

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Silvia Ernst

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  
douhaire@geulen.com  
ernst@geulen.com

[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)

per beA  
Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht  
Uelzener Straße 40  
  
21335 Lüneburg

4. April 2022

## Klage

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

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen Dr. Reiner Geulen, Prof. Dr. Remo Klinger, Dr. Caroline Douhaire LL.M. und Dr. Silvia Ernst, Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

**Land Niedersachsen**,  
vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, dieses vertreten durch den Minister,  
Archivstraße 2, 30169 Hannover,

- Beklagter-

wegen: Aufstellung einer geeigneten Klimaschutzstrategie für das Land Niedersachsen

Vorläufiger Streitwert: 20.000,00 € (Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs)

Unter Versicherung anwaltlicher Vollmacht erheben wir Namens und in Vollmacht des Klägers

## **Klage**

und werden beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, eine Klimaschutzstrategie für das Land Niedersachsen zu verabschieden, die diejenigen zusätzlichen Landesmaßnahmen enthält, die im Land Niedersachsen prognostisch erforderlich sind, um eine Minderung der Gesamtemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent (bezogen auf die Gesamtemissionen im Vergleichsjahr 1990) und eine Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 sowie eine bilanzielle Deckung des Energiebedarfs in Niedersachsen durch erneuerbare Energien bis zum Jahr 2040 zu erreichen.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer Gliederung folgendes ausgeführt:

## Gliederung

A.	Sachverhalt .....	5
B.	Rechtliche Begründung .....	7
I.	Zulässigkeit .....	7
1.	Zuständigkeit .....	7
2.	Klagebefugnis .....	7
a.	Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG .....	8
aa.	Anerkannte Vereinigung nach § 3 Abs. 1 UmwRG .....	8
bb.	Klagegegenstand nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG .....	8
(1)	Pläne und Programme i. S. d. SUP-RL .....	9
(2)	Mögliche SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL .....	13
(a)	Ausarbeitung in den in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL genannten Bereichen .....	14
(b)	Mögliche Rahmensetzung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL .....	14
(3)	Mögliche SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 1, Abs 4 SUP-RL .....	18
cc.	Besondere Zulässigkeitsanforderungen nach § 2 Abs. 1 UmwRG .....	19
(1)	§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG .....	19
(2)	§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG .....	19
(3)	§ 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG .....	19
b.	Völkerrechtsfreundliche Auslegung .....	20
c.	Unionsrechtskonforme Rechtsanwendung .....	22
aa.	Pflicht zur Auslegung in Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 3 AK („Slowakischer Braunbär I“) .....	22
(1)	Inhalt der Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ .....	23
(2)	Voraussetzung der unionsrechtlichen Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK .....	23
(3)	Subsumtion .....	24

bb.	Vorsorglich: Pflicht zur Nichtanwendung des Erfordernisses einer möglichen SUP-Pflicht („Protect“-Entscheidung).....	26
(1)	Inhalt der „Protect“-Entscheidung.....	27
(2)	Voraussetzungen der Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK.....	29
(3)	Subsumtion.....	30
(a)	Durchführung von Unionsrecht durch nationales Verfahrensrecht	30
(b)	Vorsorglich: Materiell-rechtliche Durchführung des Unionsrechts.	31
d.	Zusammenfassung zur Klagebefugnis .....	37
3.	Bestimmtheit des Klageantrags .....	39
4.	Rechtsschutzbedürfnis .....	39
II.	Begründetheit.....	40
1.	Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschrift .....	40
a.	Inhalt der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG.....	42
b.	Unzureichende Umsetzung .....	45
aa.	Kein Bezug zwischen Zielfestlegungen und Maßnahmen .....	45
bb.	Unverbindliche Erörterung möglicher Maßnahmen .....	48
cc.	Versuchte Freizeichnung durch Verweis auf Unions- und Bundesebene .....	49
dd.	Zusammenfassung .....	53
2.	Verstoß berührt Belange, die der Kläger nach seiner Satzung fördert .....	53
3.	SUP-Pflicht nicht erforderlich .....	53
a.	Teleologische Reduktion .....	53
b.	Vorsorglich: § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG unionsrechtswidrig .....	56
4.	Ergebnis zur Begründetheit .....	56

## A. Sachverhalt

Der Kläger ist eine nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung.

Der Schutz des Klimas eine der existenziellen Herausforderungen unserer Zeit. Der weltweite Klimawandel wird ohne entschlossene und kurzfristige Klimaschutzmaßnahmen gravierende Veränderungen unserer Lebensumwelt zur Folge haben. Daher ist es erforderlich, dass jedenfalls diejenigen gesetzlichen Regeln, die für das staatliche Handeln im Klimaschutz gelten, eingehalten werden.

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 des Niedersächsischen Klimaschutzgesetzes (NKlimaG) beschließt die Landesregierung zur Erreichung der in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele eine Strategie zum Klimaschutz (Klimaschutzstrategie).

Die in § 3 Nr. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele lauten:

1. die Minderung der Gesamtemissionen bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 Prozent, bezogen auf die Gesamtemissionen im Vergleichsjahr 1990, und darüber hinaus die Erreichung von Klimaneutralität bis zum Jahr 2050, (§ 3 Nr. 1 NKlimaG)
2. die bilanzielle Deckung des Energiebedarfs in Niedersachsen durch erneuerbare Energien bis zum Jahr 2040 (§ 3 Nr. 3 NKlimaG) und
3. der Erhalt und die Erhöhung natürlicher Kohlenstoffspeicherkapazitäten (§ 3 Nr. 4 NKlimaG).

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 NKlimaG enthält die Klimaschutzstrategie die Festlegung von Zwischenzielen, die bis zur Erreichung des Ziels nach § 3 Nr. 1 NKlimaG schrittweise erreicht werden sollen.

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 NKlimaG enthält die Klimaschutzstrategie zudem eine Darstellung der Ziele der Landesregierung zur Senkung des Primärenergieverbrauchs sowie die Festlegung von Zwischenzielen, die bis zur Erreichung des Deckungsziels nach § 3 Nr. 3 NKlimaG schrittweise erreicht werden sollen.

Schließlich muss gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG die Klimaschutzstrategie eine Darstellung der geplanten Maßnahmen enthalten, die einen Beitrag zur Erreichung der in §

3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele sowie der in den Nummern 1 und 2 genannten Ziele und Zwischenziele leisten.

Gemäß § 4 Abs. 5 S. 1 und 2 NKlimaG wird die Klimaschutzstrategie von der Landesregierung erstmalig im Jahr 2021 beschlossen und sodann alle fünf Jahre durch Beschluss der Landesregierung fortgeschrieben.

Zur Erfüllung der genannten gesetzlichen Verpflichtungen hat die Niedersächsische Landesregierung am 21. Dezember 2021 die „Niedersächsische Klimaschutzstrategie 2021“ (im Folgenden: Klimaschutzstrategie) beschlossen. Auf der Internetseite des Beklagten heißt es dazu:

„Diese Strategie (...) definiert den Weg Niedersachsens hin zur Erreichung der Klimaschutzziele. Die Klimaschutzstrategie formuliert konkrete Zielsetzungen für die einzelnen Sektoren, beispielsweise Energiewirtschaft, Verkehr und Stadtentwicklung sowie einen Maßnahmenkatalog, mit dem die Klimaziele erreicht werden sollen.“

([https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/klima/klimawandel\\_und\\_klimafolgenanpassung\\_in\\_niedersachsen/klimawandel-und-klimafolgenanpassung-in-niedersachsen-199341.html](https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/klima/klimawandel_und_klimafolgenanpassung_in_niedersachsen/klimawandel-und-klimafolgenanpassung-in-niedersachsen-199341.html); abgerufen am 28.02.2022)

Der Kläger hat sich mit E-Mail vom 24. Januar 2022 an den Beklagten gewandt und darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen der Klimaschutzstrategie der sich aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG ergebenden Anforderung genügen müssen, zur Erreichung der gesetzten Klimaziele geeignet zu sein,

### **Anlage K 1.**

Zugleich hat er darauf hingewiesen, dass sich in der Klimaschutzstrategie keine Prognosen zur Wirksamkeit der dort dargestellten Maßnahmen mit Blick auf deren Beitrag zur Erreichung der gesetzlichen Emissionsreduktionsziele finden. Anhaltspunkte dafür, dass die beschlossenen Maßnahmen prognostisch geeignet sind, die gesetzten Ziele zu erreichen, sucht man in der Klimaschutzstrategie vergeblich (ebd.).

Vor diesem Hintergrund hat der Kläger den Beklagten mit Frist bis zum 14. Februar 2022 aufgefordert, diejenigen Dokumente an den Kläger zu übermitteln, auf denen die Prognosen der Klimaschutzstrategie beruhen (ebd.).

Dieser Aufforderung ist der Beklagte nicht nachgekommen.

Mit E-Mail-Antwort vom 10. Februar 2022 erklärte der Beklagte unter Verweis auf S. 2 der Klimaschutzstrategie, ein erster Evaluations- und Monitoringbericht sei im Jahr 2023 geplant. Darüber hinaus sei eine externe Evaluation zu den klimapolitischen und konjunkturellen Wirkungen der Maßnahmen der Klimaschutzstrategie 2021 in Auftrag gegeben worden. Die Ergebnisse würden „zu gegebener Zeit“ veröffentlicht (ebd.),

### **Anlage K 2.**

Der Kläger muss nach den Ausführungen des Beklagten davon ausgehen, dass bislang keine Prognosen zu den mit den Maßnahmen verbundenen Reduktionswirkungen ange stellt worden sind. Eine Klimaschutzstrategie, die nicht an den gesetzlichen Zielen ausgerichtet ist, wird aber nicht dem gesetzlichen Anspruch gerecht, zur Erreichung der gesetzten Klimaziele geeignet zu sein.

## **B. Rechtliche Begründung**

Die Klage ist zulässig und begründet.

### **I. Zulässigkeit**

Die Klage ist zulässig.

#### **1. Zuständigkeit**

Die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts folgt aus § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG.

#### **2. Klagebefugnis**

Der Kläger ist klagebefugt.

Bei der Klage auf Beschluss einer Klimaschutzstrategie, die geeignete und prognostisch genügende Maßnahmen zur Erreichung der gesetzlichen Klimaziele enthält, handelt es sich um eine allgemeine Leistungsklage, auf die § 42 Abs. 2 VwGO entsprechend anzuwenden ist.

**a. Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG**

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG geltend machen.

**aa. Anerkannte Vereinigung nach § 3 Abs. 1 UmwRG**

Der Kläger ist eine nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung.

**bb. Klagegegenstand nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG**

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nennt als tauglichen Gegenstand des Rechtsbehelfs die Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen i. S. v. § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach Anlage 5 UVPG oder nach landesrechtlichen Regelungen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) bestehen kann.

Bei der nach § 4 Abs. 1 S. 1 des NKlimaG zu beschließenden Klimaschutzstrategie handelt es sich um einen möglicherweise SUP-pflichten Plan bzw. ein Programm, auf den die § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG entsprechend anwendbar sind.

Eine unmittelbare Anwendung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist nicht möglich. Die Klimaschutzstrategie ist landesrechtlich geregelt und somit kein Plan oder Programm i.S.d. § 2 Abs. 7 UVPG, der nur bundesrechtliche Pläne und Programme erfasst. Sie ist auch nicht in § 2 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVPG) i. V. m. Anlage 1 und 2 geregelt. Schließlich erklärt § 2 Abs. 2 NUVPG die bundesrechtlichen Vorschriften des UVPG nur in Bezug auf Vorhaben, Pläne und Programme nach § 2 Abs. 1 NUVPG für entsprechend anwendbar, sodass auch eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen des UVPG auf die Klimaschutzstrategie nicht in Betracht kommt. Die Klimaschutzstrategie ist daher kein Plan bzw. Programm im Sinne des § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften (hier des NUVPG). Dementsprechend besteht auch weder nach Anlage 5 UVPG noch nach NUVPG eine mögliche SUP-Pflicht für die Klimaschutzstrategie.



§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist aber entsprechend anwendbar.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auf solche Pläne oder Programme entsprechend anwendbar, bei denen sich das Gebot zur Durchführung einer SUP aus europäischem Recht ergeben kann und das nationale Recht dieses Gebot nicht hinreichend umsetzt (BVerwG, B. v. 4. Mai 2020 – 4 CN 4.18 –, juris Rn.14; so im Ergebnis auch Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 126).

Hier ergibt sich die mögliche SUP-Pflicht der Klimaschutzstrategie aus Art. 3 Abs. 2 lit. a, Abs. 4 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

Gemäß Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in den dort genannten Bereichen ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG (mittlerweile Richtlinie 2011/92/EU – im Folgenden UVP-RL) aufgeführten Projekte gesetzt wird.

Eine SUP-Pflicht besteht außerdem gemäß Art. 3 Abs. 1, Abs. 4 SUP-RL bei Plänen und Programmen, die einen Rahmen für beliebige Vorhaben setzen und voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

### **(1) Pläne und Programme i. S. d. SUP-RL**

Voraussetzung einer SUP-Pflicht nach der SUP-RL ist, dass die Klimaschutzstrategie einen Plan bzw. Programm im Sinne der SUP-RL darstellt.

Dies ist der Fall.

Die SUP-RL ist gemäß Art. 2 lit. a SUP-RL auf Pläne und Programme anwendbar, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Diese Voraussetzungen sind im Falle der nach § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG von der Landesregierung zu beschließenden Klimaschutzstrategie erfüllt.

Eine weitergehende Definition des Begriffspaares „Pläne und Programme“ enthält die SUP-RL – genau wie die zur bundesrechtlichen und landesrechtlichen Umsetzung der SUP-RL ergangenen UVPG und NUVP – nicht. Der EuGH folgt in ständiger Rechtsprechung einem weiten Begriffsverständnis, um dem Ziel nach Art. 1 SUP-RL, ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten und der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts Rechnung zu tragen (vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 96. EL September 2021, UmwRG § 1 Rn. 77 m. w. N.). Ein Plan und Programm ist demnach ein „Rechtsakt, der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung des Gebiets festlegt und Regeln und Verfahren zur Kontrolle bestimmt, denen die Durchführung eines oder mehrerer Vorhaben unterliegt“ (ebd. m. w. N.).

Der Begriff des „Rechtsaktes“ ist unter Berücksichtigung der Zielsetzung der SUP-RL und der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts weit zu verstehen (vgl. hierzu und zum Folgenden Rn. 78 f. a.a.O. mit Verweis auf Bunge NuR 2017, 447, 448 f.). Die Rechtsform des Plans ist demnach nicht maßgeblich. Erforderlich ist lediglich, dass der Plan Bindungswirkungen entfaltet. Dieses Erfordernis ist bei der gebotenen weiten Auslegung aber bereits dann erfüllt, wenn der Adressatenkreis verpflichtet ist, die Maßgaben des Plans zu berücksichtigen. Eine unmittelbare Außenwirkung ist für die Annahme eines Rechtsaktes im Sinne der Rechtsprechung des EuGH nicht erforderlich. Auch bloßes Innenrecht kann ein Rechtsakt sein.

