

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

**per beA**  
Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg  
Schubertstraße 11  
  
68165 Mannheim

Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. Karoline Borwieck  
David Krebs  
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Fasanenstraße 42  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com

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

9. Juni 2025

## Klage

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

- Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:  
Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Fasanenstraße 42, 10719 Berlin,

gegen

**Land Baden-Württemberg**,  
vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft,  
dieses vertreten durch die Ministerin,  
Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart,

-Beklagter-

wegen:

Beschluss eines Klimaschutzmaßnahmenprogramms nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG  
BW

Vorläufiger Streitwert:

30.000,00 € (§ 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Ziffer 1.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 [abgedruckt z.B. in Schoch/Schneider, VwGO, unter § 163]; siehe Beschluss des VGH Mannheim vom 10. November 2022 - 10 S 3542/21)

Namens und in Vollmacht des Klägers, die als

**Anlage K 1**

beigefügt wird,

erheben wir

**Klage**

und werden beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts ein Klimaschutzmaßnahmenprogramm durch die Landesregierung zu beschließen, das die erforderlichen Landesmaßnahmen enthält, mit denen

- a. die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent reduziert wird,
- b. bis zum Jahr 2040 eine Netto-Treibhausgasneutralität in Baden-Württemberg erreicht wird

und

- c. die in Anlage 1 zu § 10 Abs. 2 und § 14 Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 KlimaG BW genannten Sektorziele alle eingehalten werden.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer Gliederung folgendes ausgeführt:

**Gliederung**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | Sachverhalt .....   | 4  |
| II.  | Rechtliche Begründung .....   | 8  |
| 1.   | Zulässigkeit der Klage .....  | 9  |
| a.   | Klagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG .....               | 9  |
| aa.  | Potenzielle SUP-Pflicht.....  | 10 |
| bb.  | Plan oder Programm.....   | 13 |
| b.   | Vorsorglich: Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht unionsrechtswidrig | 18 |
| c.   | Weiter vorsorglich: Teleologische Reduzierung .....                     | 21 |
| d.   | Umweltbezogene Bestimmung ist Klagegegenstand .....                     | 25 |
| e.   | Zwischenergebnis.....   | 25 |
| 2.   | Begründetheit der Klage .....   | 26 |
| a.   | Verstoß gegen § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW .....                        | 26 |
| b.   | Inhalt des Maßnahmenprogramms .....                                     | 27 |
| c.   | Verurteilung zur Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts .....      | 27 |
| d.   | Keine tatsächliche SUP-Pflicht erforderlich (§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG) . | 28 |
| e.   | Klimaschutz Satzungsziel des Klägers (§ 2 Abs. 4 Satz 1 UmwRG).....     | 28 |
| f.   | Zwischenergebnis.....   | 28 |
| 3.   | Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs .....                         | 28 |
| III. | Ergebnis .....  | 28 |

## I. Sachverhalt

Der Schutz des Klimas ist die existenzielle Herausforderung unserer Zeit. Der weltweite Klimawandel wird ohne entschlossene und kurzfristige Klimaschutzmaßnahmen gravierende Veränderungen unserer Lebensumwelt zur Folge haben. Daher ist es um unserer selbst willen und zum Schutz zukünftiger Generationen erforderlich, die dafür nötigen Maßnahmen auf den jeweils dafür verantwortlichen Ebenen umzusetzen.

In rechtsstaatlicher Hinsicht erfordert dies, dass diejenigen gesetzlichen Regeln, die für den Klimaschutz gelten, eingehalten werden. Dies gilt erst recht für das staatliche Handeln, welches Vorbildfunktion haben muss (§ 5 Abs. 1 des Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes BW [nachfolgend: KlimaG BW] sowie Abschnitt 5 des Bundes-Klimaschutzgesetzes [nachfolgend: KSG]).

§ 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW regelt folgendes:

„Stellt der Klimaschutz- und Projektionsbericht eine drohende erhebliche Zielabweichung fest, beschließt die Landesregierung möglichst innerhalb von 4 Monaten nach der Beschlussfassung über den Bericht die erforderlichen Landesmaßnahmen.“

Der Klimaschutz- und Projektionsbericht liegt seit dem 11. Juli 2024 vor,

### Anlage K 2.

Der Bericht stellt einen drohende erhebliche Zielabweichung fest.

Dies gilt sowohl für das in § 10 Abs. 1 Satz 1 KlimaG BW geregelte Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2040 als auch für das in § 10 Abs. 1 Satz 2 KlimaG BW geregelte Ziel der Minderung der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg um mindestens 65 % bis zum Jahr 2030:

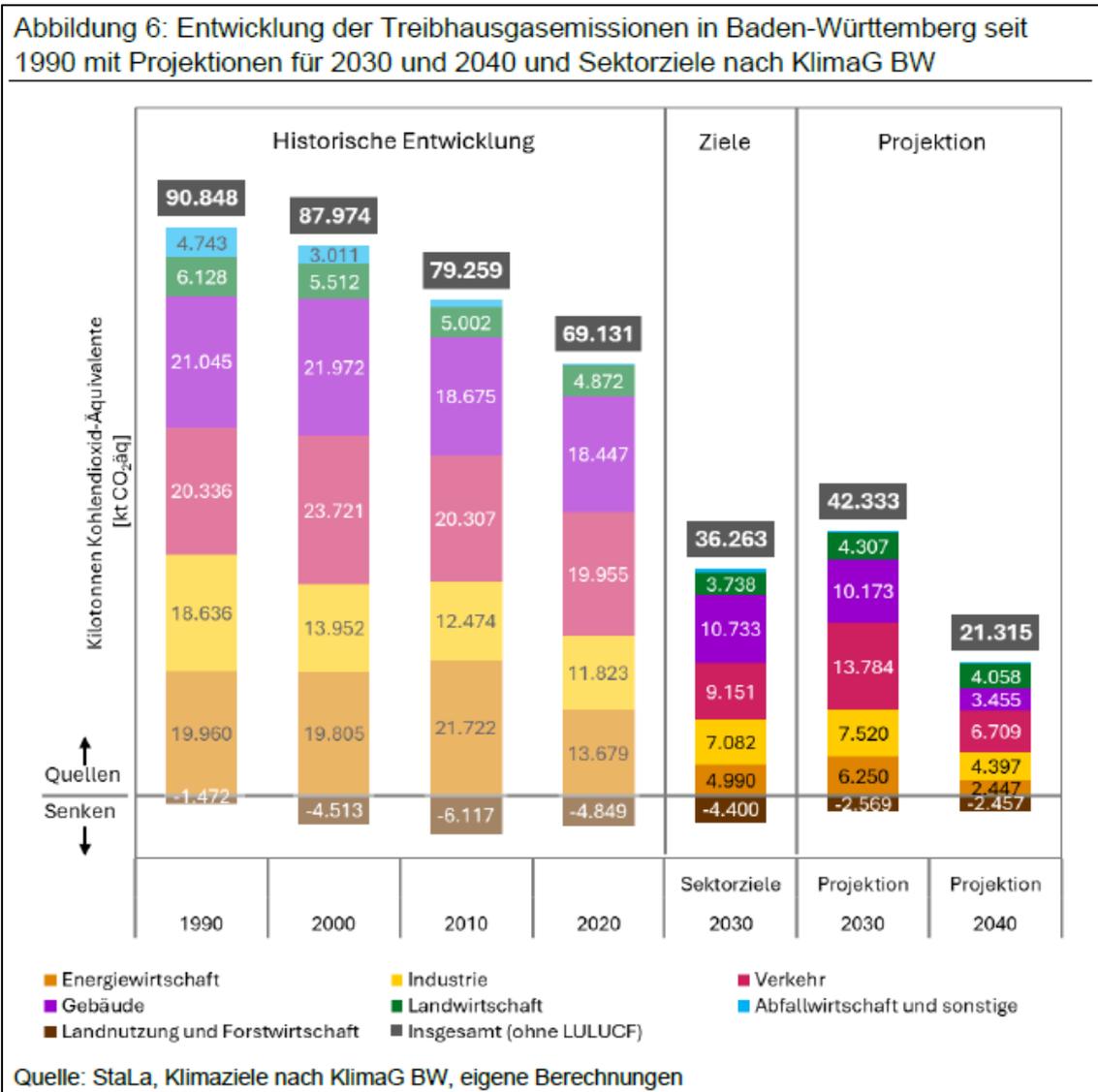
„Für das Jahr 2030 werden rund 42.000 kt CO<sub>2</sub>äq projiziert, das entspricht einem Rückgang von 53 % ausgehend von 1990. Das im KlimaG BW gesetzte Ziel von minus 65 % für 2030 wird damit verfehlt. Es ergibt sich eine THG-Emissionsdifferenz von rund 6.000 kt CO<sub>2</sub>äq. Bis 2040 reduzieren sich die projizierten THG-Emissionen auf rund 21.000 kt CO<sub>2</sub>äq. Das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im KlimaG BW im Jahr 2040 wird damit ebenfalls verfehlt.“

