

GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

Per beA

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

11. Senat

Hardenbergstraße 31

10623 Berlin

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15

Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0

Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10

E-Mail geulen@geulen.com

klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

20. November 2023

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V.

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland

OVG 11 A 31/22

regen wir zunächst an,

die Verwaltungsvorgänge zur Aufstellung des Klimaschutzprogramm 2023 beizuziehen

und beantragen für den Fall der Beiziehung,

uns Akteneinsicht zu gewähren.

Das am 4. Oktober 2023 beschlossene Klimaschutzprogramm 2023 wird auch im vorliegenden Verfahren zum Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung gemacht. Da das Klimaschutzprogramm damit auch Streitgegenstand ist, gehen wir davon aus, dass die Verwaltungsvorgänge, die zur Aufstellung des Klimaschutzprogramms geführt haben, für den Rechtsstreit relevant sind.

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

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

*Partner der Sozietät

Zur Klageerwiderung vom 27. September 2023 nehmen wir unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt Stellung:

Gliederung:

I.	Sachverhalt	3
1.	Beschluss des Klimaschutzprogramms 2023.....	3
2.	Daten zur aktuellen Senkenleistung des LULUCF-Sektors	4
3.	Prognose der Entwicklung der Senkenleistung	4
4.	Novelle des Klimaschutzgesetzes.....	7
II.	Klageanträge.....	8
III.	Zulässigkeit.....	10
1.	Klagebefugnis.....	10
a.	Klagebefugnis aus dem UmwRG	10
b.	Klagebefugnis aus dem Unionsrecht.....	13
c.	Klagebefugnis aus Verfassungsrecht	15
2.	Hinreichend bestimmte Vollstreckbarkeit	16
3.	Rechtsschutzbedürfnis des Klägers	18
IV.	Begründetheit	19
1.	§ 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG.....	19
2.	Irrelevanz der Binnenrechtstheorie	20
3.	Anspruch auf ein ausreichendes Klimaschutzprogramm.....	21
a.	Programmüberarbeitung nach Erlass des Klimaschutzplans	21
b.	Keine Vorrangigkeit eines reaktiven Programms	22
c.	Anspruch aus dem Unionsrecht	25
4.	Anforderungen an die Programmmaßnahmen.....	25
5.	Ersichtliche Ungeeignetheit der programmatischen Maßnahmen	26

I. Sachverhalt

Auf folgende für den Rechtsstreit relevante Sachverhaltsentwicklungen ist hinzuweisen:

1. Beschluss des Klimaschutzprogramms 2023

Die Beklagte hat am 4. Oktober 2023 das Klimaschutzprogramm 2023 beschlossen, das als

Anlage K 12

beigefügt wird.

Im Klimaschutzprogramm 2023 wird für den LULUCF-Sektor auf das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK), welches am 29. März 2023 von der Bundesregierung beschlossen wurde, und die darin vorgesehenen Maßnahmen verwiesen. Daneben werden weitere Förderprogramme, Modellprojekte, ein verbessertes THG-Monitoring und Berichterstattung und Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit angekündigt (Anlage K 12, S. 21 ff.).

Das Klimaschutzprogramm enthält keinerlei Aussage dazu, welchen Beitrag diese weitgehend fiskalischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG leisten.

Das Programm trifft lediglich eine grobe Aussage zur Gesamtabstschätzung der Emissionsminderung in den Sektoren Energiewirtschaft, Abfallwirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Sonstiges und zur verbleibenden Lücke zum Emissionsminderungsziel des § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG. Eine Abschätzung der Wirkung der Maßnahmen im LULUCF-Sektor und deren Beitrag zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG erfolgt nicht einmal im Ansatz.

Das inhaltlich ungenügende Klimaschutzprogramm wird hiermit auch im vorliegenden Verfahren zum Streitgegenstand gemacht.

2. Daten zur aktuellen Senkenleistung des LULUCF-Sektors

Auch nach den jüngsten Emissionsdaten fungiert der deutsche LULUCF Sektor weiter als Netto-Emissionsquelle und ist weit von der Einhaltung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG entfernt.

Die Daten, die an die European Environmental Agency zur Erfassung der THG-Emissionen und -senken übermittelt wurden, zeigen, dass der LULUCF Sektor im Jahr 2021 mit 3,4 Mt. CO_{2äq} eine Treibhausgasquelle war.¹ Den Berechnungen der Thünen-Institute für Agrarklimaschutz, Waldökosysteme und Holzforschung vom März 2023 zufolge lagen die Emissionen im Jahr 2021 sogar bei 4. Mio. t CO_{2äq}.²

Daraus ergibt sich, dass die aktuell zu veranschlagende Nettoemission von -0,1 Mio. t CO₂-Äq. (berechnet gemäß der Anrechnungsregeln: Mittelwert 2019 – 2022) die im KSG festgelegte Zielemission von -25 Mio. t CO_{2äq} für das Jahr 2030 deutlich verfehlt. Die Senkenfunktion des LULUCF-Sektors (im Vierjahresmittel) war gemessen am Ziel für 2030 um 99,6 % zu gering.³

Für 2022 liegt bisher nur eine Schätzung vor mit -1,82 Mio. t CO_{2äq}.⁴ Eine genaue Auswertung der Jahre 2020 und 2021 wird voraussichtlich erst im 4. Quartal 2024 mit der Veröffentlichung der Daten der vierten Bundeswaldinventur vorliegen.

3. Prognose der Entwicklung der Senkenleistung

Nach den verfügbaren Prognosen reichen die bislang vorgesehenen Maßnahmen nicht aus, um die Senkenleistung entsprechend den Vorgaben des § 3a Abs. 1 KSG zu verbessern.

¹ GHG Inventory EU 15-01-202, verfügbar unter https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envy8fz9q/

² Thünen Institut, Treibhausgas-Emissionen durch Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF), verfügbar unter: <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/klima-und-luft/emissionsinventare-buchhaltung-fuer-den-klimaschutz/standard-titel/>.

³ Thünen Institut (Fußn. 2).

⁴ UBA, Emissionen der Landnutzung, -änderung und Forstwirtschaft, Stand: 11.4.2023, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/emissionen-der-landnutzung-aenderung#bedeutung-von-landnutzung-und-forstwirtschaft>.

Der bereits als Anlage K 10 übermittelte Projektionsbericht 2023 kommt zu dem Ergebnis, dass selbst unter optimistischen Annahmen zur Maßnahmenumsetzung die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG drastisch verfehlt werden.

Für die Projektion wurden zwei unterschiedliche Szenarien modelliert. Eines, in dem bereits beschlossenen Politiken und Maßnahmen (Mit-Maßnahmen Szenario (MMS)) berücksichtigt werden und eines, in dem der Planungsstand von Politiken und Maßnahmen zu Ende August 2022 (Mit-weiteren-Maßnahmen Szenario (MWMS)) zugrunde gelegt wurde.

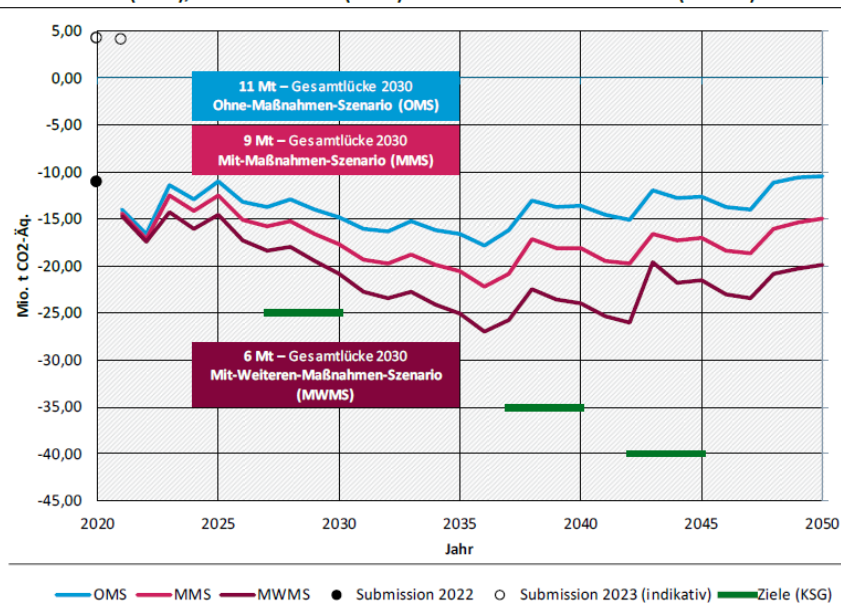
Noch nicht einmal für das MWMS wird trotz optimistischer Annahmen zur Maßnahmenwirkung eine Zielerreichung prognostiziert:

	2030	2040	2045
KSG Ziele LULUCF	-25 Mio. t CO ₂ -Äq.	- 35 Mio. t CO ₂ -Äq.	- 40 Mio. t CO ₂ -Äq.
MMS	-17,7 Mio. t CO ₂ -Äq.	- 18,1 Mio. t CO ₂ -Äq.	- 17,0 Mio. t CO ₂ -Äq.
MWMS	-20,8 Mio. t CO ₂ -Äq.	- 23,9 Mio. t CO ₂ -Äq.	-21,6 Mio. t CO ₂ -Äq.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Projektionsbericht (2023)

Die Lücke zur Zielerreichung macht auch folgende Grafik aus dem Projektionsbericht 2023 deutlich:

Abbildung 66: Projizierte Entwicklung der Nettobilanz des LULUCF-Sektors ohne Maßnahmen (OMS), mit Maßnahmen (MMS) und mit weiteren Maßnahmen (MWMS)



Anmerkung: Negative Zahlen entsprechen einer Senke für Treibhausgase.