Der Rechtsakt muss nach der Definition des EuGH zudem „Kriterien und Modalitäten der Nutzung eines Gebiets festlegen“. An den erforderlichen Gebietsbezug sind allerdings ebenfalls keine strengen Anforderungen zu stellen. Ausreichend ist, dass die betreffenden Rechtsakte „in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen abzielen“ (a.a.O. Rn. 81 mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 27. Oktober 2016 – Rs. C-290/15). Der Rechtsakt muss sich daher nicht auf einen spezifischen Teil des Hoheitsgebiets eines Mitgliedsstaats beziehen (ebd.). Der Rechtsakt muss außerdem nicht hauptsächlich die Raumordnung zum Gegenstand haben (ebd.). Überhaupt ist ein spezifischer Raumbezug nicht zu verlangen (ebd.). Dies zeigt auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift: Das Europäische Parlament hat den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf, der noch ausschließlich auf Raumordnungspläne im engeren Sinne abzielte, allgemein auf strategische Pläne, „die sich auf die terrestrische und maritime Umwelt auswirken“ erweitert (a.a.O. Rn. 81 mit Verweis auf das Protokoll der Sitzung v. 20.10.1998, ABI. EG C 98/341/08, S. 10, 22). Demnach können auch Rechtsakte, die allgemeine Vorgaben für

Maßnahmen machen, die sich auf ein Gebiet (hier. das Gebiet des Landes Niedersachsen) auswirken, Pläne und Programme sein.

Nach diesen Maßgaben handelt es sich bei der Klimaschutzstrategie um einen Plan oder ein Programm<sup>1</sup> im Sinne der SUP-RL.

Die Klimaschutzstrategie hat den Charakter eines Rechtsakts im Sinne der EuGH-Rechtsprechung. Die Klimaschutzstrategie enthält gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 NKlimaG neben den zur Erreichung der gesetzlich festgelegten Ziele erforderlichen Maßnahmen die Festlegung von Zwischenzielen, die bis zur Erreichung des Ziels nach § 3 Nr. 1 NKlimaG schrittweise erreicht werden sollen, eine Darstellung der Ziele der Landesregierung zur Senkung des Primärenergieverbrauchs sowie die Festlegung von Zwischenzielen, die bis zur Erreichung des Deckungsziels nach § 3 Nr. 3 NKlimaG schrittweise erreicht werden sollen. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG müssen sich die Maßnahmen der Klimaschutzstrategie an diesen Zwischenzielen nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 NKlimaG ausrichten. Die Zwischenziele der Klimaschutzstrategie binden damit die Landesregierung innenrechtlich. Sie sind im Rahmen des § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG den gesetzlichen Klima- und Energiezielen aus § 3 Nr. 1, 3 und 4 NKlimaG gleichgestellt. Sie binden somit die Landesregierung bei der Auswahl ihrer Maßnahmen. Die Klimaschutzstrategie ist das zentrale Rechtsdokument des Landes Niedersachsen zur Einhaltung seiner im Landesklimaschutzgesetz geregelten Klimaschutzziele. Schon deshalb hat die Klimaschutzstrategie – unabhängig vom Inhalt der enthaltenen Maßnahmen – Rechtsaktcharakter.

Der Rechtsaktcharakter der Zwischenziele hat auch Gebietsbezug. Im Falle des § 4 Abs. 2 Nr. 1 NKlimaG bestimmen die Zwischenziele, wie viele Emissionen auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen in einem bestimmten Jahr noch zulässig sind. CO<sub>2</sub>-relevante Vorhaben können damit auf diesem Gebiet nur noch insoweit zugelassen werden, als keine Überschreitung der Zielwerte zu befürchten ist. Ist aufgrund der bisherigen Art und Weise der Bodennutzung ein Überschreiten der Zwischenziele zu erwarten, müssen die Maßnahmen der Klimaschutzstrategie darauf ausgerichtet sein, die Art und Weise der Bodennutzung dahingehend umzugestalten, dass die Zwischenziele eingehalten werden. Die Vorgaben der Klimaschutzstrategie nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 NKlimaG wirken sich daher auf die Nutzung des Gebietes aus.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird zur Vereinfachung nur noch der Begriff des „Programms“ verwendet. Die strenge Unterscheidung zwischen Plan und Programm ist ohne rechtliche Relevanz.

Auch die Zwischenziele nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 NKlimaG weisen den erforderlichen Gebietsbezug auf. Sie legen zum einen fest, wie viel Energie auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen in einem bestimmten Jahr aus erneuerbaren Energien gewonnen werden soll. Diese Vorgaben wirken sich zwangsläufig auf die Bodennutzung aus. Die Maßnahmen des Beklagten müssen zur Erreichung dieser Ziele insbesondere auf Flächen für Photovoltaik- und Solaranlagen und Windenergie zur Verfügung stellen. Zum anderen wird nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 NKlimaG in der Klimaschutzstrategie festgelegt, wie hoch der Primärenergieverbrauch in einem bestimmten Jahr auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen noch sein darf. Auch mit diesen Einsparvorgaben verbinden sich notwendig Änderungen der Bodennutzung. Zu denken ist hier insbesondere an Maßnahmen, die zu höheren energetischen Standards bei Neubauten oder bei der Modernisierung von Bestandsgebäuden führen.

Die Zwischenzielsetzungen machen die Klimastrategie daher zu einem Rechtsakt, der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung des Gebiets Niedersachsen festlegt. Sie binden – wie Innenrecht – den Beklagten bei der Aufstellung seiner Maßnahmen und ziehen notwendigerweise eine erhebliche Umgestaltung der Bodennutzung nach sich.

Die Bindungswirkung der Zwischenziele geht aber über die Landesregierung als Adressatin der Pflichten nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 NKlimaG noch hinaus. Denn mit der Ermächtigung zur Festlegung von Zwischenzielen in § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 NKlimaG hat der Landesgesetzgeber der Landesregierung die Kompetenz zur weiteren Konkretisierung des Verfassungsauftrags aus Art. 20a GG und Art. 6c Verf ND neben den durch den Gesetzgeber selbst festgelegten Zielen des § 3 NKlimaG übertragen. Als konkretisierter Verfassungsbelang sind die Vorgaben damit von allen Behörden bei der Genehmigung von Vorhaben mit Klimarelevanz in der Abwägung zu berücksichtigen. Die zahlenmäßige Konkretisierung ist insbesondere deshalb von großer Bedeutung, weil Art. 20a GG und Art. 6c Verf ND sonst häufig aufgrund ihrer Abstraktionshöhe bei der Abwägung folgenlos bleiben (dies zeigt beispielhaft OVG Koblenz, Beschl. v. 16. August 2011 – 8 A 10590/11, NVwZ-RR 2012, 61, beck-online). Auch insoweit entfalten die Zwischenziele somit bodenrelevante Bindungswirkung.

Neben den Zwischenzielen nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 NKlimaG führen auch die in der nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG in der Klimaschutzstrategie enthaltenen Maßnahmen zu einem Programmcharakter im Sinne der SUP-RL. Mit der Normierung der Klimaschutzstrategie sollte nach der Gesetzesbegründung ein verbindliches Instrument zur Erarbeitung der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen geschaffen werden (vgl. S.7,

[https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_05000/04501-05000/18-04839.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04501-05000/18-04839.pdf): „Für Niedersachsen fehlen bisher sowohl rechtsverbindliche Klimaschutzziele als auch verbindliche Instrumente zur Erarbeitung und Überprüfung der zum Schutz des Klimas notwendigen Maßnahmen.“).

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG wird die Klimaschutzstrategie „zur Erreichung“ der gesetzlich festgelegten Ziele beschlossen. Die Klimaschutzstrategie unterscheidet sich daher von unverbindlichen Regierungsprogrammen wie etwa dem Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung mit lediglich informatorischer Funktion. Der Klimaschutzplan der Bundesregierung war ein Papier, dem mangels Festlegungen im Klimaschutzgesetz keine rechtliche Bedeutung zukam. Die hiesige Aufstellung einer Klimaschutzstrategie auf Grundlage eines Gesetzes und in Erfüllung gesetzlicher Pflichten führt hingegen zu einer Rechtsverbindlichkeit, die es von einem schlichten politischen Papier unterscheidet (so bereits VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 – 10 K 412.18, Juris Rn. 58 [am Ende]).

Es handelt sich daher bei der Klimaschutzstrategie nach § 4 NKlimaG nicht um ein schlichtes politisches Programmpapier, einer bunten Broschüre gleich, sondern um das Pflichtinstrument, mit dem der Beklagte die gesetzlich verabschiedeten Klimaschutzziele des § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG erreichen muss.

Dass Klimaschutzprogramme im Allgemeinen, zu denen auch die Klimaschutzstrategie zählt, Programme im Sinne der (unionsrechtlichen oder nationalen) Regelungen über die Umweltverträglichkeitsprüfungen sind, zeigt schließlich die Aufnahme des Klimaschutzprogrammes nach § 9 KSG in die Anlage 5 zum UVPG. Die niedersächsische Klimaschutzstrategie ist das landesrechtliche Pendant zum bundesrechtlichen Klimaschutzprogramm, sodass für sie keine andere Bewertung gelten kann.

## **(2) Mögliche SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL**

Für die Klimaschutzstrategie kann eine SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL bestehen.

### **(a) Ausarbeitung in den in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL genannten Bereichen**

Voraussetzung einer SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist, dass die Pläne und Programme in den dort genannten Bereichen ausgearbeitet werden.

Das Erfordernis, dass die Pläne und Programme „in“ den in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL aufgeführten Bereichen „ausgearbeitet“ werden, ist bereits dann erfüllt, wenn der betreffende Plan oder das betreffende Programm einen dieser Bereiche „betrifft“ (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022, C-300/20, Rn. 49 mit Verweis auf Urteile vom 27. Oktober 2016, C-290/15, Rn. 44 sowie vom 25. Juni 2020, C-24/19, Rn. 66)

Die Klimaschutzstrategie betrifft gleich mehrere der in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL genannten Bereiche. Gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG beschließt die Landesregierung die Klimaschutzstrategie „zur Erreichung“ der in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG enthält die Klimaschutzstrategie eine Darstellung der geplanten Maßnahmen, die einen Beitrag zur Erreichung der in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele leisten.

Die mit der Klimaschutzstrategie hiernach bezweckten Treibhausminderungen stellen eine Querschnittsaufgabe dar. Notwendigerweise müssen daher in der Klimaschutzstrategie Maßnahmen in mehreren der in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-Richtlinie genannten Bereiche enthalten sein. Einschlägig sind insbesondere die Bereiche Energie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wasserwirtschaft, Verkehr, Raumordnung und Bodennutzung vor.

### **(b) Mögliche Rahmensetzung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL**

Weitere Voraussetzung einer möglichen SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist, dass die Klimaschutzstrategie Maßgaben enthalten kann, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-RL aufgeführten Projekte gesetzt wird.

Eine Klimaschutzstrategie, die der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG gerecht wird, kann solche rahmensetzenden Maßgaben im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL enthalten.

Eine mögliche Rahmensetzung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist nicht anhand der Inhalte der unzureichenden bereits beschlossenen Klimaschutzstrategie zu beurteilen, sondern anhand der zur Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG materiell zu beschließenden Klimaschutzstrategie. Denn § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG knüpft die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung an den Streitgegenstand. Streitgegenständlich ist hier primär die Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG. Der Rechtsbehelf des Klägers ist auf den Beschluss einer materiell zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzstrategie gerichtet und nicht etwa auf die Anfechtung der bestehenden Klimaschutzstrategie. Die Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG durch die bereits beschlossene Klimaschutzstrategie ist lediglich inzident zu klären.

Die Situation einer unzureichenden und deshalb rechtswidrigen Klimaschutzstrategie unterscheidet sich insofern nicht von einer gänzlichen Untätigkeit des Beklagten. Denn wenn es dem Beklagten verwehrt ist, sich durch einfaches Nichtstun der SUP-Pflicht und damit der gerichtlichen Kontrolle der Erfüllung seiner gesetzlichen Pflicht zu entziehen, dann darf es ihm auch nicht gestattet sein, durch einen nicht SUP-pflichtigen aber untauglichen Erfüllungsakt die gerichtliche Überprüfung seiner Pflichterfüllung zu umgehen. Wollte man dies anders sehen, könnte der Beklagte theoretisch eine einseitige „Klimaschutzstrategie“ mit einigen allgemein gehaltenen Phrasen zum Klimaschutz als Erfüllung seiner Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG ausgeben. Eine solche Klimaschutzstrategie wäre zwar offensichtlich rechtswidrig, könnte aber gleichwohl gerichtlich nicht überprüft werden, da eine SUP-Pflicht für ein einseitiges Phrasenpapier nicht bestehen kann. Das Beispiel macht deutlich, dass für die Frage der möglichen SUP-Pflicht auf die nach dem Klagebegehren erst noch zu erlassende Klimaschutzstrategie abzustellen ist.

Bei einer Klage auf Plan- bzw. Programmabschluss kann es zudem mangels konkret feststehender Plan- bzw. Programminhalte lediglich auf die *abstrakte* Möglichkeit einer Rahmensetzung für das nach dem Klagebegehren noch zu beschließende Programm ankommen. Das sieht auch das BVerwG so: Bei einer Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans ist das Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG schon deshalb erfüllt, weil für Luftreinhaltepläne nach Nr. 2.2 der Anlage 5 des UVPG i. V. m. § 35 Absatz 1 Nr. 2 UVPG eine SUP-Pflicht vorgesehen ist, wenn sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 des UVPG aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19, Rn. 22). Das BVerwG prüft weder, ob der bereits

bestehende Luftreinhalteplan tatsächlich rahmensetzende Regelungen enthält, noch ob die von dem Kläger beehrte Fortschreibung konkret zu rahmensetzenden Regelungen führen wird.

Nach diesen Maßgaben kann die Klimaschutzstrategie möglicherweise rahmensetzende Regelungen enthalten.

Dies belegt die Aufnahme des Bundes-Klimaschutzprogrammes nach § 9 KSG in den Anhang 5 Nr. 2 UVPG. Die Aufnahme in den Anhang 5 Nr. 2 UVPG genügt für die Annahme möglicher Rahmensetzungen und damit einer möglichen SUP-Pflicht i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19, Rn. 22). Für das Bundes-Klimaschutzprogramm gilt insofern nichts anderes als für die ebenfalls in Anhang 5 Nr. 2 aufgeführten Luftreinhaltepläne. Diese gesetzgeberische Wertung indiziert, dass auch die niedersächsische Klimaschutzstrategie offen für rahmensetzende Maßgaben und somit möglicherweise SUP-pflichtig ist. Denn sie ist nach der Zielsetzung und der gesetzgeberischen Konzeption – wie bereits oben gesagt – das niedersächsische Pendant zum Bundes-Klimaschutzprogramm.

Es ist demnach für die Annahme einer möglichen SUP-Pflicht nicht erforderlich, über *konkrete* möglicherweise rahmensetzende Inhalte einer materiell der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG genügenden Klimaschutzstrategie zu spekulieren.