(Bericht, Seite 46).

Mit Ausnahme der Sektoren Gebäude und Abfallwirtschaft stellt der Bericht auch eine erhebliche Zielverfehlung für alle Sektorziele fest:

„Mit Bezug auf die im KlimaG BW definierten Sektorziele 2030 ergibt sich in der Projektion eine Zielverfehlung der Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr und Landwirtschaft sowie Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF).“  
(Bericht, Seite VI).

Der Bericht fasst dieses in der nachstehend wiedergegebenen Abbildung 6, Seite 48 zusammen:



Die Aussagen finden sich auch in der Abbildung 1 auf Seite VI des Berichts.

Die als

### **Anlage K 3**

beigefügte Stellungnahme des Klima-Sachverständigenrats vom 30. September 2024 bestätigt das Ergebnis:

„Der Klimaschutz- und Projektionsbericht 2024 weist für das Jahr 2030 eine Reduktion der THG-Emissionen um rund 48,5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. auf dann noch verbleibende 42,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. aus. Das im KlimaG BW formulierten Minderungsziels von 65 % gegenüber 1990 verlangt eine Minderung der noch ausgestoßenen THG-Emissionen auf 36,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. Hieraus resultiert eine **Zielverfehlung um 17 % für das Jahr 2030**. Für das Jahr 2040 weist der Projektionsbericht verbleibende THG-Emissionen von 21,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. aus. Da bis 2040 laut KlimaG BW Netto-Treibhausgasneutralität erreicht werden soll, müsste (unter Berücksichtigung möglicher vorhandener THG-Senken) bilanziell eine Reduktion auf null erfolgen. Die Projektion **für 2040 weist somit eine Zielverfehlung von 21,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. auf.**“

(Stellungnahme, Seite 28).

Zur rechtlichen Konsequenz dieses Befundes stellt der Sachverständigenrat fest:

„Gemäß § 16 Absatz 2 Satz 2 KlimaG BW heißt es: **„Stellt der Klimaschutz- und Projektionsbericht eine drohende erhebliche Zielabweichung fest, beschließt die Landesregierung möglichst innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung über den Bericht die erforderlichen Landesmaßnahmen.“** Auslösetatbestand für das Ergreifen weiterer Landesmaßnahmen zur Rückkehr auf den Zielpfad ist somit laut KlimaG BW die **„Erheblichkeit“** der Zielverfehlung. Allerdings ist weder im KlimaG BW selbst noch in der Gesetzesbegründung eine Definition des Begriffs „erheblich“ enthalten, weshalb der Klima-Sachverständigenrat dies an dieser Stelle thematisieren möchte.

Da das KlimaG BW diese Schwelle nicht klar definiert, lohnt sich einerseits der Blick in andere Bundesländer bezüglich deren Klimaschutzgesetzgebung und andererseits der Blick in andere Rechtsbereiche, um eine Schwelle für die Erheblichkeit ableiten zu können.

Ein Screening der Klimaschutzgesetzgebung in anderen Bundesländern offenbart, dass lediglich in § 9 Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 1 des hessischen Klimagesetzes im Zusammenhang mit dem Monitoringprozess von einer „erheblichen Zielabweichung“ gesprochen wird. In der Gesetzesbegründung wird dazu klargestellt: „Eine Zielabweichung gilt als erheblich, **wenn das Ziel um 5 % oder mehr verfehlt** werden wird.“ Andere Bundesländer nehmen keine entsprechenden Definitionen vor, so dass **hier bislang nicht von einer einheitlichen Definition gesprochen werden kann.**

Zieht man zusätzlich die allgemeine Rechtsprechung in anderen Rechtsbereichen zur Einordnung der Erheblichkeitsschwelle heran, findet man Entscheidungen, die sich auf die Bestimmung einer „Erheblichkeit“ beziehen: **Im Zivilrecht finden sich Werte zwischen 5 % und 10 %. Die Schwelle von 10 % wird auch im Bereich des öffentlichen Rechts als Anhaltspunkt gesehen** (z. B. VG Stuttgart, Beschluss vom 26. Juli 2018 – 13 K 3813/18; bei dieser Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans vertrat das Land die Ansicht, eine geringfügige Überschreitung von Immissionsgrenzwerten bewege sich in einer Größenordnung von unter 10 %).

Im Ergebnis hält der Klima-Sachverständigenrat daher eine **Überschreitung des Emissionszielwerts um 5 % bis 10 % für im juristischen Sinne erheblich und zieht diese Spannbreite als Orientierung für die Ausweisung einer „erheblichen Zielabweichung“ gemäß § 16 Abs. 4 S. 2 KlimaG BW heran.**

Mit der im Klimaschutz- und Projektionsbericht 2024 **für 2030 ausgewiesenen Zielverfehlung um 17 % sieht der Klima-Sachverständigenrat somit eindeutig den Tatbestand der erheblichen Zielverfehlung erfüllt** und erwartet von der **Landesregierung die Vorlage eines Klimaschutz-Sofortprogramms innerhalb der im § 16 Absatz 4 KlimaG BW ausgewiesenen Frist.** Dies gilt ebenso und angesichts einer drohenden Zielverfehlung um 21,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. mit noch erhöhter Dringlichkeit für Maßnahmen, die auf die Einhaltung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 einzahlen.“ (Stellungnahme, Seite 28 f.).

Obwohl der Sachverständigenrat dem Beklagten eine erhebliche Zielverfehlung attestiert hat, ist ein dem § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW entsprechender Beschluss nicht erlassen worden, so der Kenntnisstand des Klägers.

Es wurden in das Klima-Maßnahmen-Register (§ 14 KlimaG BW) seit Veröffentlichung des Projektionsbericht auch keine zusätzliche Maßnahmen aufgenommen:

## Das Klima-Maßnahmen-Register

Für die Maßnahmen und deren Umsetzung sind die zuständigen Ressorts verantwortlich. Die Ressorts verantworten auch die Angaben zu den Maßnahmen im Klima-Maßnahmen-Register.