Quelle: UBA (2022b) umgerechnet auf IPCC-AR5-GWPs, UBA (2023a), Modellierung: Thünen-Institut

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist die Lücke zur Zielerreichung noch höher als im Projektionsbericht 2023 angegeben. Im Projektionsbericht selbst ist auf S. 24 von

„vergleichsweise optimistischen Annahmen zur Entwicklung der Waldsenke und zur Reduktion der Emissionen aus organischen Böden durch Moorbodenschutz“

die Rede.

Im Projektionsbericht findet sich zudem der Hinweis, dass seit der Inventar-Submission von 2023 im LULUCF Sektor die Methan-Emissionen aus künstlichen Gewässern berücksichtigt werden müssen. Diese betragen 2020 ca. 4,7 Mio. t CO_{2äq.} Als Folge wird sich die Lücke „zu den in absoluten Zahlen festgelegten Zielen des KSG (...) auf Basis der neuen Emissionsdaten entsprechend vergrößern“ (Projektionsbericht 2023, S. 234 f).

In der Stellungnahme des Expertenrates wird konstatiert, dass die ermittelte Lücke noch nicht rezente Anpassungen aus der Nationalen Inventarberichterstattung beinhaltet, die den LULUCF-Sektor für das Ausgangsjahr der Modellierung (2020) in der Nettobilanz statt als Senke bereits als Quelle (4,2 Mt CO_{2äq.})⁵ ausweisen. Dies liegt mitunter an der Anpassung von Emissionsfaktoren, einer zusätzlichen Quellgruppe (künstliche Gewässer) und aktualisierten Daten zum Holzeinschlag, die für das Jahr 2020 eine nachträgliche Korrektur von 14,9 Mt CO_{2äq.} nach oben bedingten (Global Warming Potentials nach AR4). Folglich sei eine deutlich ausgeprägtere Zielverfehlung zu erwarten (Anlage K 11, Fußn. 18 auf S. 19).

Der Projektionsbericht verwendet zudem keine klimasensitive Modellierung und modelliert damit keine Schadereignisse in den nächsten Jahren, was jedoch zur Abschätzung der CO₂-Speicherkapazität der Wälder erforderlich wäre. Die Annahmen zur Senkenleistung des Waldes sind auch vor diesem Hintergrund als zu optimistisch zu bewerten.

Doch auch unabhängig hiervon macht die Prognose des Projektionsberichts 2023 deutlich, dass die bis Ende August 2022 beschlossenen und in Planung befindlichen Politiken und Instrumente der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaschutzziele im LULUCF Sektor offensichtlich unzureichend sind.

⁵ Die Einheiten Mt (Megatonne) und Mio. t. beschreiben das gleiche.

Dass die im Klimaschutzprogramm 2023 vorgesehenen Maßnahmen die im Prognosebericht aufgezeigte (unterschätzte) Lücke zur Zielerreichung offensichtlich nicht schließen kann, wird im Rahmen der Begründetheit näher dargelegt (siehe IV.5).

4. Novelle des Klimaschutzgesetzes

Die Bundesregierung hat am 20. Juni 2023 den Referentenentwurf für eine Novellierung des KSG vorgelegt.

Mittlerweile liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, der als Bundesrats-Drucksache 384/23 vom 18. August 2023 veröffentlicht und als

Anlage K 13

beigefügt wird.

Die Zielbestimmung des § 3a KSG soll nicht geändert werden.

§ 9 soll dahingehend novelliert werden, dass nunmehr auch nach dem Wortlaut des Gesetzes auf eine prognostische Betrachtung der Erreichung der Klimaschutzziele, u.a. auch des Ziels des § 3a KSG, abgestellt wird.

Damit entspricht der Gesetzeswortlaut im Grunde dem zentralen Begehren des Klägers, ein Klimaschutzprogramm zu haben, in dem diejenigen Maßnahmen enthalten sind, mit dem die Ziele des § 3a KSG erreicht werden können.

§ 9 Abs. 1 KSG soll wie folgt lauten:

„(1) Die Bundesregierung beschließt spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm; zudem prüft die Bundesregierung nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans, ob ein neues Klimaschutzprogramm beschlossen werden soll. In jedem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a fest, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen nach Satz 2 ist

die Einhaltung der nach § 4 zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Beachtung von § 5 Absatz 3. Zudem legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der Ziele nach den §§ 3a und 3b ergreifen wird.“

Die Erste Lesung des Gesetzentwurfs fand am 22. September 2023 statt (BT-Drs. 20/8290 vom 11. September 2023).

Abgeordnete der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und Die Linke übten Kritik an dem Entwurf und forderten Nachbesserungen.

Der Gesetzentwurf ist in die Ausschüsse verwiesen worden.

Wann das Gesetzgebungsvorhaben seinen Fortgang nimmt und ob es überhaupt der Fall sein wird, ist diesseits unbekannt.

II. Klageanträge

Die geplante Novelle des KSG macht keine Anpassung des mit der Klageschrift angekündigten Klageantrags erforderlich, da keine Anpassung der Zielbestimmungen des § 3a KSG vorgesehen ist.

Auch der Beschluss des Klimaschutzprogramms 2023 erfordert nicht zwingend eine Anpassung des ursprünglichen, auf die *Aufstellung* eines zielkonformen Klimaschutzprogramms gerichteten Klageantrags. Denn auch mit dem nunmehr beschlossenen Programm existiert kein Klimaschutzprogramm, das zur Erreichung der in § 3a KSG geregelten Ziele geeignet wäre. Ob die Beklagte die Verpflichtung aus § 9 Abs. 1 KSG zur Erstellung eines zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzprogramms dadurch erfüllt, dass sie ein neues (wirksameres) Programm aufstellt oder dadurch, dass sie das nunmehr beschlossene Klimaschutzprogramm durch weitere wirksamere Maßnahmen ergänzt, ist aus Sicht des Klägers unerheblich.

Parallel zur Antragstellung in den Verfahren OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 22/20 passen wir den Klageantrag gleichwohl dahingehend an, dass er auf eine Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 bezogen wird. Wir werden dann beantragen,

„Die Beklagte wird verurteilt, das Klimaschutzprogramm 2023 um diejenigen Maßnahmen zu ergänzen, die erforderlich sind, damit entsprechend der Vorgabe in

§ 3a Abs. 1 KSG der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft wie folgt verbessert wird:

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

Parallel zur Antragstellung in den Verfahren OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 22/20 kündigen wir zudem folgende Hilfsanträge an:

Hilfsweise wird beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, das Klimaschutzprogramm 2023 durch Maßnahmen im Sektor LULUCF unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortzuschreiben,

sowie weiter hilfsweise,

festzustellen, dass das Klimaschutzprogramm 2023 mit den für den Sektor LULUCF vorgesehenen Maßnahmen rechtswidrig ist,

weiter hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, diejenigen Maßnahmen zu beschließen, mit denen der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft nach Maßgabe der Vorgabe in § 3a Abs. 1 KSG wie folgt verbessert wird:

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

Mit dem ersten Hilfsantrag wird vorsorglich diejenige Antragstellung aufgegriffen, die das BVerwG in allen Verfahren zu Luftreinhalteplänen in ähnlicher Form zur Tenorierung gemacht hat.⁶

⁶ Vgl. u.a. die Urteile vom 27. Februar 2018 – BVerwG 7 C 26.16 u.a.

Mit dem zweiten Hilfsantrag wird lediglich der anwaltlichen Vorsorge halber ein Feststellungsbegehren geltend gemacht.

Mit dem dritten Hilfsantrag wird dem – aus Sicht des Klägers fernliegenden – Gedanken entsprochen, dass nicht das Klimaschutzprogramm entscheidend für die Einhaltung der Ziele des § 3a KSG ist, sondern die Gesamtheit der ergriffenen Maßnahmen, so dass vorsorglich dieses Maßnahmenpaket zum Gegenstand des Hilfsantrags gemacht wird. Da das Klimaschutzprogramm jedoch dasjenige gesetzliche Instrument ist, in dem die Maßnahmenbündelung in formeller und struktureller Weise, insbesondere durch Einbindung anderer Gremien wie dem Expertenrat, erfolgt, geht der Kläger nicht davon aus, dass es auf diesen Hilfsantrag ankommt.

