

# GEULEN & KLINGER

Rechtsanwälte

**per beA**  
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg  
11. Senat  
Hardenbergstraße 31  
  
10623 Berlin

Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel  
Mathea Schmitt LL.M.  
Yannis Haug-Jurgan

10719 Berlin, Fasanenstraße 42  
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

27. April 2026

## Antrag auf Vollstreckung eines Urteils

**Deutsche Umwelthilfe e.V.**,  
vertreten durch den Vorstand,  
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

- Vollstreckungsgläubiger -

Verfahrensbevollmächtigte:

Geulen & Klinger Rechtsanwälte,  
Fasanenstraße 42, 10719 Berlin,

### g e g e n

**Bundesrepublik Deutschland**,  
vertreten durch die Bundesregierung,  
vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und  
Verbraucherschutz,  
dieses vertreten durch den Minister,  
Robert-Schuman-Platz 3, 52175 Bonn,

- Vollstreckungsschuldnerin -

voraussichtliche Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte BBG und Partner,  
Contrescarpe 75 A, 28195 Bremen,

wegen: Vollstreckung aus Urteil zum Klimaschutzprogramm vom 16. Mai 2024 - OVG 11  
A 22/21

Wir beantragen namens und in anwaltlich beglaubigter Vollmacht des Vollstreckungsgläubigers,

der Vollstreckungsschuldnerin ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 € anzudrohen.

Vorläufiger Gegenstandswert für die RVG-Gebühren: 10.000,00 €

Zur Antragsbegründung wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

A.	Sachverhalt .....	2
B.	Zulässigkeit des Antrags .....	6
C.	Begründetheit des Antrags .....	7
1.	Kein weiteres Abwarten erforderlich .....	7
2.	Keine Erfüllung durch Klimaschutzprogramm 2026 .....	9
a.	Keine Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 .....	9
b.	Erforderlichkeit der Verwendung aktueller Daten .....	12
aa.	Faktische Situation .....	13
bb.	Rechtliche Situation .....	14
D.	Ergebnis .....	16
E.	Bitte .....	16

## **A. Sachverhalt**

Das Oberverwaltungsgericht hat die Vollstreckungsschuldnerin durch Urteil vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts das Klimaschutzprogramm 2023 nach § 9 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) durch Beschluss der Bundesregierung um die erforderlichen Maßnahmen

- a. zur Einhaltung der in Anlage 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes genannten Jahresemissionsmengen für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Industrie, Energiewirtschaft

- und Abfallwirtschaft und Sonstiges in den Jahren 2024 bis 2030 unter Berücksichtigung des § 4 Abs. 3 Satz 1 Klimaschutzgesetz und
- b. zur Erreichung des in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Klimaschutzgesetz genannten nationalen Klimaschutzziels

zu ergänzen.

Die Beklagte hat die im Urteil zugelassene Revision erhoben.

Im Revisionsverfahren hat der Kläger infolge des 2. Änderungsgesetzes zum KSG 2024 das Begehren zu a.) der Tenorierung erledigt erklärt.

Fortgesetzt und entschieden wurde das Verfahren zur Verurteilung zu b.).

Die Verurteilung zu b.) betrifft die Verpflichtung des Bundes zur Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 um die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Klimaschutzziels 2030. Nach § 3 Abs. 1 Nummer 1 KSG werden die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 % gemindert.

Die Revision des Bundes wurde durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Januar 2026 – BVerwG 7 C 6.24 zurückgewiesen:

[Pressemitteilung Nr. 05/2026 | Bundesverwaltungsgericht](#)

Der Bund ist daher verpflichtet worden, ergänzende Maßnahmen in das Klimaschutzprogramm 2023 aufzunehmen, um die Klimaschutzlücke 2030 zu schließen.