Im Übrigen ist aber auch konkret absehbar, dass die eine materiell rechtmäßige Klimaschutzstrategie möglicherweise Maßgaben enthält, die für die Genehmigung klimarelevanter Vorhaben nach Anhang I und II UVP-Richtlinie einen Rahmen im Sinne der Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL setzen. Denn hierfür genügt es bereits,

„dass der gesetzte Rahmen bloß abwägungsrelevant ist und hiervon bei Vorliegen entsprechender Gründe abgewichen werden darf“

(Schink, in: Schinck u.a., UVPG, 2018, § 35 UVPG, Rn. 11 m.w.N.).

Der EuGH folgt bei der Rahmensetzung einem grundsätzlich weiten Begriffsverständnis (vgl. EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – C-290/15, Rn. 49 ff.; Urteil vom 11. September 2012 – C-43/10, Rn. 95; Urteil vom 22. September 2011 – C-295/10, Slg. 2011, S I-8819 Rn. 37 ff.; dazu ausführlich Bunge NUR 2017, 447 (452 ff.)). Die Setzung eines vollständigen Rahmens ist nicht erforderlich (EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 – C-290/15, Rn. 47 f.).



Auch die Gesetzesbegründung in BT-Drucksache 18/9526, S. 34 weist daraufhin, dass es genügend ist, wenn die Festlegung des Plans im Rahmen einer Ermessens- oder Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen ist.

Angesichts dieser weiten Auslegung des Begriffs der Rahmensetzung einerseits und der materiellen Anforderung an die Klimaschutzstrategie andererseits, die zur Zielerreichung geeigneten Maßnahmen zu enthalten, erscheint nachgerade ausgeschlossen, dass durch die in der Klimaschutzstrategie enthaltenen Maßnahmen *keinerlei* Rahmensetzung für Vorhaben nach Anhang I und II der UVP-Richtlinie erfolgen wird.

Eine Rahmensetzung für Vorhaben nach Anhang I und II UVP-RL wird sich zum einen bereits aus den nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 NKlimaG in der Klimaschutzstrategie festzulegenden Zwischenzielen ergeben. Insoweit kann auf die Ausführungen zum Programmcharakter der Klimaschutzstrategie verwiesen werden (s.o. S. 11 f.). Die Zwischenziele nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 NKlimaG sind als zahlenmäßige Konkretisierung der Art. 20a GG bzw. Art. 6c Verf ND von allen Behörden bei der Genehmigung von Vorhaben mit Klima- und Energierelevanz in der Abwägung zu berücksichtigen.

Anhang I und II der UVP-RL enthalten gleich eine ganze Reihe von klima- und energie-relevanten Vorhaben, deren rahmensetzende Adressierung sowohl durch die Zwischenzielfestlegungen als auch durch die zu beschließenden Maßnahmen zur Erreichung der gesetzlichen Ziele naheliegt:

- Anhang I Nr. 20 UVP-RL: „Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr und mit einer Länge von mehr als 15 km“
- Anhang II Nr. 2 lit. d UVP-RL: „Tiefbohrungen, insbesondere: i) Bohrungen zur Gewinnung von Erdwärme“
- Anhang II Nr. 3 lit. a UVP-RL: „Anlagen der Industrie zur Erzeugung von Strom, Dampf und Warmwasser“
- Anhang II Nr. 3 lit. b UVP-RL: „Anlagen der Industrie zum Transport von Gas, Dampf und Warmwasser; Beförderung elektrischer Energie über Freileitungen“
- Anhang II Nr. 3 lit. h UVP-RL: „Anlagen zur hydroelektrischen Energieerzeugung“
- Anhang II Nr. 3 lit. i UVP-RL: „Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung (Windfarmen)“
- Anhang II Nr. 1 lit. c: „Wasserwirtschaftliche Projekte in der Landwirtschaft, einschließlich Bodenbe- und -entwässerungsprojekte“

- Anhang II Nr. 1 lit. d: „Erstaufforstungen und Abholzungen zum Zweck der Umwandlung in eine andere Bodennutzungsart“
- Anhang II Nr. 10 lit. b, „Städtebauprojekte, einschließlich der Errichtung von Einkaufszentren und Parkplätzen“
- Anhang II Nr. 10 lit. e: „Bau von Straßen“
- Anhang II Nr. 10 lit. c: „Bau von Eisenbahnstrecken“ und Anhang II Nr. 10 lit. h „Straßenbahnen, Stadtschnellbahnen in Hochlage, Untergrundbahnen, Hängebahnen oder ähnliche Bahnen besonderer Bauart, die ausschließlich oder vorwiegend der Personenbeförderung dienen“.

Im Übrigen entspricht die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei derartigen Klimakonzepten entspricht im Übrigen auch der Praxis in anderen Bundesländern. Nach dem integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes Baden-Württemberg wurde auch dort eine Strategische Umweltprüfung vorgenommen, siehe Seite 143.

### **(3) Mögliche SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 1, Abs 4 SUP-RL**

Auch nach Art. 3 Abs. 1, Abs 4 SUP-RL ist die Klimaschutzstrategie möglicherweise SUP-pflichtig.

Die Klimaschutzstrategie ist in ihrer Reichweite nicht auf Vorhaben nach Anhang I und II UVP-RL begrenzt. Auch eine Rahmensetzung für andere Vorhaben als die in Anhang I und II UVP-RL genannten Projekte durch die Klimaschutzstrategie ist daher jedenfalls möglich.

Die Klimaschutzstrategie hat außerdem erhebliche Umweltauswirkungen. Erfasst sind dabei einerseits auch Pläne mit positiven Umweltauswirkungen (EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019 – C-43/18, Rn. 41). Im Übrigen hat die Klimaschutzstrategie in dem Maße, indem sie klimaschützende Maßnahmen unterlässt, auch erhebliche negative Umweltauswirkungen in Gestalt des fortschreitenden Klimawandels.

**cc. Besondere Zulässigkeitserfordernisse nach § 2 Abs. 1 UmwRG****(1) § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG**

Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG liegen vor. Demnach muss die Vereinigung geltend machen, dass die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht. Der Kläger macht geltend, dass die unterlassene Verabschiedung einer prognostisch zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzstrategie gegen § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG verstößt.

**(2) § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG**

Auch die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG sind gegeben. Das Unterlassen der Verabschiedung einer zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzstrategie berührt den Kläger in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes.

**(3) § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG**

Schließlich liegt auch das besondere Zulässigkeitserfordernis des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG vor.

Hiernach setzt die Klagebefugnis einer Umweltvereinigung voraus, dass diese im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

Das BVerwG hat bereits zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 lit. a UmwRG entschieden (BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 – 7 C 5.18 – juris Rn. 24), dass bei Zulassungsentscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, bei denen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und damit die Beteiligungsberechtigung von einer Vorprüfung des Einzelfalles abhängt, auf der Zulässigkeitssebene die Möglichkeit

einer Beteiligungsberechtigung zur Begründung der Klagebefugnis genügt und diese Erwägung auf das Beteiligungserfordernis in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG übertragen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19 –, BVerwGE 168, 20-39, Rn. 23).

Dies ist auf diesen Fall übertragbar.

Auch vorliegend ist ausreichend, dass aus der möglichen SUP-Pflicht gemäß § 42 Abs. 1 UVPG i. V. m. § 18 Abs. 1 UVPG die Möglichkeit einer Beteiligungsberechtigung i. S. d. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG folgt.

### **b. Völkerrechtsfreundliche Auslegung**

Dem Kläger im Rahmen einer Auslegung der §§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, Abs. 4 SUP-RL die Klagebefugnis zu eröffnen, ist zudem durch das Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung vorgegeben.

Die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes verpflichtet alle staatlichen Organe die Gesetze im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszulegen und anzuwenden, selbst wenn sie zeitlich später erlassen worden sind als ein geltender völkerrechtlicher Vertrag (BVerfGE 74, 358, 370; Jarass/Pieroth, 16. Aufl. 2020, GG, Art. 25 Rn. 6; Landmann/Rohmer, UmweltR, Umweltverfassungsrecht, 1. Umweltvölkerrecht Rn. 35 f., beck-online).

Diese Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Rechts ist durch das BVerfG weiter dahingehend konkretisiert worden, dass im Rahmen geltender methodischer Grundsätze von mehreren möglichen Auslegungen eines Gesetzes grundsätzlich eine völkerrechtsfreundliche Auslegung zu wählen ist (vgl. NJW 2016, 1295 Rn. 71, beck-online m.w.N.). Denn es ist grundsätzlich nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will (vgl. BVerfGE 74, 358 [370] = NJW 1987, 2427; BVerfGK 10, 116 [123] = NVwZ-RR 2007, 266).

Eine völkerrechtsfreundliche Auslegung scheidet nur aus, wenn Gesetzes- oder Verfassungsrecht eindeutig entgegensteht und sie daher methodisch nicht zu vertreten ist (vgl. BVerfG, NJW 2016, 1295 Rn. 72, beck-online; BVerfGE 111, 307 [329] = NJW 2004, 3407; vgl. auch Ismer/Baur, IStR 2014, 421 [425 f.]).

Mit diesen aus dem Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung folgenden Maßgaben wäre es nicht vereinbar, den Begriff des Programms und die Anforderungen an eine mögliche SUP-Pflicht im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG derart eng auszulegen, dass es dem Kläger als nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung im Ergebnis verwehrt wäre, die Erfüllung der Verpflichtung des Beklagten zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG gerichtlich überprüfen zu lassen.

Denn in der Versagung des klägerischen Zugangs zu den Gerichten läge ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK).

Hiernach stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Im vorliegenden Fall ergibt sich aus Art. 9 Abs. 3 AK die völkerrechtliche Pflicht der Bundesrepublik Deutschland, dem Kläger die gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen, ob das Unterlassen der Aufstellung einer prognostisch zur Zielerreichung geeigneten Klimaschutzstrategie durch den Beklagten die Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG verletzt. Denn der Kläger ist eine gemäß § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung und damit Mitglied der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK. Er begehrt die Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG und rügt damit in der Sache die Verletzung einer umweltbezogenen Bestimmung des innerstaatlichen Rechts im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK.

Eine Beschränkung der Anfechtungsgegenstände des Art. 9 Abs. 3 AK über die dort bereits vorgenommene Begrenzung auf solche Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen, hinaus, ist mit dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK unvereinbar und daher völkerrechtswidrig (vgl. Schlussanträge der Generalanwältin, C-664/15, Rn. 71 ff.; Aarhus Implementation Guide, S. 198; so auch EuG, Urteil vom 14.6.2012 – Rs. T-396/09, Rn. 60 ff., 69; im Rechtsmittelverfahren EuGH, C-401/12 P u. C-403/12 P, das aus anderen Gründen zur Aufhebung des Urteils führte, wurde die Auslegung des Inhalts des Art. 9 Abs. 3 AK nicht beanstandet). Art. 9 Abs. 3 AK sieht nicht vor, dass Pläne und Programme nur dann durch einen Umweltverband beklagt bzw. eingefordert werden können, wenn eine Pflicht

zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann. Dies ist eine deutsche Erfindung, die keine Grundlage in der Konvention hat. Die Umsetzung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG wird in der Rechtsliteratur daher auch „halbherzig und zurückhaltend“ bezeichnet (Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP/UmwRG, 2018, § 1 UmwRG, Rn. 21).

Das Gericht muss daher aufgrund des Gebotes der völkerrechtsfreundlichen Auslegung § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nach Möglichkeit so interpretieren, dass dem Kläger vorliegend die gerichtliche Überprüfung der Verletzung der Pflicht zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie ermöglicht wird. Nur so kann ein Völkerrechtsverstoß im konkreten Fall vermieden werden. Eine dahingehende Auslegung ist nicht nur methodisch möglich, insbesondere mit dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, Abs. 4 SUP-RL vereinbar, sondern vielmehr überzeugend und naheliegend.

### **c. Unionsrechtskonforme Rechtsanwendung**

Auch das Unionsrecht fordert, dem Kläger den Zugang zur gerichtlichen Überprüfung der Erfüllung der Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie zu eröffnen.

Diese unionsrechtliche Pflicht entspricht im Ausgangspunkt der bereits völkerrechtlich gebotenen Auslegung (dazu aa.), geht aber insofern darüber hinaus, als das nationale Recht unangewendet bleiben muss, wenn es der Klagebefugnis entgegensteht (dazu bb.)

#### **aa. Pflicht zur Auslegung in Übereinstimmung mit Art. 9 Abs. 3 AK („Slowakischer Braunbär I“)**

Auch das Unionsrecht verpflichtet das nationale Gericht, bei einer Klage auf Beschluss eines Programms den Begriff des Programms und die Anforderungen an eine mögliche SUP-Pflicht im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nicht derart eng auszulegen, dass es dem Kläger als nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung im Ergebnis verwehrt wäre, die Erfüllung der Verpflichtung des Beklagten zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG gerichtlich überprüfen zu lassen.

### **(1) Inhalt der Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“**

Nach dem Urteil des EuGH in der Sache „Slowakischer Braunbär I“ (EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Slowakischer Braunbär I) ist der Gewährleistungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK als Bestandteil der Unionsrechtsordnung bei der Auslegung der für den Zugang zum Gericht maßgeblichen Verfahrensvorschriften, hier also bei den die Klagebefugnis regelnden § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, Abs. 4 SUP-RL, zu berücksichtigen.

Da die Vorschrift auf die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes abzielt, hat ein nationales Gericht das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen.

### **(2) Voraussetzung der unionsrechtlichen Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK**

Voraussetzung für die (mittelbare) Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK als Bestandteil des Unionsrechts im Sinne der Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ ist, dass der Streitgegenstand unionsrechtlicher Art.

Ein Streitgegenstand ist unionsrechtlicher Art und Art. 9 Abs. 3 AK findet als Auslegungsmaxime Anwendung, wenn die Union ihre Zuständigkeiten in dem speziellen Bereich, zu dem Art. 9 Abs. 3 AK gehört, ausgeübt und Vorschriften über die Erfüllung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen erlassen hat (a.a.O. Rn. 33).

Zwar hat die Union bislang keine expliziten Vorgaben zum Zugang zu behördlichen oder gerichtlichen Verfahren auf Ebene der Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK gemacht. Der Kommissionsvorschlag für eine Klagerechtsrichtlinie zur Umsetzung der Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK auf mitgliedstaatlicher Ebene wurde aufgrund von Widerständen in einigen Mitgliedsstaaten zurückgezogen. Die Verordnung 1367/2006 setzt die Verpflichtung des Art. 9 Abs. 3 AK lediglich für den Rechtsschutz gegen Organe und Einrichtungen der Union um.

