

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

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

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.  
Dr. 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)

5. September 2022

## Klage

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

-Kläger-

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen der Kanzlei Geulen & Klinger, Schaperstraße 15,  
10719 Berlin,

gegen

**Bundesrepublik Deutschland**,  
vertreten durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr,  
dieses vertreten durch den Minister,  
Invalidenstraße 44, 10115 Berlin,

-Beklagte-

wegen: Verabschiedung eines ausreichenden Sofortprogramms nach § 8 Bundes-Kli-  
maschutzgesetz (KSG) für den Sektor Verkehr.

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

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

## Klage

und beantragen:

Die Beklagte wird verurteilt, ein Sofortprogramm nach § 8 KSG für den Sektor Verkehr aufzustellen, das geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2, Zeile 4 des Bundes-Klimaschutzgesetzes genannten Jahresemissionsmengen des Sektors Verkehr für die Jahre 2023 bis 2030 sicherzustellen; über- oder unterschreiten die Treibhausgasemissionen der Jahre 2021 bis 2030 die jeweils zulässige Jahresemissionsmenge, wird die Differenzmenge auf die verbleibenden Jahresemissionsmengen bis zum Zieljahr 2030 gleichmäßig angerechnet.

Die Zuständigkeit des im Rubrum genannten Bundesministeriums ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) i. V. m. § 4 Abs. 4 Satz 1 KSG.

Sofern hier eine Überschneidung mit der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vorliegen sollte, erfolgt nach § 4 Abs. 4 Satz 4 KSG eine Zuweisung durch die Bundesregierung.

Zur Begründung der Klage führen wir unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes aus:

A. Sachverhalt.....	3
B. Rechtliche Begründung.....	7
I. Zulässigkeit der Klage .....	7
1. Zuständigkeit .....	7
2. Klagebefugnis .....	7
a. Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Var. 1 VwGO i. V. m. §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG .....	7
b. Prokuratorische Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO .....	29
c. Zusammenfassung zur Klagebefugnis .....	30

3.	Bestimmtheit des Klageantrags .....	32
4.	Rechtsschutzbedürfnis .....	32
II.	Begründetheit der Klage.....	33
1.	§ 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG .....	33
2.	Anspruch auf ein gesetzeskonformes Sofortprogramm.....	35

## A. Sachverhalt

Der Kläger begehrt ein den rechtlichen Anforderungen des § 8 Klimaschutzgesetz (KSG) entsprechendes Klimaschutz-Sofortprogramm für den Verkehrssektor.

Nach § 8 Abs. 1 KSG ist die Beklagte verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Emissionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen ein Sofortprogramm für den jeweiligen Sektor vorzulegen, der das für ihn geltende Jahresemissionsziel überschritten hat, welches geeignet ist, die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherzustellen.

Im Sektor Verkehr ist für das Jahr 2021 eine Überschreitung der zulässigen Emissionsmengen um 3,1 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent festgestellt worden.

Die Beklagte ist daher verpflichtet, ein Sofortprogramm vorzulegen,

„das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt.“  
(§ 8 Abs. 1 KSG).

Das für das Verkehrsressort zuständige Bundesministerium hat in Reaktion auf die Überschreitung der Verkehr-Emissionsmengen im Jahr 2021 ein Sofortprogramm für den Sektor Verkehr vorgelegt, das durch das für Klimaschutz zuständige Bundesministerium am 25. Juli 2022 an den Expertenrat für Klimafragen (§ 11 KSG) übermittelt wurde.

Dieses umfasst folgende Maßnahmen:

- a. Auf- und Ausbau der Tank- und Ladeinfrastruktur für Pkw und Nutzfahrzeuge,
- b. Ausbau Förderung effizienter Lkw-Trailer,
- c. Ausbauintiative Radverkehrsinfrastruktur,

- d. Ausbau- und Qualitätsoffensive im ÖPNV,
- e. Ausbau der digitalen Arbeitsformen und
- f. Anpassung der nationalen THG-Minderungsquote.

Auf Grundlage des § 8 Abs. 2 KSG hat der Expertenrat für Klimafragen die Annahmen des Sofortprogramms überprüft.

Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Sofortprogramm schon in der grundlegenden Herangehensweise den gesetzlichen Vorgaben nicht entspricht.

Der Expertenrat stellt fest:

„Zur Durchführung des ersten Prüfschritts wurde das MMS des Projektionsberichts 2021 angenommen (Öko-Institut et al. 2021), da für das übermittelte Referenzszenario der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie (MKS) keine jährlichen Werte vorlagen (Schade et al. 2022). Ergänzt man den MMS Emissionspfad aus dem Projektionsbericht 2021 um die von den Gutachter:innen angegebene THG-Minderungswirkung, ergibt sich ein korrigierter THG-Minderungspfad, welcher in allen Folgejahren 2022-2030 deutlich oberhalb des KSG-Zielpfads liegt (siehe Abbildung 4). Die kumulierte Erfüllungslücke beträgt 261 Mt CO<sub>2</sub>- Äq. bis 2030. Das entspricht der Lücke im Vergleich zum dann gültigen, nach § 4 Abs. 3 KSG angepassten, Zielpfad im Jahr 2030. Dabei wird – anders als für den Gebäudesektor – kein angepasster fossiler Brennstoffpreisfad als Referenz angegeben, was vermutlich auch im Verkehrssektor zu einer Ausweisung von einer zusätzlichen THG-Minderungswirkung geführt hätte. Der Expertenrat stellt damit fest, dass das vom BMDV vorgeschlagene Sofortprogramm laut eigener Einschätzung des BMDV zwar emissionsmindernde Wirkung entfaltet, aber nicht die Bedingung an ein Sofortprogramm gemäß § 8 Abs. 1 KSG erfüllt.“ (Experten-Rat für Klimafragen, Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, 25. August 2022, Seite 81 [Unterstreichungen durch den Unterzeichnenden]).

Der Expertenrat die Beklagten beurteilt das vorgelegte Sofortprogramm daher als rechtswidrig. Wir fügen dieses als

### **Anlage K 1**

bei.

In Erwartung dieses Ergebnisses hat sich der Kläger bereits durch Schreiben vom 2. August 2022 an die Beklagte gewandt und beantragt, unverzüglich ein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Sofortprogramm aufzustellen. Als

### **Anlage K 2**

fügen wir den Antrag des Klägers bei.

Die Beklagte hat darauf nicht reagiert.

Dabei ist es nicht so, dass die Beklagte keine Möglichkeiten hätte, um das gesetzlich geforderte Ziel einzuhalten. Folgende Maßnahmen hätten beispielsweise in einem Klimaschutz-Sofortprogramm enthalten sein können:

- Der bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte Abbau der zahlreichen klimaschädlichen Subventionen im Verkehr, darunter:
  - die Abschaffung des sogenannten Dieselpprivilegs, d.h. Angleichung der Energiesteuer für Diesel auf das Niveau der Energiesteuer von Benzin,
  - die Abschaffung des sogenannten Dienstwagenprivilegs in Form der pauschalen Besteuerung privater Nutzung von Dienstwagen, d.h. die Herstellung von Steuerneutralität zwischen Dienstwagen und privatem Pkw,
  - die Abschaffung der Entfernungspauschale (mit Härtefallregelung).
- ➔ Allein durch die Umsetzung dieser Maßnahmen könnten bis zu 9,6 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart werden.<sup>1</sup>
  - Zusätzliche CO<sub>2</sub>-Einsparungen ermöglicht eine Änderung der steuerlichen Absetzbarkeit von Anschaffungs- und Betriebskosten bei Dienst- und Firmenwagen, z.B. durch Einführung einer Obergrenze für die Absetzbarkeit von 30.000 € und 95 g/km CO<sub>2</sub>-Ausstoß (gemäß geltendem EU-Flottengrenzwert).
- die Einführung allgemeiner Geschwindigkeitsbegrenzungen. Darunter
  - ein generelles Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen,
  - ein generelles Tempolimit von 80 km/h außerorts,
  - eine Regelgeschwindigkeit von 30 km/h innerorts.

---

<sup>1</sup> UBA 2021: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-0>): 3,7 Mio. t Dieselpprivileg, 2 Mio. t Pendlerpauschale und 1,3 bis 3,9 Mio. t Dienstwagenprivileg.