Das Umweltbundesamt hat am 14. März 2026 seine aktuellen Projektionsdaten für die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2030 vorgelegt:

[Aktuelle Treibhausgas-Projektionen | Umweltbundesamt](#)

Das Umweltbundesamt stellt fest:

„Die Projektionsdaten 2026 weisen bis 2030 einen Rückgang um 62,6 % mit den derzeitigen Politiken aus. Um die eine Minderung um 65% in 2030 gegenüber 1990 zu erreichen, gilt es die Lücke von 30 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. zu schließen.“

Die durch das Umweltbundesamt projizierte Klimaschutzlücke beträgt somit (abgerundet) 30 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq., die genaue Abweichung beträgt nach den Projektionsdaten 30,36 Mio t.

Am 16. März 2026 hat das Bundesverwaltungsgericht die Urteilsbegründung übersandt,

#### **Anlage AST 1.**

Am 25. März 2026 hat die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm 2026 beschlossen,

#### **Anlage AST 2.**

Die Bundesregierung legt im Klimaschutzprogramm 2026 nicht die aktuellen Projektionsdaten 2026 zugrunde, die auf Basis der Daten des Jahres 2025 ermittelt worden sind. Vielmehr legt sie die Projektionsdaten des Vorjahres, also 2025, zugrunde, die auf Basis der Daten 2024 ermittelt worden sind.

Auf Basis der von der Bundesregierung zugrunde gelegten Projektionsdaten 2025 war bis zum Jahr 2030 nur eine Klimaschutzlücke von 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. zu schließen gewesen. Nach den prognostischen Annahmen der Bundesregierung schließt sie diese Lücke mit dem Klimaschutzprogramm 2026, da dieses eine Minderungswirkung von 27,1 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq haben soll. Dies ergibt sich aus der Wirkungsabschätzung der Bundesregierung,

#### **Anlage AST 3**

und der Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2026, Seite 8 in der Tabelle 1,

#### **Anlage AST 4.**

Die Zielerreichung gelingt daher nur deshalb, weil die Bundesregierung die zum Zeitpunkt des Programmbeschlusses bereits überholten Projektionsdaten zugrunde gelegt hat.

Hätte sie die zum Zeitpunkt des Programmbeschlusses aktuellen Daten des Projektionsberichts 2026 zugrunde gelegt, hätte sie eine Klimaschutzlücke von 30 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq schließen müssen und somit Maßnahmen zu beschließen gehabt, die eine Klimaschutzwirkung von weiteren 2,9 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq haben.

Mit dem als

#### **Anlage AST 5**

beigefügten Schreiben vom 26. März 2026 bat der Vollstreckungsgläubiger daher um Mitteilung, ob die Vollstreckungsschuldnerin davon ausgeht, der gerichtlichen Verurteilung trotz der bestehenden Klimaschutzlücke durch das Klimaschutzprogramm 2026 genügt zu haben.

Die Vollstreckungsschuldnerin antwortete mit dem als

#### **Anlage AST 6**

beigefügten Schreiben vom 9. April 2026.

Sie teilt mit, dass dies der Fall ist.

Das Klimaschutzprogramm 2026 sei auch die Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023, was auf Seite 11 f. des Klimaschutzprogramms zum Ausdruck komme. Ein weiterer Beschluss der Bundesregierung zur Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 sei daher nicht vorgesehen.

## **B. Zulässigkeit des Antrags**

Der Vollstreckungsantrag ist zulässig.

Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

Bei dem rechtskräftigen Urteil handelt es sich um einen Vollstreckungstitel im Sinne des § 168 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Eine mit einer Vollstreckungsklausel nach § 171 VwGO versehene vollstreckbare Ausfertigung des Urteils bedarf es nicht (vgl. Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, VwGO BeckOK, § 172 Rn. 20 m.w.N.).

Dies bestätigt das Schreiben des Senats vom 8. Oktober 2024 aus dem Parallelverfahren zur Vollstreckung im sogenannten LULUCF-Sektor,

### **Anlage AST 7.**

Sofern der erkennende Senat dies wider Erwarten (mittlerweile) anders sehen sollte, bitten wir zur Beantragung einer Vollstreckungsklausel um einen rechtlichen Hinweis.