Mit einem \* markierte Titel kennzeichnen niederschwellige Maßnahmen mit begleitendem Charakter.

Nach Maßnahme suchen...

**Suchfilter**

|                                   |                                   |                                   |                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Sektor                            | Zuständige Ressorts               | Landesaktivitäten                 | Adressaten                        | Maßnahmenart                      |
| <input type="text" value="Alle"/> |

Eintragungsdatum von



Es wurden keine Maßnahmen gefunden

Der Kläger hat daher mit Schreiben vom 8. Mai 2025 bei dem Beklagten eine entsprechende Beschlussfassung beantragt,

### Anlage K 4.

Innerhalb der dazu gesetzten Monatsfrist ist keine Antwort eingegangen.

## II. Rechtliche Begründung

Die zulässige Klage ist begründet.

Der fehlende Beschluss der Landesregierung über die erforderlichen Landesmaßnahmen zur Einhaltung der Ziele des KlimaG BW kann durch den Kläger nach § 1 Abs. 1

Satz 1 Nummer 4 UmwRG, jedenfalls in einer völkerrechtskonformen und unionsrechtskonformen Auslegung, gerichtlich gerügt werden und verstößt gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nummer 2 UmwRG gegen § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW. Der Verstoß berührt Belange, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

## **1. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Der Kläger, der einen allgemeinen Leistungsanspruch geltend macht, kann die auch bei der allgemeinen Leistungsklage erforderliche Klagebefugnis darlegen.

### **a. Klagebefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG**

Die Klagebefugnis ergibt sich aus § 42 Abs. 2, 1. HS VwGO i.V.m. §§ 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 2, 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG.

Hiernach kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, geltend machen, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind.

Der Kläger ist ein nach § 3 UmwRG anerkannter Verband,

[Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen](#), dort Seite 7.

Der Kläger rügt einen Verstoß gegen Vorgaben des KlimaG BW. Hierbei handelt es sich um dem Klimaschutz und damit dem Umweltschutz dienende Vorschriften.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG besteht Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann.

### aa. Potenzielle SUP-Pflicht

Zu prüfen ist daher, ob für das hier streitgegenständliche Maßnahmenprogramm nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung bestehen kann.

Die Bundesländer haben die SUP-Pflicht unterschiedlich geregelt. Baden-Württemberg hat mit § 17 UVwG und der Anlage 3 eine Liste vorgesehen. Das Maßnahmenprogramm nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW ist darin nicht genannt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine SUP-Pflicht ausscheidet.

Vielmehr ist auch auf landesrechtlicher Ebene für Pläne und Programme eine SUP durchzuführen, wenn sie einen Rahmen für die Zulassung von UVP-relevanten Vorhaben setzen und erhebliche Umweltauswirkungen haben können (so explizit Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 126).

Rechtlich ergibt sich dies aus § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG.

Danach ist eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen, wenn die Pläne und Programme für die Entscheidung über die Zulässigkeit von UVP-relevanten Vorhaben einen Rahmen setzen und eine Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat.

Da hier die zukünftige Aufstellung des Maßnahmenprogramms in Streit steht, ist auf das Programm in seiner zukünftigen möglichen Fassung abzustellen, weil die Bestimmungen der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4, 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG an den Streitgegenstand anknüpfen.

Eine Rahmensetzung im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG kommt unter anderem dann in Betracht, wenn das Programm jedenfalls abwägungsrelevante Vorgaben zur Verminderung von Treibhausgasen vorsehen kann, die in der Abwägung bei Planfeststellungsverfahren von UVP-pflichtigen Anlagen, wie insbesondere Verkehrsvorhaben, zu berücksichtigen sind (vergleiche OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK, Juris Rn. 19 f.; Schink, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP, 2. Aufl. 2023, § 35 Rn. 11 m.w.N.).

Da das Maßnahmenprogramm mit seinen darin enthaltenen Maßnahmen geeignet sein muss, die Ziele des Gesetzes zu erreichen, wird es umfangreiche Maßnahmen enthalten müssen. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass Vorgaben zum Gegenstand des Programms gemacht werden, die ihrerseits abwägungsrelevant bei UVP-relevanten Projekten sind. So könnte etwa in das Programm aufgenommen werden, dass neue Straßen oder wesentlich geänderte Straßen landesrechtlich nach §§ 37 StrG BW nur noch planfestgestellt werden dürfen, wenn im Zuge des Neu- oder Umbaus ausreichende Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität errichtet wird, eine Regelung, die abwägungsrelevant für die Planfeststellung wäre. Diese Beispiele ließen sich fortsetzen.

Es besteht daher die Möglichkeit, dass eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist.

Die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bei derartigen Programmen entsprach der Praxis des Beklagten zum Integrierten Klimaschutzkonzept nach der bis zum Februar 2023 geltenden Fassung des Landes-Klimaschutzgesetzes. Nach dem damaligen Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept des Landes Baden-Württemberg wurde dort eine Strategische Umweltprüfung vorgenommen, siehe Seite 143.<sup>1</sup>

Darauf, ob die Aufstellung des Maßnahmenprogramm *tatsächlich* einer SUP-Pflicht unterliegt, kommt es im Rahmen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG nicht an (Franziskus, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 1 UmwRG Rn. 22). Das tatsächliche Bestehen einer SUP-Pflicht oder deren konkrete Möglichkeit kann auf der Ebene der Zulässigkeitsprüfung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG nicht abschließend beantwortet werden. Es genügt die Möglichkeit.

Dies entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs im Urteil vom 10. November 2022 - 10 S 3542/21.

In der Entscheidung hat der Verwaltungsgerichtshof festgehalten, dass sich die Möglichkeit der Durchführung einer SUP für das seinerzeit geltende Integrierte Klimaschutzkonzept aus § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG wegen der Möglichkeit einer Rahmensetzung ergibt:

---

<sup>1</sup> „Nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) wurde eine strategische Umweltprüfung (SUP) des IEKK durchgeführt. Dazu wurde u. a. ein Umweltbericht zum IEKK erstellt und unter Beteiligung der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit vom 17. Dezember 2013 bis 14. März 2014 abgeschlossen.“, siehe [Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg IEKK \(baden-wuerttemberg.de\)](https://www.baden-wuerttemberg.de/ueber-uns/umwelt/umweltvertraeglichkeitspruefung-ueber-die-integrierte-energie-und-klimaschutzkonzepte).