- Durch ein generelles Tempolimit von 100 km/h auf Autobahnen und 80 km/h außerorts könnten weitere 9,2 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart werden.<sup>2</sup>
- Einführung einer CO<sub>2</sub>-basierten Neuzulassungssteuer z.B. im Rahmen eines Bonus-Malus-Systems beim Pkw-Kauf;
  - Durch die Umsetzung dieser Maßnahme könnten 2,8 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart werden.<sup>3</sup>
- Die Einführung eines bundesweit gültigen 365 €-Klimatickets als Nachfolge zum 9 €-Ticket, das allein in drei Monaten 1,8 Mio. t CO<sub>2</sub> eingespart hat.<sup>4</sup>
- Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut.
  - Durch die Umsetzung dieser Maßnahme könnten im Jahr 2030 bis zu 25,6 Millionen Tonnen CO<sub>2äq</sub> eingespart werden.<sup>5</sup>
- Ein Moratorium des Neu- und Ausbaus des Straßennetzes des Bundes.
  - Durch die Umsetzung dieser Maßnahme könnten bis zum Jahr 2030 kumuliert 20,9 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden (Studie von 2021).<sup>6</sup>
- Anpassung von Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung, so dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung gleichrangig berücksichtigt werden.
  - Durch die Umsetzung dieser Maßnahme können nach Berechnung von Agora Verkehrswende in Städten (> 50.000 Einwohner) im Jahr 2030 bis zu 3,5 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden.<sup>7</sup> Nach AG 1 – Bericht der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität können durch modale Verlagerungen im urbanen Verkehr im Jahr 2030 bis zu 4,9 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden.<sup>8</sup>

An allen diesen Maßnahmen, und es handelt sich hier nur um Beispiele, fehlt es.

---

<sup>2</sup> DUH 2022: Berechnung des CO<sub>2</sub>-Einsparpotentials eines generellen Tempolimits.

<sup>3</sup> [https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx\\_foespublications\\_listpublications%5Baction%5D=show&tx\\_foespublications\\_listpublications%5Bbacklinkpage%5D=4&tx\\_foespublications\\_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx\\_foespublications\\_listpublications%5Bpublication%5D=309&cHash=e7ac3ec3707b4a4abc13b8c003d987df](https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx_foespublications_listpublications%5Baction%5D=show&tx_foespublications_listpublications%5Bbacklinkpage%5D=4&tx_foespublications_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx_foespublications_listpublications%5Bpublication%5D=309&cHash=e7ac3ec3707b4a4abc13b8c003d987df)

<sup>4</sup> <https://www.vdv.de/bilanz-9-euro-ticket.aspx>.

<sup>5</sup> Agora Verkehrswende 2022: Pkw-Maut für die Verkehrswende, S. 45.

<sup>6</sup> Wuppertal Institut 2021: Klimapaket Autoverkehr.

<sup>7</sup> Agora Verkehrswende 2018: Klimaschutz im Verkehr. Maßnahmen

<sup>8</sup> [https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2021/07/NPM\\_AG1\\_Wege-fuer-mehr-Klimaschutz.pdf](https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2021/07/NPM_AG1_Wege-fuer-mehr-Klimaschutz.pdf)

Der Kläger begehrt daher wegen der Zielverfehlung im Verkehrssektor im Jahr 2021 die Verabschiedung eines Sofortprogramms, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors in den folgenden Jahren sicherstellt.

## **B. Rechtliche Begründung**

Die zulässige Klage ist begründet.

### **I. Zulässigkeit der Klage**

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 Vorlage eines Sofortprogramms, das geeignet ist, die Einhaltung der in Anlage 2, Zeile 4 des Bundes-Klimaschutzgesetzes genannten Jahresemissionsmengen des Sektors Verkehr für die Jahre 2023 bis 2030 sicherzustellen, handelt es sich um eine allgemeine Leistungsklage, auf die § 42 Abs. 2 VwGO entsprechend anzuwenden ist.

##### **a. Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 Var. 1 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.

