

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Per beA

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7

10557 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. Januar 2025

Klage

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Hackescher Markt 4, 10178 Berlin,

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

g e g e n

Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch die Bundesregierung,
diese vertreten durch den Bundeskanzler,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Beklagte -

wegen: Erlass einer Verordnung zur Festlegung von Jahresemissionsgesamtmengen für
den Zeitraum 2031 bis 2040 gemäß § 4 Absatz 4 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)

vorläufiger Gegenstandswert: 30.000,00 € (Streitwertkatalog Ziffer 1.2)

Namens und in anwaltlich versicherter Vollmacht des Klägers erheben wir

Klage

und werden beantragen,

die Beklagte zu verurteilen, eine Rechtsverordnung zu erlassen, durch welche die jährlichen Minderungsziele für den Zeitraum 2031 bis 2040 in Jahresemissionsgesamtmengen überführt werden, die grundsätzlich in gleichmäßig Schritten absinken und mit den nationalen Klimazielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes und den unionsrechtlichen Anforderungen im Einklang stehen.

Zur Begründung der Klage tragen wir unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt vor:

A. Sachverhalt.....	3
I. Rechtlicher Rahmen.....	3
II. Tatsachenvortrag.....	3
B. Rechtliche Bewertung.....	4
I. Zulässigkeit der Klage	4
1. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin	4
2. Hinreichend bestimmter Antrag.....	4
3. Klagebefugnis.....	5
4. Zwischenergebnis.....	8
II. Begründetheit der Klage.....	8
a. Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften.....	8
aa. Pflicht zur Verabschiedung der Verordnung	8
bb. Anforderungen an die Verordnung	9
b. Sonstige Begründetheitsvoraussetzungen	10
C. Ergebnis	10

A. Sachverhalt

Der Kläger, eine nach § 3 Absatz 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der Beklagten die Erfüllung des § 4 Abs. 4 KSG und damit den Erlass einer Rechtsverordnung, durch die die jährlichen Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 in Jahresemissionsgesamtmengen überführt werden, die in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinken und mit den nationalen und unionsrechtlichen Klimaschutzvorgaben im Einklang stehen.

I. Rechtlicher Rahmen

Die Vorgaben zur Reduktion der Treibhausgasemissionen werden vom KSG gestaffelt festgelegt.

In § 3 KSG finden sich die nationalen Klimaziele, die für die Zeitpunkte 2030, 2040, 2045 und 2050 verbindliche Vorgaben machen. Dies erfolgt in Form von prozentualen Emissionsreduktionsvorgaben, wobei Referenz das Emissionsniveau aus dem Jahr 1990 ist. So wird etwa für 2030 eine Reduktion um 65 % und für 2040 eine Reduktion von 88 % vorgegeben.

Für den Zeitraum zwischen 2031 und 2040 werden diese Vorgaben durch § 4 Absatz 1 Satz 4 KSG i.V.m. Anlage 3 zu jährlichen Minderungszielen konkretisiert. Auch dies erfolgt in Form von prozentualen Angaben.

Hierdurch ergibt sich aus dem Gesetz selbst ein Emissionsreduktionspfad. § 4 Abs. 4 KSG sieht vor, dass die prozentualen Vorgaben der Anlage 3 im Jahr 2024 durch Rechtsverordnung der Bundesregierung in absolute Zahlen, gemessen in Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent, überführt werden.

Erst an diese absoluten Emissionsreduktionszahlen knüpft der Monitoring- und Nachsteuerungs-Mechanismus des KSG (s. insb. § 8 KSG) an.

II. Tatsachenvortrag

Obwohl der Kläger bei der Bundesregierung einen entsprechenden Antrag auf Erlass der Verordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG gestellt hat,

Anlage K 1,

ist das Jahr 2024 verstrichen, ohne dass die Verordnung erlassen wurde.

Deshalb war nunmehr Klage geboten.

B. Rechtliche Bewertung

Die Beklagte ist verpflichtet, die Verordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG zu erlassen.

Die hierauf gerichtete Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage (sog. Normerlassklage) zulässig.

1. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin

Das Verwaltungsgericht Berlin ist sachlich gemäß § 45 VwGO und örtlich gemäß § 52 Nr. 5 VwGO zuständig.

2. Hinreichend bestimmter Antrag

Die Klage auf Erlass einer Verordnung, sog. Normerlassklage, ist als allgemeine Leistungsklage statthaft.

Der vorliegende Klageantrag ist hinreichend bestimmt. Erforderlich ist insoweit, dass der Antrag aus sich selbst heraus verständlich ist und dass Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes benannt werden. Zudem muss aus dem sich aus dem Klageantrag ergebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung möglich sein, die das Zwangsvollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet (s. zu diesen Vorgaben OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, Az.: 11 A 31/22, Rn. 58 ff.).