III. Zulässigkeit

Die Klage ist zulässig.

1. Klagebefugnis

a. Klagebefugnis aus dem UmwRG

Die Klage ist nach den Vorschriften des UmwRG zulässig.

aa. SUP-Pflicht

Die Klage erfüllt die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG.

Klimaschutzprogramme sind mit dem Artikelgesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes in Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG aufgenommen worden, sie zählen daher zu den Programmen im Sinne des § 2 Abs. 7 UVPG.

Die Tatsache, dass Klimaschutzprogramme in Nummer 2.13 der Anlage 5 zum UVPG enthalten sind, ist gesetzlicher Beweis genug dafür, dass sie SUP-pflichtig sein können, was für die Zulässigkeit der Klage genügt und letztlich auf von der Beklagten nicht bestritten wird („Der theoretischen Möglichkeit der rahmensetzenden Wirkung eines Klimaschutzprogramms wird vorliegend auch nicht widersprochen“, S. 16 der Klageerweiterung vom 27. September 2023).

Da das klägerische Begehren auf eine Überarbeitung bzw. Fortschreibung des Klimaschutzprogramms gerichtet ist, kann der Kläger naturgemäß nicht vorhersehen, welche Maßnahmen in das fortgeschriebene Klimaschutzprogramm aufgenommen werden, um dem klägerischen Begehren gerecht zu werden. Dies ist auch deshalb nicht konkret bestimmbar, weil der Beklagten ein Einschätzungsspielraum bei der Auswahl derjenigen Maßnahmen zukommt, die zur Zielerreichung geeignet sind. Da es nicht Sache des Klägers ist, das gesetzlich geforderte Klimaschutzprogramm zu entwerfen, ist es auch nicht seine Aufgabe, hinreichend konkrete Inhalte (des Klimaschutzprogramms) vorzutragen, aus denen sich eine Rahmensetzung ergibt.

Abgesehen davon ist die rahmensetzende Funktion des Klimaschutzprogramms nach § 9 KSG regelmäßig zu bejahen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der von der Beklagten zitierten Rechtsprechung des EuGH zur Annahme der rahmensetzenden Funktion. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. November 2022 (10 S 3542/21) bestätigt diese Auslegung.

bb. Rechtscharakter der Klimaschutzprogramme irrelevant

Der Einwand der Beklagten, es läge keine Klagebefugnis vor, weil der Kläger keine Verletzung von Rechtsvorschriften rüge, zumal den einschlägigen Vorschriften der §§ 9 und 3a KSG die Außenverbindlichkeit fehle, verkennt das UmwRG.

Es ist schon im Ansatz fraglich, inwiefern die von der Beklagten behauptete fehlende Außenverbindlichkeit in Bezug auf die hier streitgegenständlichen Vorschriften angenommen werden kann.

§ 4 Abs. 1 S. 9 KSG ist vorliegend unstreitig nicht anwendbar. Die Beklagte lässt vortragen, aus dieser Vorschrift sei eine „generelle Absicht des Gesetzgebers herzuleiten, die Verbindlichkeit der Ziele des KSG auf das Innenverhältnis der Organe des Bundes zu beschränken“, weshalb „auch die Ziele des § 3a KSG nur eingeschränkt verbindlich seien“ (S. 12 der Klageerwiderung vom 27. September 2023).

Für diese Auslegung finden sich jedoch weder im Klimaschutzgesetz selbst noch in dessen Begründung irgendwelche Anhaltspunkte. § 2 Nr. 8 KSG stellt vielmehr explizit fest, dass für diesen Sektor § 4 KSG nicht anzuwenden ist.

Ob § 4 Abs. 1 S. 9 KSG auf die Ziele des § 3a KSG entsprechend anzuwenden ist, kann aber dahinstehen. Denn die Vorschrift steht der Klagebefugnis ohnehin nicht entgegen, wie in den Verfahren OVG 11 A 22/20 und OVG 11 A 22/21 bereits ausgeführt wurde.

Der in § 9 KSG geregelte „maßgebliche Steuerungsmechanismus“ des „Hauptgesetzes der Klimapolitik“ ist unzweifelhaft eine Rechtsvorschrift. Die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG sind in die Anlage 5 Nr. 2.13 des UVPG aufgenommen worden und damit zum Gegenstand der Rechtskontrolle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG erklärt worden.

Welchen Rechtscharakter das von der Beklagten postulierte Verwaltungs-Binnenrecht haben soll, ist dabei letztlich irrelevant. Denn selbst „Binnenrecht“ (was dies im Einzelnen auch bedeuten mag), ist der klägerischen Überprüfung zugänglich, sofern das UmwRG den Zugang eröffnet hat (so ausdrücklich Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 1 UmwRG, Rdnr. 21).

Der Gesetzgeber hat die Klimaschutzprogramme wegen ihrer SUP-Relevanz in den Anwendungsbereich des UmwRG einbezogen, folglich sind sie zulässiger Klagegegenstand, ganz unabhängig davon, ob man sie als Binnen-, Außen- oder Was-auch-immer-Recht beurteilt (so auch Fellenberg [von dem man nicht behaupten kann, dass er Umweltverbandsklagen ansonsten in besonderer Weise zugeneigt ist], Thesenpapier der Jahrestagung der GfU 2021, Seite 19, Randnummer 21 - [GfU 2021 v05.indd \(gesellschaft-fuer-umweltrecht.de\)](#)).

Die mangelnde Relevanz des § 4 Abs. 1 Satz 10 KSG auf das Verbandsklagerecht wurde in einer Entscheidung des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich und – anders als die Beklagte auf S. 14 der Klageerwiderung vom 27. September 2023 meint – in auf die vorliegende Konstellation übertragbar bestätigt (BVerwG, Urt. v. 4. Mai 2022 – BVerwG 9 A 7.21 – juris Rn. 70).

Es war schon für den Rechtsschutz gegen Luftreinhaltepläne nicht relevant, welchen Rechtscharakter diese Pläne haben. Es wurde diskutiert, ob es sich dabei um Rechtsverordnungen oder um Verwaltungsvorschriften handelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat sie letztlich als „einer Verwaltungsvorschrift ähnlich“ (Beschlüsse vom 29. März 2007 – BVerwG 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 = Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 27 Rn. 27 und vom 11. Juli 2012 – 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 10)

beurteilt. Verwaltungsvorschriften sind, um in der Diktion der Beklagten zu bleiben, ebenfalls Binnenrecht. Das gleiche gilt für Pläne, die „Verwaltungsvorschriften ähnlich“ sind. Für den Rechtsschutz war dies nicht entscheidend.

b. Klagebefugnis aus dem Unionsrecht

Auf die Rechtsfrage, ob die Beschränkung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG auf Pläne und Programme, bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann, unionsrechtskonform ist, kommt es aufgrund der zu bejahenden Klagebefugnis aus dem UmwRG nicht mehr an.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass eine derartige Beschränkung bei Anwendung der Rechtsprechung des EuGH im Fall Protect (Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15) unanwendbar ist, da sie Art. 9 Abs. 3 AK zuwiderläuft. Nach der Protect-Entscheidung des EuGH können jedenfalls anerkannte Umweltvereinigungen die Einhaltung von rein objektiv-rechtlichen Umweltvorschriften, die ihre Basis im Unionsumweltrecht haben, gerichtlich erzwingen. Umweltverbänden darf nämlich durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 –, juris Rn. 47).

Unter Berufung auf diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 26. Januar 2023 (Az. 10 CN 1/23, juris Rn. 21-26) das SUP-Erfordernis des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG unangewendet gelassen.

Aus demselben Grund wäre auch unabhängig von der von der Beklagten vorgeschlagenen – eher willkürlichen – Aufspaltung nach „Binnenrecht“ und „Außenrecht“ das Klagerecht bereits aus dem Unionsrecht zu bejahen.

Sowohl das Klimaschutzprogramm als auch die Ziele des § 3a KSG haben ihren Ursprung in den unionsrechtlichen Vorgaben der Verordnung (EU) 2018/841 (LULUCF-Verordnung). Dies haben wir in der Klageschrift (S. 12 ff.) bereits dargestellt.

Auch die Beklagte erkennt an, dass „§ 3a KSG den gleichen Regelungsbereich wie die LULUCF-Verordnung betrifft“ (Klagerwiderung vom 27. September 2023, S. 19).

Hierzu ist zu ergänzen, dass der dort bereits besprochene Verordnungsentwurf zur Änderung der LULUCF-Verordnung im März 2023 förmlich angenommen wurde und diese – wie auch die Beklagte einräumt – Verpflichtungen und Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten vorsieht.

