangt; eine Verpflichtung zur Einführung einer Popularklage bestehe nicht. In Ansehung dieser bisherigen Spruchpraxis des Compliance Committee hatte auch das Bundesverwaltungsgericht bereits angenommen, dass danach das „Ob“ einer umweltrechtlichen Verbandsklage durch das Abkommen entschieden sei und die Vertragsstaaten nur hinsichtlich des „Wie“ einen Auslegungsspielraum behielten (BVerwG, Urteil v. 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn 35). Die Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 18/9526 S. 35) erkennt auch ausdrücklich an, dass sich das Erfordernis, Rechtsbehelfsmöglichkeiten in Bezug auf Entscheidungen über umweltbezogene Pläne und Programme gem. Art. 7 AK vorzusehen, „bereits aus dem Wortlaut der Aarhus-Konvention“ ergebe, und zwar aus der dort in Art. 9 Abs. 2 AK geregelten Option, aus der zwingend folge, dass Art. 7 AK („Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken“) zumindest dem Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK unterfalle.

Indem der Gesetzgeber den neuen Nr. 4 auf Pläne und Programme beschränkt hat, bei denen gem. Anlage 5 zum UVPG oder nach Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann, bleibt er hinter dem von ihm angestrebten Regelungszweck einer 1:1-Umsetzung der Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK entsprechend der Spruchpraxis des ACCC und der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil v. 5. September 2023 - 7 C 21/12 -, juris) zurück, soweit dadurch im konkreten Fall der nach Art. 9 Abs. 3 AK gebotene Rechtsschutz vereitelt würde.

Dass die Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG hinter dem Zweck einer „1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben“ zurückbleibt, war nach Auffassung des Senats nicht beabsichtigt, sondern ist irrtümlich erfolgt. Dafür spricht der in der Gesetzesbegründung - nur - enthaltene Hinweis darauf, dass die Regelung in Nr. 4 „redaktionell der Formulierung von Nummer 1 des Satzes nachgebildet“ worden sei (BT-Drucks. 18/9526 S. 33). Das Fehlen irgendeiner Begründung dafür, dass und ggf. weshalb eine Nachbildung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG, der in Umsetzung des Art. 9 Abs. 2 AK den Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor Gericht nur bei Vorliegen einer Entscheidung, Handlung oder Unterlassung i.S.d. Art. 6 AK gewährleisten soll, für die Umsetzung des hinsichtlich der zur Überprüfung stehenden Gegenstände sehr viel weiteren Art. 9 Abs. 3 AK zulässig oder gar geboten sein sollte, legt nahe, dass dem Gesetzgeber - wie der Kläger meint - damit ein „gedanklicher Fehler“ unterlaufen sei.

Die von der Beklagten angeführte Aussage des Gesetzgebers, dass Nr. 4 im Bundesrecht „ausschließlich für Pläne und Programme, die in der Anlage 3 des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) aufgeführt sind“, gelte (BT-Drucks. 18/9526 S. 33), gibt keinen Anlass zu einer abweichenden Einschätzung. Denn nach Wortlaut und Kontext wird damit nicht etwa das zuvor - nur - mit dem Hinweis auf die Nachbildung der Nr. 1 begründete Abstellen auf die Möglichkeit einer SUP-Pflicht als solches nochmals aufgegriffen oder gar erläutert. Die Passage stellt vielmehr klar, dass sich die danach maßgebliche Möglichkeit einer SUP-Pflicht für Pläne und Programme des Bundesrechts - wie in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a UmwRG geregelt - allein aus der Aufnahme in die damalige Anlage 3, heute Anlage 5, des UVPG ergeben kann, was im folgenden Absatz sodann weiter erläutert wird.

Auch die Verteidigung der in Rede stehenden Einschränkung durch die Beklagte gegenüber dem ACCC (vgl. Bericht des Compliance Committee, E-CE/MP.PP/2017/40, zur 6. Sitzung der Vertragsstaaten im September 2017), das in seiner Prüfung der Neuregelung darauf hingewiesen hatte, dass der Wortlaut von Artikel 9 Abs. 3 des Übereinkommens nichts enthalte, was die Überprüfung umweltbezogener Pläne und Programme auf solche beschränken würde, die einer SUP unterzogen werden könnten, gibt keinen Anlass zu einer anderen Einschätzung. Sie belegt nicht, dass der Gesetzgeber sich bewusst dafür entschieden hat, den gem. Art. 9 Abs. 3 AK zu gewährenden Rechtsschutz gegen umweltrelevante Pläne und Programme auszuschließen, weil diese nicht potentiell SUP-pflichtig sind. Die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Ausführungen dazu, dass die Beschränkung der unmittelbaren Überprüfung auf Pläne und Programme, die möglicherweise eine SUP-Pflicht erforderten, eine Ausübung des den Vertragsparteien in Art. 9 Abs. 3 AK eingeräumten Ermessens sei, dass umweltbezogene Pläne und Programme nur solche seien, für die nach dem nationalen Recht eine SUP-Pflicht bestehen könne, und dass die Möglichkeit bestehe, im Rahmen der Überprüfung einer „nachgelagerten“ Entscheidung auch den Plan oder das Programm inzident anzufechten, lassen sich der Gesetzesbegründung nicht entnehmen. Vom ACCC wurden sie auch allein mangels konkreter Gegenbeispiele vorläufig (vgl. Rn 39, 36 des Berichts) als Argument für die Vereinbarkeit der Einschränkung mit Art. 9 Abs. 3 AK akzeptiert.

Aber selbst wenn der Gesetzgeber davon ausgegangen sein sollte, dass die aufgenommene Beschränkung nicht zu einer mit Art. 9 Abs. 3 AK unvereinbaren Rechtsschutzlücke führen könnte, weil für alle Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 AK nach nationalem Recht eine SUP-Pflicht bestehen kann und etwaige dennoch verbleibende umweltrelevante Pläne und Programme jedenfalls inzident im Rahmen nachgelagerten Rechtsschutzes gegen die darin enthaltenen Maßnahmen überprüfbar sein würden, spricht auch dies für das Bestehen einer unbeabsichtigten Lücke. Denn diese Annahme erweist sich in der hier in Rede stehenden Fallkonstellation als unzutreffend. Der Kläger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sein auf Beschluss eines Sofortprogramms gem. § 8 KSG gerichtetes Begehren auch nicht durch eine inzidente Prüfung im Rahmen eines Rechtsmittels gegen eine im Programm vorgesehene Maßnahme erreicht werden kann. Die generelle Vorstellung des Gesetzgebers, die von ihm gewählte Konstruktion werde

den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK gerecht, steht der Einbeziehung einer dabei nicht konkret betrachteten Fallkonstellation nicht entgegen, wenn dies erforderlich ist, um dem erklärten Ziel des Gesetzgebers zu genügen.

Der Beschluss über ein Sofortprogramm durch die Bundesregierung ist auch eine (unterlassene) Handlung einer Behörde im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK. Denn ausgenommen vom Begriff der Behörde im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK sind gem. Art. 2 Satz 1 Nr. 2 AK – nur – Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln (vgl. dazu auch Epiney u.a., Aarhus-Konvention, 2018, Art. 2 Rn. 9). Bei dem Beschluss der Bundesregierung handelt es sich um eine exekutive Tätigkeit; erst die Umsetzung bestimmter Maßnahmen kann eine legislative Tätigkeit erfordern.

b. Jedenfalls findet die Tatbestandsvoraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, dass es sich um Pläne oder Programme handeln muss, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, im vorliegenden Fall keine Anwendung. Denn der in Rede stehende § 8 KSG dient der Durchführung von Recht der Europäischen Union und die Mitgliedsstaaten sind in einem solchen Fall verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte zu gewährleisten.