**(1) Plan bzw. Programm i. S. v. § 2 Abs. 7 UVPG**

Bei dem Sofortprogramm handelt es sich – wie bei dem in Anhang 5 UVPG aufgeführten Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG – um einen Plan bzw. Programm i. S. v. § 2 Abs. 7 UVPG. Erfasst sind nach § 2 Abs. 7 Nr. 1 UVPG solche Pläne und Programme, die bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehen und die von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen werden. Das Sofortprogramm wird aufgrund von § 8 Abs. 1 KSG von dem zuständigen Bundesministerium ausgearbeitet und der Bundesregierung vorgelegt, die die Maßnahmen dann gemäß § 8 Abs. 2 KSG schnellstmöglich beschließt.

**(2) Mögliche SUP-Pflicht nicht erforderlich**

Allerdings ist die Voraussetzung einer möglichen SUP-Pflicht nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG nicht erfüllt. Für das Sofortprogramm kann keine SUP-Pflicht nach Anlage 5 UVPG bestehen, da es dort – anders als das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG – nicht aufgeführt ist.

Dies steht der Klagebefugnis aber im Ergebnis nicht entgegen.

Denn aus teleologischen Gründen muss der Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, unangewendet bleiben (dazu (a)). Diese teleologische Reduktion entspricht den unionsrechtlichen Maßgaben des EuGH im Urteil „Slowakischer Braunbär I“ (dazu (b)).



Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine teleologische Reduktion ausscheidet, weil der Gesetzgeber mit der möglichen SUP-Pflicht den Rechtsschutz zu Plänen und Programmen *bewusst* konventionswidrig habe beschränken wollen, muss der Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, aus unionsrechtlichen Gründen unangewendet bleiben. Dies folgt aus den Maßgaben des EuGH im Urteil „Protect“ (dazu (c)).

### **(a) Teleologische Reduktion**

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG ist dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass eine mögliche SUP-Pflicht nach Anhang 5 des UVPG für das Sofortprogramm nicht erforderlich ist.

Dies hat das BVerwG bei Luftreinhalteplänen für das SUP-Erfordernis nach § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG auf Ebene der Begründetheit bereits so entschieden, weil der Gesetzgeber sonst unbeabsichtigt hinter seiner erklärten Regelungsabsicht zurückbleiben würde, die gerichtliche Überprüfung von Luftreinhaltepläne entsprechend der Rechtsprechung zu eröffnen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, juris Rn. 24). Für das SUP-Erfordernis auf Zulässigkeitsstufe nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG musste das BVerwG eine teleologische Reduktion nur deswegen nicht bemühen, weil Luftreinhaltepläne in Anhang 5 UVPG aufgeführt sind (a.a.O. Rn. 22). Das BVerwG betont aber, dass es bei der Verbandsklage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans weder auf Zulässigkeits- noch auf Begründetheitsebene auf das Bestehen einer SUP-Pflicht ankommt.

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 eine Nichtanwendung des SUP-Erfordernisses im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG.

Der Gesetzgeber des UmwRG ist ausdrücklich davon ausgegangen, den Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) 1:1 umzusetzen (BT-Drs. 18/9526, Seite 2). Dies erfordert, dass der Rechtsschutz gegen jeden Umweltrechtsverstoß des nationalen Rechts eröffnet ist. Mit einer Beschränkung der Überprüfbarkeit bestimmter Pläne und Programme auf solche, die einer SUP-Pflicht unterliegen, hat er diesem Anspruch nicht

entsprochen. Grund dafür soll ausweislich der Gesetzesbegründung sein, dass die Bestimmung redaktionell dem § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG nachgebildet werden sollte (S. 34, a.a.O. BT-Drucksache 18/9526). Dort sind die zur Klage berechtigenden Entscheidungen solche, die eine UVP erfordern. Insofern soll wohl ein Gleichklang der Nr. 1 (Entscheidungen mit UVP) und der Nr. 4 (Pläne mit SUP) erfolgen.

