

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KSG §§ 1, 2 Nr. 4 und 6, §§ 3, 4, 5a, 8, 9, 12  
UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 4, § 2 Abs. 1 und 4  
UVPG § 35 Abs. 1 Nr. 2, Anlage 5 Nr. 2.13  
UIG § 2 Abs. 3  
AK Art. 9 Abs. 3  
GrC Art. 47, Art. 51

Titelzeile:

Klage auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023

Leitsätze:

1. Ein auf der Grundlage des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschlossenes Klimaschutzprogramm kann Gegenstand einer auf dessen Ergänzung gerichteten Umweltverbandsklage sein.
2. Die nationalen Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG sind verbindlich.
3. Das Klimaschutzprogramm muss sämtliche Maßnahmen enthalten, die zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 KSG normierten Ziele erforderlich sind. Der Bundesregierung steht bei der Auswahl der Maßnahmen, die sie zur Senkung der Treibhausgasemissionen ergreifen und daher in das Klimaschutzprogramm aufnehmen will, ein weiter Gestaltungsspielraum zu.
4. Die nationalen Klimaschutzziele dienen zugleich der Erreichung der unionsrechtlichen Klimaschutzziele. Der Erfolg der von einer Umweltvereinigung gerichtlich geltend gemachten Ergänzung eines Klimaschutzprogramms hängt daher nicht vom tatsächlichen Bestehen einer SUP-Pflicht ab.

Urteil des 7. Senats vom 29. Januar 2026 - BVerwG 7 C 6.24

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024  
Az: 11 A 22/21





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 7 C 6.24  
11 A 22/21

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Januar 2026  
durch den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Tegethoff, die  
Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Wittkopp sowie den Richter am  
Bundesverwaltungsgericht Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger und die  
Beklagte den Rechtsstreit in der Revisionsinstanz überein-  
stimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.  
Insoweit ist das Urteil des Oberverwaltungsgerichts  
Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 wirkungslos.

Im Übrigen wird die Revision der Beklagten nach Maß-  
gabe der Rechtsauffassung des Gerichts zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger zu 1, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt von der beklagten Bundesrepublik Deutschland die Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 um weitere Maßnahmen, um das nationale Klimaschutzziel der Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu erreichen.
- 2 Die Bundesregierung beschloss am 4. Oktober 2023 auf der Grundlage des Bundes-Klimaschutzgesetzes das Klimaschutzprogramm 2023, in das sie Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in den Jahren 2024 bis 2030 zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen in den im Gesetz benannten Sektoren sowie zur Erreichung des Klimaschutzziels für 2030 aufgenommen hat. Der

Kläger zu 1 hat die vorgesehenen Maßnahmen zur Einhaltung der sektorbezogenen Reduktionsvorgaben und zur Erreichung des Klimaschutzziels für 2030 für unzureichend erachtet und mit seiner Klage die Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 begehrt. Drei Naturalparteien – die Kläger zu 2 bis 4 – haben sich während des erstinstanzlichen Verfahrens der Klage angeschlossen, ihre Klagen aber wieder zurückgenommen.

- 3 Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 16. Mai 2024 das Verfahren eingestellt, soweit die Kläger zu 2 bis 4 ihre Klagen zurückgenommen hatten, und auf die Klage des Klägers zu 1 die Beklagte verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts das Klimaschutzprogramm 2023 nach § 9 KSG durch Beschluss der Bundesregierung um die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der in Anlage 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes genannten Jahresemissionsmengen für die dort genannten Sektoren mit Ausnahme des Sektors Landwirtschaft in den Jahren 2024 bis 2030 und zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels für 2030 zu ergänzen; im Übrigen hat es die Klage abgewiesen.
- 4 Die Leistungsklage sei zulässig. Der Klageantrag sei hinreichend bestimmt. Die Benennung des Ziels der Klage im Antrag spiegele die im Gesetz zum Ausdruck kommende Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung bei der Auswahl der Maßnahmen wider und stehe der Vollstreckbarkeit des Urteils nicht entgegen. Der Kläger sei klagebefugt. Er könne Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über Programme einlegen, für die eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen könne. Insoweit genüge die Aufnahme von Klimaschutzprogrammen in die Anlage 5 des UVPG. Der Kläger mache eine Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend, wenn er sich auf eine Verletzung der für die Aufstellung des Klimaschutzprogramms maßgebenden Vorschriften berufe. Der gesetzlich normierte Ausschluss subjektiver Rechte betreffe nicht die Klagemöglichkeit der Umweltvereinigungen. Der satzungsgemäße Aufgabenbereich des Klägers zu 1 sei berührt. Weitere Einschränkungen – das mögliche Bestehen einer SUP-Pflicht und die Beteiligung im Verfahren – müssten aus unionsrechtlichen Gründen unangewendet bleiben, da das Klimaschutzprogramm der Einhaltung auch der unionsrechtlichen Klimaschutzziele diene.

- 5 Die Klage sei überwiegend begründet mit Ausnahme des Reduktionspfades für den Sektor Landwirtschaft, der eingehalten werde. Das Klimaschutzprogramm 2023 verstoße gegen die für dessen Inhalt maßgebenden Vorschriften des Bundes-Klimaschutzgesetzes, die zugleich Grundlage für die begehrte Ergänzung seien. Der Gesetzgeber habe die Reduktionspfade und die nationalen Klimaziele verbindlich vorgegeben, der Bundesregierung aber bei der Auswahl der Maßnahmen Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Die mit den Maßnahmen verbundene Minderung von Treibhausgasemissionen beruhten auf Prognosen, die nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar seien. Gemessen hieran seien die vorgesehenen Maßnahmen unzureichend, weil nach dem Ergebnis der Prognosen im Klimaschutzprogramm 2023 eine Gesamtlücke bis 2030 von ca. 200 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente verbleibe. Zudem seien die Prognosen methodisch defizitär und beruhten teilweise auf unrealistischen Annahmen. Die Bundesregierung habe bei der Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 zu beachten, dass die Maßnahmen auf der Grundlage fehlerfreier Prognosen ihrer Minderungswirkung und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zur Erreichung der verbindlichen Ziele geeignet seien.
- 6 Die Beklagte verfolgt mit der vom Obergerverwaltungsgericht zugelassenen Revision ihr Ziel der Klageabweisung weiter. Sie erachtet die Klage weiterhin als unzulässig und jedenfalls als unbegründet.
- 7 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil.
- 8 Während des Revisionsverfahrens haben die Beteiligten den Rechtsstreit wegen der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes übereinstimmend für erledigt erklärt, soweit das Obergerverwaltungsgericht die Beklagte zur Ergänzung des Klimaschutzprogramms durch Maßnahmen zur Einhaltung der Reduktionspfade in einzelnen Sektoren mit Ausnahme des Sektors Landwirtschaft verurteilt hat.