Wie das Bundesverwaltungsgericht zuletzt in seiner Entscheidung vom 26. Januar 2023 (- 10 CN 1.23, Inntal Süd -, juris Rn 25 f.) im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 8. März 2011 - C-240/09, Slowakischer Braunbär I -, Rn. 45, 51; vom 20. Dezember 2017 - C-664/15, Protect -, Rn 45, und vom 8. November 2022 - C-873/19, Deutsche Umwelthilfe - Rn 66, 77 ff.) ausgeführt hat, entfaltet Art. 9 Abs. 3 AK im Unionsrecht zwar keine unmittelbare Wirkung. In Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Amtsblatt der EU vom 26. Oktober 2012, C 326/2, S. 391 ff., - GRC -) verpflichtet die Regelung die Mitgliedsstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Für den Fall, dass eine unionsrechtskonforme Auslegung (für die dieselben Grenzen gelten wie für die vorstehend erörterte teleologische Erweiterung) sich als unmöglich erweisen sollte, ist jedes im Rahmen seiner nationalen Zuständigkeit angerufene Ge-

richt als Organ eines Mitgliedsstaates verpflichtet, eine dem etwa entgegenstehende nationale Bestimmung unangewendet zu lassen.

Geht es um die Verletzung einer umweltbezogenen Vorschrift des nationalen Rechts - wie hier des § 8 KSG (s. dazu im Folgenden unter II.4.a) -, ist Art. 47 Abs. 1 GRC allerdings nur dann anwendbar, wenn die in Rede stehende nationale Vorschrift der Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC dient. Um festzustellen, ob eine nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 GRC fällt, ist zu prüfen, ob mit ihr die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden. Es muss ein hinreichender, über eine rein mittelbare Beeinflussung hinausgehender Zusammenhang mit dem Unionsrecht bestehen, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1/23 -, juris Rn 24, im Anschluss an EuGH, Urteil vom 6. März 2014 - C-206/13, Siragusa - Rn. 25, 29, 35 m. w. N.).

Soweit die Beklagte meint, dass diese Rechtsprechung auf die hier zu beurteilende Konstellation im Bereich des Klimaschutzrechts nicht übertragbar sei, weil es am hinreichenden Zusammenhang von Unionsrecht und mitgliedstaatlichem Recht fehle, vermag der Senat dem auch in Ansehung der dort zitierten weiteren Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs nicht zu folgen. Diese stellen weder den oben zitierten, vom Bundesverwaltungsgericht in Ansehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs formulierten Maßstab in Frage noch vermögen sie zu begründen, dass die damit konkretisierten Voraussetzungen im konkreten Fall nicht erfüllt sind.

Nach Auffassung des Senats handelt es sich bei der Pflicht zur Aufstellung und zum Beschluss von Sofortprogrammen gem. § 8 KSG um eine Maßnahme, die vom nationalen Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner mitgliedstaatlichen Pflicht zur Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der unionsrechtlichen Klimaschutzziele (vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 2 VO (EU) 2021/1119 - Europäisches Klimagesetz) als geeignet und notwendig bestimmt worden ist.

Zwar knüpft § 8 KSG an eine Überschreitung sektorbezogener Jahresemissionsmengen an und diese Jahresemissionsmengen wurden nach § 4 Abs. 1 KSG zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG festgelegt. Ohne dass es der Gesetzestext an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt, dient die Festlegung der nationalen Klimaziele und die Festlegung der Jahresemissionsmengen aber auch der Einhaltung der europäischen Zielvorgaben. Zum Verständnis dieser Normen ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass Ausgangspunkt für die Festlegung nationaler Klimaschutzziele die völkerrechtliche Verpflichtung aus dem Pariser Klimaschutzabkommen (§ 2 Nr. 6 KSG) ist, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, vgl. § 1 Satz 3 KSG. Zu diesem Zwecke wurden europäische Zielvorgaben festgelegt und hieran anknüpfend bestimmt § 3 KSG die nationalen Klimaschutzziele (vgl. auch v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, Kommentar, 2022, § 3 KSG Rn. 1 m.w.N). Dies ergibt sich explizit aus § 1 Satz 1 KSG, wonach es Zweck des KSG ist, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie „die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten“. Das Abstellen auf eine Erfüllung auch der nationalen Klimaschutzziele begründet unter diesen Umständen nicht die Annahme, mit dem Gesetz würden andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt, denn das nationale Ziel der Treibhausgasminderung ist nach Auffassung des Gesetzgebers (BT-Drucks. 19/14337, S. 27 f.) nahezu deckungsgleich mit dem auf Deutschland entfallenden Anteil an der Erreichung des europäischen Klimaschutzziels für 2030. § 3 Abs. 3 KSG stelle ausdrücklich klar, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Erreichung nationaler Klimaschutzziele durch unionsrechtliche und internationale Verpflichtungen unterlegt sei. Das Gesetz sei so weit an die europäischen Regelungen angepasst, dass es gemäß § 1 auch der Erfüllung der europäischen Zielvorgaben diene. Die zusätzliche Beachtung der europäischen Regelungen bleibe aber notwendig, weil der schlanke Rechtsrahmen dieses Gesetzes auf Durchführungsregeln für das bereits unmittelbar geltende Europarecht beschränkt sei. Sollte sich abzeichnen, dass die in Absatz 1 festgelegten Minderungspflichten nicht ausreichen, um die europäischen oder internationalen Ziele zu erreichen, sei in erster Linie die Bundesregierung nach Satz 1 verpflichtet, die notwendigen Anpassungen des Gesetzes auf den Weg zu bringen. Die durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021

(1 BvR 2656/18 u.a.) notwendig gewordene Überarbeitung der nationalen Minderungsziele in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 benannte der Gesetzgeber auch als Teil der Klimaschutzziele der EU (Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/30230, S. 18).

Die sektorspezifische Zuordnung von Emissionsbudgets und das im Falle einer Zielverfehlung zu beschließende Sofortprogramm sind zwar europarechtlich nicht vorgegeben. Aus der oben erläuterten Regelungssystematik ergibt sich aber, dass § 8 KSG ein nationales Steuerungsinstrument ist, das die Einhaltung der nationalen und damit zugleich auch der europäischen Zielvorgaben gewährleisten soll. § 1 bestimmt insoweit auch maßgeblich die Auslegung des § 4 und des § 8 KSG. Dies wird auch durch die Gesetzesbegründung bestätigt (BT-Drs. 19/14337, S. 32). Danach dienen auch das Sofortprogramm bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen sowie die Beschlussfassung der Bundesregierung zu den zu ergreifenden Maßnahmen der Einhaltung der Vorgaben des Art. 8 Abs. 1 EU-KlimaschutzVO. Denn danach müssen die von der Bundesregierung „zu ergreifenden Maßnahmen zugleich die europarechtlichen Anforderungen an die sogenannten Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung erfüllen.“ Damit werde Art. 8 Abs. 1 EU-KlimaschutzVO sichergestellt, wonach die Mitgliedsstaaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorlegen müssen, falls sie ihr jährliches Emissionsminderungsziel verfehlten. Weiter heißt es dort wörtlich: „Denn bereits die Verfehlung eines Sektorziels kann dazu führen, dass Deutschland sein Jahresbudget für Treibhausgasemissionen außerhalb des Emissionshandels überschreitet und gegebenenfalls von anderen Mitgliedsstaaten Emissionszuweisungen nach § 7 Abs. 1 kaufen muss. Umgekehrt bietet das Abstellen auf die Verfehlung bereits von Jahresemissionsmengen nach diesem Gesetz die Chance, eine Verfehlung des Gesamtbudgets nach der Europäischen Klimaschutzverordnung zu vermeiden.“ (BT-Drs. 19/14337, S. 32). Die Ermächtigung des § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG knüpft sogar explizit an die „bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung“ an und macht diese insoweit zu einem unmittelbaren Maßstab der Rechtmäßigkeit eines Sofortprogramms. Davon ausgehend fehlt es auch nicht an einer Regelung des Unionsrechts, die für den in Rede stehenden Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann (vgl. EuGH, Urteil v. 6. März 2014, C-206/13 - Siragusa, Rn 25).