Nach diesem Maßstab ist der Antrag hinreichend bestimmt.

Dass keine näheren Angaben zum Inhalt der Verordnung gemacht werden, ist unschädlich. Denn in 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. Die Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils wird dadurch sichergestellt, dass das Gericht hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen kann, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind. Im

vorliegenden Fall kommt hinzu, dass das Gesetz einen sehr engen Rahmen für den Inhalt der Verordnung vorgibt. Auf Seiten der Beklagten besteht praktisch kein Spielraum hinsichtlich des Inhalts der Verordnung. Dies bringt insbesondere der Begriff des „Überführens“ in § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG zum Ausdruck, der verdeutlicht, dass die Verordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG letztlich nur die Vorgaben der Anlage 3 in eine andere Einheit umrechnet.

Auch vor diesem Hintergrund ist der Antrag hinreichend bestimmt.

3. Klagebefugnis

Der Kläger ist auch klagebefugt.

Als eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung kann er unter den Voraussetzungen des § 2 Absatz 1 UmwRG Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen.

Dies gilt gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 UmwRG zwar grundsätzlich nur, wenn die Klage eine (unterlassene) Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG zum Gegenstand hat. Diese Voraussetzung ist vorliegend nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht gegeben, weil die streitgegenständliche Verordnung sich unter keine der Nr. 1 bis 6 des § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG subsumieren lässt.

Dies ist aber unschädlich.

Denn der Anwendungsbereich des UmwRG ist im Wege der teleologischen Extension auszuweiten, sodass der Kläger – entsprechend der Vorgabe des Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention – als Mitglied der Öffentlichkeit, welches die im deutschen Recht festgelegten Kriterien erfüllt, Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren hat, um begangene Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen.

Entsprechend hat der 11. Senat des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg bereits in seinem Urteil vom 30.11.2023 (Az.: 11 A 1/23) entschieden. Dort stand der Wortlaut des § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG der Annahme einer Klagebefugnis entgegen, weil er nur SUP-pflichtige Programme erfasst, das streitgegenständliche Programm aber nicht SUP-pflichtig war. Der erkennende Senat setzte sich über dieses Erfordernis aber im Wege der Rechtsfortbildung hinweg (Rn. 52 ff.):

„Nach Auffassung des Senats steht das Nichtvorliegen dieser Voraussetzung der Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im Fall einer Klage [...] 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 [der Aarhus-Konvention] vollständig im deutschen Recht umzusetzen.

Die Anerkennung der Klagebefugnis einer Umweltvereinigung [...] 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 [...].

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 [...] sollten mit dem „Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ insbesondere die [völkerrechtlich] 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 [vom] Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) beanstandet worden war, „vollständig im deutschen Recht umzusetzen“. 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, [...] zuwider [...]. 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). [...]

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.

[...]

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 (*Anm.: Zitierung erfolgte hier nur insoweit, als die Ausführungen für die vorliegende Klage von Bedeutung sind*).“

Diese Argumentation lässt sich auf den vorliegenden Fall übertragen.

Die Absicht der 1:1 Umsetzung des Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention war nicht auf den Bereich der Pläne und Programme beschränkt, sondern gilt uneingeschränkt. Vor diesem Hintergrund kommt es hier maßgeblich darauf an, dass die hier streitgegenständliche Maßnahme – die Verordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG – in den Anwendungsbereich des Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention fällt.

Dies ist der Fall.

Denn nach der Spruchpraxis des ACCC kommt es hierfür nur darauf an, ob die Anwendung einer umweltbezogenen Rechtsvorschrift in Rede steht. Dies ist hier der Fall, da § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG eine wichtige Norm im zentralen klimarechtlichen Gesetz der Bundesrepublik Deutschland ist und damit ohne Weiteres eine umweltbezogene Rechtsvorschrift (vgl. auch § 1 Absatz 4 UmwR) darstellt. Es handelt sich beim Nichterlass der Verordnung auch um eine Unterlassung durch eine Behörde i.S.d. Artikel 9 Absatz 3 Aarhus-Konvention.

Im Übrigen entspricht es der überwiegenden Ansicht im Schrifttum, dass die enumerative Ausgestaltung des Anwendungsbereichs des UmwRG mit der Aarhus-Konvention unvereinbar ist (vgl. etwa *Bunge*, NuR 2023, 675, 679; *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1400). Auch dies spricht dafür, dass das gesetzgeberische Ziel einer 1:1-Umsetzung verfehlt wurde. Dies geschah – insoweit wird auf die Ausführungen des 11. Senats des Oberverwaltungsberichts Berlin-Brandenburg verwiesen – unbeabsichtigt, was Raum für eine teleologische Extension bietet, die dem Kläger über den Wortlaut des § 2 UmwRG hinaus eine Klagebefugnis einräumt.

