

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. 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: Fehlender Verabschiedung eines Programms zur Verwirklichung des Ziels einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis 2030 gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 und 2 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, unverzüglich ein Maßnahmenprogramm zu beschließen, das sich an Behörden des Bundes und sonstige der unmittelbaren Organisationsgewalt des Bundes unterliegende Bundeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit richtet, und die Verwirklichung des Ziels einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis 2030 sicherstellt.

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. Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg.....	4
2. Hinreichend bestimmter Antrag.....	5
3. Klagebefugnis.....	5
4. Zwischenergebnis.....	6
II. Begründetheit der Klage.....	6
a. Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften.....	6
aa. Pflicht zur Verabschiedung eines Maßnahmenprogramms.....	6
bb. Anforderungen an das Maßnahmenprogramm.....	8
b. Sonstige Anforderungen.....	8
C. Ergebnis.....	9

A. Sachverhalt

Der Kläger, eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der Beklagten die Verabschiedung eines Maßnahmenprogramms zur Erreichung einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis 2030 gemäß § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG.

I. Rechtlicher Rahmen

Der fünfte Abschnitt des KSG trägt die Überschrift „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“.

In dessen § 15 Absatz 1 Satz 1 wird für die Bundesverwaltung ein Klimaziel aufgestellt, das deutlich strenger ist als das allgemeine Klimaziel des § 3 KSG:

„Der Bund setzt sich zum Ziel, die Bundesverwaltung bis 2030 klimaneutral zu organisieren.“

Zur Verwirklichung dieses verbindlichen Ziels sieht § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG vor, dass die Bundesregierung mindestens alle fünf Jahre nach Inkrafttreten des KSG diejenigen Maßnahmen verabschiedet, die von den Behörden des Bundes und sonstigen Bundeseinrichtungen, die unmittelbar der Organisationsgewalt des Bundes unterliegen, einzuhalten sind.

II. Tatsachenvortrag

Das Bundes-Klimaschutzgesetz ist am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten. Seitdem wurde kein Maßnahmenprogramm zur Erreichung des Ziels gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 KSG von der Bundesregierung verabschiedet.

Der Kläger hat einen Antrag auf Erlass eines solchen Programms bei der Bundesregierung am 9. Dezember 2024 gestellt,

Anlage K 1.

Ihm wurde nicht entsprochen, weshalb nunmehr Klage geboten war.

B. Rechtliche Bewertung

Die Beklagte ist verpflichtet, ein Maßnahmenprogramm nach Maßgabe des Klageantrags zu beschließen.

Die hierauf gerichtete Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

1. Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg

Die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG Berlin-Brandenburg ergibt sich örtlich aus § 52 Nr. 5 VwGO und sachlich aus § 7 Absatz 2 Satz 1 UmwRG. Denn die Klage richtet sich gegen den Nichterlass eines Programms, das – bei zutreffender Anwendung – unter § 1 Absatz 1 Nr. 4 UmwRG fällt.

§ 1 Absatz 1 Nr. 4 UmwRG setzt zunächst voraus, dass es sich um einen Plan oder ein Programm i.S.d. § 2 Absatz 7 UVPG handelt. Hiervon erfasst sind u.a. bundes- oder unionsrechtlich vorgesehene Programme, die von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen oder von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung ausgearbeitet werden. Die bundesgesetzliche Pflicht der Bundesregierung, ein Maßnahmenprogramm zur Erreichung einer klimaneutralen Bundesverwaltung zu verabschieden, ergibt sich aus § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG (s. hierzu die Ausführungen in der Begründetheit). Dieses Programm ist auch durch die Bundesregierung zu beschließen, sodass die Anforderungen des § 2 Absatz 7 UVPG erfüllt sind.

Weiter fordert § 1 Absatz 1 Nr. 4 UmwRG, dass für das Programm eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorgesehen ist. Eine SUP ist für das hier in Rede stehende Programm zwar weder in Anlage 5 des UVPG noch im Landesrecht vorgesehen. Das Erfordernis einer SUP muss im hiesigen Kontext aber – wie unter 3. näher dargelegt wird – unangewendet bleiben. Dass die Anwendbarkeit des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG durch eine teleologische Erweiterung begründet wird (s.u.), ändert nichts daran, dass es sich um eine Klage handelt, deren Gegenstand eine Entscheidung nach dem – korrekt angewendeten – § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG ist.