„Nach der von den Beteiligten zutreffend zitierten Rechtsprechung (vgl. u. a. Senatsurteil vom 14.07.2021 - 10 S 141/20 - juris Rn. 69) setzt ein „Rahmensetzen“ im Sinne von § 17 Abs. 2, Abs. 3 UwVG zumindest voraus, dass auf der Ebene der Zulassungsentscheidung eine wie auch immer geartete rechtliche Bindung an die im Plan oder Programm getroffenen Entscheidungen im Sinne einer Festlegung einer „signifikanten Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ besteht. Genügend hierfür ist, dass die Festlegungen im Plan oder im Programm bei der späteren Zulassungsentscheidung bei einer Abwägungs- oder Ermessensentscheidung oder bei der Auslegung eines Rechtsbegriffs einzubeziehen sind (vgl. Peters/Balla/Hesselbarth, UVPg, 4. Aufl., § 35 Rn. 9; Guckelberger in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG § 9 Rn. 21). Gemessen daran räumt § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW dem Normgeber, also der das IEKK beschließenden Landesregierung, die Möglichkeit ein, rahmensetzende Vorgaben für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben zu beschließen. Hierfür spricht zunächst der Wortlaut der Vorschrift, dem zufolge das IEKK neben wesentlichen Zielen und Strategien auch „Maßnahmen“ zur Erreichung der Klimaschutzziele des § 4 KSG BW benennt. Dies deutet darauf hin, dass das IEKK über die in § 6 Abs. 3 KSG BW benannte Funktion hinaus, als Entscheidungsgrundlage der Landesregierung für das Erreichen der Klimaschutzziele zu dienen, ggf. auch bereits einzelne konkreter benannte Klimaschutzmaßnahmen steuern können soll. Dass dabei die Möglichkeiten der Konkretisierung und damit auch der Möglichkeit einer Rahmensetzung bereits im IEKK (und nicht auf späteren Ebenen der Normanwendung) abhängig von der jeweiligen Maßnahme sind, versteht sich von selbst. Denkbar erscheint dabei eine Rahmensetzung insbesondere bei Maßnahmen, bei denen bereits auf Ebene des IEKK standortspezifische Aussagen getroffen werden können bzw. sollen. Illustriert wird dies beispielsweise durch die Annahme des SUP-Berichts zum IEKK 2014, eine Rahmensetzungsmöglichkeit bestehe für die Maßnahme M70 (Förderung nicht bundeseigener Schieneninfrastruktur), die u. a. Ausbaumaßnahmen an den bestehenden (nicht bundeseigenen) Trassenverläufen im Land vorsah. Auch hinsichtlich des Bedarfs von Maßnahmen, wiederum insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, können im IEKK verbindliche Vorgaben gemacht werden. Dabei erscheint es zumindest nicht fernliegend, dass die Steuerungswirkung, die vom IEKK für die Umsetzung einer konkreten Verkehrsinfrastrukturmaßnahme ausgeht, Ähnlichkeiten aufweisen könnte mit der des Bedarfsplans zum Bundesverkehrswegeplan, für den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt ist, dass die Bedarfsfeststellung für die Planfeststellung und das gerichtliche Verfahren verbindlich ist und im Grundsatz die Nachprüfung ausschließt, ob für die geplante Autobahn ein Verkehrsbedarf vorhanden ist (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 04.05.2022 - 9 A 7.21 - juris Rn. 17 m. w. N.). Auch wenn das IEKK, anders als der Bedarfsplan, nicht in Form eines Gesetzes erlassen wird und auch weitere Unterschiede bestehen, kann es sich auch beim IEKK, soweit es konkrete Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen beinhaltet, vergleichbar mit dem Bedarfsplan um eine „verkehrspolitische Leitentscheidung“ handeln, die beispielsweise im Rahmen der Prüfung der Planrechtfertigung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens zu berücksichtigen wäre.“ (VGH Mannheim, a.a.O., juris Rn. 39 ff.).

Diese Ausführungen lassen sich auf das nun begehrte Maßnahmenprogramm übertragen.

Der einzige Unterschied zwischen dem damaligen Integrierten Klimaschutzkonzept und dem jetzigen Maßnahmenprogramm besteht mit Blick auf die aufzunehmenden Maßnahmen darin, dass das jetzige Maßnahmenprogramm der Nachsteuerung dient. Dieser Unterschied ergibt in Hinblick auf die Frage der potenziellen SUP-Pflichtigkeit aber keine rechtlich relevante Differenzierung.

#### **bb. Plan oder Programm**

Bei den nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW durch die Landesregierung zu beschließenden Landesmaßnahmen handelt es sich um einen „Plan“ oder ein „Programm“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

Es entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Frage, wann es sich um einen „Plan“ oder ein „Programm“ im Sinne des Gesetzes handelt, nach dem Unionsrecht und der Konvention von Aarhus auszulegen ist. Dabei kommt dem Unterschied zwischen „Plänen“ und „Programmen“ keine praktische Bedeutung zu (VGH Mannheim, Urteil vom 10. November 2022 - 10 S 3542/21, juris Rn. 33).

Es entspricht ebenfalls der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, dass die Begriffe „Plan“ oder „Programm“ weit auszulegen sind:

„Beide Begriffe sind weit auszulegen. Ein Plan bzw. Programm ist jeder Rechtsakt (wofür bereits eine über eine rein informatorische Funktion hinausgehende Bindungswirkung genügt, z. B. auch in Gestalt von bloßem Innenrecht), der die Kriterien und Modalitäten der Nutzung eines Gebiets festlegt. Auch an das zuletzt genannte Kriterium sind keine hohen Anforderungen zu stellen; ausreichend ist, dass die betreffenden Rechtsakte „in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen abzielen““. (VGH Mannheim, a.a.O., juris Rn. 33).

Dies entspricht einer völkerrechtskonformen Auslegung, wie sie in Anwendung des in Art. 7 der Konvention von Aarhus enthaltenen Begriffs der „Pläne und Programme“ zu erfolgen hat.

Im Implementation Guide zur Aarhus Konvention, S. 113 wird insofern angeregt, auf die Erfahrungen der Espoo-Konvention zurückzugreifen, wonach es sich dann um „Pläne

und Programme“ handelt, wenn das Programm durch rechtliche Bestimmungen vorgeschrieben ist und der Vorbereitung oder dem Beschluss weiterer Maßnahmen dient, die dann in einem anderen förmlichen Verfahren zu treffen sind (siehe Epiney u.a., Aarhus-Konvention, 2018, Art. 7 Rn. 5 m.w.N.). Auf diese Weise werden die in den Anwendungsbereich fallenden „Pläne und Programme“ von bloßen Politiken abgegrenzt, die jenseits einer rechtlichen Verpflichtung jederzeit durch einen Akt der politischen Willensbildung beschlossen und geändert werden können. Entscheidend ist mithin die rechtliche Anbindung, also die Frage, ob eine Rechtsvorschrift das Verhalten vorschreibt.

Dies zugrunde gelegt, handelt es sich hier bei dem in § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW geregelten Beschluss der Landesregierung um einen Beschluss über ein Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG.

Zunächst ist festzustellen, dass es nicht darum gehen kann, ob § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW den Begriff „Programm“ erwähnt. Entscheidend ist der materielle Gehalt der Regelung (vgl. den Grundsatz der *falsa demonstratio non nocet*).

Dass es materiell um einen Beschluss der Landesregierung mit programmatischem Charakter geht, kann nicht ernsthaft bestritten werden.

Programmatisch bedeutet so viel wie „zielgerichtet“ oder „konzeptionell“, was hier deshalb der Fall ist, da es um die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Klimaschutzziele geht. Ein Programm wiederum ist ein Plan, der vorgibt, was getan werden soll, womit eine Abgrenzung zu dem Beschluss einer Einzelmaßnahme erfolgt.

Die nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW zu beschließenden Landesmaßnahmen haben programmatischen Charakter. Programmatisch sind sie deshalb, weil die meisten der in Betracht kommenden Klimaschutzmaßnahmen nicht per Beschluss der Landesregierung in Kraft treten können. Sie bedürfen der gesetzgeberischen Umsetzung, wozu, sofern die Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht, eine Gesetzesinitiative der Landesregierung erforderlich ist. Sofern die Gesetzeskompetenz des Landes nicht besteht, ist dazu eine Bundesratsinitiative des Landes nötig. Unmittelbar wirkende Maßnahmen, die gleichsam wie ein Verwaltungsakt wirken, werden daher die Ausnahme sein. Auch diese werden jedoch nicht durch den Beschluss der Landesregierung erlassen, sondern durch einen umsetzenden Vollzugsakt der dafür zuständigen Behörde.