Der Gedanke verkennt jedoch bereits grundlegend, dass die Entscheidungen nach Nr. 1 dem Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 2 AK unterliegen, hingegen die Pläne nach Nr. 4 dem viel weiteren Rechtsschutz nach Art. 9 Abs. 3 AK unterfallen. Dem Gesetzgeber ist mit seiner SUP-Anknüpfung in Nr. 4 des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG somit ein gedanklicher Fehler unterlaufen, der zu einer unbeabsichtigten „Nicht-1:1-Umsetzung“ des Art. 9 Abs. 3 AK führt.

Dem Gesetzgeber hätte vielmehr auffallen müssen, dass sich eine parallele Gestaltung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG (UVP-pflichtige Zulassungsentscheidungen) und § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG (SUP-pflichtige Pläne und Programme) verbietet.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG soll die Vorgaben des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (AK) i. V. m. Art. 6 AK umsetzen und unterwirft dementsprechend *vorhabenbezogene* Zulassungsentscheidungen einer Rechtskontrolle.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG dient hingegen – anders als Nr. 1 der Vorschrift – der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK. Der Gesetzgeber wollte 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. 9 Abs. 3 AK (insb. Slowakischer Braunbär I) anerkannten Umweltverbänden ein prokuratorisches Klagerecht bei der Überprüfung 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 Konvention bestätigt hatte, wonach unter anderem die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 AK in Deutschland völkerrechtswidrig war und gegen die Konvention verstieß (S. 32 f., a.a.O.).

Der Gesetzgeber hat also das nur im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 AK zulässige Kriterium eines UVP-Bezugs 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.

Dieser Widerspruch zwischen Regelungsabsicht und Regelungsinhalt ist insgesamt – und nicht nur bezüglich Luftreinhalteplänen – unbeabsichtigt. Denn es ist nicht ersichtlich und wäre auch fernliegend, dass der Gesetzgeber im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK unterschiedliche Regelungen für Luftreinhaltepläne einerseits und sonstige Pläne und Programme andererseits treffen wollte. Art. 9 Abs. 3 AK gibt für eine solche Differenzierung nichts her.

Für ein unbewusstes Zurückbleiben hinter dem eigenen Regelungsanspruch spricht zudem, dass der Gesetzgeber sich zwar mit den im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK zulässigen Einschränkungen auseinandergesetzt hat, das Erfordernis einer SUP-Pflicht aber vor diesem Hintergrund 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* und damit *keine SUP-Pflicht* voraus. Daher sieht auch Art. 9 Abs. 3 AK 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 (vgl. *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1398; *Durner*, EurUP 2018, 142, 152 f.; *Gärditz*, EurUP 2018, 158, 168 f.).

Der Gesetzgeber erkennt dies und fasst die im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 AK möglichen Einschränkungen zutreffend wie folgt zusammen: 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 von diesen drei Beschränkungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu wollen. Dass Art. 9 Abs. 3 AK darüber hinaus die Möglichkeit einer Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung auf nur SUP-pflichtige Programme eröffne und er diese Möglichkeit nutzen wolle, behauptet der Gesetzgeber indes nicht.

Diese Sichtweise entspricht auch dem Vortrag der Bundesrepublik Deutschland vor dem Aarhus Compliance Komitee. In der Entscheidung V/9 des Komitees zur Sitzung vom 11. bis 13. September 2017 in Budva (Montenegro) wurde durch das Compliance Komitee die Novellierung des UmwRG bewertet. Zum Rechtsschutz gegen Pläne und Programme finden sich entsprechende Ausführungen auf Seite 8 in dem als

### **Anlage K 3**

beigefügten Dokument.

Danach verteidigte sich die Bundesrepublik Deutschland vor dem Komitee auf den Vorhalt, 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, sodass im Ergebnis entsprechende Verbandsklagerechte bestehen. Das Komitee wies hingegen ausdrücklich darauf hin, dass Art. 9 Abs. 3 der Konvention keine Einschränkung auf SUP-pflichtige Pläne und Programme kennt. Im Übrigen sei es fraglich, ob tatsächlich alle nicht SUP-pflichtigen Pläne und Programme mit nachgelagerten Zulassungsentscheidungen einhergehen. 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 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.“

(Anlage K 3, Seite 8 f. [Unterstreichungen durch den Unterzeichnenden]).