## II

- 9 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1

i. V. m. §§ 141, 125 Abs. 1 VwGO einzustellen und das vorinstanzliche Urteil für unwirksam zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 269 Abs. 3 ZPO).

- 10 Im Übrigen ist die zulässige Revision der Beklagten unbegründet und zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Unter Berücksichtigung der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung in der Revisionsinstanz geltenden Rechtslage (1.) ist das Oberverwaltungsgericht im Ergebnis im Einklang mit Bundesrecht davon ausgegangen, dass die Klage zulässig ist (2.) und der Kläger zu 1 die Ergänzung des Klimaschutzprogramms um weitere Maßnahmen zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels für 2030 verlangen kann, letzteres allerdings wegen der zwischenzeitlich geänderten Rechtslage nur nach Maßgabe der Rechtsauffassung des erkennenden Gerichts (3.).
- 11 1. Rechtsänderungen, die nach der Entscheidung der Vorinstanz eintreten, berücksichtigt das Revisionsgericht, wenn die Vorinstanz – entschiede diese anstelle des Revisionsgerichts – sie ebenfalls zu berücksichtigen hätte (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2017 - 4 C 5.16 - BVerwGE 160, 104 Rn. 11 m. w. N.). Maßgeblich ist danach für die rechtliche Beurteilung der von dem Kläger beehrten Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 das Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. I Nr. 235) mit Wirkung vom 15. Juli 2024 (KSG).
- 12 Die Änderungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Jahr 2024 beanspruchen auch Geltung für das Klimaschutzprogramm 2023. Zwar hat der Gesetzgeber unter anderem in § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 KSG den Tatbestand für den Beschluss eines Klimaschutzprogramms neu gefasst. Die Norm sieht vor, dass die Bundesregierung spätestens zwölf Monate nach Beginn der Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm beschließt, während dies nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG in der bis einschließlich 14. Juli 2024 geltenden Fassung (nachfolgend: KSG a. F.) mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans notwendig war. Auch haben sich mit der Bezugnahme auf die nach § 5a KSG vom Umweltbundesamt zu erstellenden Projektionsdaten die Grundlage für die Beschlussfassung ebenso wie die Folgen bei einer Zielverfehlung (vgl. dazu § 8 KSG) geän-

dert, wofür nunmehr die sektorübergreifende Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren maßgebend ist. Dennoch ist die neue Rechtslage auch für das Klimaschutzprogramm 2023 zu beachten, da dieses im Falle einer Beschlussfassung von Maßnahmen nach § 8 KSG oder eines Plans für Abhilfemaßnahmen nach Art. 8 Abs. 1 Europäische Klimaschutzverordnung nach § 9 Abs. 1 Satz 5 KSG als aktualisiert gilt. Die geltenden Bestimmungen knüpfen danach an das bestehende Klimaschutzprogramm an, welches in diesen Fällen als neues Klimaschutzprogramm gilt.

- 13 2. Das Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis rechtsfehlerfrei von der Zulässigkeit der Klage ausgegangen. Das Revisionsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amts wegen. Es ist hierbei nicht an die tatsächlichen Feststellungen in dem angefochtenen Urteil gebunden (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 2022 - 7 C 5.21 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 44 Rn. 9 m. w. N.). Die Leistungsklage erweist sich als statthaft (a)). Der Antrag des Klägers auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels für 2030 ist hinreichend bestimmt (b)). Der Kläger ist zudem klagebefugt (c)) und ihm steht ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite (d)).
- 14 a) Die Leistungsklage ist statthaft, da der Kläger von der Beklagten die Ergänzung des Klimaschutzprogramms durch Beschluss der Bundesregierung begehrt, das weder als Rechtsverordnung noch als Verwaltungsakt einzuordnen, sondern auf ein tatsächliches Handeln der Gubernative gerichtet ist. Das Klimaschutzprogramm ist als auf die öffentliche Hand bezogenes Verwaltungsprogramm konzipiert. Es dient als Instrument zur Einhaltung der Jahresemissionsgesamtmengen und zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 KSG normierten nationalen Klimaschutzziele. Zu dessen Aufstellung und zu dessen hier begehrteter Ergänzung bedarf es eines Beschlusses des Kollegialorgans Bundesregierung (vgl. Posser, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 9 KSG Rn. 9). Dementsprechend ist der geltend gemachte Anspruch auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung im Wege der Leistungsklage zu verfolgen (Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 26; ebenso BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18 und vom 28. Mai 2021 - 7 C 2.20 -

BVerwGE 172, 365 Rn. 44 für Luftreinhaltepläne sowie BVerwG, Urteil vom 28. November 2019 - 7 C 2.18 - BVerwGE 167, 147 Rn. 8 für Lärmaktionspläne).