Der Antrag ist analog § 172 VwGO statthaft. Zwar ist ein Klimaschutzprogramm kein Verwaltungsakt, sodass die begehrte Vollstreckung nicht in direkter Anwendung des § 172 VwGO erfolgen kann.

Die Vorschrift ist jedoch analog anzuwenden.

Eine planwidrige Regelungslücke liegt insbesondere in Fällen vor, in denen es um die Erzwingung öffentlich-rechtlicher Maßnahmen geht, mit denen die öffentliche Hand eine dem Erlass eines Verwaltungsaktes vergleichbare, allein ihr vorbehaltene spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt (BayVGH, Beschl. v. 27. Februar 2017, 22 C 16.1427, juris; OVG Lüneburg, Beschl. v. 12. September 2006, 5 OB 194/06, NVwZ-RR 2007, 139, juris Rn. 11; i. E. so auch VGH Kassel, Beschl. v. 11. Mai 2016, 9 E 448/16, ZUR 2016, 432, juris Rn. 18; OVG Hamburg, Beschl. v. 14. Februar 2017, 1 So 63/16, juris Rn. 25 m.w.N.). Dies ist hier der Fall.

### **C. Begründetheit des Antrags**

Der Antrag ist begründet.

Die Vollstreckungsschuldnerin ist verpflichtet, das Klimaschutzprogramm 2023 um die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Klimaschutzziels 2030 zu ergänzen.

Dieser Verpflichtung ist sie durch das Klimaschutzprogramm 2026 nicht nachgekommen.

#### Im Einzelnen:

##### **1. Kein weiteres Abwarten erforderlich**

Der Vollstreckungsgläubiger muss in zeitlicher Hinsicht nicht weiter abwarten, um den Antrag stellen zu können.

Zwar enthält das Urteil keine zeitlich bemessene Frist zur Erfüllung seiner Verpflichtung.

Dies ist jedoch unschädlich.

Die Voraussetzung des § 172 Satz 1 VwGO, nach der die Behörde der ihr auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, ist dann gegeben, wenn die Behörde ihrer durch Urteil auferlegten Verpflichtung in der seit dem Eintritt der Rechtskraft verstrichenen Zeit nicht nachkommt, obwohl ihr dies möglich und zuzumuten war, oder gesichert ist, dass sie dies in zumutbarer Zeit nicht tun wird.

Aus der verfassungsrechtlich verbürgten Gewährung des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG folgt, dass der Vollstreckungsgläubiger dann vollstreckungsrechtlich vorgehen kann, wenn geklärt ist, dass die Vollstreckungsschuldnerin innerhalb einer zumutbaren Frist keine Umsetzung des Urteils vornehmen wird.

Dies entspricht obergerichtlicher Rechtsprechung, wie sie das Oberverwaltungsgericht Hamburg entschieden hat:

„Wenn das zu vollstreckende Urteil - wie vorliegend – keine bestimmte Frist zur Erfüllung der Verpflichtung enthält, ist die Voraussetzung des § 172 Satz 1 VwGO, dass die Behörde der ihr auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, gegeben, wenn die Behörde ihrer durch Urteil auferlegten Verpflichtung in der seit dem Eintritt der Rechtskraft verstrichenen Zeit nicht nachkommt, obwohl ihr dies möglich und zuzumuten war. Der Antrag auf Androhung des Zwangsgeldes nach § 172 VwGO darf gestellt werden, wenn die Behörde ihre Pflicht nicht erfüllt hat, obwohl sie ausreichend Zeit dazu hatte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.12.2001, 2 AV 3/01, NVwZ-RR 2002, 314, juris Rn. 2). Das bedeutet in Fällen, in denen die Behörde zur Vornahme einer schlicht-hoheitlichen Handlung in Form der Änderung eines Luftreinhalteplans verpflichtet ist, nicht, dass die Behörde erst dann säumig ist, wenn die Fertigstellung der Planänderung am Ende des Zeitrahmens ausbleibt, obwohl ausreichend Zeit zur Erstellung bestanden hatte. Vielmehr kommt die Behörde ihrer Verpflichtung auch schon dann nicht (zureichend) nach, wenn abzusehen ist, dass die Planänderung nicht in dem Zeitrahmen vorgelegt werden wird, innerhalb dessen die Erstellung möglich und zumutbar ist. Dies folgt aus der Forderung des Art. 19 Abs. 4 GG nach effektivem Rechtsschutz. Der Rechtsschutz ist nur umfassend, wenn eine wirkungsvolle Vollstreckung des verwaltungsgerichtlichen Urteils gewährleistet ist (vgl. BT-Drs. 2/462 S. 48). Die Vollstreckung wäre nicht hinreichend wirkungsvoll, wenn die Androhung des Zwangsgeldes erst nach vollständigem Verstreichen der Erfüllungsfrist erfolgen dürfte, obgleich vorher abzusehen ist, dass die Planänderung trotz Möglichkeit und Zumutbarkeit nicht zeitgerecht gemäß der gerichtlichen Vorgaben erfolgen wird.“