Wir fügen die durch Verordnung (EU) 2023/839 geänderte Verordnung als **Anlage K 14** und eine Faktenübersicht zur neuen Verordnung als **Anlage K 15** bei.

Nach der neuen Verordnung bleibt in einer ersten Phase bis 2025 das derzeitige System größtenteils erhalten, wobei alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen auszugleichen, Art. 4 Abs. 1.

Für die zweite Phase von 2026 bis 2030 gilt eine neue Zielvorgabe auf EU-Ebene für den Nettoabbau in Höhe von 310 MtCO_{2äq}. Für jeden Mitgliedstaat müssen verbindliche Zielvorgaben für einen größeren Nettoabbau von Treibhausgasen im LULUCF-Sektor festgelegt werden., Art. 4 Abs. 2-3.

Für Deutschland sind im Anhang IIa folgende Werte festgelegt:

ANHANG IIa

Das Unionsziel (Spalte D), der Durchschnitt der Daten aus den Treibhausgasinventaren für die Jahre 2016, 2017 und 2018 (Spalte B) und die nationalen Zielvorgaben der Mitgliedstaaten (Spalte C) gemäß Artikel 4 Absatz 3, die bis 2030 zu erreichen sind

A	B	C	D
Mitgliedstaat	Durchschnitt der Daten aus den Treibhausgasinventaren für die Jahre 2016, 2017 und 2018 (kt CO ₂ -Äquivalent), Vorlage 2020	Zielvorgaben der Mitgliedstaaten, 2030 (kt CO ₂ -Äquivalent)	Wert des Nettoabbaus von Treibhausgasen (kt CO ₂ -Äquivalent) im Jahr 2030, Vorlage 2020 (Spalten B + C)
Deutschland	- 27 089	- 3 751	- 30 840

Dieses Ziel liegt 5840 kt CO_{2äq} (5,84 Mio. t. CO_{2äq}) über dem in § 3a Abs. 1 Nr. 1 KSG festgelegten Ziel, ist also strenger als das nationale Ziel.

Über die nationalen Zielvorgaben hinaus sind alle Mitgliedstaaten gehalten, sich im Zeitraum von 2026 bis 2029 („Haushalt 2026-2029“) weitere Ziele in Bezug auf die Summe der Nettoemissionen und den Nettoabbau von Treibhausgasen zu setzen.

Das Unionsrecht erfordert somit eine sogar noch strengere Reduktionsverpflichtung als § 3a Abs. 1 KSG. Das nach § 9 KSG zu erstellende Klimaschutzprogramm dient somit trotz der gegenteiligen Aussagen der Beklagten offensichtlich auch der Einhaltung dieser unionsrechtlichen Vorgaben. Dies wird auch daran deutlich, dass die unionrechtlichen Vorgaben in § 3a Abs. 3 Nr. 1 KSG in Bezug genommen werden.

Soweit die Auswahl der behördlichen Handlungsinstrumente dem Umsetzungs- bzw. Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten unterfällt, bedeutet dies nicht, dass die Umsetzung des unionsrechtlichen Umweltrechts im Ergebnis nicht mehr zwingend wäre. Dementsprechend ist für die Frage des nach Art. 47 GRCh i.V.m. Art 9 Abs. 3 AK gewährleisteten Zugangs zu den Gerichten unerheblich, welches Planungs- oder Handlungsinstrument der durch die zwingenden (objektiv-rechtlichen) Umweltvorschriften des Unionsrechts verpflichtete Mitgliedstaat zu deren Umsetzung national-rechtlich vorsieht.

Sollte der erkennende Senat dies anders sehen und die Klagebefugnis auch nicht aus dem UmwRG ableiten, regen wir vorsorglich an, die folgende Frage dem EuGH zur

Vorabentscheidung

vorzulegen:

„Ist Art. 9 Abs. 3 des mit dem Beschluss 2005/370 genehmigten Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union so auszulegen, dass eine nach nationalem Recht anerkannte Umweltschutzvereinigung die Aufstellung eines Klimaschutzprogramms gerichtlich verlangen kann, in dem nach dem Willen des nationalen Gesetzgebers die zur Einhaltung der nationalen Emissionsziele nach der Verordnung (EU) Nr. 2018/841 für den Nettoabbau von Treibhausgasen im Zeitraum 2021 bis 2030 (LULUCF-Verordnung) enthalten sind?“

c. Klagebefugnis aus Verfassungsrecht

Auf die Frage, ob sich die Klagebefugnis zusätzlich aus verfassungsrechtlichen Maßgaben in Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – ergibt, kommt es nach dem oben Gesagten im Ergebnis nicht an. Das BVerfG hat mit seinem Beschluss im Grunde einer allgemeinen Popularklage im Klimaschutzrecht die Tür geöffnet. Für das Verbandsklagerecht kann dazu auf die durch das BVerfG im Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 (Luftreinhalteplan

Darmstadt) entwickelte Rechtsfigur der prokuratorischen Rechtsstellung (juris Rn. 46) zurückgegriffen werden. Da sich das Klagerecht des Verbandes aber bereits unmittelbar aus dem UmwRG ergibt, bedarf es dieses Rückgriffs nicht.

2. Hinreichend bestimmte Vollstreckbarkeit

Die durch den Kläger begehrte Tenorierung ist hinreichend bestimmt.

Die Situation ist nicht anders als bei Luftreinhalteplänen.

Bei diesen hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass Tenorierungen, die kaum von der hier gewählten Tenorierung abweichen, keine Bedenken in Hinblick auf die Bestimmbarkeit aufweisen (vgl. grundlegend BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, Juris Rn. 54 ff.).

Die Prozessbevollmächtigten des Klägers haben in vierzig verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen zu Luftreinhalteplänen im Bundesgebiet vertreten. In allen diesen Auseinandersetzungen wurde, so eine gerichtliche Entscheidung erforderlich war, eine Tenorierung verfügt, die sich nicht maßgeblich von der hier beantragten Tenorierung unterscheidet.

In vielen dieser Verfahren mussten Vollstreckungsauseinandersetzungen geführt werden. Innerhalb dieser Vollstreckungsauseinandersetzungen wurde geprüft, ob der fortgeschriebene Luftreinhalteplan prognostisch unter Berücksichtigung des dem Beklagten obliegenden Prognosespielraums geeignet war, eine schnellstmögliche Grenzwerteinhalten zu bewirken. Dies konnte vollstreckungsrechtlich überprüft werden, zumal in öffentlich-rechtlichen Auseinandersetzungen die Vollstreckung durch die Gerichte und nicht durch Gerichtsvollzieher vorgenommen wird.

Die luftqualitätsrechtlichen Auseinandersetzungen waren im Hinblick auf die Bestimmbarkeit vielleicht noch schwieriger, weil in den Tenorierungen unklar blieb, wann eine Grenzwerteinhalten tatsächlich „schnellstmöglich“ (dieses Wort findet sich in den Tenorierungen der Urteile zu den Luftreinhalteklagen) gelungen ist. Im vorliegenden Fall erübrigt sich diese zeitliche Frage, da das begehrte Klimaschutzprogramm für den Verkehrssektor eine klare zeitliche Vorgabe in Hinblick auf die jeweiligen Einzeljahre und das Gesamtziel im Jahr 2030 enthält.

Aus diesem Grund bedarf es im Falle einer Vollstreckung der Darlegung der Beklagten, dass das von ihr aufgestellte Klimaschutzprogramm prognostisch geeignet ist, die Klimaschutzziele einzuhalten. Sache des Vollstreckungsgläubigers wäre es dann, dies begründet zu widerlegen, wenn er der Auffassung ist, dass dem nicht so ist.

Der Versuch der Beklagten, eine Tenorierungsfähigkeit als letztlich unmöglich abzutun, war in ähnlich gelagerten Auseinandersetzungen zu Luftreinhalteplänen schon vor mehr als 10 Jahren die beliebteste Argumentation der jeweiligen Beklagten. Sie taucht nunmehr im Kleide des Klimaschutzprogramms wieder auf. Schon seinerzeit ist sie jedoch durch die mittlerweile als ständig anzusehende Rechtsprechung widerlegt worden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 5. September 2013 in Rn. 54 ff. bereits ausgeführt:

“Das Erfordernis eines bestimmten Klageantrags ist in § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO als bloße Sollvorschrift ausgestaltet; ihm muss aber mit der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 103 Abs. 3 VwGO) genügt werden. 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 (vgl. Ortloff/Riese, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 82 Rn. 7 ff.; Foerste, in: Musielak, ZPO, 10. Aufl. 2013, § 253 Rn. 29, jeweils m.w.N.). Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab.