4. Zwischenergebnis

Die Klage ist daher zulässig.

II. Begründetheit der Klage

Die Klage ist gemäß § 2 Absatz 4 Nr. 2 UmwRG begründet.

a. Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften

Der streitgegenständliche unterlassene Erlass der Verordnung verstößt mit § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG gegen eine umweltbezogene Rechtsvorschrift.

aa. Pflicht zur Verabschiedung der Verordnung

Der Wortlaut des § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG macht deutlich, dass der Bundesregierung kein (normatives) Entschließungsermessen hinsichtlich der Frage, ob sie die Verordnung erlässt, zukommt. Denn es fehlt an Worten wie „kann“ oder „darf“, die einen

entsprechenden Spielraum indizieren. Die Zeitvorgabe („im Jahr 2024“) ist dementsprechend auch nicht so zu verstehen, dass die Verordnung frühestens 2024 erfolgen kann. Vielmehr wird die Bundesregierung an diese starre zeitliche Vorgabe gebunden.

Die Einhaltung dieser einfachgesetzlichen Vorgabe ist verfassungsrechtlich geboten. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss vom 24.03.2021 (Az.: 1 BvR 2656/18 u.a.) ausdrücklich gefordert, dass der Klimaschutzrechtliche Rahmen rechtzeitig festgelegt wird. Nur so könne den klimaverfassungsrechtlichen Geboten des Entwicklungsdrucks und der Planungssicherheit (s. hierzu BVerfGE 157, 30, 166 f.) entsprochen werden. Das BVerfG hob insoweit hervor:

„Verfassungsrechtlich unerlässlich ist [...], dass weitere Reduktionsmaßnahmen *rechtzeitig* über das Jahr 2030 hinaus und zugleich hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden.“ (BVerfGE 157, 30, 168; Hervorhebg. nicht im Original.)

Mit Blick auf die damalige Gesetzeslage wurde festgestellt, dass ein Vorlauf von lediglich fünf Jahren unzureichend ist:

„Bis 2025 besteht [...] keine Planung über das Jahr 2030 hinaus. Für die folgende Zeit bleibt so eine Vorbereitungszeit von lediglich fünf Jahren. Ein hinreichender Planungshorizont dürfte damit etwa in vielen Produktions-, Konsum- oder Infrastrukturbereichen kaum rechtzeitig entstehen können.“

Angesichts dieser Vorgaben stellt die Verfehlung der Bundesregierung, die Verordnung rechtzeitig zu erlassen, nicht nur einen Verstoß gegen das einfache Recht dar; sie ist auch verfassungsrechtlich mindestens bedenklich.

Es fehlt zwar aufgrund der Festlegungen in Anlage 3 des KSG n.F. nicht vollständig an einer Planung über das Jahr 2030 hinaus. Gleichwohl erfüllt die Verordnung gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG einen spezifischen Zweck im Gefüge des KSG und trägt so dazu bei, dass den Geboten des Entwicklungsdrucks und der Planungssicherheit genügt wird. Diese Funktion kann die Verordnung nach derzeitigem Stand nicht erfüllen. Ein verspäteter Erlass der Verordnung führt genau zu dem vom BVerfG kritisierten Zustand, in dem weniger als fünf Jahre für die Umsetzung des Rahmens bleibt. Deshalb ist ein Erlass der Verordnung unverzüglich geboten.

bb. Anforderungen an die Verordnung

Gemäß § 4 Absatz 4 KSG müssen die Jahresemissionsgesamtmengen grundsätzlich in gleichmäßigen Schritten absenken. Dem werden die jährlichen Minderungsziele der

Anlage 3 KSG gerecht, sodass insoweit die vom Wortlaut geforderte „Überführung“ in absolute Zahlen ausreicht. Darüber hinaus fordert § 4 Absatz 4 Satz 2 KSG, dass die Jahresemissionsmengen den nationalen und unionsrechtlichen Klimaschutzvorgaben genügen. Dies ist beim Erlass der Verordnung zu berücksichtigen.

b. Sonstige Begründetheitsvoraussetzungen

Auch die sonstigen Begründetheitsvoraussetzungen gemäß § 4 Absatz 2 UmwRG sind erfüllt; insbesondere ist der satzungsmäßige Aufgabenbereich des Klägers berührt.

C. Ergebnis

Der Klage ist stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)