- 15 b) Der verbliebene Antrag des Klägers, die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts das Klimaschutzprogramm 2023 nach § 9 KSG durch Beschluss der Bundesregierung um die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des in § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG genannten nationalen Klimaschutzziels zu ergänzen, ist hinreichend bestimmt.
- 16 Nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll die Klage einen bestimmten Antrag enthalten; diesem Erfordernis muss mit der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung genügt werden (§ 103 Abs. 3 VwGO). Ein Antrag ist bestimmt, wenn er aus sich selbst heraus verständlich ist sowie Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes benennt. Mit dem Antrag 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - NVwZ 2014, 64 Rn. 54). Sofern der Antrag – wie hier – auf das Erreichen eines Ziels gerichtet ist, ist das Bestimmtheitserfordernis gewahrt, wenn die Benennung allein des zu erreichenden Ziels die Gestaltungsfreiheit widerspiegelt, die das Gesetz der zu verpflichtenden Stelle einräumt. 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. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - NVwZ 2014, 64 Rn. 55).
- 17 Anhand dieses Maßstabes richten sich die Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags nach der Reichweite der gesetzlichen Bindung der Bundesregierung bei der Beschlussfassung eines Klimaschutzprogramms nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Die Bundesregierung hat in jedem Klimaschutzprogramm un-

ter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG festzulegen, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Abs. 1 KSG ergreifen wird. Maßgeblich für die Maßnahmen ist die Einhaltung der nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen unter Beachtung von § 5 Abs. 3 KSG. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen werden von den zuständigen Bundesministerien nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 KSG – nach Beteiligung des für den Klimaschutz zuständigen Bundesministeriums wegen der Abschätzung zu der voraussichtlichen Treibhausgasgesamtminderungswirkung (§ 9 Abs. 2 Satz 4 KSG) – vorgeschlagen und müssen inhaltlich den in § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 KSG enthaltenen Anforderungen genügen. Die Bundesregierung hat nach Beteiligung des Expertenrates für Klimafragen (vgl. § 12 KSG) aus den vorgeschlagenen Maßnahmen diejenigen zu beschließen, die zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen nach § 4 KSG erforderlich sind und sie zur Erreichung der nationalen Klimaziele ergreifen will. Weitere Kriterien für die von der Bundesregierung zu treffende Entscheidung über die Auswahl der vorgeschlagenen Maßnahmen, die letztlich in das Klimaschutzprogramm aufgenommen werden sollen, enthält das Bundes-Klimaschutzgesetz nicht. Es räumt der Bundesregierung einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der Maßnahmen ein und trägt damit der politischen Dimension des nationalen Klimaschutzes Rechnung. Dem entspricht die gesetzgeberische Einordnung des Bundes-Klimaschutzgesetzes als "Rahmengesetz", in dem die Ziele und Prinzipien der nationalen Klimaschutzpolitik verankert werden (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 17). Es ist anerkannt, dass als Maßnahmen, die in das Programm aufgenommen werden können, sowohl Investitions- und Förderprogramme als auch gesetzgeberische Maßnahmen in Betracht kommen (vgl. Posser, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 9 KSG Rn. 12; Fellenberg/Guckelberger, in: dies. [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, Einl. Rn. 36). Hieraus folgt, dass der lediglich auf das Erreichen des in § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG genannten Klimaschutzziels durch Ergänzung um weitere Maßnahmen gerichtete Antrag dem hier bestehenden gesetzlichen weiten Spielraum der Bundesregierung Rechnung trägt und weitergehende Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags nicht verlangt werden können.

- 18 c) Im Ergebnis zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der Kläger zu 1 klagebefugt ist. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 anerkannte Umweltvereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn die dort genannten weiteren Voraussetzungen erfüllt sind. Bei Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG oder gegen deren Unterlassen muss die Vereinigung zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.
- 19 aa) Das Klimaschutzprogramm ist tauglicher Gegenstand einer Umweltverbandsklage, da es sich um ein Programm im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG handelt.
- 20 Für die Zulässigkeit der Klage in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG reicht allein die Möglichkeit des Vorliegens eines tauglichen Gegenstandes nicht aus (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 26. September 2019 - 7 C 5.18 - BVerwGE 166, 321 Rn. 19 und vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 22). Es ist daher schon im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfen, ob die angegriffene Entscheidung oder der angegriffene Plan – bzw. deren Unterlassen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG) – zu den Entscheidungen oder Plänen gehört, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) bestehen kann (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 10 und vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 11). Hiervon ist im Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG wegen des dortigen Verweises auszugehen, wenn der Plan oder das Programm in Anlage 5 des UVPG aufgenommen ist.
- 21 Soweit bei den unter Nr. 2 der Anlage 5 des UVPG genannten Plänen und Programmen die SUP-Pflicht eine rahmensetzende Wirkung nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG bedingt, steht dies der Annahme eines tauglichen Gegenstandes nicht entgegen. Wegen der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG enthaltenen Formulierung, dass nach dem UVPG eine SUP-Pflicht "bestehen kann", ist die abstrakte

Möglichkeit einer SUP-Pflicht ausreichend. Da es bei der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung keine Vorprüfungspflicht gibt, muss – letztlich auch mit Blick auf den Prüfungsumfang in der Begründetheit (§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG) – in den Fällen der Nr. 4 die Aufnahme des Plans oder Programms in die Anlage 5 des UVPG genügen (ebenso Schlacke, NVwZ 2019, 1392 <1398>; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rn. 22; Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 26; Wickel, in: Säcker/Ludwigs [Hrsg.], Berliner Kommentar zum Energierecht, 5. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 45; Kment, NVwZ 2020, 1537 <1544>; a. A. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer [Hrsg.], Umweltrecht, Stand Mai 2025, § 1 UmwRG Rn. 87; Shirvani, ZUR 2022, 579 <584 f.>; Schieferdecker, in: Beckmann/Kment [Hrsg.], UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rn. 66). Der Gesetzgeber hat den unter Nr. 2 der Anlage 5 des UVPG aufgenommenen Programmen eine rahmensetzende Wirkung nicht abgesprochen, sondern eine solche vielmehr im Einzelfall für möglich erachtet. Dies trifft auch für Klimaschutzprogramme zu, die er deshalb vorsorglich unter Nr. 2.13 der Anlage 5 des UVPG aufgenommen hat (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 42). Sie können daher Gegenstand einer Umweltverbandsklage sein (in diesem Sinne bei Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 22).