Hiernach entspricht die Antragstellung dem Bestimmtheitserfordernis. Die vom Beklagten bemängelte Benennung allein des durch die Ergänzung des Luftreinhalteplans zu erreichenden Ziels spiegelt die planerische Gestaltungsfreiheit wider, die das Gesetz der Behörde einräumt (Beschlüsse vom 29. März 2007 - BVerwG 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 26 f. = Buchholz 451.91 Europ UmweltR Nr. 27 und vom 11. Juli 2012 - BVerwG 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 11). Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage nicht von sonstigen Fallkonstellationen, in denen nur ein Erfolg geschuldet wird, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache des Schuldners bleibt; auch dann genügt die Angabe dieses Erfolgs (vgl. Foerste, a.a.O. Rn. 32).”

So liegt die Sache hier.

Soweit die Beklagte darauf verweist, dass das Bundesverwaltungsgericht in Rn. 56 der Entscheidung anmerkt, dass die Entscheidung hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden

Maßnahmen bestimmte Maßgaben machen kann, heißt dies nicht, dass diese Maßgaben auch gemacht werden müssten. Die sich seither im Bundesgebiet mit Luftreinhalteplanverfahren beschäftigenden Urteile haben in fast keinem Fall konkrete Maßgaben aufgestellt, ohne dass die Bestimmbarkeit des Tenors dadurch in Zweifel gezogen wäre.

Im Übrigen spricht nichts dagegen, wenn das erkennende Gericht im Sinne eines Bescheidungsurteils gewisse Maßgaben aufstellt.

Sofern dazu die Aufnahme der Formulierung „unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts“ in die Tenorierung erforderlich sein sollte, haben die Kläger keinen Einwand gegen die entsprechende Ergänzung und Konkretisierung der Tenorierung. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen Bestandteil der Tenorierung in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 zu den Luftreinhalteplänen Stuttgart und Düsseldorf eigenständig hinzugefügt.

Die Rechtsauffassung der Beklagten im Schriftsatz, Seite 22, nach der die Luftreinhaltepläne von einer geringeren Komplexität waren als es der Klimaschutz ist, leuchtet nicht ein. Die Gutachten u.a. des Ökoinstituts waren doch auch in der Lage, entsprechende Prognosen abzugeben.

3. Rechtsschutzbedürfnis des Klägers

Dem Kläger steht das Rechtsschutzbedürfnis zu.

Er begehrt ein Klimaschutzprogramm, welches für den LULUCF-Sektor diejenigen Maßnahmen enthält, mit denen prognostisch die in § 3a Abs. 1 Klimaschutzgesetz genannten Ziele eingehalten werden können.

Wie in den Verfahren OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 22/20 bereits ausführlich dargelegt wurde und hier im Rahmen der Begründetheit ausgeführt wird, ist ein solches Klimaschutzprogramm nicht erst aufzustellen, wenn das Ziel verfehlt wird, sondern bereits dann, wenn die Zielverfehlung – wie zuletzt mit dem Projektionsbericht 2023 – prognostiziert wird.

So sieht § 9 Abs. 1, 2. Halbsatz KSG die Pflicht zur Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms „bei Zielverfehlungen“ vor. Dazu genügt eine erkennbare Zielverfehlung, nicht erst eine bereits eingetretene Zielverfehlung. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut, vor allem aber aus der Teleologie der Regelung.

Hinzu kommt, dass gemäß Art. 15 Abs. 1 der EU-Governance-Verordnung bereits ein neuer Klimaschutzplan zu erstellen gewesen wäre, u.a. um den neuen Zielen des § 3a KSG Rechnung zu tragen (siehe unter IV.3.a.). Auch aus diesem Grund besteht ein Anspruch auf eine Programmüberarbeitung.

Gründe, der Klage das Rechtsschutzbedürfnis abzusprechen, sind mithin nicht ersichtlich.

Da die eigenen Prognosen der Beklagten keine Zielerreichung für sämtliche Jahre bis 2030 prognostizieren, ist es nicht sachgerecht, dem Kläger vorzuhalten, er solle mit seinem Rechtsschutz noch warten. Dies hätte zur Folge, dass ein Rechtsschutz, dessen Verfahren gewöhnlich mehrere Jahre dauern, stets zu spät käme und die für den Klimaschutz evident wichtigen Maßnahmen aufgeschoben würden. Im Falle der schon jetzt erkennbaren Zielverfehlung ist daher rechtzeitiges Handeln geboten.

IV. Begründetheit

Die Klage ist begründet.

1. § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG

Die Vorschrift des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage nicht entgegen. Auch dies wurde in den Verfahren OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 22/20 bereits ausführlich dargelegt.

Auf diese Ausführungen dazu, dass § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG in der Konstellation der dynamischen Fortschreibung von Plänen und Programmen nicht nur unionsrechtswidrig, sondern auch teleologisch zu reduzieren ist (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, 1. Leitsatz und Juris Rn. 24) und die diesbezüglich zur Luftreinhalteplänen angestellten Überlegungen auf das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG übertragbar ist, kann an dieser Stelle verwiesen werden.

2. Irrelevanz der Binnenrechtstheorie

Die durch die Beklagte auch im Rahmen der Frage der Begründetheit der Klage vorgebrachten Binnenrechtstheorie („Reine Selbstbindung des Bundes“, Schriftsatz, S. 26 ff.) ist im Ergebnis weder zutreffend noch relevant. Auch dies wurde in den Parallelverfahren OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 22/20 bereits ausführlich dargelegt und wird an dieser Stelle nur noch angerissen.

Wie oben bereits dargelegt wurde, erschließt sich schon nicht, aus welchen Normbestandteilen die Beklagte ihre Rechtsauffassung von der schlichten Binnenrechtsqualität der Klimaschutzziele des § 3a KSG sowie des begehrten Klimaschutzprogramms ableitet. Sofern sie auf § 4 Abs. 1 S. 9 KSG verweist, ist festzustellen, dass diese Regelung nicht die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG betrifft.

Abgesehen davon zeigt § 4 Abs. 1 S. 9 KSG, dass die Klimaziele für den Bund verbindlich sind [„sind verbindlich“].

Nichts anderes ergibt sich aus § 4 Abs. 1 S. 10 KSG.

Gerade diese – im Übrigen: unionsrechtswidrige – Regelung zeigt, dass eine Einschränkung des Zugangs zu den Gerichten für anerkannte Umweltverbände auf Grundlage des UmwRG nicht beabsichtigt gewesen ist. Ansonsten hätte es nicht der Aufnahme der Nr. 2.13 in Anlage 5 UVPG bedurft, was Rechtsschutz unter Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zur Folge hat.

Der Gesetzgeber mag deklaratorisch klargestellt haben, dass die Ziele des KSG keinen Individualrechtsschutz begründen. Dass im Rahmen des UmwRG zulässige Verbandsklagen hiervon erst recht nicht erfasst sind, zeigt schon die Wortwahl, mit der sich die Norm ausdrücklich auf den Ausschluss subjektiver Rechte von Bürgern und Unternehmen beschränkt. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies bestätigt.

Die Frage des Normadressaten (Bundesregierung) hat nichts damit zu tun, ob Dritte die fehlende Einhaltung der Normen gerichtlich geltend machen können. Ob der Bund durch ein Bundesgesetz Regelungen für die Bundesregierung getroffen hat, die die Beklagte als bloße Selbstbindung ansieht, beantwortet somit nicht die Frage, ob Dritte Rechtsansprüche auf Einhaltung des Umweltrechts geltend machen können. Der Kläger zu 1) kann dies tun, wie sich aus den Regelungen des UmwRG ergeben. Der Kläger zu 2) ist

dazu berechtigt, weil Grundrechte ihm eine subjektiv-öffentliche Rechtsstellung verleihen.

Eine vom Parlament verbindlich gemachte Klimapolitik muss unter Berücksichtigung der Vorgaben des UmwRG und des Unionsrechts eingeklagt werden können. Dem kann man im Rahmen der Begründetheit einer derartigen Klage nicht entgegenhalten, dass die entsprechenden gesetzlichen Vorschriften angeblich nur eine Binnenrechtsqualität hätten.

3. Anspruch auf ein ausreichendes Klimaschutzprogramm

Der Kläger hat einen Anspruch auf ein ausreichendes Klimaschutzprogramm.

Das Programm muss diejenigen Maßnahmen für den LULUCF-Sektor enthalten, mit denen die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG prognostisch eingehalten werden können.

a. Programmüberarbeitung nach Erlass des Klimaschutzplans

Die Rechtsauffassung der Beklagten, dass das Klimaschutzprogramm erst nach Fortschreibung des Klimaschutzplans vorzulegen ist, ist mit den Bestimmungen des KSG und den unionsrechtlichen Anforderungen zum Klimaschutz im LULUCF-Sektor nicht vereinbar.

Diese Auslegung hätte zum Ergebnis, dass das zentrale Steuerungsinstrument zur Einhaltung der deutschen Klimaschutzziele, das Klimaschutzprogramm, wegen Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Governance-Verordnung erst nach dem Jahr 2029 neu zu beschließen gewesen wäre. Dies hätte das absurde Ergebnis, dass das Klimaschutzprogramm, welches die Einhaltung der Ziele des § 3a KSG (und der LULUCF-Verordnung) im Jahr sicherstellen soll, erst im Jahr 2030 vorzulegen ist. Dies kann nicht richtig sein.