(OVG Hamburg, Beschl. v. 14. Februar 2017, 1 So 63/16, juris Rn. 43).

In ähnlicher Weise positionierte sich das Verwaltungsgericht Hamburg in der vorangegangenen Instanz (VG Hamburg, Beschluss vom 18. Juli 2016 – 9 V 1062/16 - juris Rn. 6).

Im vorliegenden Fall ist die Voraussetzung, dass die Behörde der im Urteil auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, daher gegeben. Denn die Vollstreckungsschuldnerin hat schriftsätzlich bestätigt, dass sie keinen weiteren Beschluss zur Umsetzung des Urteils beabsichtigt.

## **2. Keine Erfüllung durch Klimaschutzprogramm 2026**

Mit Beschluss des Klimaschutzprogramms 2026 ist die gerichtliche Verurteilung nicht erfüllt worden.

### **a. Keine Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023**

Die Vollstreckungsschuldnerin ist der gerichtlichen Tenorierung schon deshalb nicht ausreichend nachgekommen, weil sie das Klimaschutzprogramm 2023 nicht ergänzt hat.

Mit der Tenorierung ist sie dazu verurteilt worden,

„das Klimaschutzprogramm 2023 nach § 9 Bundesklimaschutzgesetz durch Beschluss der Bundesregierung um die erforderlichen Maßnahmen (...) zu ergänzen“.

Diese Ergänzung hat sie nicht vorgenommen, sie will sie auch nicht vornehmen.

Zur Begründung trägt sie im Schreiben ihrer Verfahrensbevollmächtigten vom 9. April 2026 vor:

„Wie sich auch dem Klimaschutzprogramm 2026 entnehmen lässt (dort S. 11 f.) ist dieses zugleich als Nachbesserung und Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 zu verstehen.“

Dass die Bundesregierung mit Beschluss des Klimaschutzprogramms 2026 zugleich eine Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 beschlossen hat, ist dem Klimaschutzprogramm 2026 jedoch nicht zu entnehmen.

Auf Seite 11 f. nimmt das Klimaschutzprogramm 2026 zwar Bezug auf die gerichtlichen Auseinandersetzungen. Dass damit eine formelle Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 erfolgt, geht aus diesen Aussagen jedoch nicht hervor:

„Mit Urteil vom 29.01.2026 hat das Bundesverwaltungsgericht über eine Klage auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 entschieden (Aktenzeichen BVerwG 7 C 6.24). Die Klägerin sah die Klimaschutzziele 2030 durch das KSP 2023 nicht hinreichend gewahrt. Die Entscheidung bestätigt ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 16.05.2024 (Aktenzeichen OVG 11 A 22/21) und verpflichtet die Bundesregierung,

das Klimaschutzprogramm 2023 unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen im Bereich der Treibhausgasemissionen um die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels für 2030, also einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 Prozent, zu ergänzen. Darüber hinaus wurde die Bundesregierung mit einem weiteren Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 16.05.2024 (Aktenzeichen OVG 11 A 31/22) verpflichtet, das Klimaschutzprogramm 2023 um die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Ziele nach § 3a Absatz 1 KSG für den LULUCF-Sektor zu ergänzen. Das Klimaschutzprogramm 2026 stellt sich diesen Aufgaben und ist insofern auch als Nachbesserung des Klimaschutzprogramms 2023 zu verstehen. Bei der Entwicklung der Maßnahmen für den LULUCF-Sektor wurden alle Anstrengungen unternommen, um den Vorgaben des OVG-Urteils zur Einhaltung der Ziele des § 3a Absatz 1 KSG Rechnung zu tragen.