Der Anwendbarkeit des Art. 51 Abs. 1 GRC auf den hiesigen Fall steht auch nicht entgegen, dass - wie die Beklagte im Verfahren OVG 11 A 27/22 vorgetragen hat - in Regelungsbereichen, in denen das Unionsfachrecht - wie hier - spielraumeröffnend ausgestaltet sei, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 - Recht auf Vergessen I) „primär“ die Grundrechte des Grundgesetzes zur Anwendung kämen. Denn daraus folgt entgegen ihrer Auffassung nicht, dass die Mitgliedsstaaten in solchen Regelungsbereichen kein Unionsrecht durchführen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der angeführten Entscheidung (a.a.O. Rn 44) bereits klargestellt, dass innerstaatliche Regelungen auch dann als Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC zu beurteilen sein könnten, wenn für deren Gestaltung den Mitgliedsstaaten Spielräume blieben, das Unionsrecht dieser Gestaltung aber einen hinreichend gehaltvollen Rahmen setze, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden solle. Die Unionsgrundrechte träten dann zu den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes hinzu. Davon ausgehend konnte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u.a., juris Rn 141) offen lassen, ob die nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Vorschriften des Klimaschutzgesetzes teilweise gleichwohl als Durchführung von Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC anzusehen seien, weil der Gesetzgeber davon ausgegangen sei, mit dem Klimaschutzgesetz den Rahmen zur Umsetzung der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Klimaschutzverordnung zu schaffen. Einer Entscheidung darüber bedurfte es nicht, weil dies nach seiner eigenen Rechtsprechung wie auch derjenigen des Europäischen Gerichtshofs eine Überprüfung am Maßstab des Grundgesetzes nicht ausschließt. Die von der Beklagten angeführte Schlussfolgerung, dass das Bestehen eines - wie im Fall der Klimaschutzverordnung - nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Spielraums einer Einordnung des Klimaschutzgesetzes als Durchführung von Unionsrecht entgegenstehe, hat das Bundesverfassungsgericht nicht gezogen.

c. Darauf, ob dem Kläger - wie in den Verfahren OVG 11 S 11/22 und OVG 11 S 27/22 vorgetragen - hilfsweise jedenfalls eine prokuratorische Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO zustehen könnte, kommt es danach nicht mehr an.

4. Die weiteren Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG liegen ebenfalls vor.

a. Der Kläger beruft sich darauf, dass das Unterlassen der Bundesregierung, ein Sofortprogramm für die Sektoren Verkehr und Gebäude zu beschließen, nachdem die nach § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. mit Anlage 2 KSG zulässigen Emissionswerte in den Jahren 2021 und 2022 überschritten worden seien, eine Verletzung des § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 1 KSG darstelle, und macht damit, wie von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 UmwRG vorausgesetzt, geltend, dass dieses Unterlassen umweltbezogenen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht.

Der abweichenden Auffassung der Beklagten, die meint, dass es sich bei § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG nicht um (umweltbezogene) Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 UmwRG, sondern um eine „materielle Selbstbindung des Bundes“ handle, der aufgrund der in § 4 Abs. 1 Satz 9 KSG enthaltenen eingeschränkten Verbindlichkeitsanordnung für die Jahresemissionsmengen keine Außenwirkung zukomme, vermag nicht zu überzeugen.

§ 1 Abs. 4 UmwRG definiert den Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschriften. Danach sind die Elemente der Definition von „Umweltinformationen“ in § 2 Abs. 3 UIG von Relevanz, die eine 1:1-Umsetzung nicht nur der Umweltinformationsrichtlinie der EU, sondern auch der dahinter stehenden Begriffsbestimmung der Aarhus-Konvention darstellt (BVerwG, Urteil vom 2. November 2017 – 7 C 25.15 – juris, Rn. 19). Zur ergänzenden Bestimmung des Begriffs „umweltbezogene Rechtsvorschriften“ verweist die Gesetzesbegründung deshalb auch auf die Spruchpraxis des ACCC (siehe BT-Drs. 18/9526 S. 36). Art. 9 Abs. 3 AK spricht von „umweltbezogenen Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts“. Es besteht Einigkeit, dass damit nur rechtliche Bestimmungen gemeint sein können. Im Übrigen ist der Begriff aber weit zu verstehen. Er umfasst alle materiellen Rechtssätze. Ausgeschlossen ist reines Binnenrecht, wie z.B. Verwaltungsvorschriften (vgl. Schlacke, in: Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch, § 3 Rn. 149; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, UmwRG, 101. EL, Juni 2023, § 1 Rn. 160).

§ 8 KSG ist eine umweltbezogene Rechtsvorschrift in diesem Sinne (so auch v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 4 KSG, Rn. 35 m.w.N.). Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits ausdrücklich festgestellt, dass zu den umweltbezogenen Vorschriften im Sinne der Aarhus-Konvention auch die Klimaschutzziele gehören (BVerwG Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris, Rn. 70). Dies muss auch für § 8 KSG gelten. Denn das Klimaschutzgesetz ist ein vom Deutschen Bundestag verabschiedetes Gesetz. Die Tatsache, dass aus dieser Norm die Bundesregierung verpflichtet wird, ist kein Grund, um die Norm aus dem Kreis der umweltbezogenen Bestimmungen von Art 9 Abs. 3 AK und § 2 Abs. 1 UmwRG auszuschließen. Bei einem Beschluss im Sinne von § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG handelt es sich nicht um einen justizfreien Hoheitsakt, der der gerichtlichen Überprüfung entzogen wäre. Beschlüsse der Bundesregierung werden mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG nur in Ausnahmefällen – z.B. bei Gnadenentscheidungen - von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen, da auch solche Akte trotz ihrer politischen Bedeutung rechtlichen Bindungen nach Art. 1 Abs. 3 GG unterliegen (Kopp/Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 40 Rn. 5b). Dem Prinzip der Gewaltenteilung wird dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass der Regierung ein weit bemessener Spielraum eingeräumt wird (vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 – VG 10 K 412/18 – juris, Rn. 46). Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18) im Rahmen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden gegen Vorschriften des KSG darauf hingewiesen, dass, sollten eigenständige Handlungen der Bundesregierung – im Klagewege – verlangt werden, insoweit grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei (juris, Rn. 138). Die von der Beklagten reklamierte „materielle Selbstbindung des Bundes“ liegt nicht vor. Der Bundestag hat die Bundesregierung verpflichtet und die Bundesregierung ist nicht aus eigener Zuständigkeit in der Lage – anders als z.B. bei Geschäftsordnungen oder Verwaltungsvorschriften – diese Verpflichtung wieder zu beseitigen.

Ein Ausschluss der Klagebefugnis des Klägers ergibt sich auch nicht aus § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG, wonach subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch oder aufgrund des Gesetzes nicht begründet werden. Dieser Ausschluss subjektiver (einklagbarer) Rechte ändert an der objektiven Verbindlichkeit der Normen nichts. Der Ausschluss klagbarer Rechte im Klimaschutzgesetz kann zudem nicht

so verstanden werden, dass damit die unionsrechtlich geforderte und im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gewährleistete Klagebefugnis von Umweltschutzorganisationen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden soll. Eine derartige Intention ist auch den Gesetzesmaterialien nicht zu entnehmen. Der Gesetzgeber verstand die (ursprünglich in § 4 Abs. 1 Satz 7 KSG formulierte) Ausschlussregelung vielmehr als deklaratorische Klarstellung, dass die im Gesetz geregelten Jahresemissionsmengen keine einklagbaren Rechte oder Pflichten für Bürger oder Unternehmen begründen (BT-Drs. 19/14337 S. 28; vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris, Rn. 70; ebenso v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Auflage 2022, § 4 KSG, Rn. 24 ff., 34 m.w.N.).

b. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG sind ebenfalls erfüllt, denn der Kläger macht zur Recht geltend, dass er durch das Unterlassen eines Beschlusses über ein Sofortprogramm, dass die Anforderungen des § 8 KSG erfüllt, auch in seinem satzungsmäßigen Zweck der Förderung des Umweltschutzes berührt sei. Nach § 2 Abs. 1 Spiegelstrich 3 der Satzung ist es Zweck des Vereins „einen wirkungsvollen Schutz des Lebens und der natürlichen Umwelt durchzusetzen“ und nach § 2 Abs. 2 der Satzung soll sich der Kläger „für eine sachgemäße und wirkungsvolle Erweiterung und Durchsetzung von Umwelt- und Naturschutzgesetzen“ einsetzen.

c. Soweit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG im Fall eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG weiterhin voraussetzt, dass die Umweltvereinigung zur Beteiligung berechtigt war und sich hierbei in der Sache geäußert hat oder ihr entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist, ist diese Voraussetzung hier zwar nicht erfüllt. Dies steht der Zulässigkeit der Klage allerdings nicht entgegen. Geht man - wie der Senat dies vorstehend getan hat - davon aus, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im Wege einer möglichen und gebotenen erweiternden Auslegung auch Pläne und Programme erfassen kann, für die keine SUP-Pflicht besteht, oder diese einschränkende Tatbestandsvoraussetzung aus unionsrechtlichen Gründen jedenfalls unangewendet zu bleiben hat, so kann für diejenigen Fälle, in denen es - wie hier - mangels SUP-Pflicht des in Rede stehenden Plans oder Programms an der Berechtigung zur Beteiligung fehlt, auch insoweit nichts anderes gelten.