Abgesehen davon hätte der Klimaschutzplan bereits fortgeschrieben werden müssen. Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Governance-Verordnung 2018/1999 ist er zwar erst bis 2029 vorzulegen. Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 sollen die Mitgliedstaaten den Klimaschutzplan aber „erforderlichenfalls“ alle 5 Jahre aktualisieren.

Ein solches Erfordernis besteht jedenfalls dann, wenn sich die Planungsgrundlagen des Klimaschutzplans, etwa wegen einer gesetzlichen Änderung der Klimaschutzziele, wesentlich geändert haben.⁷

Dies ist jedenfalls durch die Novelle des KSG 2021 und die Einführung des § 3a Abs. 1 KSG geschehen. Das noch im Klimaschutzplan 2050 festgelegte Ziel, bis 2030 Nullemissionen im LULUCF-Sektor zu erreichen, ist durch die Festlegung der Ziele des § 3a KSG offensichtlich obsolet. Hinzu kommt nunmehr die nochmalige Verschärfung der unionsrechtlichen Ziele für den LULUCF-Sektor vor 2030, die auch eine Anpassung der Zielvorgaben des § 3a Abs. 1 KSG erforderlich macht.

Die Fortschreibung des Klimaschutzplans ist daher überfällig.

b. Keine Vorrangigkeit eines reaktiven Programms

Die Beklagte lässt weiter vortragen, dass in Bezug auf die Ziele des § 3a KSG im KSG keine mit § 8 KSG vergleichbaren Nachsteuerungsmechanismen vorgesehen seien. Eine Zielverfehlung sei frühestens im ersten Zieljahr 2030 feststellbar, wegen der Nichtanwendbarkeit von § 8 KSG führe jedoch auch dies nicht zwingend zu einer Überarbeitungspflicht.

Die Auslegung, das Klimaschutzprogramm sei noch nicht einmal bei einer festgestellten Zielverfehlung fortzuschreiben, ist mit dem Sinn und Zweck des § 9 KSG (Realisierung der Klimaschutzziele) und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die staatlichen Bemühungen zum Klimaschutz offensichtlich unvereinbar.

Dasselbe gilt für die Auslegung, das KSG erfordere jedenfalls vor festgestellter Zielverfehlung für die Jahre 2030, 2040 und 2045 keine Überarbeitung des Klimaschutzprogramms. Eine Nachsteuerung nach festgestellter Zielverfehlung, die dann realistisch frühestens im Jahr 2032 erfolgen würde, käme jedoch offensichtlich viel zu spät. Der in § 9 Abs. 1 S. 4 KSG zum Ausdruck kommende Zweck des Klimaschutzprogramms der „Erreichung der Ziele nach § 3a“ wäre offensichtlich verfehlt.

⁷ Zur Erforderlichkeit der Überarbeitung des Klimaschutzplans allein durch die KSG-Novelle 2021 siehe auch *Saurer*, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 10 Rn. 21 (Seite 183 f.).

Die Eignung des Klimaschutzprogramms zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG lässt sich nur auf der Grundlage einer Prognose bestimmen. Deutet diese Prognose auf eine Zielverfehlung hin, ist zu handeln.

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle auf unsere Ausführungen zur grammatikalischen, teleologischen und historischen Auslegung im Verfahren OVG 11 A 22/20 (Schriftsatz vom 21. Februar 2022, S. 43 ff.) verwiesen. Sollte der Senat eine erneute ausführliche Darlegung wünschen, bitten wir um einen Hinweis.

Insbesondere stellt § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG klar, dass „*mindestens*“ nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm zu beschließen ist; darüber hinaus wird bei Zielverfehlungen eine Aktualisierung vorgenommen.

Aus dem Begriff „mindestens“ (bzw. unter Zugrundelegung der Novelle des KSG des Begriffs „spätestens“) wird deutlich, dass die Bundesregierung auch vor Ablauf der in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG genannten Zeitpunkte eine Abwägungsentscheidung darüber zu treffen hat, ob wegen absehbarer Zielverfehlungen eine frühere Fortschreibung des Klimaschutzprogramms vorzunehmen ist.⁸

Durch den Begriff „mindestens“ ist im Gesetz eine Bewertungspflicht zu der Frage angelegt, ob u.a. wegen einer wesentlichen Änderung der Planungsgrundlagen eine Nachjustierung erforderlich ist.

Eine solche wesentliche Änderung der Planungsgrundlagen lag gerade auch in Bezug auf den LULUCF-Sektor vor. So haben sich die Klimaschutzziele für diesen Sektor, an denen sich das Klimaschutzprogramm auszurichten hat, gegenüber dem Klimaschutzprogramm 2019, welches noch auf Grundlage des Klimaschutzplan 2016 erstellt wurde, in ganz erheblicher Weise geändert. Die im Klimaschutzprogramm 2019 vorgesehenen Maßnahmen für den LULUCF-Sektor dienten noch der Umsetzung des im Klimaschutzplan 2050 festgelegten Ziels, bis 2030 Nullemissionen im LULUCF-Sektor zu erreichen. Auf die Erreichung der im August 2021 eingeführten Ziele des § 3a Abs. 1 KSG war das Klimaschutzprogramm nicht ausgerichtet.

⁸ So auch *Guckelberger*, in: Fellenberg/Guckelberger, KSG, 1. Aufl. 2022, § 9 Rn. 9, die von „Ermessen“ spricht und bei einer Ungeeignetheit des Klimaschutzprogramms eine Verpflichtung zur Nachjustierung erkennt. In diese Richtung auch Franzius, ZUR 2023, 199 (200).

Dass dies zwingend eine Anpassung des Klimaschutzprogramms erfordert, liegt auf der Hand.

Der Beklagten oblag somit die Pflicht, das Klimaschutzprogramm in Ausfüllung ihrer sich aus dem Tatbestandsmerkmal „mindestens“ ergebenden Überprüfungspflicht fortzuschreiben.

Mit dem Beschluss über das Klimaschutzprogramm 2023 hat die Bundesregierung im Übrigen selbst gezeigt, dass sie ein neues Klimaschutzprogramm für erforderlich gehalten hat und das Tatbestandsmerkmal „mindestens“ so konkretisiert, dass dieser Zeitpunkt spätestens jetzt vorliegt.

Bei der Frage, ob eine Nachjustierung außerhalb der in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG genannten Tatbestände erforderlich ist, ist überdies denjenigen verfassungsrechtlichen Maßgaben zu entsprechen, die wir in der Verfassungsbeschwerde vom 24. Oktober 2023, welche in den Parallelverfahren bereits vorgelegt haben (Anlage K 31 im Verfahren OVG 11 A 22/21, Anlage K 32 im Verfahren OVG 11 A 22/20), ausgeführt haben.

Dies bedeutet, dass ein Klimaschutzprogramm den Emissionsminderungspfad des KSG abbilden muss, um den grundrechtliche Gewährleistungen zur Schonung künftiger Freiheit gerecht zu werden. Die Sicherung der Freiheitsausübung in der Zukunft erfordert dabei gerade auch die Entwicklung natürlicher Treibhausgasen. Je schneller und stärker die Treibhausgasen wachsen, desto schonender kann die Reduktion von emissionsrelevanten Freiheitsbetätigungen vorgenommen werden. Dass bis zum Klimaschutzprogramm 2023 geltende Klimaschutzprogramm 2019 wurde dem jedoch schon deshalb nicht gerecht, weil es aus der Zeit vor Inkrafttreten des KSG stammt und unter anderem die Ziele des § 3a Abs. 1 KSG völlig unberücksichtigt lässt.

Daher ist jedenfalls der Begriff „mindestens“ in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG verfassungskonform so auszulegen, dass eine schnellstmögliche Nachsteuerung und Dynamisierung des Klimaschutzprogramms geboten war.

Das Klimaschutzprogramm war daher auch von Rechts wegen bereits nach Inkrafttreten des KSG fortzuschreiben gewesen. Dies hatte in Erfüllung der sich aus dem Gesetz ergebenden materiellen Pflichten zu erfolgen.

c. Anspruch aus dem Unionsrecht

Die Verpflichtung zur Planfortschreibung ergibt sich wegen der noch strengeren unionsrechtlichen LULUCF-Zielvorgaben auch unmittelbar aus dem Unionsrecht. Sollte der Senat dies für erforderlich erachten, werden wir hierzu vertieft vortragen.

4. Anforderungen an die Programmaßnahmen

Inhalt des Klimaschutzprogramms müssen diejenigen Maßnahmen sein, die zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG ausreichen in den einzelnen Sektoren zu ergreifen sind (§ 9 Abs. 1 S. 2, 2. Hs. KSG). Die Maßnahmenauswahl hat unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts zu erfolgen (§ 9 Abs. 1 S. 2, 1. Hs. KSG). Explizit sind auch Maßnahmen „zur Erreichung der Ziele nach § 3a KSG“ gefordert (§ 9 Abs. 1 S. 4 KSG).