Das Fehlen derartiger sekundärrechtlicher unionsrechtlicher Vorgaben zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK ist aber für die Anwendbarkeit des Unionsrechts nicht entscheidend (vgl. a.a.O. Rn. 41). Denn auch eine Frage, zu der noch keine Rechtsvorschriften der Union ergangen sind, unterliegt dem Unionsrecht, wenn sie in einem Übereinkommen geregelt wird, die von der Union und ihren Mitgliedstaaten geschlossen wurden, und einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft (a.a.O. Rn. 36 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2004, Kommission/Frankreich, C-239/03, Slg. 2004, I-9325, Randnrn. 29 bis 31). Dahinter steht die Erwägung, dass in einer Situation, in der eine Vorschrift sowohl auf Sachverhalte, die dem innerstaatlichen Recht unterliegen, als auch auf Sachverhalte, die dem Unionsrecht unterliegen, Anwendung finden kann, ein klares Interesse der Union daran besteht, dass diese Vorschrift unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden soll, einheitlich ausgelegt wird, um in der Zukunft voneinander abweichende Auslegungen zu verhindern (a.a.O. Rn. 42 mit Verweis auf Urteile vom 17. Juli 1997, Giloy, C-130/95, Slg. 1997, I-4291, Randnr. 28, und vom 16. Juni 1998, Hermès, C-53/96, Slg. 1998, I-3603, Randnr. 32).

### **(3) Subsumtion**

Nach diesen Maßgaben ist der Streitgegenstand unionsrechtlicher Art.

Es geht in dieser Verwaltungsstreitsache um die Frage, ob der Kläger klagebefugt bezüglich der Erfüllung der Verpflichtung des Beklagten aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG zur Verabschiedung einer Klimaschutzstrategie ist.

Mithin geht es um die gerichtliche Überprüfung des behördlichen Unterlassens einer umweltbezogenen Verpflichtung. Diese Frage ist ohne Weiteres Gegenstand der von Union und Mitgliedsstaaten ratifizierten Regelung in Art. 9 Abs. 3 AK.

Zudem betrifft die Frage eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung und damit einen Bereich, der besonders weitgehend vom Unionsrecht umfasst ist.

Primärrechtlich ist die Bekämpfung des Klimawandels als Teil der gemeinsamen Umweltpolitik in Art. 191 Abs. 1, 4. Spiegelstrich AEUV verankert. Klimaschützende Kompetenzen übt die Union zudem im Rahmen ihres Energiekompetenztitel des Art. 194 AEUV, hier insbesondere Abs. 1 lit. c, aus. Gemäß Art. 37 GRCh müssen zudem ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung in die Politiken der Union einbezogen werden.



Am 29. Juli 2021 ist das „Europäische Klimagesetz (EU-KG)“ (Verordnung 2021/1119) als Teil des sogenannten europäischen „Green Deals“ in Kraft getreten. Die verbindlichen Klimaziele der Union wurden darin deutlich verschärft. Gemäß Art. 2 Abs. 1 EU-KG soll die EU bis zum Jahr 2050 klimaneutral sein. Für den Zeitraum nach 2050 werden negative Emissionen angestrebt. Als verbindliches Klimazwischenziel sollen gemäß Art. 4 Abs. 1 EU-KG bis zum Jahr 2030 die Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der Union um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 gesenkt werden.

Als wichtiges Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen hat die Union bereits mit der Richtlinie 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie) ein europäisches System für den Handel mit Emissionsrechten für den Sektor Energie und Industrie geschaffen, das durch die Änderungsrichtlinie 2009/29/EG und die Richtlinie (EU) 2018/410 geändert bzw. angepasst wurde.

In den nicht den Emissionshandel unterfallenden Bereichen, insbesondere Gebäude und Verkehr, teilt die Union die Reduktionslast zur Erreichung der unionsweiten Klimaziele auf die Mitgliedsstaaten durch verbindliche Emissionsbudgets auf. Diese Aufteilung der Reduktionslasten nahm für den Zeitraum 2013-2020 die Lastenteilungs-Entscheidung Nr. 406/2009/EG vor. Für die Jahre 2021 bis 2030 schreibt die Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842 den einzelnen Mitgliedsstaaten verbindliche Reduktionsziele vor. Für die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I der Klimaschutzverordnung verpflichtet, bis 2030 seine in den Lastenteilungsbereich fallenden Treibhausgasemissionen um 38 % gegenüber 2005 zu reduzieren. Dieser Zielwert ist allerdings noch am überholten Klimaschutzzwischenziel der Union einer Reduktion von 40 % der Treibhausgase bis 2030 ausgerichtet. Zur Erreichung des im EU-KG normierten Ziels, die Treibhausgasemissionen unionsweit im Jahr 2030 um 55% gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren, hat die Kommission daher am 14.07.2021 eine Änderung der Verordnung vorgeschlagen.<sup>2</sup> Demnach muss Deutschland seine Treibhausgasemissionen im Lastenteilungsbereich bis 2030 um 50% gegenüber dem Jahr 2005 reduzieren.

Insgesamt sind die sekundärrechtlichen Aktivitäten der Union auf dem Gebiet des Klimaschutzes derart umfangreich, dass eine vollständige Aufzählung den hier vorgegebenen Rahmen sprengen würde (vgl. für eine Übersicht *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Auflage 2021, S. 494 Rn. 12 ff.). Angesichts der Fülle klimaschützender Sekundärrechtsakte

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0555&from=EN>.

werden daher lediglich beispielhaft die Governance-Verordnung (EU) 2018/1999, die die Mitgliedsstaaten zur Aufstellung integrierter nationaler Energie- und Klimapläne verpflichtet, die Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU, zuletzt geändert durch RL (EU) 2018/2002, die Gebäudeeffizienzrichtlinie 2010/31/EU, die Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer Straßenfahrzeuge und zur Unterstützung einer emissionsarmen Mobilität, die Richtlinien 2009/28/EG und (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie die LULUCF-Verordnung (EU) 2018/841 genannt.

Weitere klimaschützende Regelungen der Union betreffen Produkte, die Errichtung eines Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes sowie die Luftreinhaltung (vgl. *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Auflage 2021, S. 503 ff.).

Das Klimaschutzrecht ist somit durch primärrechtliche Regeln, einen umfassenden sekundärrechtlichen Governance- und Zielsetzungsrahmen und zahlreiche sekundäre Umsetzungsrechtsakte in allen relevanten Sektoren unionsrechtlich durchwirkt. Es gibt wohl keinen anderen Bereich, in dem die Union in den letzten zwanzig Jahren eine derart dynamische Rechtsetzungstätigkeit entfaltet hat.

Nach alledem kann an der Feststellung, dass die streitgegenständliche Frage mit dem Klimaschutz einen Bereich betrifft, der weitgehend durch Unionsrecht erfasst ist, kein vernünftiger Zweifel bestehen.

Damit erstreckt sich die unionsrechtliche Verpflichtung aus Art. 9 Abs. 3 AK auf den vorliegenden Sachverhalt und verpflichtet zur Auslegung im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK.

#### **bb. Vorsorglich: Pflicht zur Nichtanwendung des Erfordernisses einer möglichen SUP-Pflicht („Protect“-Entscheidung)**

Sollte sich das Obergericht gehindert sehen, im Rahmen der Auslegung der § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG i.V.m. Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, Abs. 4 SUP-RL die Möglichkeit einer SUP-Pflicht bei der Aufstellung der Klimaschutzstrategie und damit die Klagebefugnis des Klägers zu bejahen, müsste es den Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen, um dem Kläger den Zugang zur gerichtlichen Überprüfung zu eröffnen.

## (1) Inhalt der „Protect“-Entscheidung

In der „Protect“-Entscheidung (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664-15, Rn. 45 ff.) stellt der EuGH in Fortführung der Rechtsprechung in der Sache „Slowakischer Bär I“ fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 GRCh die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, verpflichtet.

Die praktische Wirksamkeit des in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehenen Rechts, einen Rechtsbehelf einzulegen, würde ausgehöhlt, wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmte Kategorien der „Mitglieder der Öffentlichkeit“, erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 AK erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde (a.a.O. Rn. 46).

Umweltorganisationen darf durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des Allgemeininteresses ist (a.a.O. Rn. 47 mit Verweis auf EuGH, Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 46).

Der Ausdruck „etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“ in Art. 9 Abs. 3 AK bedeutet zwar, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Bestimmung einen Gestaltungsspielraum behalten. Kriterien, die derart streng sind, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten, sind aber nicht zulässig (a.a.O. Rn. 48).

Nach diesen Maßgaben muss der Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, unangewendet bleiben, wenn andernfalls dem Kläger die gerichtliche Überprüfung der Erfüllung des § 4 Abs. 1 NKlimaG verwehrt bliebe.

Das Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht führt dazu, dass es *allen* Mitgliedern der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK verwehrt ist, derartige gegen Umweltrecht verstoßende Handlungen und Unterlassungen anzufechten, bei denen eine SUP-Pflicht

ausgeschlossen ist. Die Bestimmung wirkt wie ein „Kriterium“ im Sinne des Art. 9 Abs. 3 AK, das derart streng ist, dass es jeder Umweltorganisationen praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten.

Umweltorganisationen wird durch das Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht die Möglichkeit genommen, die Beachtung auch solcher aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangener Pflichten zum Plan- bzw. Programmerrlass gerichtlich überprüfen zu lassen, bei denen die Möglichkeit einer SUP-Pflicht nicht besteht.

Dies ist auch mit dem Sinn und Zweck der Aarhus-Konvention unvereinbar, die Durchsetzung des Umweltrechts mithilfe eines weiten Zugangs der Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen zu fördern (vgl. 18. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention). Denn umweltrechtliche Vorschriften sind in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet. Die Durchsetzung solcher Rechtsvorschriften zum Schutz des Allgemeininteresses ist nach der Konzeption der Aarhus-Konvention gerade Aufgabe der Umweltorganisationen. Denn wenn sie nicht klagen können, kann es (meistens) niemand.

Könnten selbst Umweltorganisationen umweltrechtliche Pflichten zum Plan- oder Programmerrlass, bei denen keine Möglichkeit der SUP-Pflicht besteht, nicht gerichtlich überprüfen lassen, würde das dazu führen, dass diese Pflichten de facto lediglich pseudo-verbindlichen Charakter hätten. Verstöße blieben mangels gerichtlicher Überprüfung stets folgenlos. Rechtliche Vorschriften würden auf diese Weise zu bloßen politischen Absichtserklärungen verkommen.

Erklärtermaßen möchte der Beklagte nicht, dass das NKlimaG lediglich eine solche unverbindliche politische Absichtserklärung darstellt. In der Gesetzesbegründung zum Entwurf der Regierungsfractionen zum NKlimaG heißt es (S. 6, [https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_05000/04501-05000/18-04839.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04501-05000/18-04839.pdf)):

„Da Treibhausgase zwar lokal entstehen, aber global und kumuliert wirken, sind hierzu Anstrengungen auf allen politischen Ebenen notwendig: auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. (...)“

Auch Niedersachsen als wichtiges Industrie- und Energieland muss seinen Beitrag leisten. Aus diesem Grund werden im Rahmen dieses Artikelgesetzes einerseits die Niedersächsische Verfassung um eine Staatszielbestimmung zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung ergänzt und andererseits auf einfachgesetzlicher Ebene mit dem Niedersächsischen Klimagesetz Ziele zur Reduktion der Treibhausgasemissionen in Niedersachsen und zum Schutz und Aufbau von Kohlenstoffspeichern festgelegt.

Für Niedersachsen fehlen bisher sowohl rechtsverbindliche Klimaschutzziele als auch verbindliche Instrumente zur Erarbeitung und Überprüfung der zum Schutz des Klimas notwendigen Maßnahmen. Die Verbindlichkeit von Klimaschutzziele und eine kontinuierliche Erarbeitung und Evaluation von auch wirtschafts- und sozialverträglichen Maßnahmen, sind jedoch wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der im Gesetz statuierten Klimaziele. Gleichzeitig erhöht die gesetzliche Festlegung von Zielen die Transparenz, die Rechts- und Planungssicherheit und Berechenbarkeit für alle Beteiligten. Damit ist die Notwendigkeit gegeben, mit diesem Gesetzentwurf landesrechtliche Regelungen zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu treffen.“

Schon nach der Gesetzesbegründung ist das NKlimaG daher keine unverbindliche „politische Prosa“, sondern ein tatsächlich wie verfassungsrechtlich unverzichtbarer Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels mit rechtlicher Bindungswirkung.

Der aufgrund der Formulierung „etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien“ in Art. 9 Abs. 3 AK eröffnete mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum bei der Regelung der Klagebefugnis ist durch § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG überschritten. Nach dem klaren Wortlaut bezieht sich die Berechtigung zur Kriterienfestlegung nur auf „die Mitglieder der Öffentlichkeit“ im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK bezieht, nicht aber auf die „vorgenommenen Handlungen oder begangenen Unterlassungen“ (siehe bereits oben S. 15 mit Verweis auf EuG, Urteil vom 14.6.2012 – Rs. T-396/09, Rn. 60 ff., 69, Schlussanträge der Generalanwältin, C-664/15, Rn. 71 ff.; Aarhus Implementation Guide, S. 198). Ein Gestaltungsspielraum ist den Mitgliedsstaaten im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK mithin nur bezüglich des Kreises der Anfechtungsberechtigten eröffnet, nicht aber hinsichtlich der Anfechtungsgegenstände.

Nach alledem ist dem Kläger gemäß Art. 47 GRCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK der Zugang zur gerichtlichen Überprüfung einer Verletzung des § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG zu eröffnen. Wenn das Oberverwaltungsgericht sich gehindert sehen sollte, dieses Ergebnis konstruktiv im Wege der Auslegung über § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG (entsprechend) oder § 42 Abs. 2, 2. HS VwGO zu erreichen, muss er das Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht unangewendet lassen.

## **(2) Voraussetzungen der Anwendbarkeit von Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK**

Voraussetzung der Anwendbarkeit des Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK im Sinne der „Protect“-Entscheidung ist gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh, dass der Mitgliedstaat Recht der Union durchführt.

### **(3) Subsumtion**

Es liegt eine Durchführung von Unionsrecht gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh vor, sodass Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK im Sinne der „Protect“-Entscheidung anwendbar ist.

#### **(a) Durchführung von Unionsrecht durch nationales Verfahrensrecht**

In der Sache „Protect“ stellt der EuGH fest, dass ein Mitgliedstaat im Sinne von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh Recht der Union durchführt, wenn er verfahrensrechtliche Vorschriften erlässt, die auf Rechtsbehelfe gem. Art. 9 Abs. 3 AK anwendbar sind, die auf die Geltendmachung von Rechten einer Umweltorganisation aus Art. 4 der Richtlinie 2000/60 gerichtet sind, um Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf ihre sich aus diesem Artikel ergebenden Verpflichtungen überprüfen zu lassen.

Diese Feststellung lässt sich für den hier zu entscheidenden Fall dahingehend abstrahieren, dass ein Mitgliedsstaat im Sinne von Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh Recht der Union durchführt, wenn er verfahrensrechtliche Vorschriften erlässt, die auf Rechtsbehelfe einer Umweltorganisation gem. Art. 9 Abs. 3 AK anwendbar sind, die auf die Geltendmachung von Verstößen gegen umweltrechtliche Verpflichtungen in einem weitgehend von Unionsrecht erfassten Bereich gerichtet sind, um Unterlassungen der zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf diese Verpflichtungen überprüfen zu lassen.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ist eine verfahrensrechtliche Vorschrift, die auf Rechtsbehelfe gemäß Art. 9 Abs. 3 AK anwendbar ist. Der Rechtsbehelf, nämlich die streitgegenständliche Klage, ist auf die Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 NKlimaG gerichtet. Es handelt sich hierbei – wie oben dargestellt – um eine Verpflichtung in einem weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich.