5. Der Kläger verfügt auch über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis

Der Begriff des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses, der in der Verwaltungsgerichtsordnung nicht genannt ist, soll zum Ausdruck bringen, dass nur derjenige, der ein rechtsschutzwürdiges Interesse verfolgt, Anspruch auf eine gerichtliche Sachentscheidung hat; es handelt sich also um eine allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzung für alle Verfahrensarten, so dass im Falle des Fehlens des Rechtsschutzbedürfnisses die Klage oder der Antrag unzulässig ist. Im Fall der Geltendmachung materieller Rechte ist grundsätzlich von seinem Vorliegen auszugehen, es sei denn, dass besondere Umstände das subjektive oder objektive Interesse an der Durchführung des Rechtsstreits entfallen lassen (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Januar 1989 – 9 C 44.87 – juris, Rn. 9; Sodan, in: ders./Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42, Rn. 335). Ein Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn die Klage für den Kläger offensichtlich keinerlei rechtliche oder tatsächliche Vorteile bringen kann. Die Nutzlosigkeit muss eindeutig sein. Im Zweifel ist das Rechtsschutzinteresse zu bejahen (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2008 – 3 C 26.07 – juris, Rn. 14). Für das Rechtsschutzbedürfnis eines Umweltverbandes ist nicht maßgeblich darauf abzustellen, ob sich durch den Erfolg im gerichtlichen Verfahren seine Rechtsstellung verbessert. Denn der Umweltverband wird nicht im eigenen Interesse, sondern altruistisch zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes tätig. Es geht mithin nicht um seine „Rechtsstellung“, die er durch eine Klage verbessern möchte, sondern darum, ob der Umweltverband noch Verbesserungen zum Schutz der Umwelt erreichen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2023 - 4 CN 8.21- juris, Rn. 12).

Ausgehend von diesen Grundsätzen kann in der vorliegenden Situation dem klagenden Verband das Rechtsschutzinteresse nicht abgesprochen werden. Die Klage ist nicht bereits deswegen unzulässig, weil die Bundesregierung am 4. Oktober 2023 ein Klimaschutzprogramm beschlossen hat. Denn es ist jedenfalls nicht offensichtlich, dass der Kläger durch die Sachentscheidung über die Frage, ob das von der Bundesregierung auf der Grundlage von § 9 KSG beschlossene Klimaschutzprogramm 2023 (auch) ein Sofortprogramm im Sinne des § 8 KSG enthält, keine Verbesserungen zum Schutz der Umwelt mehr erreichen kann. Ob die Bundesregierung auch nach dem Beschluss über das Klimaschutzprogramm 2023 verpflichtet ist, ein Sofortprogramm nach § 8 KSG für die Sektoren Verkehr und

Gebäude zu beschließen, ist vielmehr eine Frage, die im Rahmen der Begründetheit zu klären ist. Die von der Beklagten weiter angeführte, bisher nur beabsichtigte Änderung des Klimaschutzgesetzes steht dem Rechtsschutzbedürfnis des Klägers ebenfalls nicht entgegen. Zu dem für die Entscheidung der vorliegenden Klage maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung am 23. November 2023 befand sich der Gesetzentwurf noch im Gesetzgebungsverfahren.

Auch soweit die Beklagte der Auffassung ist, dass auch deswegen kein Rechtsschutzbedürfnis bestehe, da es bereits keine „starre, einklagbare Pflicht“ zur Einhaltung der in Anlage 2 zum KSG enthaltenen Jahresemissionsmengen für den Sektor Verkehr gebe, resultieren daraus keine Zweifel am Rechtsschutzbedürfnis des Klägers. Ob und inwieweit die in der Anlage 2 zum KSG enthaltenen Jahresemissionsmengen für die Bundesregierung bei einem Beschluss über ein Sofortprogramm verbindlich sind, ist ebenfalls eine Frage, die im Rahmen der Begründetheit zu klären ist und durch deren Klärung der Kläger Verbesserungen zum Schutz der Umwelt erreichen kann.

II.

Die Klage ist begründet, da die Bundesregierung verpflichtet ist, ein Sofortprogramm im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 i.V.m. Abs. 1 KSG für die Sektoren Verkehr und Gebäude zu beschließen und sie dieser Verpflichtung bisher nicht nachgekommen ist (1.). Auch die weiteren Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 UmwRG, soweit sie anwendbar sind, sind erfüllt (2.) Die Verurteilung zu einem entsprechenden Beschluss der Bundesregierung erfolgt unter bestimmten Vorgaben, die von der Bundesregierung bei dem Beschluss über ein Sofortprogramm zu beachten sind (3.).

1. Die Bundesregierung hat ihre sich aus § 8 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 i.V.m. Abs. 1 KSG ergebende Verpflichtung zum Beschluss eines Sofortprogramms für die Sektoren Gebäude und Verkehr nicht erfüllt.

Weisen die vom Umweltbundesamt gem. § 5 KSG erhobenen Daten der Treibhausgasemissionen in den Sektoren nach der Anlage 1 zum KSG für das zurückliegende Kalenderjahr (Berichtsjahr) eine Überschreitung der zulässigen Jahres-

emissionsmenge für einen Sektor in einem Berichtsjahr aus, so hat zunächst das nach § 4 Abs. 4 KSG zuständige Bundesministerium der Bundesregierung innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen (gem. § 11 Abs. 1 KSG) ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, das „die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt“. Die Bundesregierung hat gem. § 8 Abs. 2 KSG über die zu ergreifenden Maßnahmen im betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder über sektorübergreifende Maßnahmen zu beraten und diese schnellstmöglich zu beschließen (Satz 1). Dabei kann sie die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gem. § 4 Abs. 5 KSG ändern (Satz 2). Vor Erstellung der Beschlussvorlage sind dem Expertenrat für Klimafragen die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zur Prüfung zu übermitteln (Satz 3); das Prüfergebnis wird der Beschlussvorlage hinzugefügt (Satz 4).

Davon ausgehend liegen die Voraussetzungen für eine Pflicht der Bundesregierung zu einem Beschluss über ein Sofortprogramm im Sinne des § 8 KSG zum insoweit maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor.

Nach den Feststellungen des Umweltbundesamtes wurden die zulässigen Jahresemissionsmengen im Sektor Verkehr im Jahr 2021 um ca. 2 bzw. 3 Mt CO₂-Äq. überschritten (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 10. März 2022, S. 24 ff und begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 24). Im Jahr 2022 betrug die Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen im Sektor Verkehr sogar ca. 9 Mt CO₂-Äq. (begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 24). Im Sektor Gebäude betrug die Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen in den Jahren 2021 und 2022 nach den Berechnungen des Umweltbundesamtes 2,5 bzw. 5 Mt CO₂-Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 10. März 2022, S. 21 und begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 21) und 4 Mt CO₂-Äq. (vgl. begleitender Bericht, Kurzfassung vom 15. März 2023, S. 21). Der Expertenrat für Klimafragen hat diese Berechnungen in seinen Prüfberichten vom 13. April 2022 und vom 17. April 2023 bestätigt.