Dass es sich bei den zu beschließenden Landesmaßnahmen um ein Programm handelt, ergibt sich auch aus dem rechtssystematischen Vergleich mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz. Denn die hier streitgegenständliche Beschlussfassung ist mit derjenigen über ein Klimaschutzprogramm, wie es § 9 KSG regelt, verwandt.

Sofern man berücksichtigt, dass es bei § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW um eine Nachsteuerung geht, entspricht dies wiederum den sogenannten Sofortprogrammen, die mit dieser Terminologie in § 8 KSG a.F. geregelt waren. Diese Sofortprogramme waren ebenfalls einklagbar (OVG Berlin-Brandenburg, Urteile vom 30. November 2023 – 11 A 1/23 u.a., juris).

Wenn der Beklagte einwenden möchte, dass es den Begriff der „Sofortprogramme“ seit der Novelle des KSG 2024 nicht mehr gibt, hat dies an der rechtlichen Struktur des § 8 KSG wenig geändert. Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG 2024 beschließt die Bundesregierung zwar jetzt „Maßnahmen“, die die Einhaltung der Klimaschutzziele sicherstellen, sofern der Expertenrat eine zweimalige Überschreitung in seinen Projektionen festgestellt hat.

Die auf dem Beschluss von Maßnahmen gerichtete Formulierung in § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG ähnelt daher dem § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW.

Gleichwohl hat sich dadurch am Rechtsschutz nichts geändert. Insofern verweist Keimeyer, in: BeckOK, 2. Aufl., Stand: 1. März 2025, zu § 8 KSG auf folgendes:

„Der Beschluss gesetzeskonformer Maßnahmenprogramme nach Abs. 1 S. 1 ist für anerkannte Umweltverbände gerichtlich einklagbar, wie das OVG Bln-Bbg klargestellt hat (OVG Bln-Bbg BeckRS 2023, 38547 Rn. 38 ff.). Dies gilt ungeachtet der restriktiven Formulierung in § 4 Abs. 1 S. 6, wonach subjektive Rechte und klagbare Rechtspositionen durch das KSG nicht begründet werden (ausf. → § 4 Rn. 49 ff.; vgl. auch OVG Bln-Bbg BeckRS 2023, 38547 Rn. 77).

Demnach ist das OVG Bln-Bbg nach § 7 Abs. 2 S. 1 und S. 3 UmwRG erstinstanzlich zuständig für Klagen anerkannter Umweltverbände nach § 3 UmwRG. Statthafte Klageart ist regelmäßig die allgemeine Leistungsklage (OVG Bln-Bbg BeckRS 2023, 38547 Rn. 37 ff.; vgl. auch die Entscheidungsbesprechung von Schlacke NVwZ 2024, 564).

Durch die KSG-Novelle hat sich an den prozessual aufgeworfenen Fragen nichts geändert. Auch die Grundkonzeption des § 8 KSG ist insoweit unverändert, wonach die Bundesregierung Maßnahmenprogramme beschließen muss, welche die Einhaltung der in Bezug genommenen Ziele sicherzustellen (→ § 4 Rn. 55). Fehlende oder unzureichende

Maßnahmenprogramme nach § 8 bleiben somit auch nach der KSG-Novelle 2024 einlagbar.“ (Keimeyer, a.a.O., Rn. 53 ff. [Unterstreichungen durch den Unterzeichnenden]).

In seinem materiellen Gehalt handelt es sich daher bei dem hier begehrten Beschluss der Landesregierung um den Beschluss eines Klimaschutz-Sofortprogramms.

Exakt diese Terminologie, Klimaschutz-Sofortprogramm, verwendet auch der Klimaschutzverständigenrat in seiner Stellungnahme, Seite 29:

„Mit der im Klimaschutz- und Projektionsbericht 2024 **für 2030 ausgewiesenen Zielverfehlung um 17 % sieht der Klima-Sachverständigenrat somit eindeutig den Tatbestand der erheblichen Zielverfehlung erfüllt** und erwartet von der **Landesregierung die Vorlage eines Klimaschutz-Sofortprogramms innerhalb der im § 16 Absatz 4 KlimaG BW ausgewiesenen Frist**. Dies gilt ebenso und angesichts einer drohenden Zielverfehlung um 21,3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. mit noch erhöhter Dringlichkeit für Maßnahmen, die auf die Einhaltung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2040 einzahlen.“ (Stellungnahme, Seite 29 [Unterstreichung durch den Unterzeichnenden]).

Die für den Klimaschutz berufenen Sachverständigen des Landes Baden-Württemberg verstehen die in § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW geregelte Beschlussfassung der Landesregierung daher ebenfalls als eine, die auf ein Programm gerichtet ist.

Aus dem rechtshistorischen Vergleich zwischen der Vorgängerfassung des KlimaG BW und der jetzigen Fassung ergibt sich davon keine Abweichung, im Gegenteil:

Nach der bis zum 10. Februar 2023 geltenden Fassung des KSG BW war die Landesregierung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 verpflichtet, innerhalb bestimmter Zeiträume ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept zu beschließen. Dieses musste

„wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 4 benennen“.

In § 6 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 KSG BW wurde nochmals hervorgehoben, dass das Konzept

„Strategien und Maßnahmen (enthalten muss), um die Klimaschutzziele zu erreichen“.

Dieses „Konzept“ wurde durch den Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 10. November 2022 - 10 S 3542/21 als Plan oder Programm im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1

Nummer 4 UmwRG angesehen (juris, Randnummer 34 f.), obwohl der Begriff „Plan“ oder „Programm“ in § 6 Abs. 1 KSG BW a.F. keine Erwähnung fand. Entscheidend war der materielle Inhalt des Konzepts, nicht seine Bezeichnung.

Für das Maßnahmenprogramm des § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW in der jetzt geltenden Fassung gilt nichts anderes.

Auch dieses dient dem Beschluss

„der erforderlichen Landesmaßnahmen (zur Einhaltung der Klimaschutzziele)“

und unterscheidet sich daher von dem Klimaschutzkonzept der Vorgängerfassung des Gesetzes nur dadurch, dass es sich auf die Maßnahmen konzentriert und nicht noch die in § 6 Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 KSG BW a.F. erforderlichen Elemente der Benennung von Minderungszielen zu enthalten hat, da diese, also die Sektorziele, mittlerweile unmittelbarer Bestandteil des KlimaG BW geworden sind.

Die Entlastung des Maßnahmenprogramms von Zielfestlegungen hat jedoch nicht zur Folge, dass damit der programmatische Charakter der zu beschließenden Maßnahmen verloren geht. Es bleibt ein Klimaschutz(sofort)programm, wie es sowohl im Klimaschutzgesetz des Bundes als auch in verschiedenen anderen Landesgesetzen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayKlimaG) enthalten ist (so auch VGH Mannheim, a.a.O., juris Rn. 34).