2. Hinreichend bestimmter Antrag

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und insbesondere auch hinreichend bestimmt.

Der erkennende Senat hat in seinem Urteil vom 16.05.2024 (Az.: 11 A 31/22) zum insoweit geltenden Maßstab ausgeführt:

„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 möglich 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 [...]“ (Rn. 58)

Nach diesen Maßstäben ist der vorliegende Antrag hinreichend bestimmt.

Insbesondere ist unschädlich, dass der Antrag keine konkreten Maßnahmen fordert, sondern sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die im KSG festgehaltenen Vorgaben wiederzugeben. Die vom KSG verwendeten Begriffe können mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden zuverlässig konkretisiert und angewendet werden. Dass keine konkreten Maßnahmen beantragt werden, ist der planerischen Gestaltungsfreiheit geschuldet, die das KSG der Bundesregierung belässt, indem es nur das zu erreichende Ziel vorgibt.

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. 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.

3. Klagebefugnis

Der Kläger ist auch klagebefugt. Als eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung kann er Klage erheben, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen.

Dies gilt zwar gem. § 2 Absatz 1 Satz 1 UmwRG grundsätzlich nur, wenn Gegenstand der Klage eine (unterlassene) Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG ist. Diese Voraussetzung ist vorliegend dem Wortlaut nach nicht erfüllt, weil es sich beim NEKP zwar um einen Plan i.S.d. § 2 Absatz 7 UVPG handelt, eine SUP-Pflicht aber nicht vorgesehen ist (s.o.), sodass das beantragte Programm dem Wortlaut nach nicht unter § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG fällt.

Dies ist hier aber unschädlich. Denn eine Verbandsklagebefugnis kann aus einer teleologischen Erweiterung des § 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG hergeleitet werden. Der erkennende Senat hat bereits mehrfach entschieden, dass § 2 Absatz 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG bei Verbandsklagen dahingehend teleologisch zu erweitern ist, dass es auf die SUP-Pflicht des Plans nicht ankommt. Nur so kann der gesetzgeberischen Absicht, die Aarhus-Konvention durch eine „1:1 Umsetzung“ ins deutsche Recht zu überführen (BT-Drs. 18/9526, S. 4, 25), Rechnung getragen werden.¹ Hiernach liegt eine Unterlassung gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG vor.

Auch die übrigen Anforderungen des § 2 Absatz 1 UmwRG sind erfüllt, sodass der Kläger klagebefugt ist.

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

Die unterlassene Verabschiedung des Maßnahmenprogramms verstößt gegen § 15 KSG, bei dem es sich um eine umweltbezogene Rechtsvorschrift i.S.v. § 1 Absatz 4 UmwRG handelt. Denn § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG fordert ein Maßnahmenprogramm (aa.), das inhaltlich den Anforderungen des Klageantrags entspricht (bb.).

aa. Pflicht zur Verabschiedung eines Maßnahmenprogramms

¹ Zur Rechtfertigung im Einzelnen s. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30. November 2023, OVG 11 A 11/22.

Obwohl § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG den Begriff „Maßnahmenprogramm“ nicht ausdrücklich verwendet, ergibt eine Auslegung der Norm, dass ihr nur durch ein solches Programm genügt werden kann.

Dafür spricht zunächst, dass die „Maßnahmen“, von denen § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG spricht, nicht nur einfach „ergriffen“ werden müssen. Stattdessen spricht das Gesetz von der „Verabschiedung“ von Maßnahmen. Dieses Wort, das sonst im Kontext von Gesetzen oder Programmen gebräuchlich ist, legt nahe, dass die Maßnahmen Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts sein müssen und nicht zusammenhanglos nebeneinandergestellt werden dürfen.