Den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg und des Bundesverwaltungsgerichts lag mit Blick auf die Projektionen und deren Bewertung durch den Expertenrat für Klimafragen eine Sachlage zugrunde, die sich seither verändert hat. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte in seiner Entscheidung darauf verwiesen, dass mit den Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 schon nach Einschätzung der Bundesregierung eine kumulierte Zielverfehlung in Höhe von 200 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten im Zeitraum von 2021 bis 2030 verbleibe. Darüber hinaus hatte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg festgestellt, dass die Prognose der Bundesregierung teilweise auf unrealistischen Annahmen beruhe. Das Gericht führte insoweit, unter Bezugnahme auf Einschätzungen des Expertenrats für Klimafragen, aus, dass insbesondere die Änderungen im Bundeshaushalt infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds zu einer Abschwächung der Minderungswirkung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 führen würden. Die damals bestehende Ziellücke in Höhe von 200 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten in 2030 konnte inzwischen geschlossen werden: Nach den Projektionsdaten 2025 und deren Prüfung durch den Expertenrat für Klimafragen wird die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen von 2021 bis 2030 inzwischen sogar unterschritten. Hinsichtlich des nationalen Klimaschutzziels für das Jahr 2030 (sogenanntes Punktziel) weisen die Projektionsdaten 2025 noch eine Lücke von zwei Prozentpunkten beziehungsweise 25 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten aus. Die für 2030 prognostizierten Emissionen entsprechen damit einer Minderung von 63 Prozent. Die Finanzierung des Klima- und Transformationsfonds ist inzwischen, unter anderem durch Zuführungen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität, verlässlich aufgestellt. Auch wurden methodische Anmerkungen des Expertenrats für Klimafragen hinsichtlich der Erstellung der Projektionsdaten fortlaufend adressiert.“

Von einer in das Klimaschutzprogramm 2026 inkorporierten formellen Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 ist hier nicht die Rede.

Es fehlt daher bereits an der formellen Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 durch Beschluss der Bundesregierung.

Diese ist erforderlich, denn mit Beschluss des Klimaschutzprogramms 2026 ist das Klimaschutzprogramm 2023 nicht außer Kraft getreten.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass wesentliche Inhalte des Klimaschutzprogramms 2023 fortgesetzt werden und es nicht so ist, dass das Klimaschutzprogramm 2026 diese fortgesetzten Inhalte übernimmt und zusätzlich noch weitere Maßnahmen benennt. Tatsächlich ist es so, dass das Klimaschutzprogramm 2026 nur zusätzliche Maßnahmen enthält, die wegen den seit 2023 veränderten politischen und faktischen Rahmenbedingungen zur Schließung der Klimaschutzlücke als erforderlich angesehen werden.

Dies entspricht der gesetzlichen Systematik, denn schon die Überschrift des § 9 KSG spricht im Plural von den „Klimaschutzprogrammen“.

Es gibt also nicht das eine Klimaschutzprogramm, welches nach Art eines Gesetzestextes mit jeder Neufassung fortgeschrieben wird. Vielmehr sind es unterschiedliche Programme, die zwar miteinander in Verbindung stehen, aber jeweils für sich beschlossen werden. Das Nachfolgeprogramm hebt das Vorgängerprogramm nicht auf.