Die Gesetzesmaterialien zum KlimaG BW in der seit dem 7. Februar 2023 geltenden Fassung enthalten keinen Hinweis, dass das hier eingeklagte Maßnahmenprogramm keinen programmatischen Charakter haben soll. Es wird lediglich drauf hingewiesen, dass der Nachsteuerungsmechanismus nunmehr unter einen Möglichkeitsvorbehalt mit Blick auf die 4-Monats-Frist gestellt wird; Landtags-Drucksache 17/3741, Seite 79:

[Drucksache 17 / 3741.](#)

Abschließend zeigt der Vergleich mit dem in der Neufassung des Gesetzes neu eingeführten Klima-Maßnahmen-Register (§ 14 KlimaG BW), dass sich der nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW erforderliche Beschluss der Landesregierung über Sofortmaßnahmen davon unterscheidet. Das Klima-Maßnahmen-Register ist eine

„qualifizierte Sammlung der Maßnahmen der Landesregierung“ (Landtags-Drucksache 17/3741, Seite 76)

und hat daher, wie sein Name sagt, lediglich Registerfunktion. Daher mag es folgerichtige sein, wenn § 14 Abs. 1 Satz 4 KlimaG BW insofern ausführt, dass das Register kein Plan oder Programm im Sinne des Umweltverwaltungsgesetzes ist.

Das Fehlen einer derartigen Vorschrift bei § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW beweist aber erst recht, dass dies bei § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW anders ist. Wenn der Gesetzgeber gewollt hätte, dass der Beschluss nach § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW kein Programm zur Folge hat, wäre zu erwarten gewesen, dass eine ähnliche deklaratorische Regelung wie bei § 14 Abs. 1 Satz 4 KlimaG BW in § 16 Abs. 4 KlimaG BW aufgenommen wird.

Dies ist nicht geschehen.

Letztlich kann dies aber dahinstehen, denn entscheidend ist der materielle Gehalt. Dieser spricht für einen Programmcharakter.

#### **b. Vorsorglich: Erfordernis einer möglichen SUP-Pflicht unionsrechtswidrig**

Nur vorsorglich wird darauf aufmerksam gemacht, dass die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nummer 4 UmwRG enthaltene Regelung, nach der Pläne und Programme nur dann anfechtbar sein sollen bzw. eingeklagt werden können, wenn eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, unionsrechtswidrig ist und aus diesem Grund unanwendbar bleiben muss.

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, a.a.O., Rn. 22).

Auch die Aarhus-Verordnung (die den Rechtsschutz gegenüber den Unionsorganen regelt), enthält eine solche Beschränkung nicht. Pläne und Programme fallen dort schlicht

unter den Begriff des umweltrechtlichen Verwaltungsaktes, ohne auf eine SUP-Pflicht abzustellen.

Der Hintergrund der deutschen Beschränkung ist wohl derjenige, dass man erreichen wollte, dass sich der Rechtsschutz nicht gegen jedweden denkbaren politischen Plan erstreckt, sodass man eine Beschränkung auf Pläne und Programme vorgenommen hat, die der SUP-Pflicht unterfallen. Diese Beschränkung ist jedoch zu weitgehend, denn nach dem Unionsrecht sollen jedenfalls gesetzlich geforderte Pläne und Programme dem Anwendungsbereich des Umweltrechtsschutzes unterliegen. Selbst Pläne, die unverbindliche oder nur innenrechtlich bindende Vorgaben machen, können Gegenstand der Rechtskontrolle sein (Franzius, a.a.O., Rn. 22). Die Einschränkung des Rechtsschutzes für Pläne und Programme durch Anknüpfung an eine potenzielle SUP-Pflicht geht daher zu weit.

Die Beschränkung widerspricht der Rechtsprechung des EuGH zur Begründung eines effektiven Klagerechts für Umweltverbände nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 Grundrechte-Charta (GRCh).

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei zusätzlich und unbeschadet der in Art. 9 Abs. 1 und 2 AK genannten Überprüfungsverfahren 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 (EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Rn. 30 m. w. N. – Slowakischer Braunbär I).

In seiner Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ hat der EuGH festgestellt, dass Art. 9 Abs. 3 AK zwar keine unmittelbare Wirkung entfaltet, weil er keine klare und präzise Verpflichtung enthält. Da die Vorschrift jedoch auf die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes abzielt, gebietet es, dass 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 auszulegen hat, um es einer Umweltschutzorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens er-

gangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht steht, vor einem Gericht anzufechten (Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Rn. 45 ff. – Slowakischer Braunbär I Rn. 45 ff.).

In der „Protect“-Entscheidung (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, Rn. 45 ff. – Protect) stellt der EuGH in Fortführung dieser Rechtsprechung fest, dass Art. 9 Abs. 3 AK auch in Verbindung mit Art. 47 GRCh die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines wirksamen gerichtlichen Schutzes, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, verpflichtet. Art. 47 Abs. 1 GRCh verleiht jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Dies bedeute zwar, dass die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum haben. Kriterien, die derart streng seien, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich wäre, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK anzufechten, sind aber unzulässig. Dies gilt auch, so der Kläger, für die Einschränkung auf solche Pläne und Programme, die einer potenziellen SUP-Pflicht unterliegen. Sollte deshalb eine den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK und eine Auslegung nationaler Vorschriften im Sinne der Entscheidung „Slowakischer Braunbär I“ nicht möglich sein, müsse das nationale Gericht die in Rede stehende nationale Verfahrensvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, Rn. 55 – Protect; dem folgend BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201 ff., juris Rn. 36).

Im Ergebnis verschafft der EuGH nach nationalem Recht anerkannten Umweltverbänden somit ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Umweltrechts (Wegner, ZUR 2018, 217, 221; Sobotta EuZW 2018, 165, 166; Streinz, JuS 2018, 728; Klinger, NVwZ 2018, 231, 232).

Im Ergebnis kommt es daher auf das Bestehen einer potenziellen SUP-Pflicht nicht einmal an (siehe auch BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 – BVerwG 10 CN 1/23).

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.

Da die Beschränkung auf eine SUP-Pflicht der Pläne und Programme somit aus unionsrechtlichen Gründen außer Acht zu lassen ist, ist die Klage erst recht zulässig.

### **c. Weiter vorsorglich: Teleologische Reduzierung**

Sofern man, ganz vorsorglich gedacht, auch eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht für zulässig hält, ist das Erfordernis der Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung auch aus teleologischen Gründen unanwendbar. Denn wegen des insofern eindeutigen gesetzgeberischen Willens, ist eine teleologische Reduzierung vorzunehmen.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

Mit erstmaliger Inkraftsetzung des UmwRG ging der Gesetzgeber zunächst davon aus, dass derjenige Rechtsschutz, der sich für die anerkannten Umweltvereinigungen aus Art. 9 Abs. 3 AK ergibt, keine rechtlichen Folgen für das deutsche Gesetz hat. Teilweise wurde sogar in der Kommentarliteratur die Auffassung vertreten, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs durch Art. 9 Abs. 3 AK ein bloßes „rechtspolitisches Postulat“ (Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Stand: vor April 2018, UmwRG, § 1 Rdn. 44) ist.

Diese Annahme hat sich sowohl durch verschiedene Entscheidungen des EuGH als auch durch die Spruchpraxis des Aarhus Compliance Committee und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12 „Luftreinhalteplan Darmstadt“, NVwZ 2014, 64) als falsch erwiesen.

Mit dem im Jahr 2017 erlassenen UmwRGuaAnpG hat der Gesetzgeber daraus Konsequenzen gezogen. In den Gesetzesmaterialien hat er klargestellt, dass es Ziel des Gesetzesentwurfs ist,

„Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention vollständig im deutschen Recht umzusetzen“  
(BT-Drucksache 18/9526, S. 32).