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 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) Teleologische Reduktion entspricht unionsrechtlichen Vorgaben**

Die teleologische Reduktion entspricht auch den Maßgaben des Unionsrechts, wie sie der EuGH im Urteil „Slowakischer Braunbär I“ herausgearbeitet hat (EuGH, Urteil vom 8. März 2011, C-240/09, Slowakischer Braunbär I).

Hiernach 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 der maßgeblichen Vorschrift des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, zu berücksichtigen. Da Art. 9 Abs. 3 AK 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 (a.a.O. Rn. 50 f.).

Ist eine teleologische Reduktion des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, die dem Kläger im Einklang mit Art. 9 Abs. 3 AK die gerichtliche Überprüfung eröffnet, nach den oben ausgeführten Gründen methodisch möglich, muss dieser Auslegungsweg daher nach dem Unionsrecht zwingend beschritten werden.

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 mitgliedersstaatlicher 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 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 – hier Art. 9 Abs. 3 AK – 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). In Bereichen, die stark unionsrechtlich geprägt sind, ist Art. 9 Abs. 3 AK also auch dann im Sinne der Rechtsprechung des EuGH auszulegen, wenn unmittelbar keine unionsrechtliche Vorschrift betroffen ist. Ein Auseinanderfallen des Gewährleistungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK, je nachdem ob eine unionsrechtliche Vorschrift betroffen ist oder eine rein nationale Vorschrift, soll in diesen Bereichen vermieden werden.

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 der Beklagten aus § 8 Abs. 1 KSG zur Vorlage eines Sofortprogramms 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 durch das Unionsrecht reguliert 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 Verkehr und Gebäude, 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>9</sup> Demnach muss Deutschland seine Treibhausgasemissionen im Lastenteilungsbereich bis 2030 um 50 % gegenüber dem Jahr 2005 reduzieren.

Soweit es das hier streitgegenständliche Sofortprogramm nach § 8 KSG angeht, geht diese Regelung ganz konkret auf eine unionsrechtliche Norm zurück, denn sie soll bewirken, dass Deutschland nicht die Notwendigkeit hat, einen „Plan für Abhilfemaßnahmen“ aufzustellen, der ansonsten nach Art. 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (vergleiche § 2 Nummer 4 KSG und die dort erwähnte Europäische Klimaschutzverordnung 2018/842) erforderlich wird. Der jeweilige Mitgliedstaat hat innerhalb einer 3-Monatsfrist nach der entsprechenden Feststellung der Kommission einen solchen Plan vorzulegen. § 8 KSG trägt mit den darin geregelten Sofortprogrammen den Erfordernissen des Artikels 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung Rechnung (so auch explizit Saurer, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 10 Rn. 24).

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 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.

---

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0555&from=EN>.

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. Konkret folgt daraus, dass die methodisch mögliche teleologische Reduktion des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG auch unionsrechtlich gefordert ist.

### **(c) Unmittelbare Nichtanwendung wegen Vorrang des Unionsrechts**

Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine teleologische Reduktion methodisch ausscheidet, weil der Gesetzgeber mit der möglichen SUP-Pflicht den Rechtsschutz bezüglich Plänen und Programmen bewusst konventionswidrig habe beschränken wollen, muss der Halbsatz des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. lit. a UmwRG, der eine mögliche SUP-Pflicht fordert, unangewendet bleiben.

Dies ergibt sich aus der „Protect“-Entscheidung des EuGH.

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 anerkannte 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).

Ist eine unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich, ist das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts – hier Art. 9 Abs. 3 AK – anzuwenden hat, gehalten, für deren volle Wirksamkeit zu sorgen, indem es jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (a.a.O. Rn. 55, 56).

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 § 8 Abs. 1 KSG 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 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 nach Anhang 5 UVPG 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.