Mit Blick auf die Überschreitung im Jahr 2021 wurde zwar von den für die Sektoren Verkehr und Gebäude zuständigen Bundesministerien am 13. Juli 2022 jeweils ein Sofortprogramm vorgelegt. Zu einem Beschluss der Bundesregierung gem. § 8 Abs. 2 KSG über zu ergreifende Maßnahmen ist es in der Folge allerdings nicht gekommen. Nach der im März 2023 festgestellten erneuten Überschreitung im Jahr 2022 wurde weder ein diesbezügliches - weiteres oder ergänzendes - Sofortprogramm des zuständigen Bundesverkehrsministeriums vorgelegt noch ist es zu einem Beschluss der Bundesregierung gem. § 8 Abs. 2 KSG gekommen.

Die Bundesregierung beschloss stattdessen am 4. Oktober 2023 das Klimaschutzprogramm 2023. In dieses Klimaschutzprogramm 2023 sind die vom BMDV im Juli 2022 und die „im Rahmen der Beratungen des Koalitionsausschusses von Ende März 2023“ erarbeiteten Vorschläge für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor eingeflossen. Auch die im Sofortprogramm 2022 für den Sektor Gebäude enthaltenen Maßnahmen sind aktualisiert und überarbeitet worden. Die Beklagte ist der Auffassung, dass die Klage jedenfalls deswegen unbegründet sei, weil die Bundesregierung nunmehr das Klimaschutzprogramm 2023 beschlossen habe.

Dieser Argumentation folgt der Senat aus folgenden Gründen nicht:

Bei Sofortprogramm und Klimaschutzprogramm handelt es sich um zwei unterschiedliche Instrumente. Das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG ist das Regelungsinstrument, mit dem die Klimapolitik zur Erreichung der Klimaziele geplant wird. Es schaut in die Zukunft und konkretisiert und operationalisiert die Maßnahmen, mit denen die Zielvorgaben erreicht werden sollen. Damit hat das Klimaschutzprogramm eine mittel- bis langfristige Perspektive. Demgegenüber ist das nach § 8 KSG vorgesehene Sofortprogramm ein reaktives Programm, das bei einer bereits eingetretenen Zielverfehlung einzelner Sektoren kurzfristig wirksame Maßnahmen gewährleisten soll, um den gesetzlich festgelegten Zielpfad zur Klimaneutralität, der in Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG verbindlich vorgegeben wird, wieder einhalten zu können. Sofortprogramme dienen der schnellen Nachsteuerung (vgl. Guckelberger, in Fellenberg/Guckelberger, KSG, 2022, § 9 Rn. 3-5 und Küper/Callejon, § 8 Rn. 3; Posser, in Frenz: Klimaschutzrecht, Gesamtkom-

mentar, 2. Aufl. 2022, § 9 Rn. 1 und Ewers, § 8 Rn. 1). Zwar sind die beiden Programme miteinander verknüpft, da nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 KSG bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung des Klimaschutzprogramms um Maßnahmen nach § 8 Abs. 2 KSG vorzunehmen ist. Dabei spricht nach dem Wortlaut allerdings bereits vieles dafür, dass es sich um eine gebotene Aktualisierung des Klimaschutzprogramms um Maßnahmen eines Sofortprogramms handelt, das bereits beschlossen wurde.

Selbst wenn man aber davon ausginge, dass Maßnahmen im Sinne des § 8 und Maßnahmen im Sinne des § 9 KSG in einem Programm zusammengefasst werden können, erfüllt das Klimaschutzprogramm 2023 die sich aus § 8 KSG ergebenden Anforderungen nicht. Dazu genügt es nicht, dass in das Programm die Maßnahmen eingeflossen sind, die die für die Sektoren Gebäude und Verkehr zuständigen Bundesministerien im Juli 2022 zusammengestellt haben, und dass diese aktualisiert und überarbeitet wurden. Das Klimaschutzprogramm 2023 legt für die Erreichung der Klimaschutzziele bis 2030 einen Maßstab zu Grunde, der nicht dem Maßstab des § 8 Klimaschutzgesetz entspricht.

Im Klimaschutzprogramm 2023 heißt es hierzu:

„(...) Gleichzeitig wird das Klimaschutzgesetz weiterentwickelt, so dass die Klimaschutzziele anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden, um den richtigen Rahmen für einen vorausschauenden und effizienten Weg zur Klimaneutralität zu gewährleisten. Klimaschutz soll damit zu einer echten Querschnittsaufgabe der Bundesregierung werden. Dabei liegt der Fokus auf einer langfristig wirksamen, ökonomisch vernünftigen und sozial gerechten Transformation.

Das vorliegende Programm bündelt diese und weitere für die Umsetzung unserer Klimaziele notwendigen Maßnahmen in allen Sektoren. Damit ist in weniger als zwei Jahren die Entscheidung für die Dekarbonisierung in allen wichtigen Sektoren unserer Volkswirtschaft gefallen, die dafür notwendigen Weichen sind gestellt.

Im Verkehrssektor wurde die im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vorgesehene Jahresemissionsmenge in den Jahren 2021 und 2022 um 2 bzw. 9 Mio. t überschritten. Das BMDV hat Vorschläge für zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor vorgelegt (u.a. im Juli 2022 und im Rahmen der Beratungen des Koalitionsausschusses von Ende März 2023), die in die Erarbeitung des vorliegenden Maßnahmenpakets eingeflossen sind.

Im Gebäudesektor wurde die im bestehenden Bundes-Klimaschutzgesetz vorgesehene Jahresemissionsmenge in den Jahren 2021 und 2022 um 5 bzw. 4 Mio. t überschritten. Im Juli 2022 haben die für den Gebäudesektor zuständigen Bundesministerien BMWK und BMWSB einen Vorschlag für ein Sofortprogramm zur Schließung der Klimaschutzlücke im Gebäudesektor vorgelegt. Die darin enthaltenen Maßnahmen werden im Kapitel zu den Maßnahmen im Gebäudesektor aktualisiert und überarbeitet.“ (Seite 2)

Weiter heißt es:

„(...) Gesamtab schätzung

Die Wirkungsabschätzung zu den Maßnahmen dieses Klimaschutzprogramms ergibt unter Berücksichtigung verbleibender Unsicherheiten (u.a. Energiepreisentwicklung) einen sehr deutlichen Minderungsbeitrag. Musste die Bundesregierung zu Beginn dieser Legislaturperiode noch von einer kumulierten Gesamtlücke von über 1100 Mio. t CO₂-Äquivalente im Zeitraum von 2022-2030 ausgehen (Projektionsbericht 2021 und Eröffnungsbilanz Klimaschutz des BMWK), so kann bei konsequenter Umsetzung der Maßnahmen dieses Klimaschutzprogramms von einer Verringerung dieser Lücke um etwa 900 Mio. t ausgegangen werden.

Bewertung der Sektoren

Zu dieser Verringerung der Gesamtlücke tragen alle Sektoren bei, wenngleich in unterschiedlichem Maße:

Im Projektionsbericht von 2021 wurden für die bis 2030 kumulierten Jahresemissionsmengen in allen Sektoren (Ausnahme ist der Sektor Landwirtschaft,

bedingt durch methodische Anpassungen im Treibhausgasinventar) erhebliche Überschreitungen festgestellt. Der größte Anteil entfiel auf den Energiesektor (500 Mio. t), es folgten der Verkehrssektor (271 Mio. t), der Industriesektor (178 Mio. t) und der Gebäudesektor (152 Mio. t).

Auf Basis der vorgeschlagenen Maßnahmen zeigt die Wirkungsabschätzung, dass diese Überschreitung in den Sektoren Energie, Industrie und Gebäude nahezu vollständig abgebaut wird. Auch im Verkehrssektor wird die Überschreitung stark verringert um einen Beitrag zwischen 96 und 153 Mio. t. Die Überschreitung wird hier aber noch nicht vollständig abgebaut.