- 22 Die Beklagte kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass das Bundesverwaltungsgericht in einem Einzelfall für die dort streitgegenständliche Schutzgebietsverordnung eine rahmensetzende Wirkung bereits in der Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags geprüft hat. Da sich die Möglichkeit der SUP-Pflicht dieser Verordnung weder aus Anlage 5 des UVPG noch aus dem einschlägigen Landesrecht ergab, war das Gericht gehalten, am Maßstab des Unionsrechts die Möglichkeit einer SUP-Pflicht in Abhängigkeit einer rahmensetzenden Wirkung unmittelbar anhand von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 9 RL 2001/42/EG zu prüfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 11 ff.).
- 23 bb) Der Kläger zu 1 kann ebenfalls geltend machen, durch das Unterlassen der Ergänzung des Klimaschutzprogramms in seinem satzungsmäßigen Aufgabebereich der Förderung des Umweltschutzes berührt zu sein (§ 2 Abs. 1 Satz 1

Nr. 2 UmwRG), den er durch Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft und der Einhaltung des nationalen und internationalen Umweltrechts verfolgt. Ferner erfüllt der Kläger zu 1 die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG. Er war zur Beteiligung an der Aufstellung des Klimaschutzprogramms im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach § 9 Abs. 3 KSG a. F. berechtigt, da dieses Verfahren die Einbeziehung sämtlicher wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Verbände einschließlich solcher mit besonderem Interesse am Klima- und Umweltschutz ermöglicht (vgl. Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 18 ff.; Posser, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 9 KSG Rn. 25 ff.). Er hat sich in diesem Verfahren mit Stellungnahme vom 14. August 2023 zu den erforderlichen Maßnahmen geäußert.

- 24 cc) Schließlich ist die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG erfüllt, wonach bei Rechtsbehelfen wie dem hiesigen die Vereinigung zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen muss. Die § 3 Abs. 1, §§ 4 und 9 KSG sind Rechtsvorschriften in diesem Sinne.
- 25 Das Bundes-Klimaschutzgesetz ist ein formelles Gesetz, das – anders als das vom Beklagten vergleichend herangezogene Haushaltsgesetz – den Bund nicht nur zum Handeln ermächtigt, sondern auch verpflichtet. Es entfaltet zwar grundsätzlich keine unmittelbaren Rechtswirkungen für Private (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG), bindet aber die öffentliche Hand und insbesondere die Bundesregierung und die Bundesministerien, die gesetzlich normierten Rahmenbedingungen für den Klimaschutz zu schaffen und die festgelegten Emissionsbudgets einzuhalten (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 2, 17, 28). Das Bundes-Klimaschutzgesetz gibt die Ziele des Klimaschutzes einschließlich der Reduktionspfade vor und schafft die zu deren Erreichung erforderlichen Handlungsinstrumente. Darüber hinaus enthält es die erforderlichen Verfahrensschritte und Grundlagen für die Umsetzung der Klimaschutzpolitik, wie die Aufgabenzuweisungen an das Umweltbundesamt und den einzurichtenden Expertenrat für Klimafragen sowie die Verpflichtung zur Durchführung des Konsultationsverfahrens vor der Aufstellung eines Klimaschutzprogramms zeigen. Der Verweis in der Gesetzesbegründung auf das Haushaltsgrundsätze-Gesetz steht der Einordnung als Rechtsvor-

schrift nicht entgegen, weil hiermit lediglich die Funktion des Bundes-Klimaschutzgesetzes als "Rahmengesetz" für die Ziele und Prinzipien der Klimapolitik betont wird, mit dem die Klimapolitik auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht werden soll (BT-Drs. 19/14337 S. 17).

- 26 Umweltbezogen im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sind nach der gesetzlichen Definition in § 1 Abs. 4 UmwRG Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG beziehen (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - BVerwGE 177, 13 Rn. 27, vom 28. September 2023 - 4 C 6.21 - BVerwGE 180, 263 Rn. 41 und vom 27. November 2025 - 7 C 8.24 - juris Rn. 18). Als Umweltbestandteile benannt sind in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG unter anderem Luft und Atmosphäre, als Faktoren werden in § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG unter anderem Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt genannt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Begriff der umweltbezogenen Rechtsvorschrift aufgrund seiner unionsrechtlichen Determinierung grundsätzlich weit auszulegen und zugleich dahingehend einzugrenzen, dass sich die Bestimmung auf Umweltbestandteile oder Faktoren bezieht (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG) und zumindest auch ein Umweltziel verfolgt. Dabei kommt es jeweils auf die konkret maßgebliche Einzelnorm und nicht auf eine Kodifikation im Ganzen an, deren Bestandteil eine als verletzt gerügte Rechtsvorschrift ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - BVerwGE 177, 13 Rn. 27 ff. und vom 27. November 2025 - 7 C 8.24 - juris Rn. 19 f. unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 8. November 2022 - C-873/19 [ECLI:EU:C:2022:857] - Rn. 46 ff., insbesondere Rn. 52). Danach haben § 3 Abs. 1, §§ 4 und 9 KSG den für § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG erforderlichen Umweltbezug, da sie den Umwelt- und Gesundheitsschutz zum Ziel haben. § 9 KSG verpflichtet die Beklagte, die zum Schutz von Mensch und Umwelt erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung der in § 3 Abs. 1 KSG verankerten nationalen Klimaschutzziele zur Senkung von Treibhausgasemissionen in einem Klimaschutzprogramm zu bündeln und unter den zuständigen Bundesministerien abzustimmen. Es handelt sich um eine der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen vorgeschaltete Planungsstufe, um die im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten nationalen Klimaziele unter Einhal-

tung der vorgegebenen Reduktionspfade nach § 4 KSG zu erreichen. Die genannten Vorschriften setzen dabei an dem Umweltbestandteil Luft und der Reduzierung der Treibhausgasemissionen als Faktor an.