Von der Fortgeltung des Klimaschutzprogramm 2023 geht auch die Vollstreckungsgläubigerin aus: Die Minderungswirkung der im Klimaschutzprogramm 2023 beschlossenen Maßnahmen wird in den Projektionsdaten ganz selbstverständlich mitberücksichtigt. Würde das Klimaschutzprogramm 2023 durch das Klimaschutzprogramm 2026 aufgehoben, müsste die Vollstreckungsgläubigerin die Minderungswirkung der im Klimaschutzprogramm 2023 vorgesehenen Maßnahmen von der Minderungswirkung der im Klimaschutzprogramm 2026 vorgesehenen Maßnahmen „abziehen“. Dies hat sie richtigerweise nicht getan.

Die Vollstreckungsgrundlage ist durch das Klimaschutzprogramm 2026 daher nicht entfallen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass im Urteil des BVerwG in Rn. 28 die Rede davon ist, dass das Klimaschutzprogramm 2023 durch das Klimaschutzprogramm 2026 abgelöst werden kann.

Der Satz ist in seinem Kontext zu lesen.

Der Kontext der Aussage besteht in der Bejahung des Rechtsschutzbedürfnisses des Klägers. Das Rechtsschutzbedürfnis wäre zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung entfallen gewesen, wenn ein Klimaschutzprogramm 2026 beschlossen wäre, welches nicht nur ergänzende Maßnahmen enthält, sondern die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2023 inkorporiert sowie ergänzende Maßnahmen vorsieht, die die Klimaschutzlücke schließen. In einem solchen Fall, so das Bundesverwaltungsgericht, hätte dem Kläger zum Zeitpunkt der Entscheidung das Rechtsschutzbedürfnis gefehlt, da er mit seinem Klagebegehren keine Verbesserung mehr erreichen kann. In einem Fall, wie hier, in dem weder das Klimaschutzprogramm 2026 die Maßnahmen des Programms 2023 inkorporiert noch mit den ergänzenden Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2026 in der Lage ist, die Klimaschutzlücke zu schließen, entfällt das Rechtsschutzbedürfnis nicht, auch nicht für das Vollstreckungsverfahren.

Mangels Beschlusses zur Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2023 ist das Urteil schon aus formellen Gründen nicht erfüllt.

#### **b. Erforderlichkeit der Verwendung aktueller Daten**

Die Urteilserfüllung scheidet aber auch aus materiellen Gründen.

Denn die Vollstreckungsschuldnerin hätte die zum Zeitpunkt ihres Beschlusses vorliegenden aktuellen Daten berücksichtigen müssen.

§ 9 Abs. 1 Satz 2 KSG verlangt, dass die Bundesregierung in jedem Klimaschutzprogramm

„unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a“

festlegt, welche Maßnahmen sie in den einzelnen Sektoren sowie sektorübergreifend zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele ergreifen wird.

Die aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG sind diejenigen, die das Umweltbundesamt jährlich auf Grundlage aktuell verfügbarer Emissionsdaten erstellt.

Die Bundesregierung wusste auch, dass dies noch vor dem Beschluss der Bundesregierung über das Klimaschutzprogramm 2026 erfolgen wird. Denn § 5a Satz 4 KSG legt fest, dass das Umweltbundesamt die Projektionsdaten bis zum Ablauf des 15. März eines jeden Jahres dem Deutschen Bundestag und dem Expertenrat für Klimafragen zuleitet.

Die Vollstreckungsschuldnerin hätte das Klimaschutzprogramm an den Projektionsdaten 2026, die auf Basis der Zahlen des Jahres 2025 ermittelt werden, ausrichten müssen. Da selbst diese Zahlen einen „Redaktionsschluss“ im November 2025 haben, wären damit zwar die beabsichtigte Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (sog. Abschaffung des Heizgesetzes) durch das im Februar 2026 vorgestellte Eckpunktepapier der Bundesregierung und die umfangreichen Änderungen, die das Bundeswirtschaftsministerium im Bereich der Förderung der erneuerbaren Energien plant, unberücksichtigt geblieben. Gleichwohl sind es aber aktuellere Zahlen als die der Projektionsdaten 2025, die auf Basis der bis November 2024 vorliegenden Erkenntnisse ermittelt worden sind.