Fazit

Das Klimaschutzprogramm leistet einen sehr großen Beitrag, damit die Klimaziele eingehalten werden. Die Klimaschutzlücke bis 2030 wird damit sehr deutlich reduziert. Gleichwohl bleibt die Erreichung der notwendigen Emissionseinsparungen zur Erreichung der Klimaschutzziele ambitioniert und weitere Anstrengungen sind aus heutiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit notwendig. Nach der Logik der geplanten Novelle des Klimaschutzgesetzes liegt hierfür die Verantwortung bei der Bundesregierung insgesamt. Mit der geplanten Novelle erfolgt die Überprüfung der Einhaltung der Klimaziele zukunftsgerichtet, mehrjährig und sektorübergreifend. Die Bundesregierung entscheidet, in welchem Sektor und mit welchen Maßnahmen die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen bis 2030 erreicht werden soll.

Alle für die Sektoren verantwortlichen Bundesministerien, insbesondere jene, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die die Zielverfehlung verursacht haben, haben zu den Maßnahmen der Minderung beizutragen.“ (Seite 3)

Nach dem Wortlaut der Begründung wurde das Klimaschutzprogramm 2023 in Vorgriff auf die beabsichtigte Änderung insbesondere des § 8 KSG erlassen. § 8 Abs. 1 KSG soll folgende Fassung erhalten (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8290, Seite 6):

„(1) Weisen die Projektionsdaten nach § 5a nach Feststellung des Expertenrats für Klimafragen nach § 12 Absatz 1 in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aus,

dass bei aggregierter Betrachtung aller Sektoren die Summe der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2021 bis einschließlich 2030 die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 2a in Verbindung mit § 4 Absatz 2 für diese Jahre überschreitet, so beschließt die Bundesregierung Maßnahmen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen für diese Jahre sicherstellen. Eine Nachsteuerung findet nicht statt, wenn die Bundesregierung in demselben Jahr, in dem die wiederholte Überschreitung nach Satz 1 festgestellt wurde, oder in dem vorangehenden Jahr bereits einen Beschluss gefasst hat, der die Anforderungen nach Satz 1 erfüllt.“

In der Entwurfsbegründung (BT-Drs. 20/8290, Seite 23) heißt es dazu:

„An dem bisherigen Begriff „Sofortprogramm“ für den Mechanismus bei Überschreitung der Jahresemissionsmengen soll nicht festgehalten werden. Die bisherige Wortwahl passt nicht mehr zum rechtlichen Gehalt der konzeptionell neu auf Projektionen und eine mehrjährige und sektorübergreifende Gesamtbeurteilung ausgerichteten Vorschrift.“

Daraus ergibt sich, dass das Klimaschutzprogramm 2023 für die Erreichung der Klimaschutzziele bis 2030 einen Maßstab zu Grunde legt, der nicht dem Maßstab des § 8 KSG in seiner zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung geltenden Fassung entspricht. Soweit sich aus der Begründung ergibt, dass anhand einer sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden sollte, ob die Klimaschutzziele bis 2030 erreicht werden, ist dies mit der sektorspezifischen und jährlichen Betrachtungsweise des § 8 Abs. 1 KSG nicht vereinbar. Auch soweit die Bundesregierung entscheidet, in welchem Sektor und mit welchen Maßnahmen die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen (Hervorhebung durch das Gericht) bis 2030 erreicht werden soll, ist dies ein anderer Maßstab als die in § 8 Abs. 1 KSG geforderte Einhaltung der Jahresemissionsmenge jedes einzelnen Sektors.

Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die Bundesregierung zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht verpflichtet sein sollte, den eingeklagten Beschluss zu fassen. Insbesondere ist die Bundesregierung gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG verpflichtet, die zu ergreifenden Maßnahmen „schnellstmöglich“ zu beschlie-

ßen. Unabhängig davon, wie man „schnellstmöglich“ definiert, ist jedenfalls nach Ablauf von 16 Monaten seit der Vorlage der vom BMDV und vom BMWSB / BMWK erarbeiteten Sofortprogramme vom 13. Juli 2022 davon auszugehen, dass diese Entscheidungsfrist abgelaufen ist.

2. Die sich aus § 2 Abs. 4 UmwRG ergebenden Voraussetzungen für die Begründetheit der Klage sind – soweit sie anwendbar sind – ebenfalls erfüllt.

Denn das Unterlassen des Beschlusses über ein Sofortprogramm für die Sektoren Verkehr und Gebäude verstößt gegen § 8 KSG und damit gegen eine umweltbezogene Vorschrift, die für die Entscheidung von Bedeutung ist (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2), und der Verstoß gegen diese dem Klimaschutz dienende Norm berührt Belange, die zu den vom Kläger nach seiner Satzung geförderten Zielen gehören.

Soweit § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bei einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 zudem das Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt, steht diese Voraussetzung einem Erfolg der Klage aus denselben Gründen nicht entgegen wie die entsprechende, auf die Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer SUP abstellende Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG ihrer Zulässigkeit nicht entgegensteht. Denn wenn die erweiternde Auslegung oder jedenfalls unionsrechtskonforme Nichtanwendung der einschränkenden Tatbestandsvoraussetzung geboten ist, um eine dem Willen des Gesetzgebers entsprechende bzw. eine unionsrechtlich gebotene Klageberechtigung des Umweltverbandes zu begründen, wäre es widersprüchlich, im Rahmen der Begründetheitsprüfung eine Voraussetzung aufzustellen, die in jedem der von der Auslegung bzw. Unanwendbarkeit begünstigten Fälle notwendig zur Unbegründetheit des Rechtsmittels führen müsste. Die den Zielen des Art. 9 Abs. 3 AK bzw. den Anforderungen des Unionsrechts widersprechende Beschränkung der gerichtlichen Nachprüfbarkeit würde damit lediglich auf die Ebene der Begründetheit verschoben.

3. Sind damit die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt, ist die Bundesregierung zum Beschluss eines Sofortprogramms im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 i.V.m. Abs. 2 zu verurteilen. Der Bestimmtheit des stattgebenden Urteils wird, wie oben erläutert, dadurch Rechnung getragen, dass im Urteil verbindliche Vorgaben

gemacht werden, die die Bundesregierung bei einem Beschluss über ein Sofortprogramm zu beachten hat. Diese Verbindlichkeit wird – im Sinne eines Bescheidungsurteils – durch die Formulierung „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts“ im Tenor hergestellt. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gilt für die allgemeine Leistungsklage § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechend (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2023 - 5 C 11.21 – juris, Rn. 38). Die aufgrund der in dieser Vorschrift angeordneten Bindung an die dem Urteilsausspruch zugrunde liegende Rechtsauffassung ist auch in ggfs. folgenden (Vollstreckungs-)Verfahren beachtlich. Im Einzelnen:

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG beschließt die Bundesregierung auf der Grundlage eines von dem zuständigen Bundesministerium vorgelegten Programms im Sinne von § 8 Abs. 1 KSG „die zu ergreifenden Maßnahmen“. Dabei wird aus dem Regelungszusammenhang mit Absatz 1 deutlich, dass es sich bei den „zu ergreifenden Maßnahmen“ um solche handeln muss, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors, in dem eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmenge in einem Berichtsjahr stattgefunden hat, für die folgenden Jahre sicherstellen. Der Bundesregierung ist die Auswahl der in ein Sofortprogramm aufzunehmenden Maßnahmen vorbehalten, bei denen es sich um Maßnahmen in dem betroffenen Sektor oder in anderen Sektoren oder um sektorübergreifende Maßnahmen handeln kann. Der Bundesregierung kommt dabei grundsätzlich ein weiter Auswahl- und Einschätzungsspielraum zu. Sie hat jedoch die Vorgaben des KSG und Vorgaben aus dem Unions- und Verfassungsrecht, insbesondere die Grundrechte und Art. 20a GG zu beachten.

a. Die einzuhaltenden Jahresemissionsmengen sind dabei gesetzlich determiniert. Sie ergeben sich grundsätzlich aus Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG. Die dort genannten Mengenangaben sind nach Maßgabe weiterer Regelungen anzupassen bzw. können von der Bundesregierung in den sich aus § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG ergebenden Grenzen geändert werden.