- 27 dd) Ebenfalls rechtsfehlerfrei ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Regelung in § 4 Abs. 1 Satz 6 KSG die Klagebefugnis der Umweltverbände nicht einschränkt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 - 9 A 7.21 - BVerwGE 175, 312 Rn. 70). Der Ausschluss klagbarer Rechte im Bundes-Klimaschutzgesetz ist nicht geeignet, die unionsrechtlich geforderte und im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gewährleistete Klagebefugnis von Umweltvereinigungen einzuschränken. Sinn und Zweck der Regelung ist es klarzustellen, dass die im Gesetz geregelten Jahresemissionsmengen keine einklagbaren Rechte oder Pflichten für Bürger oder Unternehmen begründen (BT-Drs. 19/14337 S. 28).
- 28 d) Die Klage ist auch nicht wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig. Mit der begehrten Ergänzung des Programms kann der Kläger zu 1 noch Verbesserungen zum Schutz der Umwelt erreichen (zu diesem Maßstab bei Normenkontrollanträgen eines Umweltverbands: BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2023 - 4 CN 8.21 - BVerwGE 177, 314 Rn. 12). Insoweit erweist sich seine Klage nicht als nutzlos. Hiervon kann nur ausgegangen werden, wenn die Nutzlosigkeit tatsächlich oder rechtlich außer Zweifel steht (ebenso bei Verpflichtungsklagen: BVerwG, Urteil vom 29. April 2004 - 3 C 25.03 - BVerwGE 121, 1 <3>). Dies ist nicht der Fall. Zwar hat die Bundesregierung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 KSG spätestens zwölf Monate nach Beginn einer Legislaturperiode, also bis zum 25. März 2026 (vgl. Art. 39 GG), ein Klimaschutzprogramm zu beschließen; eine Überschreitung der Frist bleibt aber sanktionslos. Das beschlossene und für die Jahre 2024 bis 2030 bedeutsame Klimaschutzprogramm 2023 beansprucht daher nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 Satz 1 und 5 KSG Geltung, bis es entweder durch ein neu beschlossenes und dann für die Jahre 2026 bis 2030 bedeutsames Klimaschutzprogramm abgelöst wird oder aufgrund eines Beschlusses von Maßnahmen nach § 8 KSG oder eines Plans für Abhilfemaßnahmen nach Art. 8 Europäische Klimaschutzverordnung als aktualisiert gilt. Da sich das Klimaschutzprogramm 2026 nach den Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung erst in der Aufstellung befindet, aber noch nicht beschlossen ist und auch kein Fall der Aktualisierung nach § 9 Abs. 1 Satz 5 KSG

vorliegt, ist die begehrte Ergänzung des Programms 2023 weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht als nutzlos anzusehen.

- 29 3. Die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle in der Begründetheitsprüfung orientiert sich an der gesetzlichen Bindung der Bundesregierung bei der Aufstellung eines Klimaschutzprogramms einerseits und des ihr bei der Auswahl der Maßnahmen zustehenden weiten Gestaltungsspielraums andererseits, da die Kontrolle an der materiell-rechtlichen Gesetzesbindung endet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 1 BvR 857/07 - BVerfGE 129, 1 S. 21 f.), ohne dass sie bei der Überprüfung eines Klimaschutzprogramms dabei an ihre Funktionsgrenzen stoßen würde (zu den Funktionsgrenzen siehe BVerfG, Kammerbeschluss vom 13. August 2013 - 2 BvR 2660/06 u. a. - EuGRZ 2013, 563 Rn. 54 m. w. N.; zu nicht justiziablen Beurteilungsspielräumen der Exekutive BVerwG, Urteil vom 25. November 2020 - 6 C 7.19 - BVerwGE 170, 345 Rn. 56).
- 30 Anhand dessen verletzt die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Leistungsklage sei begründet, kein Bundesrecht. Der Kläger zu 1 kann aufgrund seiner Rechtsstellung die Ergänzung des Klimaschutzprogramms verlangen (a)). Das Programm erweist sich als rechtswidrig (b)) und der Erfolg der Klage hängt nicht vom tatsächlichen Bestehen einer SUP-Pflicht ab (c)). Die Beklagte hat das Klimaschutzprogramm 2023 unter Beachtung der geänderten Rechtslage und der seitherigen Entwicklung der Treibhausgasemissionen zu ergänzen (d)).
- 31 a) Der Gesetzgeber hat mit dem Umweltrechtsbehelfsgesetz in Umsetzung von Unionsrecht den Umweltvereinigungen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG bei der Aufstellung von Plänen und Programmen die Möglichkeit eröffnet, Verstöße gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften gerichtlich geltend zu machen. Er hat sie damit – wie die Ausführungen zur Zulässigkeit der Leistungsklage zeigen – in die Lage versetzt, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der Aufstellung von Klimaschutzprogrammen einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Der materiell-rechtliche Maßstab für diese Kontrolle folgt aus § 9 KSG, nach dessen Abs. 1 Satz 2 die Aufstellung eines Klimaschutzprogramms der Bündelung derjenigen Maßnahmen dient, die für die Erreichung der nationalen Klimaziele erforderlich sind. Im Mittelpunkt der gerichtlichen Überprüfung steht daher, ob das Klimaschutzprogramm rechtswidrig ist, weil es die zur

Erreichung der jeweiligen nationalen Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG erforderlichen Maßnahmen nicht enthält. Die so verstandene prokuratorische Rechtsstellung der Umweltvereinigungen gibt ihnen das Recht, eine Ergänzung des Klimaschutzprogramms gerichtlich geltend zu machen (ebenso zu Luftreinhalteplänen: BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 38 ff. und vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 24). Dieses Recht besteht unabhängig davon, dass der Gesetzgeber mit der Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Jahr 2024 den Tatbestand der Beschlussfassung eines Klimaschutzprogramms (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 KSG) und die Prüfung der Beschlussfassung eines neuen Programms (§ 9 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 KSG) neu und enger gegenüber der vorherigen Fassung des Gesetzes formuliert hat.