Dem Kläger ist dabei vollkommen bewusst, dass keine „absolute Wirksamkeitsgarantie“ für beschlossene Maßnahmen gegeben werden kann und Prognosen über die Wirkung von Maßnahmen stets mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind.

Dies ist aber kein Freischein für eine von der Zielkonformität vollkommen entkoppelte Maßnahmenplanung.

Auch, dass der Bundesregierung bei der Maßnahmenauswahl ein Planungs- und Einschätzungsspielraum zukommt, ist unstreitig. Der Gestaltungsspielraum der Bundesregierung wird jedoch durch die gesetzliche Vorgabe begrenzt, dass die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG geeignet sein müssen, was durch eine nachvollziehbare Prognose festzustellen ist.

Die Maßnahmen müssen dabei auf Grundlage einer konsistenten Datenlage nach Inhalt und zeitlichem Horizont so konkret gefasst sein, dass jedenfalls im Groben abschätzbar wird, zu welchen Reduktionsanstrengungen und Emissionsminderungen in welchen Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in welchen Zeiträumen bei plangemäßer Umsetzung zu rechnen ist und wann daher welche Gesetzesinitiativen ergriffen werden.

Die zugrundeliegende Prognose ist gerichtlich überprüfbar, jedenfalls nach dem Prüfungsmaßstab, den die Rechtsprechung bei der Überprüfung fachplanerischer Prognosen anwendet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 – 9 B 14.13, juris Rn. 7, OVG NRW, Beschluss vom 25. Januar 2011 – 8 A 2751/09, juris Rn. 30; OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18, juris Rn. 172 – 173).

Eine Reihe der dazu festzulegenden Maßnahmen bedarf naturgemäß der nachfolgenden legislativen Beratung und Entscheidung, der die Beklagte nicht vorgreifen kann. Gleichwohl ist es essenziell, dass durch das Klimaschutzprogramm ein strukturierendes Element der Klimaschutzplanung vorliegt, in dem prognostisch ausgerichtet und strukturell gebündelt diejenigen Gesetzesinitiativen benannt werden, die erforderlich sind, um die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele zu gewährleisten. Dabei hat die Beklagte nur solche Gesetzesinitiativen in das Klimaschutzprogramm aufzunehmen, von denen sie die berechtigte Erwartung hat, dass die aktuell bestehenden Mehrheitsverhältnisse in den parlamentarischen Gremien eine entsprechende Gewähr dafür bieten, dass sie auch als beschlussfähig gelten können. Ist dies dann wider Erwarten doch nicht der Fall, ist jedenfalls dann eine Nachsteuerung vorzunehmen, wenn die dadurch verloren gehenden Emissionsminderungsmengen nicht nur minimal sind.

5. Ersichtliche Ungeeignetheit der programmatischen Maßnahmen

Der Anspruch auf Erstellung eines zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG geeigneten Programms wurde auch nach Vorlage des Klimaschutzprogramms 2023 offensichtlich nicht erfüllt.

Auf etwaige Prognosemängel kommt es dabei gar nicht an. Denn die Maßnahmen reichen noch nicht einmal nach der offiziellen (optimistischen) Prognose des Projektionsberichts 2023 zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG aus.

Das Klimaschutzprogramm 2023 enthält keine Maßnahmen, die die im Prognosebericht 2023 ausgewiesene Lücke signifikant verringern könnten. Der Großteil der Maßnahmen wurde im MWMS-Szenario bereits berücksichtigt und ist daher Gegenstand der Prognose. Sofern einige wenige Maßnahmen noch nicht berücksichtigt sind, sind diese Maßnahmen zu unbestimmt, dass ihnen keine nennenswerte Minderungswirkung zuzuordnen ist.

Hierzu im Einzelnen:

Zu den im MWMS-Szenario bereits berücksichtigten Maßnahmen gehört, zumindest in Teilen, auch das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“, auf welches das Klimaschutzprogramm 2023 maßgeblich verweist. Im Projektionsbericht wird erörtert, dass das ANK zum Zeitpunkt der Finalisierung des Instrumentenpapiers nicht komplett und oft nicht in hinreichend konkretisierter und operationalisierter Form vorlag, so dass es nicht komplett berücksichtigt werden konnte (Anlage K 10, S. 234).

Insbesondere wurde das im ANK genannte Ziel, die jährlichen Treibhausgasemissionen aus Moorböden bis zum Jahr 2030 um mindestens 5 Mio. t CO_{2äq} zu senken, im MWMS-Szenario bereits berücksichtigt. Der Projektionsbericht bezeichnet die Erreichung dieses Ziels dabei als unrealistisch, da keine ausreichend schnelle Umsetzung der Wiedervernässung zu erwarten sei (Anlage K 10, S. 241):

„Im MWMS wird eine umfangreichere Wiedervernässung von Moorböden mit Förderung aus dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) abgebildet. Diese erfolgt schrittweise, da die relevanten Flächen weit überwiegend in privater Hand liegen. Die Flächen müssen deshalb entweder erst von der öffentlichen Hand erworben werden, oder die dauerhaften Bewirtschaftungsnachteile der Vernässung müssen zu Beginn der Maßnahme finanziell ausgeglichen werden. Wiedervernässungsmaßnahmen können zudem nicht kurzfristig umgesetzt werden, weil sie einer umfangreichen hydrologischen Planung bedürfen und verschiedene Genehmigungsverfahren durchlaufen müssen. Das führt dazu, dass sich die Wirkungen trotz umfangreicher Förderung erst langsam, dafür aber langfristig stabil entfalten. Das Ziel der Nationalen Moorschutzstrategie, bis zum Jahr 2030 Emissionen in Höhe von 5 Mio. t CO₂-Äq. durch Moorbodenschutz zu reduzieren, wird deshalb unter Berücksichtigung der im MMS ausgewiesenen Maßnahmen erst nach 2035 erreicht.“

Auch den Maßnahmen des ANK zur Ausweitung von Feldgehölzen und Grünland wird im Projektionsbericht durch die zeitlich begrenzte Kohlenstoffeinbindung in Biomasse und Boden nur ein geringes Emissionsminderungspotential zugewiesen (S. 241).

Die im Klimaschutzprogramm 2023 neben dem ANK vorgesehenen Maßnahmen „Holzbauintiative“, „Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung“ und „Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes“ wurden ebenfalls bereits im MWMS berücksichtigt; eine Wirkung konnte dort aber nicht oder nur teilweise quantifiziert werden.

Die übrigen im ANK beschriebenen Maßnahmen, die ggf. in der MWMS-Prognose des Projektionsberichts noch nicht berücksichtigt wurden, lassen ebenfalls keine nennenswerten zusätzliche Wirkung erwarten. Sie sind zum einen zu unkonkret, um eine Minderelementwirkung ableiten zu können und zum anderen schon aufgrund der Freiwilligkeit ihrer Umsetzung nicht mit keiner verlässlichen Reduktionswirkung verbunden. Dies hatte der Kläger bereits in seiner ausführlichen Stellungnahme zum Entwurf des ANK (Anlage K 5) kritisiert.

Auch diese Maßnahmen des ANK können die im Projektionsbericht ausgewiesene Lücke zur Zielerreichung offensichtlich nicht schließen.

Dies ist auch deshalb anzunehmen, weil die Finanzierung der im ANK genannten Maßnahmen nicht gesichert ist. Das Budget des ANK (4 Mrd. €) wird nicht ansatzweise ausreichen, um die angekündigten Maßnahmen zu finanzieren. Hinzu kommt, dass ab Januar 2024 eine weitere Förderrichtlinie mit einem Volumen von ca. 500 € Mio. (Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“) zusätzlich über die Mittel des ANKs finanziert werden muss.

Erschwert wird die ohnehin schon wacklige Finanzierung der im ANK genannten Maßnahmen nochmals dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht die Verschiebung von nicht verbrauchten Mitteln zur Bewältigung der Corona-Krise in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) am 15. November 2023 für verfassungswidrig erklärt hat (Az. 2 BvF 1/22). Mit der von der Bundesregierung verhängten Haushaltssperre stehen nun alle Ausgaben für die Finanzierung der Maßnahmen im ANK potenziell zur Disposition.

Allein für die Waldförderung wird nunmehr ein Ausfall von bis zu 370 Mio. € erwartet (**Anlage K 16**). Eine Verzögerung der Umsetzung weiterer Maßnahmen ist wahrscheinlich und könnte die Erreichung der Klimaschutzziele bis 2030 erschweren.