Die Gesetzesmaterialien führen weiter aus, dass eine weite Auslegung geboten ist und für den Anwendungsbereich allein maßgeblich ist, ob eine Verletzung umweltbezogener Bestimmungen in Raum steht:

„Das Compliance Committee der Aarhus-Konvention vertritt in ständiger Spruchpraxis eine weite Auslegung zum Anwendungsbereich des Artikels 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention. Maßgeblich für die Konkretisierung des Anwendungsbereichs ist allein die Frage, ob eine Anwendung umweltbezogener Bestimmungen erforderlich ist.“

(a.a.O., S. 32).

Der Bundesgesetzgeber hat sich daher dazu entschlossen, das Verbandsklagerecht zu erweitern, Rechtsbehelfe für Individualpersonen werden durch § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG hingegen nicht begründet. Ziel des Gesetzes war es, dass jedenfalls die Umweltvereinigungen, wie von Art. 9 Abs. 3 AK gefordert, jede Verletzung nationalen Umweltrechts gerichtlich rügen können und es nicht mehr auf die Art des jeweiligen Rechtsakts ankommt.

Da der Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK aus diesem Grund deutlich mehr Klagegegenstände einbezieht als derjenige aus Art. 9 Abs. 2 AK, hat der Bundesgesetzgeber für Rechtsbehelfe nach Art. 9 Abs. 3 AK Beschränkungen dahingehend aufgenommen, dass sie beispielsweise nur Verstöße des Umweltrechts rügen können und die formelle Präklusionsregel des § 2 Abs. 1 Nr. 3b) UmwRG Anwendung findet.

Mit dem Erfordernis einer möglichen SUP-Pflichtigkeit hat der Bundesgesetzgeber den Versuch unternommen, eine inhaltliche Eingrenzung der zum Klagegegenstand zu machenden Pläne und Programme vorzunehmen.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Nummer 4 Pläne und Programme erfassen,

„bei denen eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann.“  
(a.a.O., S. 33).

In der Entscheidung V/9 des ACCC zur Sitzung vom 11. bis 13. September 2017 in Budva (Montenegro) wurde durch das Compliance Committee die Novellierung des UmwRG bewertet. Danach verteidigte sich Deutschland dort auf den Vorbehalt, dass nur SUP-pflichtige Pläne und Programme dem Rechtsschutz zugänglich sind, mit dem Argument, dass bei nicht SUP-pflichtigen Plänen und Programmen der Rechtsschutz durch die nachgelagerten Zulassungsentscheidungen erfolgt, so dass im Ergebnis auf dieser Stufe entsprechende Verbandsklagerechte bestehen.

Das Committee wies hingegen darauf hin, dass Art. 9 Abs. 3 der Konvention keine Einschränkung auf eine SUP-Pflichtigkeit kennt. Im Übrigen sei es fraglich, ob tatsächlich alle nicht SUP-pflichtigen Pläne und Programme mit nachgelagerten Zulassungsentscheidungen einhergehen, so dass sie auf nachfolgenden Stufen rechtlich überprüft werden können. Eine Nichtübereinstimmung mit der Konvention wurde im Ergebnis nur deshalb nicht gesehen, weil dem Komitee keine konkreten Beispiele vorlagen, in denen der Rechtsschutz wegen des Fehlens einer SUP-Pflicht versagt wurde. Die entsprechenden Ausführungen des Komitees auf S. 8 werden in dem als

### **Anlage K 5**

beigefügten Dokument wiedergegeben.

Eine mit einem Online-Übersetzungstool erstellte deutsche Übersetzung wird zur Wahrung der Gerichtssprache als

### **Anlage K 6**

beigefügt.

Die entsprechenden Ausführungen des englischsprachigen Dokuments werden in deutscher Sprache hier wie folgt wiedergegeben:

#### **„Gerichtliche Überprüfung von Plänen und Programmen**

37. In seiner zweiten Zwischenprüfung stellte der Ausschuss fest, dass § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen erfasst, für die eine Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann. In seiner Prüfung betonte der Ausschuss, dass der Wortlaut von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens nichts enthält, was die Überprüfung umweltbezogener Pläne und Programme auf solche beschränken würde, die einer SUP unterzogen werden können. In ihren weiteren Informationen vom 15. März 2017 machte die betroffene Vertragspartei geltend, dass nach ihrem Recht umweltbezogene Pläne und Programme im Sinne des Artikels 7 des Übereinkommens solche sind, die eine SUP erfordern können, und dass, wenn sich in einem Einzelfall herausstellen sollte, dass ein umweltbezogener Plan oder ein umweltbezogenes Programm im Sinne des Artikels 7 des Übereinkommens nach ihrem Recht möglicherweise keine SUP erfordert, eine SUP-Pflicht nach dem SUP-Gesetz angeordnet werden könnte. Die betreffende Vertragspartei machte ferner geltend, dass die Beschränkung der unmittelbaren Überprüfung auf Pläne

und Programme, die möglicherweise eine SUP erfordern, eine Ausübung des den Vertragsparteien in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens eingeräumten Ermessens darstellt und dass andere Pläne und Programme inzident durch Anfechtung nachgelagerter Entscheidungen, die auf dem Plan oder Programm beruhen, überprüft werden können.

In dieser Hinsicht stellt der Ausschuss fest, dass der Anwendungsbereich von Plänen und Programmen, die "die Umwelt betreffen", breiter sein kann als der Anwendungsbereich des SUP-Gesetzes der betreffenden Vertragspartei. Darüber hinaus unterstreicht der Ausschuss, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens zwar einen gewissen Ermessensspielraum hinsichtlich der Kriterien bietet, die Mitglieder der Öffentlichkeit erfüllen müssen, um Zugang zu Überprüfungsverfahren zu erhalten, dass er aber nicht den gleichen Ermessensspielraum hinsichtlich der Definition der "Rechtsakte" bietet, die angefochten werden können.

In Bezug auf Pläne, für die keine Verpflichtung zur Erstellung einer SUP besteht, stellt der Ausschuss fest, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens keine spezifischen Anforderungen an das Stadium stellt, in dem ein Rechtsakt anfechtbar sein sollte. Vor diesem Hintergrund räumt der Ausschuss ein, dass für den Fall, dass ein Plan oder ein Programm, das nach dem Recht der betreffenden Vertragspartei keiner SUP unterliegt, gegen nationales Umweltrecht verstößt, die Möglichkeit einer inzidenten Anfechtung im Rahmen der Überprüfung einer nachfolgenden, "nachgelagerten" Entscheidung angemessen sein kann, wenn auch nicht zwangsläufig - so kann es z.B. einige Pläne oder Programme geben, für die es keine nachgelagerten Entscheidungen gibt, die überprüft werden könnten; bei anderen können die Elemente des Plans oder Programms, die gegen nationales Umweltrecht verstoßen, außerhalb des Geltungsbereichs der Überprüfung einer entsprechenden nachgelagerten Entscheidung liegen. Da dem Ausschuss jedoch keine konkreten Beispiele solcher Pläne oder Programme vorliegen und unter Berücksichtigung der Erwägungen in Absatz 36 kommt der Ausschuss nicht zu dem Schluss, dass die betreffende Vertragspartei die Anforderungen des Absatzes 2 (b) der Entscheidung V/9h in dieser Hinsicht nicht erfüllt hat.“

Legt man somit zu Grunde, dass völkerrechtlich keine Einschränkung auf die SUP-Pflicht erlaubt ist und Deutschland dies vor dem ACCC nur in denjenigen Fällen rechtfertigte, in denen nachfolgende Inzidentüberprüfungen möglich sind (was hier nicht der Fall ist), kann man nur zu dem Schluss kommen, dass § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG jedenfalls so verstanden werden muss, dass der Rechtsschutz im Zweifel gegeben ist.