Eine Durchführung von Unionsrecht liegt somit vor. Art. 47 GRCh ist über gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 anwendbar.

Die an die „Durchführung des Rechts der Union“ gestellten Anforderungen in der Protect-Entscheidung entsprechen damit den Voraussetzungen, die der EuGH im Urteil „Slowakischer Bär I“ an die Feststellung des unionsrechtlichen Charakters des Streitgegenstands gestellt hat. Dies ist auch folgerichtig. Denn der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh ist deckungsgleich mit dem Anwendungsbereich des Unionsrechts. Denn eine Durchführung von Unionsrecht liegt „in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen“ vor (vgl. Jarass GRCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 51 Rn. 23 m. w. N.). Nach den Feststellungen des EuGH im Urteil „Slowakischer Bär I“ ist die vorliegende Fallgestaltung unionsrechtlicher Art, weil die Klagebefugnis bezüglich einer klimaschutzrechtlichen Verpflichtung von Art. 9 Abs. 3 AK erfasst ist und mit dem Klimaschutz einen weitgehend vom Unionsrecht erfassten Bereich betrifft. Daraus folgt, dass eine nationale Regelung wie § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, die eben diese Frage der Klagebefugnis regelt, eine „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh darstellt.

Eine Durchführung des Unionsrechts nach dem EuGH liegt also bereits durch die in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG erfolgte umweltprozessrechtliche Durchführung der Verpflichtung des Art. 9 Abs. 3 AK als Bestandteil des Unionsrechts vor. Auf die Frage, ob die Erfüllung der Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG *für sich genommen* materiell-rechtlich als Durchführung des Unionsrechts zu qualifizieren ist, kommt es daher gar nicht an. Es reicht im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK bezüglich des materiellen Streitgegenstandes aus, dass § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG als klimaschutzrechtliche Verpflichtung Teil eines Bereiches ist, der weitgehend von Unionsrecht erfasst ist.

### **(b) Vorsorglich: Materiell-rechtliche Durchführung des Unionsrechts**

Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass auch die Pflicht zum Beschluss einer Klimaschutzstrategie aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG eine „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh darstellt. Der Streitgegenstand fällt mithin auch nach materiell-rechtlicher Betrachtungsweise in den Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta.

Ob eine nationale Maßnahme der Durchführung des Rechts der Union dient, hängt nach der Rechtsprechung des EuGH davon ab, „ob mit der fraglichen nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden

Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann“ (vgl. Calliess/Ruffert/Kingreen, 6. Aufl. 2022, EU-GRCharta Art. 51 Rn. 8 m. w. N.). Die „Durchführung des Rechts der Union“ setzt einen Zusammenhang zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme voraus, „der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“ (ebd.).

Nach diesen Maßgaben stellt die Verpflichtung zur Aufstellung der Klimaschutzstrategie aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG eine Durchführung des Rechts der Union dar.

Die Aufstellung der Klimaschutzstrategie bezweckt eine Durchführung von Bestimmungen des Unionsrechts. Gemäß § 1 S. 1 NKlimaG ist Zweck des Gesetzes, in Niedersachsen die Erbringung eines angemessenen und wirksamen Beitrages zur Erreichung der internationalen, *europäischen* und nationalen Klimaschutzziele zu gewährleisten.

In der Gesetzesbegründung werden zudem die damals geltenden europäischen Klimaziele ausdrücklich in Bezug genommen.<sup>3</sup> Die Bedeutung der europäischen Klimaschutzziele und -vorgaben hebt die Gesetzesbegründung nochmals hervor:

„Das Gesetz trägt zur Einhaltung der europäischen Zielvorgaben für die Bundesrepublik Deutschland bei, die das internationale Ziel rechtsverbindlich umsetzen.“<sup>4</sup>

Die im NKlimaG definierten Ziele (§ 3 NKlimaG) und die zu ihrer Erreichung aufzustellende Klimaschutzstrategie (§ 4 Abs. 1 NKlimaG) bezwecken demnach die Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben. Sie dienen insbesondere der Erreichung der Ziele in Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes (Verordnung 2021/1119) und der Einhaltung der zur Erreichung der unionsweiten Ziele erlassenen verbindlichen mitgliedstaatlichen Reduktionsvorgaben in der Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842 (vgl. auch Posser, in: Frenz, Klimaschutzrecht, § 9 KSG, Rn. 3: „Klimaschutzprogramme sind ein zentrales Instrument der Einhaltung der in der europäischen Klimaschutzverordnung festgelegten nationalen Jahresbudgets im Zeitraum 2021 bis 2030, auch wenn in der Klimaschutzverordnung eine Aufstellung solcher Programme nicht explizit gefordert wird“).

---

<sup>3</sup> [https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_05000/04501-05000/18-04839.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04501-05000/18-04839.pdf), S. 6

<sup>4</sup> a.a.O., S. 9



Das NKlimaG und damit die Klimaschutzstrategie bezwecken auch nicht die Erreichung „anderer als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele“. Zwar nimmt § 1 S. 1 NKlimaG neben den europäischen Klimazielen auch auf internationale und nationale Klimaschutzziele Bezug. Auch diese Ziele sind aber Bestandteil des Unionsrechts bzw. unterfallen dem Unionsrecht. Die Union hat ihrerseits das 2015 verabschiedete Übereinkommen von Paris ratifiziert. Es ist damit gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV Bestandteil der Unionsrechtsordnung geworden. Wenn die Klimaschutzstrategie somit einen Beitrag zu den internationalen Klimazielen leistet, bezweckt sie zugleich die Erfüllung unionsrechtlicher Pflichten. Auch die nationalen Klimaziele sind europarechtlich durch das europäische Klimagesetz und insbesondere die europäische Klimaschutzverordnung maßgeblich beeinflusst (vgl. Art. 1 S. 1 KSG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie *die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten.*“) Die Bezugnahme auf die nationalen Klimaziele in § 1 S. 1 NKlimaG enthält somit zugleich einen Bezug auf europäische Zielvorgaben. Es handelt sich daher nicht um „andere“ Ziele im Sinne der Rechtsprechung des EuGH.

Ferner existieren mit dem Europäischen Klimagesetz und der Klimaschutzverordnung sekundärrechtliche Regelungen des Unionsrechts, die für den Bereich des Klimaschutzes spezifisch sind und ihn beeinflussen. Gemäß Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Klimagesetzes treffen die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele der Union. Diese sekundärrechtlichen Regelungen dienen der Verwirklichung der primärrechtlichen umweltpolitischen Ziele der Union in Art. 191 Abs. 1 AEUV und der Schutzniveaunklausel in Art. 191 Abs. 2 S. 2 Var. 2 AEUV. Gemäß Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Sie unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV).

Diese unionsrechtliche Pflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Klimagesetzes und Art. 4 Abs. 3 EUV zur Ergreifung aller geeigneten und notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der unionsrechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen im Kli-

Klimaschutz trifft alle Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten und damit im föderalen Bundestaat insbesondere auch die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit (vgl. *Schill/Krenn*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Band I, 74. EL, September 2021, Art. 4 EUV, Rn. 70). Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass in der Bundesrepublik Deutschland auch die Länder insbesondere durch Art. 20a GG zum Klimaschutz verpflichtet sind (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16). Auch das Prinzip der Bundestreue verpflichtet die Länder im Bundesstaat zur Ergreifung geeigneter Klimaschutzmaßnahmen. Denn die Klimaschutzziele des Bundes sind ohne Durchführungsmaßnahmen und eigene Gesetzgebung in den Bundesländern gar nicht zu erreichen (ebd. mit Verweis auf *Wickel*, ZUR 2021, 332 <337>; *Köck/Kohlrausch*, ZUR 2021, 610 ff.). Da die bundesrechtlichen Klimaschutzziele maßgeblich aus den europäischen Vorgaben des Europäischen Klimaschutzgesetzes und der Europäischen Klimaschutzverordnung abgeleitet sind, folgt aus diesen Feststellungen, dass die verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzanstrengungen der Länder auch für die Erreichung der unionsrechtlichen Klimaschutzziele unverzichtbar sind. Damit sind sie nicht nur bundesrechtlich geboten, sondern auch unionsrechtlich gefordert. Das Europäische Klimagesetz und die Klimaschutzverordnung sowie Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 191 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 Var. 2 AEUV stellen demnach nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder spezifische Regelungen des sekundären und primären Unionsrechts dar, die die Pflicht zur Ergreifung von Klimaschutzmaßnahmen auf Landesebene beeinflussen. Dies betrifft insbesondere auch die streitgegenständliche Pflicht zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie nach § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG.

Schließlich besteht zwischen den dargestellten sekundärrechtlichen und primärrechtlichen Unionsregelungen und der Verpflichtung zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG ein Zusammenhang, „der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“. Es handelt sich bei den genannten unionsrechtlichen Regelungen und der Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG schon gar nicht um nur „benachbarte“ Sachbereiche, sondern um denselben Sachbereich. Dementsprechend kann die Aufstellung der Klimaschutzstrategie keine lediglich mittelbaren Auswirkungen auf „den anderen“ Sachbereich haben. Die Aufstellung der Klimaschutzstrategie ist vielmehr final auf die Einhaltung und Erreichung der genannten sekundär- und primärrechtlichen Klimaschutzregelungen und -ziele der Union gerichtet.

Eine „Durchführung von Unionsrecht“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh durch § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG erfordert nicht, dass eine landesrechtliche Klimaschutzstrategie explizit europarechtlich vorgegeben ist.

Der EuGH, der zur Auslegung des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh berufen ist, hat bereits mehrfach festgestellt, dass eine Durchführung von Unionsrecht auch in Fällen vorliegt, in denen eine bestimmte nationale Regelung zwar nicht ausdrücklich sekundärrechtlich vorgegeben ist, die betreffende nationale Regelung aber eine geeignete Maßnahme zur Umsetzung oder Erreichung sekundärrechtlich festgelegter Vorgaben oder Ziele darstellt. Dabei ist nicht einmal erforderlich, dass die nationale Regelung auf die Umsetzung oder Erreichung der Unionsvorgaben Bezug nimmt.

In diesem Sinne entschied der EuGH etwa in der Sache „Berlioz Investment Fund“ (EuGH, Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund, C 682/15). In dem der Vorlagefrage zugrundeliegenden Fall richtete die französische Finanzverwaltung ein u.a. auf die RL 2011/16 (EU-Amtshilferichtlinie) gestütztes Informationsersuchen an die luxemburgische Finanzverwaltung zur Weitergabe von steuerrelevanten Informationen der luxemburgischen Aktiengesellschaft „Berlioz Investment Fund“ (Berlioz). Darauf fragte die luxemburgische Finanzverwaltung die erbetenen Angaben bei Berlioz ab. Da Berlioz die erbetene Auskunft aus Sicht der luxemburgischen Finanzverwaltung nur unvollständig erteilte, verhängte sie gegen Berlioz eine Geldbuße in Höhe von 250.000 Euro. Die Verhängung einer solchen Geldbuße war in der Richtlinie 2011/16 nicht vorgesehen, sondern beruhte ausschließlich auf nationalem Recht. Dieses nationale Recht war nicht zur Umsetzung der Richtlinie 2011/16 erlassen worden. Dennoch bejahte der EuGH die dahingehende Vorlagefrage, ob es sich bei der Verhängung der Geldbuße um eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh handele. Ausreichend war insofern, dass nach Art. 18 der Richtlinie 2011/16 die allgemeine Pflicht Art. 18 („Pflichten“) der Richtlinie 2011/16 die ihm zur Beschaffung von Informationen zur Verfügung stehenden Maßnahmen treffen soll und die Mitgliedstaaten nach Art. 22 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2011/16 alle notwendigen Maßnahmen treffen, um das reibungslose Funktionieren der in der Richtlinie festgelegten Regelungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sicherzustellen. Da es sich bei der Geldbuße um eine derartige wirksame Maßnahme im Sinne der RL 2011/16 handelte, sah sie der EuGH als Durchführung des Rechts der Union im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh an (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund, C 682/15, Rn. 33 ff.).

Nach diesen Grundsätzen kann bezüglich § 4 Abs. 1 NKlimaG nichts anderes gelten, zumal im Falle des NKlimaG – anders als in der Sache *Berlioz* – im Gesetzestext (§ 1 S. 1 NKlimaG) und in der Gesetzesbegründung sogar ausdrücklich auf die europarechtlichen Vorgaben Bezug genommen wird (s.o.). Bei der Aufstellung einer Klimaschutzstrategie handelt es sich, genau wie in der Sache *Berlioz* bei der Bußgeldverhängung, um eine wirksame Maßnahme zur Erreichung sekundärrechtlicher Unionsvorgaben – in diesem Fall der Vorgaben des Europäischen Klimagesetzes und der Klimaschutzverordnung.

Genau wie in der Sache *Berlioz* mit Art. 18 der Richtlinie und Art. 22 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2011/16 existiert auch im vorliegenden Fall mit Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Klimagesetzes eine generalklauselartige Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu Erreichung der sekundärrechtlichen Unionsziele zu treffen. Gemäß Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Klimagesetzes treffen die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene die notwendigen Maßnahmen, um die gemeinsame Verwirklichung des in Absatz 1 festgelegten Ziels der Klimaneutralität zu ermöglichen. Im Übrigen ergibt sich die Pflicht zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Erreichung der Ziele und Vorgaben des Europäischen Klimagesetzes und der Klimaschutzverordnung auch aus Art. 4 Abs. 3 EUV. Diese Pflichten treffen im föderalen Mitgliedstaat auch die Bundesländer.

Im gleichen Sinne entschied der EuGH in der Sache „*Fransson*“ (EuGH, Urteil vom 26.2.2013, C-617/10, *Åklagare/Hans Åkerberg Fransson*). Hier hatte der EuGH bezüglich eines Umsatzsteuerbetruges die Frage zu beantworten, ob das Verbot der Doppelbestrafung aus Art. 50 GRCh auch für das Verhältnis zwischen einer Kriminalstrafe und einer steuerrechtlichen Sanktion gilt. Zwar waren Kriminalstrafe und steuerrechtliche Sanktion aufgrund nationaler Regelungen ergangen, die sekundärrechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen waren und auch nicht zur Umsetzung europäischen Sekundärrechts erlassen wurden. Dennoch nahm der EuGH eine „unionsrechtlich geregelte Fallgestaltung“ und damit eine „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. S. 1 an, da die Mitgliedstaaten aufgrund der Art. 2, 250 Abs. 1 und 273 der Richtlinie 2006/112/EG i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV sowie nach Art. 325 AEUV verpflichtet sind, die Erhebung der Mehrwertsteuer zu gewährleisten und den Steuerbetrug zu bekämpfen und die streitgegenständlichen Sanktionen zumindest teilweise die Nichtabführung der Mehrwertsteuer betrafen und geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Pflichten aus den genannten Richtlinien darstellten (a.a.O. Rn. 16 ff.)