Der Ausfall der finanziellen Mittel verstärkt auch die ohnehin schon bestehenden Unsicherheit bezüglich der Finanzierung des ANK über die 2025 endende Legislaturperiode und die Zusage einer Verlängerung der Mittelausgabe über 2026 hinaus. Diese Unsicherheit erschwert die Akzeptanz der freiwillig umzusetzenden Maßnahmen, zumal eine Finanzierung nur für einzelne Förderrichtlinien über Zeiträume von 10-20 Jahren gesichert ist. Insbesondere im Strukturwandelprozess der entwässerungsbasierten Landwirtschaft aber auch dem Aufbau einer Ökosystemleistungswirtschaft im Wald erweist sich das Fehlen einer kontinuierlichen Finanzierung als großes Hindernis.

Eine wesentliche *zusätzliche* Minderungswirkung durch die Maßnahmen des ANK ist auch deshalb nicht anzunehmen, weil das ANK in Teilen dazu genutzt wird, die Streichung von Mitteln im Bereich des Naturschutzes zu kompensieren (z.B. aus dem Bundesprogramm Biologische Vielfalt zur Auenförderung). Es werden daher letztlich keine zusätzlichen Maßnahmen finanziert, sondern teilweise lediglich Mittel umgeschichtet.

Dieselben Vorbehalte gelten hinsichtlich der übrigen im Klimaschutzprogramm 2023 für den LULUCF-Sektor vorgesehenen Maßnahmen. Es handelt sich überwiegend um fiskalische Maßnahmen, die auf freiwilliger Basis umgesetzt werden sollen und die überwiegend nicht implementiert sind. Die Wirkung dieser Maßnahmen ist höchst unsicher und wird weitgehend nicht quantifiziert.

Die Tabelle im Anhang der Stellungnahme des Expertenrates zum Entwurf des Klimaschutzprogramms verdeutlicht dies:

Abkürzung	Maßnahme	Zugrunde liegendes Gutachten/ Szenarien	Quantifiziert	Instrumententyp	Umsetzungsgrad
LU1	Mehrung der Waldfläche für Klimaschutz und Biodiversität (ANK)	Öko-Institut et al. (2023a, MWMS)	ja	fiskalisch	keine Information
LU2	Schaffung artenreicher und klimaresillenter Laubmischwälder durch Wiederherstellung und Waldumbau (ANK)	nicht eindeutig	nein	fiskalisch	keine Information
LU3	Finanzielle Anreize für zusätzliche Klimaschutz- und Biodiversitätsleistungen im Wald (ANK)	nicht eindeutig	nein	fiskalisch	implementiert
LU4	Schutz von alten naturnahen Buchenwäldern (ANK)	Öko-Institut et al. (2023a, MMS/MWMS)	ja	Verpflichtungserklärung	keine Information
LU5	Programm KlimaWildnis (ANK)	nicht eindeutig	nein	fiskalisch	keine Information
LU6	Nachhaltige und regionale Wertschöpfungsnetze für Holz als Rohstoff-Kaskadennutzung stärken, nachhaltigen Holzbau fördern	Öko-Institut et al. (2023a, MWMS)	nein - flankierend	Information	im politischen Prozess
LU7	Förderung der Klimaschutzleistung der Agrarlandschaften sowie von naturnahen Flächen (ANK)	Öko-Institut et al. (2023a, MWMS)	ja	fiskalisch	im politischen Prozess
LU8	Beschleunigung der Wiedervernässung von Moorböden (ANK)	Öko-Institut et al. (2023a, MMS/MWMS)	ja	fiskalisch	im politischen Prozess
LU9	Stärkung und Förderung von Stadtbäumen, urbanen Wäldern, Waldgärten (ANK)	nicht enthalten	nein	fiskalisch	im politischen Prozess
LU10	Stärkung des ökologischen Grünflächenmanagements in den Kommunen (ANK)	nicht enthalten	nein	fiskalisch	teilweise implementiert
LU11	Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz für die Renaturierung von Ökosystemen (Maßnahmenbündel)	nicht eindeutig	nein	Andere	teilweise implementiert
LU12	Nationale Wasserstrategie	nicht enthalten	nein	Andere	im politischen Prozess
LU13	Förderprogramm nationaler Wiederherstellungsplan (ANK)	nicht enthalten	nein	fiskalisch	im politischen Prozess
LU14	Überprüfung der rechtlichen Grundlagen des Bodenschutzes (ANK)	nicht eindeutig	nein	Regulierung	im politischen Prozess
LU15	Flächenverbrauch und Bodenversiegelung reduzieren bzw. umkehren (ANK)	Öko-Institut et al. (2023a, MMS/MWMS)	ja	Regulierung	im politischen Prozess
LU16	Verbessertes Monitoring und Berichterstattung (ANK)	nicht enthalten	nein	Forschung & Entwicklung	im politischen Prozess

LU17	Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz	nicht enthalten	nein	fiskalisch	im politischen Prozess
LU18	Stärkung der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit	nicht enthalten	nein	Information	keine Information
LU19	Einführung und Verbreitung eines in besonderem Maße an den Klimawandel angepassten Waldmanagements	nicht eindeutig	nein	fiskalisch	implementiert

Quelle: Expertenrat für Klimafragen, Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Anhang

Eine nachvollziehbare Minderungswirkung ist schon deshalb zu verneinen, weil viele der darin enthaltenen Maßnahmen als vage Absichtserklärungen formuliert sind, aus denen sich nicht ergibt, was nun eigentlich wann konkret umgesetzt werden soll. Das Minderungspotenzial dieser Maßnahmen lässt sich daher in einer Prognose nur mit Null festlegen. Absichtserklärungen sind im Grunde keine „Maßnahmen“ i.S. des § 9 Abs. 1 S. 2 KSG.⁹

Es fehlen weit überwiegend Aussagen dazu, wann einzelne Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ebenso wird nicht mitgeteilt, wann die verbleibende Emissionsminderungslücke geschlossen werden soll.

Angaben zum zeitlichen Horizont der angekündigten Maßnahmen wären aber zum einen für die Abschätzung der Minderungswirkung des Programms unerlässlich (eine Maßnahme, die erst 2029 begonnen wird, kann zur Reduktion der Treibhausgase im Zeitraum bis 2030 nicht mehr viel beitragen).

Der zeitliche Horizont ist auch nicht auf die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele des § 3a KSG ausgerichtet, wie es sowohl zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des § 9 Abs. 1 Satz 2, S. 4 KSG als auch zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags, einen Pfad zur Erreichung der Treibhausgasneutralität zu weisen, erforderlich wäre.

Wie der Expertenrat zu Recht ausführt, lässt sich seine Minderungswirkung im Grunde nicht bemessen:

„Weiterhin weisen die im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen eine große Diskrepanz in ihrem Umsetzungsstand auf (siehe Abbildung 7). Während ein Teil der Maßnahmen bereits mit dem Osterpaket von April 2022 und sukzessive in den Folgemonaten beschlossen wurde oder sich zumindest in ei-

⁹ Vgl. insofern auch VG Stuttgart, Beschluss vom 14.8.2009 – 13 K 511/09, Juris Rn. 148.

nem weit fortgeschrittenen Stadium der Umsetzung befindet (wie die GEG-Novelle oder das Energieeffizienzgesetz), sind andere Maßnahmen (wie beispielsweise der Klimacheck) noch so unkonkret, dass sie sich in diesem Gutachten nur schwer bewerten ließen. Auch grundsätzlich hoch relevante Maßnahmen, die an Schlüsselstellen dem Abbau von Umsetzungshemmnissen und damit der schnelleren und stärkeren Ausschöpfung von Einsparpotenzialen dienen sollen, haben eher den Charakter von Absichtserklärungen als von schlüssig ausgestalteten Maßnahmen. Dazu gehören u.a. die Sicherung von Fachkräften für den Klimaschutz, die Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, die Erarbeitung einer Ernährungsstrategie der Bundesregierung oder die Verbesserung der Datenverfügbarkeit für den Vollzug bei der landwirtschaftlichen Düngung.“

(Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 KSG zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Unterstreichungen nicht im Original).

Im LULUCF-Sektor fällt die Ankündigung von „Maßnahmen“ dabei besonders unbestimmt aus.

Diese allgemeinen Kritikpunkte vertiefend legt der Kläger in der als **Anlage K 17** beigelegten Übersicht den Stand der Implementierung der für den LULUCF-Sektor vorgesehenen rechtlichen Rahmenbedingungen und Maßnahmen dar und setzt sich detailliert mit den Wirkungsabschätzungen der in den einzelnen Kategorien vorgesehenen Maßnahmen auseinander. Hierauf sei an dieser Stelle verwiesen.

Es ist nach alledem nicht anzunehmen, dass die erhebliche Lücke zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG, die im Projektionsbericht 2023 offengelegt wird, durch die im Klimaschutzprogramm 2023 aufgeführten Maßnahmen geschlossen wird. Das Klimaschutzprogramm ist daher zu ergänzen.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Dr. Caroline Douhaire
(Rechtsanwältin)