Die Rechtsauffassung der Vollstreckungsschuldnerin, dass die Projektionsdaten 2026 weder faktisch noch rechtlich zu Grunde gelegt werden konnten, ist unzutreffend.

#### **aa. Faktische Situation**

Es trifft zwar zu, dass die Projektionsdaten 2026 erst 11 Tage vor dem Beschluss der Bundesregierung und dem Ablauf der gesetzlichen Frist des § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG veröffentlicht worden sind.

Die Stellungnahme des Expertenrats für Klimafragen vom 23. März 2026 zeigt jedoch, dass die Bundesregierung sehr wohl in der Lage war, auf die Projektionsdaten 2026 zu reagieren und die relativ kleine zusätzliche Klimaschutzlücke von 2,9 Mio. t zu schließen.

Denn allein im Februar/März 2026 (es ist davon auszugehen, dass der Bundesregierung die Projektionsdaten nicht erst mit der Veröffentlichung bekannt geworden sind, sondern schon zuvor vorlagen, da das Umweltbundesamt eine untergeordnete Behörde des Bundesumweltministeriums ist) wurde der Expertenrat durch die Bundesregierung dreimal um ergänzende Bewertungen ersucht (Stellungnahme des Expertenrats, Seite 5 (Rn. 2)). Der Expertenrat rügt zwar, dass eine konsistente Prüfung in der Kürze der Zeit nicht möglich

war. Dies liegt aber vor allem daran, dass diese Unterlagen nicht nur der Schließung der verbliebenen Klimaschutzlücke dienten, sondern grundlegende Änderungen enthielten, wie man der Stellungnahme des Expertenrats entnehmen kann.

Vorsorglich **beantragen** wir zur Aufklärung des Vorgangs die Beziehung der Verwaltungsvorgänge zur Aufstellung des Klimaschutzprogramms 2026.

Im Grunde trägt die Vollstreckungsschuldnerin vor, dass sie aufgrund der Projektionsdaten 2025 zwar mit einer zu schließenden Klimaschutzlücke von 25 Mio. t gerechnet habe, jedoch in der Kürze der Zeit nicht mehr rechtzeitig reagieren konnte, um die aufgrund der Projektionsdaten 2026 auf 30 Mio. t gestiegene Lücke zu schließen.

Dies schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil jedenfalls eine konkrete Maßnahme schon längst in ihrem Wirksamkeitspotenzial untersucht war und daher nur noch der Beschlussfassung der Bundesregierung bedurfte, das sogenannte Tempolimit.

Eine entsprechende Modellierung wurde im Dezember 2024 durch das Umweltbundesamt veröffentlicht:

[Modellierung der Umweltwirkung von Tempolimit-Maßnahmen auf Autobahnen und außerhalb | Umweltbundesamt](#)

Sie ergab eine Minderungswirkung von 6,7 bis über 11 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. jährlich.

Damit hätte die Klimaschutzlücke ohne weiteres geschlossen werden können.

Dass es objektiv unmöglich gewesen wäre, ausreichende Klimaschutzmaßnahmen in der verbliebenen Zeit zu beschließen, ist daher unzutreffend.

## **bb. Rechtliche Situation**

In rechtlicher Hinsicht war die Vollstreckungsschuldnerin ebenfalls gehalten, die zum Zeitpunkt ihres Beschlusses aktuellen Projektionsdaten zu verwenden.

Dies ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 5a KSG.

Danach sind die Maßnahmen unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen Projektionsdaten nach § 5a KSG festzulegen.

Dass die Projektionsdaten erst dann Berücksichtigung finden dürfen, wenn sie durch den Expertenrat für Klimafragen nach § 12 Abs. 1 Satz 1 KSG bewertet worden sind, ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 5a KSG nicht.