Vergleichbar urteilte der EuGH in der Sache „Florescu“ (EuGH, Urteil vom 13. Juni 2017 – C 258/14, Rn. 44 ff. – Florescu). Nach dem streitgegenständlichen rumänischen Gesetz wurde der gleichzeitige Bezug eines Ruhegehalts und eines Einkommens aus einer Tätigkeit bei öffentlichen Einrichtungen verboten. Diese gesetzliche Maßnahme war durch Unionsrecht nicht ausdrücklich vorgegeben. Das rumänische Gesetz sollte aber u.a. zur Umsetzung der Grundsatzvereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Rumänien nach deren Bedingungen sich Rumänien zu einer Senkung der Lohnsumme im öffentlichen Dienst und zur langfristigen Verbesserung der öffentlichen Finanzen zu einer Reform der maßgeblichen Parameter des Rentensystems. Der Zweck des nationalen Verbots eines Doppelbezugs von Ruhegehalt und Einkommen aus einer Tätigkeit bei einer öffentlichen Einrichtung, zur Verwirklichung der allgemein gehaltenen Vorgaben der Grundsatzvereinbarung beizutragen, genügte dem EuGH für die Annahme einer „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh. Ausdrücklich hält er fest (a.a.O. Rn. 48):

„Zwar räumt die Grundsatzvereinbarung Rumänien ein Ermessen bei der Wahl der Maßnahmen ein, mit denen die Erfüllung der genannten Verpflichtungen am besten erreicht werden kann. Doch ist, wenn ein Mitgliedstaat im Rahmen des Ermessens, das ihm durch einen Rechtsakt der Union gewährt worden ist, Maßnahmen ergreift, davon auszugehen, dass er das Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchführt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a., C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 65 bis 68).“

Dies ist auf den vorliegenden Fall übertragbar: Auch die Aufstellung einer Klimaschutzstrategie nach § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG erfolgt, insbesondere unter Berücksichtigung der ausdrücklichen Bezugnahme in § 1 S. 1 NKlimaG, im Rahmen des den Mitgliedstaaten durch Art. 2 Abs. 2 des Europäischen Klimagesetzes und Art. 4 Abs. 3 EUV eingeräumten Ermessens zur Ergreifung der notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung des Klimaziels aus Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes und zur Einhaltung der Vorgaben aus der Klimaschutzverordnung.

Art. 47 GRCh ist nach alledem gemäß Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh anwendbar.

#### **d. Zusammenfassung zur Klagebefugnis**

Der Kläger ist nach alledem klagebefugt.

Dies ergibt sich schon in entsprechender Anwendung des Wortlauts des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a, Abs. 4 SUP-Richtlinie. Die

abstrakte Möglichkeit einer SUP-Pflicht für die aufzustellende Klimaschutzstrategie ist gegeben und ausreichend.

Dieses Auslegungsergebnis gewährleistet die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 9 Abs. 3 AK.

Art. 9 Abs. 3 AK gebietet zudem auch als Bestandteil des Unionsrechts den Zugang zur gerichtlichen Überprüfung zu eröffnen. Dies ist im Rahmen der Auslegung möglich. Sollte das Oberverwaltungsgericht gleichwohl der Auffassung sein, dass die Auslegung des Erfordernisses einer möglichen SUP-Pflicht in einer Weise, die dem Kläger die Klagebefugnis eröffnet, methodisch ausgeschlossen ist, muss der entsprechende Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, unangewendet bleiben. Dies folgt aus Art. 47 GrCH i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK.

Sollte das Oberverwaltungsgericht Zweifel daran haben, ob die Rechtsprechung des EuGH im Sinne der Entscheidungen „Slowakischer Braunbär I“ und „Protect“ im vorliegenden Fall auf die Klagebefugnis des Klägers Anwendung findet, so regen wir an, dem EuGH folgende Fragen im Wege des

### **Vorabentscheidungsersuchens**

vorzulegen:

*1. Liegt eine unionsrechtliche Fallgestaltung vor, wenn eine anerkannte Umweltorganisation im Sinne des Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen eine öffentliche Stelle eines Mitgliedstaates auf Erfüllung einer aufgrund eines mitgliedstaatlichen Gesetzes bestehenden Pflicht zur Aufstellung eines Klimaschutzstrategie anstrengt, wenn dieses mitgliedstaatliche Gesetz (jedenfalls auch) der Einhaltung unionsrechtlicher Klimaschutzziele und -vorgaben dienen soll?*

*2. Bei Bejahung der ersten Frage: Ist Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus so auszulegen, dass einer anerkannten Umweltorganisation im Sinne des Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus die wirksame gerichtliche Überprüfung einer solchen Verpflichtung zu gewähren ist, wenn dies im Rahmen der Auslegung des nationalen Verfahrensrechts methodisch möglich ist?*

*3. Führt ein Mitgliedstaat Recht der Union im Sinne des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh durch, wenn er in der Konstellation, wie sie in der ersten Frage geschildert ist, verfahrensrechtliche Regelungen erlässt, welche die Klagebefugnis einer anerkannten Umweltorganisation im Sinne des Art. 2 Nr. 5 des Übereinkommens von Aarhus bezüglich der gerichtlichen Überprüfung der Verpflichtung zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie regeln?*

*4. Bei Bejahung der dritten Frage: Gebieten Art. 47 GRCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus nationales Verfahrensrecht unangewendet zu lassen, soweit es der Annahme einer Klagebefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung in der Konstellation, wie sie in der ersten Frage geschildert ist, entgegensteht?*

### **3. Bestimmtheit des Klageantrags**

Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt.

Für die Bestimmtheit eines Klageantrags ist angesichts des planerischen Gestaltungsspielraums der Exekutive die Angabe des Ziels ausreichend (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 54 f.).

Der Klageantrag wird diesen Anforderungen gerecht, weil er die durch die Planung zu erreichenden Klima- und Energieziele benennt.

### **4. Rechtsschutzbedürfnis**

Das Rechtsschutzbedürfnis ist gegeben.

Der Beklagte ist der vorgerichtlichen Aufforderung des Klägers, diejenigen Dokumente zu übermitteln, auf denen die Prognosen der Klimaschutzstrategie beruhen, nicht nachgekommen. Der Kläger muss daher davon ausgehen, dass keinerlei Prognosen vor der Verabschiedung der Klimaschutzstrategie angestellt wurden.

Das Rechtsschutzbedürfnis entfällt auch nicht dadurch, dass laut vorgerichtlicher Auskunft des Beklagten (vgl. Anlage K1) seit Mitte 2021 ein Gutachter-Konsortium des Leipziger Instituts für Energie und Prognos damit beauftragt ist, die klimapolitischen und konjunkturellen Wirkungen der Maßnahmen zu evaluieren, bei Bedarf zusätzliche Indikatoren zu entwickeln und ein Monitoringkonzept zu erstellen.

Denn der Beklagte teilt weder mit, wann mit den Ergebnissen dieser Evaluation zu rechnen ist („zu gegebener Zeit“), noch ob und auf welche Weise die Ergebnisse in die Aufstellung einer prognostisch zur Zielerreichung geeigneten eine veränderte Klimaschutzstrategie münden. Es handelt sich hierbei offenbar lediglich um einen informellen Prozess. Ohnehin kann die nachträgliche Evaluierung nicht die prognostisch mangelhafte Aufstellung der Klimaschutzstrategie heilen.

Es bedarf daher der gerichtlichen Verurteilung zur Aufstellung einer Klimaschutzstrategie, welche die prognostisch geeigneten Maßnahmen zur Erreichung gesetzlichen Klimaziele enthält.

## **II. Begründetheit**

Die Klage ist begründet.

Nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 S. 1 UmwRG verlangt die Begründetheit einer Verbandsklage, dass die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind (dazu 1.) und der Verstoß durch den klagenden Verband geförderte Belange berührt (dazu 2.). Nach S. 2 der Vorschrift muss in Bezug auf die angegriffene Entscheidung eine SUP-Pflicht bestehen (dazu 3.).

Diese Voraussetzungen liegen vor.

### **1. Verstoß gegen umweltbezogene Rechtsvorschrift**

Der Beklagte hat gegen § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG verstoßen. Es handelt sich um eine umweltbezogene Vorschrift gem. § 2 Abs. 4 Nr. 2 S. 1 UmwRG, die für die Entscheidung von Bedeutung ist.

Der Beklagte ist gemäß § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 S. 1 NKlimaG zum Beschluss einer Klimaschutzstrategie verpflichtet, im Jahr 2021 erstmals eine Klimaschutzstrategie aufzustellen, welche die prognostisch zur Zielerreichung geeigneten Maßnahmen enthält (dazu a.). Diese Pflicht hat der Beklagte durch den Beschluss der Klimaschutzstrategie vom 21.12.2021 nicht erfüllt (dazu b.).





### **a. Inhalt der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG**

§ 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG verpflichtet den Beklagten zum Beschluss einer Klimaschutzstrategie, welche die prognostisch zur Zielerreichung geeigneten Maßnahmen enthält.

Bei der Ausgestaltung der Klimaschutzstrategie steht dem Beklagten ein weitgehender Gestaltungsspielraum zu.

Unionsrechtlich verpflichtet Art. 2 Abs. 2 EU-KG die Mitgliedsstaaten (und damit im föderalen Mitgliedsstaat auch die Bundesländer), die „notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen, um das Ziel der unionsweiten Klimaneutralität im Jahr 2050 zu verwirklichen. Bei der Umsetzung des Zwischenziels der Union, bis 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren, sollen die Mitgliedsstaaten rasche und vorhersehbare Emissionsreduktionen priorisieren und gleichzeitig den Abbau von Treibhausgasen durch natürliche Senken priorisieren. Die zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten dürfen demnach im Wesentlichen selbst darüber entscheiden dürfen, welche Maßnahmen sie treffen, um die festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen zu erfüllen. Unionsrechtlich begrenzt ist der Gestaltungsspielraum durch die Vorgabe alle zur Zielerreichung „notwendigen“ Maßnahmen zu ergreifen.

Bundesrechtlich ist der Beklagte durch § 13 Abs. 1 KSG lediglich gehalten, bei seinen Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die im KSG zur Erfüllung dieses Zwecks festgelegten Ziele zu berücksichtigen.

Maßgeblich begrenzt wird der Gestaltungsspielraum des Beklagten aber durch die Funktion der Klimaschutzstrategie, die Einhaltung der in § 3 Nr. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele sowie der gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 NKlimaG in der Klimaschutzstrategie festgelegten Zwischenziele sicherzustellen.

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 des NKlimaG beschließt die Landesregierung die Klimaschutzstrategie „zur Erreichung“ der in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele.

Schon aus dem Wortlaut der Norm („zur Erreichung“) ergibt sich daher, dass die Klimaschutzstrategie materiell geeignet sein muss, die gesetzlichen Klimaziele zu erreichen.

Auch mit Sinn und Zweck des § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG wäre es offensichtlich unvereinbar, jedwede Zusammenstellung von klimaschützenden Maßnahmen – unabhängig von ihrer Geeignetheit zur Erreichung der gesetzlichen Klima- und Energieziele – als Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG gelten zu lassen. Denn die Klimaschutzstrategie ist das Instrument des NKlimaG, mit dem die rechtsverbindlichen Ziele der § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG in politisches Handeln übersetzt werden. Ließe man für dieses Instrument auch prognostisch ungenügende Maßnahmen für die Erfüllung der Pflicht aus § 4 Abs. 1 S. NKlimaG genügen, wären die in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG genannten Ziele – obgleich laut Gesetzesbegründung rechtsverbindlich – tatsächlich wirkungslos, da sie für den Inhalt der Klimaschutzstrategie nicht handlungsleitend wären. Das NKlimaG bliebe auf halber Strecke stehen: Ziele würden rechtsverbindlich festgeschrieben, letztlich bliebe es aber auf Umsetzungsebene bei einer Klimaschutzpolitik nach politischer Opportunität und Stimmung. Gerade diese Beliebigkeit der bisherigen Klimaschutzpolitik soll das NKlimaG aber laut der Gesetzesbegründung durch rechtsverbindliche Ziele und rechtverbindliche Instrumente beenden (S.7, [https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_05000/04501-05000/18-04839.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04501-05000/18-04839.pdf)):

„Für Niedersachsen fehlen bisher sowohl rechtsverbindliche Klimaschutzziele als auch verbindliche Instrumente zur Erarbeitung und Überprüfung der zum Schutz des Klimas notwendigen Maßnahmen. Die Verbindlichkeit von Klimaschutzziele und eine kontinuierliche Erarbeitung und Evaluation von auch wirtschafts- und sozialverträglichen Maßnahmen, sind jedoch wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der im Gesetz statuierten Klimaziele. Gleichzeitig erhöht die gesetzliche Festlegung von Zielen die Transparenz, die Rechts- und Planungssicherheit und Berechenbarkeit für alle Beteiligten.“

Auch aus § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKlimaG ergibt sich keine Einschränkung dieses materiellen Anspruchs an die Klimaschutzstrategie. Dort heißt es, dass die Klimaschutzstrategie eine Darstellung der geplanten Maßnahmen, die einen Beitrag zur Erreichung der in § 3 Nrn. 1, 3 und 4 genannten Ziele leisten, enthalten muss. Die Verwendung des Wortes „Beitrag“ verweist lediglich darauf, dass die landespolitischen Klimaschutzmaßnahmen nicht für sich genommen die Erreichung der Klimaziele gewährleisten sollen und können, sondern diese Maßnahmen im Verbund mit Maßnahmen auf Bundesebene und europäischer Ebene zur Erreichung der Ziele § 3 Nrn. 1, 3 und 4 führen sollen. Keineswegs lässt sich aus dieser Formulierung ableiten, dass eine schlichte Zusammenstellung klimaschutzförderlicher Maßnahmen dem Anspruch aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG genügt.

Die Erfüllung der Verpflichtung setzt notwendig voraus, dass vor der Verabschiedung der Klimaschutzstrategie Prognosen über die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen vorgenommen werden. Es sind die Maßnahmen und Strategien, die zur erforderlichen Emissionsreduktion geeignet sind, zu benennen und hinsichtlich ihres Wirkungspotentials zu analysieren. Eine Analyse des Wirkungspotentials setzt voraus, dass Maßnahmeninhalte möglichst konkret definiert werden.

Es genügt nicht, wenn in der Klimaschutzstrategie verschiedene Maßnahmenoptionen nur unverbindlich und vage erörtert werden. Vielmehr muss das Programm verbindlich festlegen, welche Strategien und Maßnahmen tatsächlich verabschiedet und durchgeführt werden sollen, um die Zielvorgaben zu erreichen. Auf der Grundlage der Analyse der verschiedenen Politikoptionen ist somit eine verbindliche Maßnahmenauswahl zu treffen.