Auch das Telos der Norm spricht entschieden für die Vorlage eines Maßnahmenprogramms. So hält auch *Klinski*, in: BeckOK KlimR, § 15 Rn. 20 fest:

„[Es drängt sich] der Sache nach auf, die Verabschiedung von einer Art **Maßnahmenprogramm** zu erwarten. Einzelne Maßnahmen können zum Erreichen der Klimaneutralität zwar hilfreich sein, aber es liegt auf der Hand anzunehmen, dass zum Erreichen des Gesamtziels ein größeres Bündel von Maßnahmen notwendig ist. Das Erfordernis einer programmartigen Zusammenstellung von Maßnahmen ergibt sich zudem auch aus dem Sinnkontext mit dem zugrunde liegenden Ziel. Denn um das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 erreichen zu können, sind konzeptionell-strategische Überlegungen über in ihrer Gesamtheit geeignet erscheinende Maßnahmen erforderlich, die notwendigerweise auf eine Entscheidung für ein Bündel von Maßnahmen hinauslaufen, die zusammen auf ein kohärentes Konzept zielen (ähnlich Fellenberg/Guckelberger/Fellenberg Rn. 14). Dazu passt auch, dass das Gesetz eine Verabschiedung im Jahr 2023 und dann im Folgenden alle fünf Jahre vorschreibt, wie es für Programme typisch ist.“

Zu guter Letzt ermöglicht nur ein abgestimmtes Maßnahmenprogramm einen Abgleich mit dem Ziel des § 15 Absatz 1 Satz 1 KSG.

Denn nur, wenn die ergriffenen Maßnahmen (und etwaige Wechselwirkungen der Maßnahmen untereinander) gesamtheitlich betrachtet werden, lässt sich überprüfen, ob die Maßnahmen geeignet sind, das Ziel des § 15 Absatz 1 Satz 1 KSG zu erreichen. Ein solcher Abgleich ist erforderlich, um die gesetzliche Zielvorgabe einzuhalten.

Daher sprechen v.a. teleologische Gründe dafür, dass § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG ein Maßnahmenprogramm fordert.

bb. Anforderungen an das Maßnahmenprogramm

Das Maßnahmenprogramm muss sich ausweislich des Wortlauts an alle Bundesbehörden, sowie die sonstigen Bundeseinrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die unmittelbar der Organisationsgewalt des Bundes unterliegen, richten.

Weiter muss es geeignet sein, das Ziel der klimaneutralen Bundesverwaltung gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 KSG zu erreichen. Dies ergibt sich einerseits bereits aus der Verbindlichkeit des Ziels – nach der Gesetzesbegründung „verpflichtet [§ 15 KSG] den Bund“ (BT-Drs. 19/14337, S. 38) –, andererseits aus der Formulierung „Zur Verwirklichung dieses Ziels“. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen also nicht nur einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, sondern ausreichen, um dieses Ziel zu verwirklichen. Der Bundesregierung bleibt hierbei ein weiter Spielraum hinsichtlich der Wahl der Maßnahmen.

Zielvorgabe ist hierbei laut § 15 Absatz 1 Satz 1 KSG die „Klimaneutralität“ bis 2030. Dieser Begriff ist nicht mit dem der Netto-Treibhausgasneutralität (s. § 2 Nr. 9 KSG) gleichzusetzen, sondern belässt der Bundesregierung mehr Spielraum. Insbesondere können auch Kompensationsmaßnahmen einbezogen werden, die sich nicht auf deutschem Hoheitsgebiet befinden. Gleichwohl bestehen auch hier Mindestanforderungen an die Verlässlichkeit etwaiger Kompensationsmöglichkeiten. Zudem ist im Gesetz ein Vorrang von Emissionsvermeidungsmaßnahmen vor Kompensationsmaßnahmen angelegt (s. *Klinski*, in: BeckOK KlimR, § 15 Rn. 17).

Dies ergibt sich einerseits aus Absatz 2, der Vermeidungsmaßnahmen besonders hervorhebt, andererseits aus der Gesetzesbegründung, die von einer Subsidiarität von Ausgleichsmaßnahmen ausgeht (BT-Drs. 19/14337, S. 39; hierzu *Klinski*, in: BeckOK KlimR, § 15 Rn. 17.1.).

Diese Vorgaben sind bei Verabschiedung des Programms einzuhalten.

b. Sonstige Begründetheitsanforderungen

Mit der Nichterfüllung der Pflicht aus § 15 Absatz 1 Satz 2 KSG berührt die Beklagte Belange, die zu den Zielen des Klägers gemäß seiner Satzung gehören. Das Erfordernis

der möglichen SUP-Pflicht gemäß § 2 Absatz 4 Satz 2 UmwRG muss aus den o.g. Gründen unangewendet bleiben.²

Damit ist die Klage begründet.

C. Ergebnis

Der Klage ist stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

² Siehe hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, 11 A 31/22, Rn. 93 (beck-online).