Der Prüfprozess des Expertenrats wird dadurch auch nicht übergangen, wie die Vollstreckungsschuldnerin in ihrem Schreiben vom 9. April 2026 meint. Würde sich nach der Bewertung des Expertenrats, um ein theoretisches Beispiel zu nennen, herausstellen, dass doch nur eine Klimaschutzlücke von 25 Mio. t besteht, sodass das Klimaschutzprogramm mehr Maßnahmen abgebildet hat als erforderlich, wäre dies einerseits rechtlich unproblematisch, weil die Übererfüllung des gesetzlichen Klimaschutzziels keinen Rechtsbruch zur Folge hat. Andererseits stünde es der Bundesregierung frei, das Klimaschutzprogramm zu ändern, da § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG keine Regelung beinhaltet, die mehrere Klimaschutzprogramme innerhalb einer Legislaturperiode ausschließt. Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 KSG beschließt die Bundesregierung spätestens 12 Kalendermonate nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm. Das jedoch nur ein einziges beschlossen werden darf, ergibt sich daraus nicht. Jedenfalls „eines“ ist zu beschließen.

Soweit die Vollstreckungsschuldnerin in ihrem Schreiben vom 9. April 2026, Seite 2 darauf hinweist, dass im Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 16. Mai 2024, Seite 42 gefordert wird, dass der bei der *Aufstellung* des Plans vorhandene tatsächliche wissenschaftliche Erkenntnisstand maßgeblich ist, ergibt sich daraus nicht, dass nur der zu *Beginn* der Planaufstellung vorhandene tatsächliche Erkenntnisstand zu berücksichtigen ist.

Denn es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Prognosespielräumen im Umweltrecht, dass auf den Zeitpunkt der Prognoseentscheidung, hier also der Zeitpunkt des Beschlusses der Vollstreckungsschuldnerin, abzustellen ist:

„Die gerichtliche Kontrolle muss zudem, um der prognostischen Natur der Planungsentscheidung gerecht zu werden - wie generell bei der Überprüfung solcher Prognosen -, auf den Zeitpunkt dieser Entscheidung abstellen, hier also auf die Beschlussfassung über den Plan.“

BVerwG, Beschlüsse vom 11. Juli 2012 – 3 B 78.11 und 3 B 79.11, juris Rn. 11).

„Der Verwaltungsgerichtshof ist allerdings im Ansatz zu Recht davon ausgegangen, dass wegen des prognostischen Charakters der Planungsentscheidung für die Beurteilung der Frage, ob die einem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen rechtlich zu beanstanden sind, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abzustellen ist.“  
BVerwG, Urteile vom 28. Mai 2021 – 7 C 2.20, 7 C 4.20 und 7 C 8.20, juris Rn. 43

Bei Planfeststellungsbeschlüssen (deren Aufstellung ebenso komplex ist) entspricht es ebenfalls der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit auf die Sachlage zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses ankommt:

„In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses maßgeblich auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses ankommt.“  
(BVerwG, Beschluss vom 25. Mai 2005 – 9 B 44/04, juris Rn. 25).

Der in § 9 Abs. 1 S. 2 KSG enthaltene Verweis auf § 5a KSG stellt daher eine Klarstellung des Gesetzgebers dar, die man nach der Rechtsprechung für die Beantwortung der Frage, ob auf die zum Beschlusszeitpunkt aktuellen Projektionsdaten abzustellen ist, nicht benötigt hätte.

Dass auf die aktuellen Daten abzustellen ist, ergibt sich bereits aus allgemeinen und in der Rechtsprechung seit Jahrzehnten gefestigten Grundsätzen.

Mithin ist auch aus Rechtsgründen von denjenigen Daten auszugehen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses der Vollstreckungsschuldnerin vorlagen.

#### **D. Ergebnis**

Dem Antrag ist stattzugeben.

#### **E. Bitte**

Wir bitten in Kenntnis der personellen Situation des Senats gleichwohl um eine beschleunigte Entscheidung.

Denn das Erstreiten gerichtlicher Entscheidungen ergibt rechtsstaatlich nur Sinn, wenn ein erforderliches Vollstreckungsverfahren mit der für ein Eilverfahren geltenden Eile umgesetzt wird.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)