Die Notwendigkeit, Klimaschutzmaßnahmen auf Grundlage valider, bezifferter Prognosen über die mit ihnen jeweils erwartete Treibhausgasreduzierung zu beschließen, hat jüngst auch der Bundesrechnungshof herausgestellt. In seinem Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland vom 24. März 2022 schreibt er (S. 6 f., Hervorhebungen durch den Unterzeichner):

„Angesichts der drohenden Zielverfehlung sollte die neue Bundesregierung sicherstellen, dass künftige Klimaschutzprogramme nur noch Maßnahmen enthalten, die nachweislich und wirtschaftlich zu THG-Minderungen beitragen. **Für diese Maßnahmen muss sie Zielwerte für die zu erbringenden THG-Minderungen festlegen.** Den Stand der Zielerreichung muss sie überwachen und bei Bedarf gegensteuern. Ansonsten läuft sie Gefahr, dass – wie beim Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 – viele Maßnahmen wirkungslos bleiben.

Die neue Bundesregierung muss außerdem bei den gegenwärtigen Klimaschutzprogrammen nachbessern. Für das Klimaschutzprogramm 2030 gehen schon jetzt Prognosen davon aus, dass nur wenige Maßnahmen zu nennenswerten THG-Minderungen führen. Auch das Mitte 2021 neu aufgelegte Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 lässt nicht erkennen, wie damit die drohende „Klimalücke“ geschlossen werden könnte. (...) **Minderungsziele für einzelne Maßnahmen fehlen in beiden Klimaschutzprogrammen.**

Wegen der Bedeutung und der langfristigen Dimension der Klimaschutzpolitik hält der Bundesrechnungshof ein umfassendes Maßnahmen-Monitoring für unerlässlich. **Die neue Bundesregierung muss die Informationen zu den Wirkungen der Einzelmaßnahmen bündeln, damit der Bund eine Basis für seine klimapolitischen Entscheidungen hat** (Tz. 3).

(...)

Gegenwärtig setzt der Bund Haushaltsmittel in Milliardenhöhe ein, um Förderprogramme für den Klimaschutz zu finanzieren. **Für die meisten der der-**

zeit über 100 Förderprogramme ist unklar, ob und ggf. in welchem Umfang sie zur Minderung von THG-Emissionen beitragen (sollen). Dadurch fließen Haushaltsmittel in für den Klimaschutz wirkungslose und ineffiziente Programme. Das erschwert und gefährdet die Erreichung der Klimaziele. Die neue Bundesregierung muss ihre Förderpolitik im Klimaschutz konsequent auf das Ziel der Minderung von THG-Emissionen ausrichten. Hierzu muss sie eine belastbare Datengrundlage über die bei diesen Förderprogrammen geplanten und erzielten THG-Minderungen schaffen (Tz. 4).

(...)

Die Bundesregierung muss sich intensiver als bisher mit den Wirkungen ihrer Klimaschutzmaßnahmen befassen. Hierfür benötigt sie aktuelle und belastbare Informationen zur Umsetzung dieser Maßnahmen (Tz. 5).

**Entscheidungen im Klimaschutz erfordern Informationen über die Wirkung und den Stand der Zielerreichung der Klimaschutzmaßnahmen.** Deshalb ist eine aussagekräftige Berichterstattung erforderlich. Die Bundesregierung bleibt mit ihrem Klimaschutzbericht bisher deutlich hinter ihrem Anspruch zurück, damit über ein zentrales Monitoringinstrument zu verfügen. **Im Klimaschutzbericht fehlen wichtige Informationen, wie z. B. Angaben zu den THG-Minderungen, die die Bundesregierung von den einzelnen Klimaschutzmaßnahmen erwartet oder mit ihnen bisher erreicht hat.“**

Diese Forderungen richtet der BRH zwar an die Bundesregierung. Dem gleichen Anspruch muss aber auch Klimaschutzpolitik und insbesondere die Klimaschutzstrategie des Beklagten gerecht werden.

## **b. Unzureichende Umsetzung**

Die von dem Beklagten beschlossene Klimaschutzstrategie entspricht nicht den vorgeannten Maßgaben

### **aa. Keine Angaben zum Minderungseffekt der Maßnahmen mit Blick auf die Zielerreichung**

Die Klimaschutzstrategie lässt keine Ausrichtung der aufgeführten Maßnahmen an den gesetzlichen oder in der Klimaschutzstrategie formulierten Klima- und Energiezielen erkennen. Sie enthält an keiner Stelle Angaben zu den erwarteten Minderungswirkungen einzelner Maßnahmen.

Zunächst werden in der Klimaschutzstrategie aus den nationalen Vorgaben des KSG Zielfestlegungen für das Land Niedersachsen abgeleitet (S. 7- 19 der Klimaschutzstrategie).

Der Beklagte formuliert einen „Minderungspfad A“ als „Minimalziel“. Für diesen Minderungspfad hat der Beklagte ermittelt, welche Minderungsraten sich bundesweit in den einzelnen Sektoren aufgrund der jährlichen Budgets des Bundes-KSG gegenüber dem Basisjahr 2017 ergeben. Diese sektorenbezogenen Minderungsraten hat er dann auf Niedersachsen übertragen (S. 8 a.a.O.). Im Ergebnis läuft dieser Minderungspfad A auf eine THG-Reduktion in Niedersachsen von ca. 56,5 % im Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 1990 hinaus (S. 9 a.a.O.).

Zudem legt die Klimaschutzstrategie unter der Überschrift „Ambitioniertere Klimaziele für Niedersachsen“ einen „Minderungspfad B“ fest, der ebenso wie das Bundes-KSG eine Reduktion der Treibhausgase um 65% gegenüber 1990 vorsieht (S. 11 a.a.O.).

Beide Pfade sehen ab dem Jahr 2030 eine weitere lineare Reduktion der Treibhausgase nach 2030 bis zum Erreichen von Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 vor.

Aus den Minderungspfaden A und B ergibt sich ein Zielkorridor mit einer Treibhausgasreduktion von 56,5% bis zu 65 % im Jahr 2030 gegenüber 1990. Zielsetzung für das Jahr 2035 ist eine THG-Reduktion um 70 bis 76 %. Bis zum Jahr 2040 wird eine THG-Reduktion von bis zu 86 % angestrebt, um im Jahr 2045 Klimaneutralität zu erreichen (S. 11 a.a.O.).

In den einzelnen Sektoren in Niedersachsen sind laut Klimaschutzstrategie bis zum Jahr 2030 bei den jeweiligen Minderungspfaden folgende Emissionseinsparungen zu erbringen:

Sektor	Emissionseinsparung in <b>kt CO<sub>2</sub></b> im Jahr 2030 ggü. 2017 bei Minderungspfad A	Emissionseinsparung in <b>kt CO<sub>2</sub></b> im Jahr 2030 ggü. 2017 bei Minderungspfad B
Energiewirtschaft	13.100	15.310
Industrie	6.584	8.277
Gebäude	7.360	9.586
Verkehr	9.004	11.003
Landwirtschaft	3.425	3.425
Abfallwirtschaft/Sonstiges	560	560

Zudem formuliert die Klimaschutzstrategie in den Kapiteln zu den einzelnen Sektoren sektorenspezifische Orientierungsgrößen bzw. Ziele für die Jahre 2025 und 2030 (S. 19-70 a.a.O.).

In den Sektorkapiteln werden die Maßnahmen, die in diesen Bereichen umgesetzt worden sind, in Umsetzung sind oder geplant sind, tabellarisch aufgeführt (S. 19-70 a.a.O.).

Diese Maßnahmen werden an keiner Stelle in Bezug zu den gesetzlichen Klima- und Energiezielen, den Minderungspfaden A und B oder zu den sektoralen Orientierungs- und Zielgrößen gesetzt. Zielsetzungen und Maßnahmen stehen beziehungslos nebeneinander. Die Ausrichtung der Maßnahmen an den selbst gesteckten Zielen ist auch nicht schlicht unerwähnt geblieben, aber der Sache nach bei der Ausarbeitung der Klimaschutzstrategie durchgeführt worden. Der Beklagte konnte vorgerichtlich keine Dokumente vorlegen, die zeigen, dass Prognosen über die Wirksamkeit der Maßnahmen mit Blick auf die Erreichung der definierten Klimaziele angestellt worden wären.

Die Ermittlung eines Zielkorridors, der durch die Minderungspfade A und B begrenzt wird, und die Angabe von sektorspezifischen Ziel- und Orientierungsgrößen dienen daher offenbar lediglich dazu, eine Scheinrationalität zu vermitteln. Denn Sinn und Zweck von Ziel- und Orientierungsgrößen im Klimaschutz ist es, dass die zu ergreifenden Maßnahmen sich an ihnen ausrichten müssen. Fehlt es an dieser Ausrichtung, handelt es sich bei den in der Klimaschutzstrategie formulierten Minderungspfaden und bei den sektorspezifisch aufgefächerten Ziel- bzw. Orientierungsgrößen um reine Luftbuchungen ohne jede Verbindung zu den tatsächlichen Maßnahmen. Gleiches gilt für die nicht in Bezug genommenen gesetzlichen Klima- und Energieziele des § 3 Nrn. 1, 3 und 4 NKlimaG.

Eine Klimaschutzstrategie, die auf eine Beurteilung der Wirkung der Maßnahmen mit Blick auf die Erreichung der gesetzten Klimaziele verzichtet, ist von vornherein nicht geeignet, die Verpflichtung aus § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG zu erfüllen. Sie läuft auf einen klimapolitischen Blindflug hinaus, der durch die verbindlichen Vorgaben des NKlimaG gerade verhindert werden sollte. Die Zielerreichung hängt mangels tragfähiger Prognosegrundlage vom Zufall ab. Wollte man eine solche Klimaschutzstrategie als Erfüllung der Verpflichtung aus § 4 Abs. S. 1 NKlimaG gelten lassen, wäre gegenüber dem Zu-

stand vor dem Inkrafttreten des NKlimaG nichts gewonnen. Es bliebe bei einer beliebigen Klimaschutzpolitik, die auf das Nachrechnen verzichtet, um Lücken zwischen Ambition und Umsetzung zu verschleiern.

### **bb. Unverbindliche Erörterung möglicher Maßnahmen**

Die Klimaschutzstrategie erörtert an vielen Stellen lediglich unverbindlich mögliche Maßnahmen. Die Umsetzung wird offengelassen. So wird in den Kapiteln zu den einzelnen Sektoren anerkannt, dass weitergehende Maßnahmen möglich und zur Erreichung der ambitionierteren Ziele (Minderungspfad B) nötig wären, ohne dass hieraus Konsequenzen für die beschlossenen Maßnahmen gezogen würden. Die angedeuteten Maßnahmen werden in der Klimaschutzstrategie nicht weiterverfolgt.

Typisch ist insofern die folgende Passage zum Energiesektor, die sich in ähnlicher Form auch in jedem anderen Sektorkapitel wiederfindet (S. 23 a.a.O.):

„Um in Niedersachsen bis 2030 die ambitionierte Zielsetzung einer Gesamtminderung der Emissionen um 65 % gegenüber 1990 zu erreichen, wäre für den Sektor Energie in Relation zu 2017 eine Minderung von 70 Prozent und damit eine um ca. 10 Prozentpunkte höhere Reduktion erforderlich (vgl. Minderungspfad B, S. 10ff). Neben der Reduzierung um 13,1 Mio. Tonnen bis 2030 würde das im gleichen Zeitraum ca. 2,2 Mio. Tonnen zusätzlich einzusparenden CO<sub>2</sub>- Äquivalenten gegenüber 2017 entsprechen. Eine mögliche Stellschraube wäre eine noch deutlich stärkere Beschleunigung beim Ausbau aller erneuerbaren Energien verbunden mit einem noch schnelleren Markthochlauf einer klimaneutralen Wasserstoffwirtschaft, um so auch Erdgaskraftwerke sukzessive auf Wasserstoff umrüsten zu können. Welche konkreten Einsparungen hiervon im Sektor Energiewirtschaft tatsächlich realisiert werden können, wird sich auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf Bundesebene in den nächsten Jahren zeigen.“

Der hier zumindest angedeutete Bezug zwischen Zielfestlegungen und zu ergreifenden Maßnahmen wird durch die Vagheit der im Konjunktiv gehaltenen Formulierung („Eine mögliche Stellschraube wäre...“) gänzlich entwertet. Ob der Beklagte an dieser Stellschraube nun drehen möchte und, wenn ja, mit welchen konkreten Maßnahmen bleibt unbeantwortet.

Ähnlich formuliert die Klimaschutzstrategie auch im Sektor Verkehr (S. 35, a.a.O.):

„Um insgesamt in Niedersachsen bis 2030 die ambitionierte Zielsetzung einer Gesamtminderung der Emissionen um 65 % gegenüber 1990 zu erreichen, wäre für den Sektor Verkehr in Relation zu 2017 eine Minderung von ca. 65 Prozent und damit ein um ca. 12 Prozentpunkte höheres Minderungsziel erforderlich (vgl. Minderungspfad B, S. 10ff). Neben der Reduzierung um 9 Mio.



Tonnen bis 2030 würde das im gleichen Zeitraum ca. 2 Mio. Tonnen zusätzlich einzusparenden CO<sub>2</sub>-Äquivalenten gegenüber 2017 entsprechen. Mögliche Hebel für die Zukunft wären: CO<sub>2</sub>-Komponente bei Kfz-Steuer stärker gewichten, Dienstwagenbesteuerung mit einer CO<sub>2</sub>-Komponente versehen, Einführung von Bonus-Malus-Systemen, sowohl im Bereich von Fördermaßnahmen als auch der Besteuerung, beschleunigte Elektrifizierung des Lkw-Verkehrs (auch durch Bau von Oberleitungen über Autobahnen und wichtigen Fernstraßen) Auf Landesebene: Push- und Pull-Maßnahmen in Kommunen (z. B. Parkraumbewirtschaftung und Mobilitätsmanagement) Land hat rechtlichen Handlungsspielraum, z. B. in der Ermöglichung von Verkehrsexperimenten, etwa Tempo 30. Welche konkreten Einsparungen hiervon im Sektor Verkehr tatsächlich realisiert werden können, wird sich auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf Bundesebene in den nächsten Jahren zeigen.“

Auch hier verfolgt die Klimaschutzstrategie keinen der „möglichen Hebel“ auf Landesebene weiter. Bei den Maßnahmen für den Verkehrssektor (S. 40, Tabelle 7 „Maßnahmen Verkehr“, a.a.O.) findet sich keine der genannten Maßnahmen wieder.

Diese unverbindlichen Erörterungen werden dem gesetzlichen Anspruch an die Klimaschutzstrategie, das verbindliche Instrument zur Erarbeitung der klimaschützenden Maßnahmen für die Erreichung der Klima- und Energieziele zu sein, nicht gerecht. Überdies ist nicht verständlich, warum erkannte notwendige Maßnahmen zur Erreichung des Minderungspfads B nicht weiterverfolgt werden, obwohl doch das Erreichen dieses Minderungspfads von dem Beklagten „angestrebt“ wird (vgl. S. 11 a.a.O.).