- 32 b) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verletzung revisiblen Rechts einen Verstoß des Klimaschutzprogramms gegen die inhaltlichen Vorgaben des § 9 KSG angenommen. Die in § 3 Abs. 1 KSG normierten nationalen Klimaschutzziele sind verbindlich (aa)). Das Klimaschutzprogramm 2023 muss sämtliche Maßnahmen enthalten, die für die Zielerreichung erforderlich sind (bb)). Da dies nicht der Fall ist, erweist sich das Programm als ergänzungsbedürftig (cc)).
- 33 aa) Die in § 3 Abs. 1 KSG enthaltenen Klimaschutzziele sind für den Bund verbindlich. Dies ergibt sich sowohl aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift ("werden ... gemindert") als auch aus der Gesetzesbegründung. Danach werden die vor dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes lediglich durch Kabinettsbeschluss festgelegten Ziele zu gesetzlichen Zielen, die für den Bund verbindlich sind. Der verbindliche langfristige Zielpfad soll Planungs- und Investitionssicherheit bei allen von Klimaschutzmaßnahmen betroffenen Akteuren ermöglichen (BT-Drs. 19/14337 S. 26; ebenso v. Weschpfennig, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 3 KSG Rn. 32; Franßen/Operhalsky, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 3 KSG Rn. 2). Vor allem aber sprechen der Sinn und Zweck der gesetzlichen Normierung der nationalen Klimaziele und deren Regelungszusammenhang für deren Verbindlichkeit. Mit ihnen sollen bindende Vorgaben zur Reduktion von Treibhausgasemissionen aufgestellt werden, um auf der Grundlage des Übereinkommens von Paris, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur

auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius begrenzt werden soll (vgl. § 1 Satz 3 KSG), vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels zu schützen (§ 1 Satz 1 KSG). Die nationalen Klimaziele sollen auf den in § 4 KSG normierten Reduktionspfaden erreicht werden, die nach § 4 Abs. 1 Satz 5 KSG verbindlich sind, soweit das Gesetz auf sie Bezug nimmt. Dies umfasst auch das Klimaschutzprogramm (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 28).

- 34 bb) Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG wie auch schon nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG a. F. legt die Bundesregierung in jedem Klimaschutzprogramm fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen, in § 3 Abs. 1 KSG festgelegten Klimaschutzziele ergreifen wird. Angesichts der Verbindlichkeit des in § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG enthaltenen Klimaschutzziels für 2030 muss daher das Klimaschutzprogramm 2023 sämtliche Maßnahmen enthalten, die erforderlich sind, um die gesetzlich vorgegebenen jährlichen Minderungsziele einzuhalten und die nationalen Klimaschutzziele erreichen zu können. Ein Klimaschutzprogramm, das zwar Maßnahmen mit treibhausgasmindernder Wirkung vorsieht, die aber in ihrer Gesamtheit nicht ausreichen, die genannten Ziele zu erreichen, genügt nicht den gesetzlichen Anforderungen. Dies folgt aus der Funktion des Klimaschutzprogramms als planerisches Regelungsinstrument (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 33). Es ist das zentrale Steuerungsinstrument, um die Maßnahmen der nationalen Klimapolitik zu bündeln und die verbindlichen nationalen Klimaschutzziele der Treibhausgasemissionsreduktion in den einzelnen Sektoren bzw. sektorübergreifend zu erreichen. Darüber hinaus erfüllt es eine Informations- und Transparenzfunktion, weil die von der Umsetzung der Maßnahmen Betroffenen sich auf die in den Maßnahmen zum Ausdruck kommende Klimapolitik einstellen und ihr Verhalten danach ausrichten können (vgl. Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 25; Posser, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 9 KSG Rn. 2). Die Maßnahmen haben sich nicht nur nach den verbindlichen Jahresemissionsmengen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 KSG a. F.) bzw. Jahresemissionsgesamtmengen (§ 9 Abs. 1 Satz 3 KSG) zu richten. Sie müssen darüber hinaus die in den jeweiligen Sektoren bzw. die sektorübergreifend festgelegten Treibhausgasemissionsminderungen erzielen (BT-Drs. 19/14337 S. 33). Die Verantwortung hierfür trägt das jeweils zuständige Bundesministerium, das entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen und eine

Abschätzung insbesondere von deren treibhausgasmindernden Wirkung vorzulegen hat (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 5 KSG a. F./§ 9 Abs. 2 Satz 2 bis 4 KSG). Basierend auf diesen Vorschlägen beschließt die Bundesregierung, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der verbindlichen nationalen Klimaschutzziele ergreifen wird. Aus diesem Zusammenspiel der gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahmen zur Erreichung der verbindlichen nationalen Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG ergibt sich der Maßstab für den Inhalt des Klimaschutzprogramms.