Dass eine entsprechende teleologische Reduzierung des Wortlauts des UmwRG in der rechtspraktischen Anwendung des Bundesverwaltungsgerichts seit Längerem üblich ist und beim Wortlaut des Gesetzes in seiner Anwendung nicht stehengeblieben werden darf, zeigt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

So findet bei § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG, eine ebenfalls nach ihrem Wortlaut eindeutige Vorschrift, nach dem bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG die Klage nur erfolgreich sein kann, wenn eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung besteht (nicht nur: bestehen *kann*, wie in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG), eine entsprechende teleologische Reduzierung statt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat erstmals im Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 – BVerwGE 168, 20, Randnummer 24 ff. klargestellt, dass diese Vorschrift bei sogenannten echten oder unechten Planerlassklagen (wie es auch vorliegend der Fall ist) nicht zur Anwendung gelangt, da sie dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers widerspricht. In den Konstellationen der Luftreinhalteplanklagen widersprach sie dem Willen des Gesetzgebers, mit der Novelle UmwRG 2017 u.a. das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – umzusetzen. Würde man § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG anwenden, wäre dies jedoch nicht der Fall. In der vorliegenden Konstellation hat der Gesetzgeber in den Materialien zur Novelle 2017 deutlich gemacht, dass er auch das Völkerrecht 1:1 umsetzen möchte, was ihm ansonsten ebenfalls nicht gelungen wäre.

Auf die Möglichkeit der SUP-Pflicht kommt es daher auch aus teleologischen Gründen nicht an.

#### **d. Umweltbezogene Bestimmung ist Klagegegenstand**

Art. 9 Abs. 3 AK fordert nach seinem Wortlaut, dass sich die Klage auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts beziehen muss.

Die hier eingeklagte Verpflichtung ergibt sich aus § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW.

Der Zweck des Gesetzes besteht im Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels und ist damit dem Kernbereich des Umweltrechts zuzuordnen. Der hier eingeklagte Anspruch bezieht sich somit auf umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts.

#### **e. Zwischenergebnis**

Die Klage ist daher zulässig.

Nur abschließend und ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Regelung in § 10 Abs. 2 Satz 5 KlimaG BW, nach der klagbare Rechtspositionen durch das Gesetz nicht begründet werden, dem Rechtsschutz des Klägers nicht entgegensteht. Denn die klagbare Rechtspositionen musste nicht erst durch dieses Gesetz begründet werden, sie bestand bereits aufgrund des UmwRG. Eine konstitutive Regelung wurde daher nicht getroffen. Der Landesgesetzgeber hat dies erkannt:

„Der Bestimmung zum Ausschluss subjektiver öffentlicher Rechte und klagbarer Rechtspositionen wird von beiden Polen der Anhörungsbeteiligten eine Bedeutung zugemessen, die ihr nicht zukommen dürfte. Es handelt sich um eine deklaratorische Bestimmung.“ (Landtags-Drucksache 17/3741, Seite 56).

## **2. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet.

### **a. Verstoß gegen § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW**

Die fehlende Beschlussfassung über ein Maßnahmenprogramm für den Klimaschutz verstößt gegen § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW.

Der Klimaschutz- und Projektionsbericht hat durch Bericht vom 11. Juli 2024 einen drohende erhebliche Zielabweichung festgestellt (Anlage K 2).

Die Frist für den Beschluss der Landesregierung ist seit dem 11. November 2024 abgelaufen.

Diesseits ist kein entsprechender Beschluss bekannt.

Auch das Klimaschutz-Maßnahmen-Register enthält seit Veröffentlichung des Berichts keine neu darin aufgenommenen Maßnahmen.

Argumente dafür, warum eine Beschlussfassung bis zum Tag der Klageerhebung nicht möglich war („möglichst innerhalb von 4 Monaten“, § 16 Abs. 4 Satz 2 KlimaG BW), sind unbekannt.

## **b. Inhalt des Maßnahmenprogramms**

Inhaltlich müssen die zu beschließenden Maßnahmen geeignet sein, die drohende erhebliche Zielabweichungslücke der im Klageantrag genannten Ziele zu schließen.

Insofern gilt es zu berücksichtigen, dass der Beklagte sehr wahrscheinlich mit seiner ihm obliegenden Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz nicht in der Lage sein wird, die Zielerreichungslücke vollständig zu schließen. Dies entbindet ihn jedoch nicht von dem Beschluss derjenigen Maßnahmen, die ihm unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit möglich sind, zumal der Beklagte für die erforderlichen Bundesmaßnahmen, die ergänzend nötig sein könnten, entsprechende Bundesratsinitiativen in den Maßnahmenbeschluss aufnehmen kann.

In den dutzenden Verfahren, die im Bundesgebiet durch den Kläger zur Luftreinhalteplanung und der darin gebotenen Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid geführt worden sind, kam es auch nicht auf an, dass die jeweiligen Beklagten einwandten, dass sie allein mit ihrem Instrumentarium nicht zur Einhaltung der Grenzwerte in der Lage sind, solange die Emissionsgrenzwerte für Pkw unionsrechtlich zu hoch sind oder aber durch Automobilunternehmen rechtswidrig nicht eingehalten werden (Dieselskandal), was einerseits in der Kompetenz der Europäischen Union liegt und andererseits die Zulassungspraxis für Typpenehmigungen des Bundes tangiert. Nach der Rechtsprechung waren gleichwohl die für die Luftreinhalteplanung zuständigen Behörden verantwortlich, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der alle erforderlichen Maßnahmen enthielt, mit dem der Grenzwert schnellstmöglich eingehalten werden kann.

## **c. Verurteilung zur Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts**

Um insofern für die damaligen Beklagten entsprechende Maßgaben in den Urteilen zu machen, hat das Bundesverwaltungsgericht die jeweiligen Beklagten in den grundlegenden Dieselurteilen vom 27. Februar 2018 (BVerwG 7 C 30/17 und 7 C 26/16 „Luftreinhaltepläne Stuttgart und Düsseldorf“) verurteilt, dies aber unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts.

Der Kläger beantragt daher auch in diesem Fall eine entsprechende Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts.

**d. Keine tatsächliche SUP-Pflicht erforderlich (§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG)**

Einer tatsächlichen, nicht nur potenziellen, SUP-Pflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bedarf es für die Frage der Begründetheit der Klage nicht (siehe BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, juris Rn. 24).

**e. Klimaschutz Satzungsziel des Klägers (§ 2 Abs. 4 Satz 1 UmwRG)**

Der Schutz der Umwelt gehört zu den Zielen, die der Kläger nach seiner Satzung fördert.

Dies gilt insbesondere für den Klimaschutz, § 2 Abs. 2 lit. j) und m) der Satzung,

[Microsoft Word - Satzung Deutsche Umwelthilfe eV neue FASSUNG 2024 bereinigt EINGETRAGEN 20240712.docx](#)

**f. Zwischenergebnis**

Die zulässige Klage ist daher auch begründet.

**3. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs**

Die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs folgt aus § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG.

**III. Ergebnis**

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)