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 9 KSG sind zunächst die sich aus der Anlage 2 ergebenden Jahresemissionsmengen und die – nicht gesondert ausgewiesenen - jährlichen Minderungsziele verbindlich, soweit das KSG darauf Bezug nimmt. Dies ist in § 8 Abs. 1 KSG durch die Verwendung des Wortes „Einhaltung der Jahresemis-

sionsmengen“ geschehen. Für die Bestimmung der in einem Sektor einzuhaltenen Jahresemissionswerte ist weiterhin zu berücksichtigen, dass nach § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG folgender Mechanismus gilt: Über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2021 die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge, so wird die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen des Sektors bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 genannten Zieljahr - das ist zur Zeit das Jahr 2030 - gleichmäßig angerechnet.

Zudem hat die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG bei ihrem Beschluss über ein Sofortprogramm einen gewissen Spielraum, denn sie kann die bestehenden Spielräume der Europäischen Klimaschutzverordnung berücksichtigen und die Jahresemissionsmengen der Sektoren gemäß § 4 Abs. 5 KSG ändern. Das wird auch vom Kläger nicht anders gesehen, der in seinem Antrag ausdrücklich auf § 8 Abs. 2 Satz 2 KSG Bezug nimmt. Die der Bundesregierung damit eröffnete Möglichkeit einer Änderung der für das in § 8 Abs. 1 KSG formulierte Ziel maßgeblichen Jahresemissionsmengen eines Sektors hat indes unter Beachtung der insoweit maßgeblichen Voraussetzungen (z.B. der Erlass einer die Zustimmung des Deutschen Bundestages erfordernden Rechtsverordnung gem. § 4 Abs. 5 KSG) zu geschehen und ändert nichts daran, dass auch ein in Anwendung dieser - bisher nicht wahrgenommenen - Option angepasstes Jahresemissionsziel eines betroffenen Sektors jedenfalls dann mit weiteren zu beschließenden Maßnahmen „für die folgenden Jahre sicher(ge)stellt“ werden muss, wenn die Änderung des Zieles als solche nicht ausreicht, seine Einhaltung im maßgeblichen Zeitraum sicherzustellen.

b. Das Sofortprogramm muss die Einhaltung der Jahresemissionsmengen „für die folgenden Jahre“ sicherstellen.

Es ist zwischen den Beteiligten streitig, was darunter zu verstehen ist. Unterschiedliche Auffassungen bestehen nicht nur darüber, ob, wie im Sofortprogramm für den Sektor Verkehr vom 13. Juli 2022 geschehen, die Kompensation lediglich der vorangegangenen Überschreitung ausreichend ist, sondern auch darüber, ob die Einhaltung des Zielpfades ab dem unmittelbar nachfolgenden Kalenderjahr sicherzustellen ist oder ob es ausreicht, wenn das Sofortprogramm Maßnahmen

enthält, die die Einhaltung der Emissionswerte - erst - im Jahre 2030 sicherstellen.

Aus einer Auslegung des § 8 Klimaschutzgesetz ergibt sich nach Auffassung des Senats, dass weder ein Ausgleich nur der vorangegangenen Überschreitung noch eine Orientierung allein an dem für das Jahr 2030 vorgegebenen Klimaziel den Anforderungen des § 8 KSG genügt. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG sind die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 um mindestens 65 Prozent zu mindern. § 8 KSG zielt auf Einhaltung des Zielpfades, wie er in § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Anlage 2 und § 4 Abs. 3 KSG vom Gesetzgeber festgeschrieben wurde. Dabei formuliert § 8 KSG in zeitlicher Hinsicht Anforderungen: Das Umweltbundesamt hat gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 KSG bis zum 15. März eines jeden Jahres die Emissionsdaten des Berichtsjahres an den Expertenrat zu übersenden. Das zuständige Bundesministerium hat der Bundesregierung das nach § 8 Abs. 1 KSG erforderliche Sofortprogramm innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen vorzulegen. Die Bundesregierung hat über die zu ergreifenden Maßnahmen „schnellstmöglich“ zu entscheiden, so dass bei einem an diesen Vorgaben orientierten Verlauf bereits ab dem auf die Feststellung der Überschreitung folgenden Kalenderjahr die Einhaltung des Zielpfades (wieder) sichergestellt werden kann.

Bereits der Wortlaut „Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre“ spricht dafür, dass es um die Rückkehr auf den Zielpfad für die Jahre geht, die auf das Jahr folgen, in dem der zulässige Emissionswert überschritten wurde. Hingegen ergibt sich aus dem Wortlaut nicht, dass es ausreichend ist, die für das Vorjahr festgestellte Überschreitung auszugleichen oder sich an einem Klimaschutzziel im Sinne des § 3 Abs. 1 KSG, vorliegend für das Jahr 2030, zu orientieren.

Dafür spricht auch eine systematische Auslegung. In § 3 Abs. 1 und 2 KSG legt das Gesetz die bis 2030, 2040 und 2045 zu erreichenden Klimaziele fest. Nach 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden. § 4 Abs. 1 Satz 1 KSG bestimmt, dass zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele nach § 3 Abs. 1 KSG jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die einzelnen genannten Sektoren festgelegt werden, die sich nach

Anlage 2 richten (§ 4 Abs. 1 Satz 3 KSG). Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 9 KSG sind die Jahresemissionsmengen und jährlichen Minderungsziele verbindlich, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt. Das ist in § 8 Abs. 1 KSG der Fall. Unterscheidet das Gesetz aber systematisch zwischen den Zielen und dem dahinführenden Zielpfad, spricht dies dafür, dass die Bundesregierung sich bei ihrer Beschlussfassung über das Sofortprogramm an dem bereinigten Zielpfad für die Jahre nach der Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen zu orientieren hat. Ein Ausgleich nur der entstandenen Überschreitung oder eine Orientierung nur am (Zwischen-)Ziel 2030, das die Einhaltung der dazwischen liegenden Jahresemissionsmengen nicht berücksichtigt, wären systemwidrig.

Dies wird durch eine Auslegung, die am Sinn und Zweck orientiert ist, bestätigt. Wie bereits oben erläutert, ist § 8 KSG eine reaktive Maßnahme für den Fall, dass die zulässigen Jahresemissionsmengen in einzelnen Sektoren nicht eingehalten werden. Das Sofortprogramm soll bei einer Zielverfehlung einzelner Sektoren kurzfristig wirksame Maßnahmen gewährleisten, um den gesetzlich festgelegten Zielpfad zur Klimaneutralität, der in Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3, Abs. 3 KSG verbindlich vorgegeben wird, einhalten zu können. Sofortprogramme dienen der schnellen Nachsteuerung. Bei Ausgleich nur des Betrages einer vorangegangenen Überschreitung und Verzicht auf weitere, eine fortbestehende Erfüllungslücke schließende Maßnahmen könnte eine Einhaltung der sich immer weiter reduzierenden zulässigen Jahresemissionen nicht sichergestellt werden. Der Expertenrat für Klimafragen verweist zu Recht darauf, dass die Gefahr einer Zielverfehlung im Jahr 2030 auch dann weiter wachsen würde, wenn sich die Bundesregierung bei der Beschlussfassung eines Sofortprogramms nicht mehr an den dazwischenliegenden Emissionsgrenzen orientieren würde. Denn der Anpassungszeitraum würde sich dadurch verringern (vgl. Expertenrat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor vom 25. August 2022, S. 6 f.).