- 35 Die Beklagte kann sich im Rahmen ihres politischen Gestaltungsspielraums bei der Auswahl der Maßnahmen nicht darauf berufen, dass gegebenenfalls auf anderen Ebenen wie im Bereich der Länder, Unternehmen, öffentlichen und privaten Einrichtungen, von den Bürgern oder den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Anstrengungen zur Senkung der Treibhausgasemissionen unternommen werden. Anstrengungen Dritter, die Treibhausgasemissionen zu senken, können nach den dargestellten gesetzlichen Vorgaben nur insoweit Berücksichtigung finden, als im Rahmen der Beschlussfassung eines neuen Klimaschutzprogramms oder der Aktualisierung des bestehenden Programms auf der Grundlage der jeweils aktuellen Projektionsdaten (§ 5a KSG) die aufzunehmenden Maßnahmen mit ihren treibhausgasmindernden Wirkungen entsprechend anzupassen sind.
- 36 cc) Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, die in Ermangelung erhobener Verfahrensrügen für das erkennende Gericht bindend sind (§ 137 Abs. 2 VwGO), genügt das Klimaschutzprogramm 2023 schon deshalb nicht den gesetzlichen Anforderungen, weil die darin enthaltenen Maßnahmen nach den ihnen zugrundeliegenden Prognosen ihrer treibhausgasmindernden Wirkung nicht ausreichen, um das Klimaschutzziel des § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG zu erreichen. Die treibhausgasmindernde Wirkung der vorgesehenen Maßnahmen beläuft sich insgesamt auf 900 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Notwendig zur Erreichung des Klimaschutzziels 2030 wären aber 1 100 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente, sodass eine Gesamtlücke von 200 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente besteht. Bereits aus diesem Grunde bedarf das Klimaschutzprogramm der Aufnahme ergänzender Maßnahmen, die diese Lücke schließen.

- 37 Darüber hinaus hat die Vorinstanz festgestellt, dass die Ermittlung der treibhausgasmindernden Wirkung der im Klimaschutzprogramm 2023 enthaltenen Maßnahmen methodisch defizitär sei und teilweise auf unrealistischen Annahmen beruhe. Dies ergebe sich aus der Stellungnahme des Expertenrates für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 vom 22. August 2023 und den Erläuterungen der stellvertretenden Vorsitzenden des Expertenrates in der mündlichen Verhandlung (UA S. 43 ff.). Insoweit ist das Oberverwaltungsgericht rechtsfehlerfrei davon ausgegangen, dass es sich bei der wissenschaftlichen Abschätzung der treibhausgasmindernden Wirkung einer Maßnahme um eine Prognoseentscheidung handelt, die ihrerseits den rechtlichen Vorgaben Rechnung tragen muss. Es gelten die allgemeinen Grundsätze für die gerichtliche Kontrolle der Belastbarkeit solcher zukunftsgerichteten Aussagen (vgl. Posser, in: Frenz [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 9 KSG Rn. 16; Guckelberger, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 9 KSG Rn. 11). Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse entzieht sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind nur daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42 zur Luftreinhalteplanung m. w. N.).
- 38 c) Der Begründetheit der Klage steht die Erforderlichkeit einer SUP-Pflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG nicht entgegen. Es ist anerkannt, dass Umweltvereinigungen durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien nicht die Möglichkeit genommen werden darf, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen (EuGH, Urteil vom 8. November 2022 - C-873/19 [ECLI:EU:C:2022:857], Deutsche Umwelthilfe e. V. - Rn. 68). Allerdings kommt eine Nichtanwendung von nationalen Kriterien für die Einlegung von gerichtlichen Rechtsbehelfen durch Umweltvereinigungen nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention (AK) i. V. m. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) nur dann in Betracht, wenn es um umweltbezogene nationale Rechtsvorschriften geht, die zugleich der Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC dienen. Entscheidend ist, ob mit der nationalen Regelung die Durchführung

einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden. Es muss ein hinreichender, über eine rein mittelbare Beeinflussung hinausgehender Zusammenhang mit dem Unionsrecht bestehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 24 unter Hinweis auf EuGH, Urteil vom 6. März 2014 - C-206/13 [ECLI:EU:C:2014:126], Siragusa - Rn. 25, 29, 35; zustimmend Terhechte, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje [Hrsg.], Europäisches Unionsrecht, Bd. 1, 8. Aufl. 2026, Art. 51 GRC Rn. 9 ff. <11>). Hiervon ausgehend ist die Auffassung der Beklagten (unter Bezugnahme auf Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde [Hrsg.], Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Bd. I, 2. Aufl. 2023, Art. 51 GRC, Rn. 19) zu eng, die ausgeführte Handlung müsse ihre Grundlage im Unionsrecht haben. Allein der Umstand, dass das Klimaschutzprogramm als Instrument des Klimaschutzes unionsrechtlich nicht vorgegeben ist, rechtfertigt den Ausschluss von der Bindung an die Unionsgrundrechte nicht, weil hierfür insbesondere die Erreichung der unter das Unionsrecht fallenden Ziele entscheidend ist.

- 39 Anknüpfend an die Einordnung von § 3 Abs. 1, §§ 4 und 9 KSG als umweltbezogene Rechtsvorschriften bezwecken diese Bestimmungen jedenfalls auch die Umsetzung mitgliedstaatlicher Vorgaben des Unionsrechts. Es besteht eine Kohärenz zwischen den nationalen und unionsrechtlichen Zielen des Klimaschutzes, welche die Annahme rechtfertigt, dass die nationalen Klimaschutzziele zugleich der Durchführung von Unionsrecht dienen. Hierfür spricht, dass § 1 Satz 1 KSG als Ziel des Gesetzes die Gewährleistung der Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels festlegt. Des Weiteren hat der Gesetzgeber mit § 3 Abs. 3 KSG das Verhältnis der nationalen Klimaschutzziele zu unionsrechtlichen und internationalen Vorgaben zur Minderung von Treibhausgasemissionen unter der Annahme geregelt, dass die Ziele des Gesetzes mit diesen Vorgaben vereinbar sind und ihrer Erreichung dienen (vgl. BT-Drs. 19/14337 S. 27). Daher können die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes nicht nur als national geprägt angesehen werden (vgl. Peters, in: Fellenberg/Guckelberger [Hrsg.], Klimaschutzrecht, 1. Aufl. 2022, § 1 KSG Rn. 31).