### **cc. Versuchte Freizeichnung durch Verweis auf Unions- und Bundesebene**

Der Beklagte kann sich nicht darauf berufen, dass die maßgebliche Verantwortung von EU und Bund für die Regelung der klimaschutzrelevanten Sachbereiche eine Prognose zur Wirksamkeit der auf Landesebene beschlossenen Maßnahmen überflüssig mache. So heißt es in der Klimaschutzstrategie (S. 17, a.a.O.):

„Insgesamt gilt es zu berücksichtigen, dass Klimaschutzziele, diesbezügliche Strategien und Maßnahmen auf Ebene der Bundesländer nur im Zusammenspiel mit den Aktivitäten auf EU- und Bundesebene wirken. Die Handlungsspielräume der Länder sind dabei sowohl durch die politisch vorgegebenen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten als auch durch exogene Faktoren begrenzt (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Entwicklung der Energiepreise). Ob landespolitische Klimaziele auch erreicht werden können, ist deshalb in hohem Maße von den Rahmenseetzungen auf europäischer Ebene und Bundesebene abhängig. Insbesondere in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie ist der regulatorische Rahmen wesentlich durch Regelungen des Bundes und der EU definiert.“

In der vorgerichtlichen Korrespondenz hat der Beklagte diese Passage übernommen und um die folgende Bemerkung ergänzt (**Anlage K 2**):

„Entsprechend enthält § 4 Absatz 2 Nummer 3 NKlimaG die Anforderung, dass die geplanten Maßnahmen einen Beitrag zur Zielerreichung einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten haben.“

Weiter heißt es an selber Stelle in der Klimaschutzstrategie und wortgleich in der vorgerichtlichen Korrespondenz:

„Zahlreiche Maßnahmen, die auf Landesebene umgesetzt werden, sind dennoch hoch relevant für Energiewende und Klimaschutz, z.B. der Ausbau von Infrastrukturen (u.a. Strom- und Wärmenetze, V- und Radverkehrsinfrastruktur), Forschung und Entwicklung, Bildung, Information, Kommunikation und Netzwerkbildung, Abbau von Hemmnissen, kommunaler Klimaschutz etc. Gleichwohl kann solchen Maßnahmen häufig kein direkter CO<sub>2</sub>-Minderungseffekt und damit kein Beitrag zur Zielerreichung zugewiesen werden.“

Mit diesen Erwägungen möchte der Beklagte – wenn auch nicht ausdrücklich – in der Sache rechtfertigen, warum er auf eine Analyse der Wirksamkeit der eigenen Maßnahmen mit Blick auf die Erreichung der gesetzten Klimaziele verzichtet.

Dies kann nicht überzeugen.

Zwar ist unbestritten, dass die Länder ihre Klimaziele nicht aus eigener Kraft erreichen können, sondern auf entsprechende Rahmensetzungen durch Union und Bund angewiesen sind. Dies gilt aber genauso umgekehrt: Auch die Klimaschutzziele des Bundes und damit der EU sind ohne Durchführungsmaßnahmen und eigene Gesetzgebung in den Bundesländern nicht zu erreichen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 18. Januar 2022, 1 BvR 1565/21 u.a., Rn. 16 mit Verweis auf Wickel, ZUR 2021, 332 <337>; Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 ff.).

Die Abhängigkeit von Maßnahmen des Bundes und EU bedeutet nicht, dass die Maßnahmen des Beklagten sich nicht an den landesgesetzlichen Zielen messen lassen müssten. Ansonsten wären landesgesetzliche Zielfestlegungen überflüssig. Ausweislich seiner Gesetzesbegründung geht der Beklagte aber nicht davon aus, dass die Zielsetzungen des NKlimaG überflüssig sind (S. 7, [https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_18\\_05000/04501-05000/18-04839.pdf](https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04501-05000/18-04839.pdf)):

„Die Verbindlichkeit von Klimaschutzzielen und eine kontinuierliche Erarbeitung und Evaluation von auch wirtschafts- und sozialverträglichen Maßnahmen, sind jedoch wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der im Gesetz statuierten Klimaziele.“

Die Abhängigkeit von Maßnahmen auf EU- und Bundesebene führt lediglich dazu, dass der Beklagte bei seinen Prognosen berücksichtigen muss, wie sich bestehende Vorgaben und zu erwartende Maßnahmen des Bundes und der EU auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Niedersachsen auswirken werden. Der eigene Beitrag muss dann so bemessen sein, dass er im Zusammenspiel mit den europäischen und nationalen Maßnahmen die Erreichung der Klimaschutzziele mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass „Maßnahmen häufig kein direkter CO<sub>2</sub>-Minderungseffekt und damit kein Beitrag zur Zielerreichung zugewiesen werden“ könne. Dass klimaschützende Regelungen und Maßnahmen nicht unmittelbar zu CO<sub>2</sub>-Minderungen führen, sondern dieser Effekt erst mittelbar eintritt (z.B. über eine sich verändernde Marktsituation oder – etwa bei Bildungs- oder Informationsmaßnahmen – durch Verhaltensänderungen infolge eines gesteigerten Bewusstseins für klimaschonendes Verhalten), ist keine Besonderheit von Klimaschutzmaßnahmen auf Landesebene, sondern betrifft genauso die Maßnahmen auf Bundes- oder Unionsebene. Dennoch ist der Bund in der Lage, eine wissenschaftlich begründete Prognose über die zukünftige Entwicklung der Treibhausgasemissionen in einem Mit-Maßnahmen-Szenario verglichen mit einem Ohne-Maßnahmen-Szenario zu erstellen. Dies hat er zuletzt im Projektionsbericht 2021 getan (vgl. [https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht\\_2021\\_bf.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/projektionsbericht_2021_bf.pdf)). Hierzu ist auch der Beklagte in der fähig.

Dass solche Prognosen aufgrund der vom Beklagten erwähnten „exogenen Faktoren“ (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Entwicklung der Energiepreise) mit nicht unerheblichen Ungewissheiten behaftet sind, liegt in der Natur jeder Aussage über die Zukunft. Diese Ungewissheiten berechtigen den Beklagten aber nicht, von vornherein auf jegliche Prognosen zu verzichten und damit Klimaschutz ohne Berücksichtigung der eigenen Ziele ins Blaue hinein zu betreiben. Vielmehr muss er sich um eine möglichst valide Abschätzung der Minderungswirkungen seiner Maßnahmen bemühen, um mit größtmöglicher Sicherheit die Erreichung der gesetzten Ziele sicherzustellen.

Im Übrigen kann die Aussage, dass den Maßnahmen des Beklagten „häufig“ kein direkten CO<sub>2</sub>-Minderungseffekt nachgewiesen werde könne, keinesfalls rechtfertigen, dass der Beklagte gänzlich auf die Abschätzung von Minderungswirkungen seiner Maßnahmen verzichtet.



## **dd. Zusammenfassung**

Die Klimaschutzstrategie bleibt hinter den gesetzlichen Anforderungen des § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG zurück.

Ziele und Maßnahmen stehen beziehungslos nebeneinander. Prognosen zur Wirksamkeit der Maßnahmen für die Zielerreichung fehlen. Bestimmte Maßnahmen werden teils als notwendig erkannt, aber dennoch nur unverbindlich im Konjunktiv erörtert. Die Verantwortung für den Klimaschutz wird primär dem Bund und der EU zugewiesen und damit sinngemäß eine fehlende Anbindung der eigenen Maßnahmen an die selbst gesteckten Ziele gerechtfertigt.

Im Übrigen breitet die Klimaschutzstrategie über weite Strecken der insgesamt 113 Seiten allgemein und vage Herausforderungen im Klimaschutz aus und fasst ausführlich Maßnahmen anderer Verantwortungsträger (EU und Bund) zusammen. Die Klimaschutzstrategie ähnelt damit leider eher einer weiteren bunten Regierungsbroschüre zum Klimaschutz als dem erforderlichen verbindlichen Umsetzungsprogramm zur Erreichung der gesetzlich definierten Klimaziele.

### **2. Verstoß berührt Belange, die der Kläger nach seiner Satzung fördert**

Der Verstoß gegen § 4 Abs. 1 S. 1 NKlimaG berührt den Schutz des Klimas und damit der Umwelt. Der Schutz der Umwelt gehört zu den Belangen, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

### **3. SUP-Pflicht nicht erforderlich**

Einer tatsächlichen, nicht nur potenziellen SUP-Pflicht nach § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG bedarf es für die Frage der Begründetheit der Klage nicht.

#### **a. Teleologische Reduktion**

Die Vorschrift § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG muss aus teleologischen Gründen vorliegend unangewendet bleiben (so auch BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, juris Rn. 24).

Die Gründe, die das BVerwG in der oben zitierten Entscheidung bei einer Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans zur teleologischen Nichtanwendung des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bewogen haben, tragen auch im vorliegenden Fall.

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG das Prinzip bei § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG, wonach im Rahmen des Rechtsbehelfs zunächst die Frage der UVP-Pflicht zu prüfen ist, auch auf Rechtsbehelfe in Bezug auf Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG erstreckt werden, bei denen die Frage der SUP-Pflicht geprüft werden muss (vgl. S. 39, BT-Drucksache 18/9526). Das Knüpfen der Zulässigkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Plänen und Programmen in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG an das mögliche Bestehen einer SUP-Pflicht begründet der Gesetzgeber nicht inhaltlich, sondern lediglich damit, dass die Bestimmung redaktionell dem § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG nachgebildet werden sollte (S. 34, a.a.O.).

Ein Gleichlauf des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG (UVP-pflichtige Zulassungsentscheidungen) und des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG (SUP-pflichtige Pläne und Programme) verbietet sich aber wegen des unterschiedlichen rechtlichen Hintergrunds beider Vorschriften. Denn § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG soll die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 AK i. V. m. Art. 6 AK umsetzen und unterwirft dementsprechend *vorhabenbezogene* Zulassungsentscheidungen einer *umfassenden* Rechtskontrolle. Hingegen wollte der Gesetzgeber mit § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zum einen dem Urteil des BVerwG vom 5. September 2013 (7 C 21.12) Rechnung tragen, in dem das BVerwG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 47 GRCh i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK anerkannten Umweltverbänden ein prokuratorisches Klagerecht auf die Aufstellung und Fortschreibung von Luftreinhalteplänen zugesprochen hatte (S. 35, a.a.O.). Zum anderen wollte der Gesetzgeber mit § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auf den Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz vom 2. Juli 2014 reagieren, der die Entscheidung des Compliance-Committees der Aarhus-Konvention bestätigt hatte, wonach unter anderem die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention in Deutschland völkerrechtswidrig war und gegen die Konvention verstieß (S. 32 f., a.a.O.). § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG dient also – anders als Nr.1 der Vorschrift – der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK.

Mit der redaktionellen Nachbildung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG in Nr. 4 der Vorschrift sowie in § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG hat der Gesetzgeber das nur bei Art. 9 Abs. 2 AK zulässige Kriterium eines Vorhabenbezugs in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK übertragen. Damit bleibt er hinter seinem erklärten Willen, durch § 1 Abs. 1

Nr. 4 UmwRG und § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG, die Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 AK entsprechend der Spruchpraxis des Compliance-Committees und der Entscheidung des BVerwG umzusetzen zurück.

Da der Gesetzgeber sich mit dieser Problematik in keiner Weise auseinandergesetzt hat, ist davon auszugehen, dass er sie insgesamt – und nicht nur bezogen auf Luftreinhaltepläne – schlicht übersehen hat. Denn es ist nicht ersichtlich und wäre auch fernliegend, dass der Gesetzgeber im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK unterschiedliche Regelungen für Luftreinhaltepläne und sonstige Pläne und Programme getroffen hätte, wenn er sich der Problematik bewusst gewesen wäre. Denn auch das Urteil des BVerwG zum prokuratorischen Klagerecht von Umweltverbänden bei Luftreinhalteplänen war ja Ausfluss des vom EuGH festgestellten Gewährleistungsgehalts des Art. 9 Abs. 3 AK.

Dass der Gesetzgeber die Problematik übersehen hat, zeigt sich auch daran, dass er sich zwar durchaus mit den im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK zulässigen Einschränkungen auseinandergesetzt hat, das Erfordernis einer SUP-Pflicht vor diesem Hintergrund aber gar nicht problematisiert hat. So erkennt er ausdrücklich an, dass umweltbezogene Pläne und Programme nach Art. 7 AK in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK fallen und deshalb Umweltverbänden der Zugang zur gerichtlichen Kontrolle solcher Pläne zu eröffnen sei (S. 35, a.a.O.). Art. 7 AK umfasst aber alle umweltbezogenen Pläne und Programme und setzt gerade *keinen Vorhabenbezug* voraus. Der Gesetzgeber betont weiterhin, dass Art. 9 Abs. 3 AK drei Arten von Einschränkungen gestattet. Erstens muss der Zugang zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen und Programmen nicht jedermann eröffnet werden (keine Popularklage, S. 33 a.a.O.) und zweitens kann der Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle auf die Einhaltung *umweltrechtlicher* Vorschriften beschränkt werden (keine umfassende Rechtskontrolle, S. 35 a.a.O.). Drittens können solche Pläne und Programme von der gerichtlichen Kontrolle ausgenommen werden, über deren Annahme in der Form eines förmlichen Gesetzes entschieden wird (S. 35 a.a.O.) Der Gesetzgeber erklärt ausdrücklich diese drei Beschränkungen umsetzen zu wollen. Dass Art. 9 Abs. 3 AK darüber hinaus die Möglichkeit einer Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung auf nur SUP-pflichtige Programme eröffne, behauptet der Gesetzgeber an keiner Stelle. Er würde sich damit auch in offensichtlichen Widerspruch zu seiner Einschätzung setzen, dass Pläne und Programme nach Art. 7 AK – also unabhängig von einer SUP-Pflicht – in den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK fallen.

Dem erklärten Willen die rechtlich zutreffend erkannten Maßgaben des Art. 9 Abs. 3 AK vollständig umzusetzen, steht somit das lediglich redaktionell begründete und ohne jedes Problembewusstsein mit Blick auf die Gewährleistungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK eingeführte Erfordernis einer (möglichen) SUP-Pflicht in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG entgegen.

Nach alledem ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit dem Erfordernis der SUP-Pflicht unbeabsichtigt hinter seiner erklärten Regelungsabsicht zurückgeblieben ist. Das Erfordernis muss daher aus teleologischen Gründen unangewendet bleiben.

**b. Vorsorglich: § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG unionsrechtswidrig**

Sollte das Oberverwaltungsgericht sich gehindert sehen, § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG im Wege der teleologischen Auslegung unangewendet zu lassen, müsste es die Vorschrift jedenfalls aus unionsrechtlichen Gründen unangewendet lassen. Die Unionsrechtswidrigkeit der Vorschrift folgt aus denselben Gründen, die bereits zur Unionsrechtswidrigkeit des Erfordernisses einer möglichen SUP-Pflicht im Rahmen des § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG vorgetragen worden sind.

**4. Ergebnis zur Begründetheit**

Die zulässige Klage ist daher begründet.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)