Schließlich wird dieses Ergebnis auch durch verfassungsrechtliche Erwägungen bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18) sehr ausführlich begründet, dass die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates auch die Verpflichtung umfasse, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen und dass sie

eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen könne (Rn. 147 und 148). Dabei hat das Gericht weiter ausgeführt, dass nur begrenzt verfassungsrechtlich überprüfbar sei, ob ausreichende Maßnahmen getroffen seien, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden solle, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung seien Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukomme, wenn er dem Grunde nach verpflichtet sei, Maßnahmen zum Schutze eines Rechtsguts zu ergreifen. Das Bundesverfassungsgericht stelle die Verletzung der Schutzpflichten erst fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen seien, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben (Rn. 152). Der deutsche Gesetzgeber habe mit dem KSG von diesem Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht. Dabei entfalte die gesetzgeberische Entscheidung, die bis zum Jahr 2030 in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 geregelte Menge an THG-Emissionen zuzulassen, eingriffsähnliche Vorwirkung (Rn. 184). Subjektivrechtlich schützten die Grundrechte nämlich als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft (Rn. 117 ff., 183). Die Schonung künftiger Freiheit verlange auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Dies erfordere, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert würden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung böten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelten (Rn. 248 und 252). Hat aber der Gesetzgeber sich unter Ausnutzung seines Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums entschlossen, zur Sicherung dieser Pflichten das Instrument der Sofortprogramme einzuführen, hat die Bundesregierung insoweit keinen Gestaltungsspielraum, sondern hat bei dem Beschluss über die Maßnahmen nicht nur die in § 3 KSG genannten Ziele zu berücksichtigen, sondern die für die Jahre dazwischen durch § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Anlage 2, Abs. 3 KSG festgelegten Jahresemissionsmengen maßgeblich zu berücksichtigen.

c. Die Bundesregierung hat bei dem Beschluss über das Sofortprogramm weiterhin zu beachten, dass dieses Programm die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre „sicherstellen“ muss.

Dabei spricht die Verwendung des Wortes „sicherstellen“ für einen hohen Grad an Wahrscheinlichkeit der Erreichung des vorgegebenen Ziels, d.h. der Einhaltung der sektorbezogenen Jahresemissionsmengen in den Jahren 2024 bis 2030. Dafür sprechen auch die oben erläuterte systematische Auslegung und die Auslegung nach Sinn und Zweck. Die Erreichung dieses Zieles ist nach der gesetzlichen Konzeption für die Auswahl der Maßnahmen durch die Bundesregierung maßgeblich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Beantwortung der Frage, welche Maßnahmen in welchem Umfang zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen beitragen können, wesentlich von Prognosen abhängt und insoweit nicht vollständig „sicher“ sein kann. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt es bei planerischen Entscheidungen, die nicht allein auf der Erfassung eines gegenwärtigen Zustands, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen beruhen, in der Natur der Sache, dass die Richtigkeit der Prognose nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse enthält sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist. Maßgeblich ist der bei der Aufstellung des Plans vorhandene tatsächliche und wissenschaftliche Erkenntnisstand (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 -, juris Rn 42 und Beschluss vom 28. November 2013 - 9 B 14.13 -, juris Rn 7).

Den hohen Anforderungen an die Komplexität der von der Bundesregierung zu treffenden Prognoseentscheidung hat der Gesetzgeber Rechnung getragen, indem er einen unabhängigen Expertenrat für Klimafragen geschaffen hat, der den Prozess zur Erreichung der Klimaschutzziele mit wissenschaftlich fundierten Bewertungen und Empfehlungen unterstützen soll (BT-Drucks. 19/14337 S. 35) und der gem. § 12 Abs. 2 KSG (vgl. auch § 8 Abs. 2 Satz 3 KSG) u.a. den Auftrag hat, vor der Erstellung der Beschlussvorlage für die Bundesregierung gem. § 8 Abs. 2

KSG die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion zu prüfen. Bei ihrem Beschluss über ein Sofortprogramm ist die Bundesregierung zwar nicht an die Beurteilung der Eignung der vorgesehenen Einzelmaßnahmen durch den Expertenrat gebunden. Das bedeutet aber nicht, dass die Bundesregierung - wie die Beklagte wohl meint - (auch) bei der Einschätzung der Tauglichkeit der Maßnahmen eines Sofortprogramms völlig frei ist. Das Bundesverfassungsgerichts hat in seiner Entscheidung zum Klimaschutzgesetz (a.a.O. Rn 229) ausgeführt, dass bei Bestehen wissenschaftlicher Ungewissheit über umweltrelevante Ursachenzusammenhänge Art. 20a GG den Entscheidungen des Gesetzgebers - zumal solchen mit unumkehrbaren Folgen für die Umwelt - Grenzen setze und ihm eine besondere Sorgfaltspflicht auferlege, deren Ausdruck jedenfalls sei, dass er belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen - jeweils in Ansehung ihrer Belastbarkeit - berücksichtigen müsse. Davon ausgehend muss nach Auffassung des Senats die Bundesregierung die Prüfergebnisse des vom Gesetzgeber u.a. hierfür eingesetzten Expertenrates bei der Entscheidung über die Maßnahmen eines für die Erreichung der nationalen wie auch der unionsrechtlichen Klimaziele geforderten Sofortprogramms gem. § 8 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KSG angemessen berücksichtigen. Soweit die Prüfung des Expertenrats methodische Mängel bei der Ermittlung der dem Beschlussvorschlag zugrunde gelegten THG-Minderungswirkung feststellt oder tatsächliche Annahmen im Hinblick auf die Realisierungswahrscheinlichkeit der Minderungswirkung in Frage stellt, begründet dies nach Auffassung des Senats mindestens eine gesteigerte, nachvollziehbar begründete Einwände berücksichtigende Begründungspflicht der Bundesregierung.

Der weitere Einwand der Beklagten, dass der Expertenrat nicht die letztlich durch die Bundesregierung nach § 8 Abs. 2 KSG angenommenen Maßnahmen, sondern „lediglich die Sofortprogramme nach § 8 Abs. 1 als deren Vorstufe“ beurteilt habe, begründet nicht die Unbeachtlichkeit der Ergebnisse dieser Prüfung für die darin bewerteten Maßnahmen, sondern zeigt ein falsches Verständnis des Verfahrens auf. Denn gem. § 12 Abs. 2 KSG prüft der Expertenrat „vor der Erstellung der Beschlussvorlage für die Bundesregierung über die Maßnahmen nach § 8 Abs. 2“ die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion. Eine Prüfung - nur - der gem. § 8 Abs. 1 KSG von den jeweils zuständigen Ministerien erstellten und der Bundesregierung vorzulegenden Programme ist weder in § 8

noch in § 12 KSG vorgesehen und dürfte nur dann den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, wenn diese von den Ministerien erstellten Vorlagen tatsächlich die maßgeblichen Beschlussvorlagen darstellen. Andernfalls sind dem Expertenrat nicht diese Sofortprogramme gem. § 8 Abs. 1 KSG, sondern vielmehr die von der Bundesregierung beratenen und danach für den zu fassenden Beschluss konkret in Aussicht genommenen Maßnahmen zur Überprüfung zu übermitteln.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 Satz 2 ZPO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit ist auch bei auf die Vornahme hoheitlichen Handelns gerichteten Urteilen aufgrund von Leistungsklagen entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auf die Kosten beschränkt (vgl. ebenso OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 – 1 E 23/18 – juris, Rn. 299; vgl. auch VGH Mannheim, Beschluss vom 3. November 2011 – 6 S 2904/11 – juris, Rn. 11 ff. mit ausführlicher Begründung).

Die Revision wird gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen, weil die Frage der Zulässigkeit einer Umweltverbandsklage wegen eines Sofortprogramms gem. § 8 KSG sowie die Auslegung des § 8 KSG grundsätzlich bedeutsam sind. Dies gilt auch mit Blick auf die Tatsache, dass sich ein Gesetzentwurf der Bundesregierung, mit dem § 8 KSG geändert werden soll, im Gesetzgebungsverfahren befindet. Denn insoweit ist zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht mit hinreichender Sicherheit absehbar, ob und mit welchem Inhalt dieses Gesetzgebungsverfahren zu einer Änderung des § 8 KSG führen wird.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Entscheidung steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung ein-

zulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, eingelegt wird. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Rechtsanwälte, Behörden, juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse sowie Vertretungsberechtigte, die über ein elektronisches Postfach nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO verfügen, sind zur Übermittlung elektronischer Dokumente nach Maßgabe des § 55d VwGO verpflichtet.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse

bestehen. Richter dürfen als Bevollmächtigte nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

!