- 40 Hiermit korreliert, dass nach § 1 Satz 3 KSG Grundlage für den Zweck des Gesetzes die Verpflichtung aus dem Übereinkommen von Paris (§ 2 Nr. 6 KSG) ist, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten. Die Beklagte hat das Übereinkommen von Paris unterzeichnet und mit Gesetz vom 28. September 2016 (BGBl. II S. 1082, 1083) ratifiziert. Die Europäische Union hat das Übereinkommen von Paris am 5. Oktober 2016 gemäß dem Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates (ABl. L 282 vom 19. Oktober 2016 S. 1) abgeschlossen. Damit bindet das Übereinkommen von Paris nach Art. 216 Abs. 2 AEUV als von der Union geschlossene Übereinkunft die Organe der Union und die Mitgliedstaaten, es ist Teil des Unionsrechts.
- 41 Ist hiernach eine Nichtanwendung von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG für die Einlegung von gerichtlichen Rechtsbehelfen durch Umweltvereinigungen nach Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GRC geboten, kann die Beklagte den Kläger zu 1 für die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK nicht auf die gerichtliche Kontrolle von Gesetzesvorhaben oder Investitions- bzw. Förderprogrammen verweisen, welche die vorgesehenen Maßnahmen umsetzen. Diese Möglichkeiten eröffnen keine Inzidentkontrolle des Klimaschutzprogramms, da sie allenfalls eine einzelne Maßnahme oder einen Teil der Maßnahmen, nicht aber die Maßnahmen zur Treibhausgasemissionsreduzierung in ihrer Gesamtheit in den Blick nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 26 unter Hinweis auf Compliance Committee der Aarhus-Konvention, Bericht vom 31. Juli 2017 Rn. 39).
- 42 d) Die Verurteilung der Beklagten, das Klimaschutzprogramm 2023 durch Beschluss der Bundesregierung um weitere Maßnahmen zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels für 2030 zu ergänzen, ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil ein lediglich auf das Ziel gerichteter Tenor nicht vollstreckungsfähig wäre. Zwar darf die Klärung materieller Rechtsfragen nicht dem Vollstreckungsverfahren überlassen werden, da dieses Verfahren nicht die Aufgaben des Erkenntnisverfahrens übernehmen kann (vgl. VGH München, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16.1427 - NVwZ 2017, 894 Rn. 92). Es ist jedoch anerkannt,

dass in solchen Fällen das erkennende Gericht nach Maßgabe seiner Rechtsauffassung in den Entscheidungsgründen verbindliche Vorgaben aufnehmen kann und muss, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind, um die Bestimmtheit des Tenors zu gewährleisten (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2023 - 5 C 10.21 - BVerwGE 179, 267 Rn. 38; VGH Kassel, Beschluss vom 11. Mai 2016 - 9 E 448/16 - ZUR 2016, 432 Rn. 22 f.).

- 43 Die Beklagte wird bei der gebotenen Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 zu beachten haben, dass das nationale Klimaschutzziel für 2030 verbindlich ist und das Programm Maßnahmen enthalten muss, deren treibhausgas-mindernde Wirkungen nach den ihnen zugrundeliegenden Prognosen in ihrer Gesamtheit gewährleisten, dass eine Senkung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent erreicht wird.
- 44 Des Weiteren sind für die Ergänzung des Klimaschutzprogramms die nach geltender Rechtslage zu beachtenden Vorgaben an das Verfahren (§ 9 Abs. 2 Satz 1 bis 4 und Abs. 3 KSG) einschließlich der Datengrundlage (§ 5a KSG) und der Beteiligung des Expertenrates für Klimafragen (§ 12 Abs. 3 KSG) zu beachten, soweit es sich nicht um spezielle Anforderungen handelt, die ausschließlich für die Beschlussfassung durch die Bundesregierung nach Beginn einer Legislaturperiode gelten, wie die in § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG enthaltene Frist.
- 45 Für den Umfang der zu ergänzenden Maßnahmen kommt es angesichts des bestehenden Gestaltungsspielraums der Bundesregierung allein darauf an, dass in dem Programm hinreichende Maßnahmen vorgesehen sind, deren treibhausgas-mindernde Wirkung das Ziel für 2030 erreichen können. Entscheidend ist die sich aus § 9 Abs. 1 KSG ergebende Ergebnisverpflichtung der Bundesregierung. Um welche Maßnahmen das Programm ergänzt wird und ob etwa im Zuge der Ergänzung alte Maßnahmen gegen neue Maßnahmen ausgetauscht werden, bleibt ihrer Entscheidung überlassen. Die Bundesregierung ist insbesondere auch nicht gehindert, die Prognosen der Treibhausgas-minderung durch die bereits aufgenommenen Maßnahmen zu aktualisieren bzw. die Auswahl und die Aufnahme von Maßnahmen den zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen anzupassen (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28. Mai

2021 - 7 C 4.20 - BVerwGE 172, 383 Rn. 35). Dem stehen Bedenken hinsichtlich der Vollstreckbarkeit des Urteils nicht entgegen. Denn es ist nicht Aufgabe des Vollstreckungsverfahrens zu prüfen, ob die jeweiligen Prognosen der treibhausgasmindernden Wirkung den rechtlichen Anforderungen genügen, sie also methodisch einwandfrei erarbeitet sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und deren Ergebnisse einleuchtend begründet wurden. Dies bleibt einem nach einer erfolgten Ergänzung sich gegebenenfalls anschließenden neuen Erkenntnisverfahren vorbehalten.

- 46 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Aus den vorstehenden Gründen ergibt sich, dass ohne die Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes die Revision der Beklagten auch hinsichtlich des für erledigt erklärten Teils voraussichtlich erfolglos gewesen wäre.

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler

Dr. Tegethoff

Dr. Wittkopp

Löffelbein

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Korbmacher

Steinkühler

Dr. Tegethoff

Dr. Wittkopp

Löffelbein