Erklärtermaßen möchte die Beklagte nicht, dass die Ziele und Emissionsbudgets des KSG und dessen Umsetzungsinstrumente wie Klimaschutzprogramm und Sofortprogramm lediglich unverbindliche politische Absichtserklärungen darstellen. Nach dem Gesetzeszweck (§ 1 KSG) soll das KSG die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben gewährleisten. Die Gesetzesbegründung weist daraufhin, dass mit dem KSG insbesondere Belastungen des Haushalts aufgrund einer Verfehlung unionsrechtlicher Emissionsvorgaben vermieden werden sollen (S. 18, BT-Drucksache 19/14337):

„Eine Verfehlung der europarechtlich verbindlichen Ziele führt mittelfristig zu erheblichen Zahlungspflichten. Ab 2021 werden die Vorgaben für diese Be-

reiche nochmals erheblich verschärft. Die Europäische Klimaschutzverordnung legt jährliche Verpflichtungen fest, deren Erfüllung verbindlich und sanktionsbewehrt ist.“

Mit dem KSG soll

„die Klimapolitik insgesamt auf solide Grundlagen gestellt und verbindlich gemacht“

werden (ebd.).

Schon nach der Gesetzesbegründung ist das KSG daher keine unverbindliche „politische Prosa“, sondern es übersetzt verbindliche Unionsvorgaben in verbindliches nationales Recht.

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 der Erfüllung der Pflicht aus § 8 Abs. 1 KSG zu eröffnen. Wenn das Oberverwaltungsgericht sich gehindert sehen sollte, dieses Ergebnis konstruktiv durch eine Nichtanwendung des Erfordernisses einer möglichen SUP-Pflicht aus teleologischen Gründen zu erreichen, muss es das Erfordernis unmittelbar aus unionsrechtlichen Gründen unangewendet lassen.

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.

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 § 8 Abs. 1 KSG 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 § 8 Abs. 1 KSG materiell-rechtlich als Durchführung des Unionsrechts zu qualifizieren ist, kommt es daher nicht an. Es reicht im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK bezüglich des materiellen Streitgegenstandes aus, dass § 8 Abs. 1 KSG als klimaschutzrechtliche Verpflichtung Teil eines Bereiches ist, der weitgehend von Unionsrecht erfasst ist.

Vorsorglich ist darauf hinzuweisen, dass auch die Pflicht zur Vorlage eines Sofortprogramms aus § 8 Abs. 1 KSG 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 des Sofortprogramms aus § 8 Abs. 1 KSG eine Durchführung des Rechts der Union dar.

Die Aufstellung des Sofortprogramms bezweckt eine Durchführung von Bestimmungen des Unionsrechts. Gemäß § 1 KSG ist Zweck des Gesetzes, die Einhaltung der europäischen Vorgaben zu gewährleisten. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass mit dem

KSG die „europäischen Anforderungen umgesetzt“ werden (S. 18, BT-Drucksache 19/14337).

Die im KSG definierten Ziele und Emissionsmengen und das zu ihrer Einhaltung aufzustellende Sofortprogramm (§ 8 Abs. 1 KSG) 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“).

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).

Schließlich besteht zwischen den dargestellten sekundärrechtlichen und primärrechtlichen Unionsregelungen und der Verpflichtung zur Aufstellung eines Sofortprogramms aus § 8 Abs. 1 KSG 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 § 8 Abs. 1 KSG schon gar nicht um nur „benachbarte“ Sachbereiche,



sondern um denselben Sachbereich. Dementsprechend kann die Aufstellung des Sofortprogramms keine lediglich mittelbaren Auswirkungen auf „den anderen“ Sachbereich haben. Die Aufstellung des Sofortprogramms 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 § 8 Abs. 1 KSG erfordert nicht, dass ein Sofortprogramm 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 § 8 Abs. 1 KSG nichts anderes gelten, zumal im Falle des KSG – anders als in der Sache *Berlioz* – im Gesetzestext (§ 1 KSG) und in der Gesetzesbegründung sogar ausdrücklich auf die europarechtlichen Vorgaben Bezug genommen wird (s.o.). Bei der Aufstellung eines Sofortprogramms 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.

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 eines Sofortprogramms nach § 8 Abs. 1 KSG erfolgt, insbesondere unter Berücksichtigung der ausdrücklichen Bezugnahme in § 1 KSG und der Gesetzesbegründung, 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.

**(d) Zwischenergebnis**

Das SUP-Erfordernis in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG muss unangewendet bleiben. Dies ergibt sich schon aus einer teleologischen Reduktion in Übereinstimmung mit den Grundsätzen aus dem EuGH-Urteil „Slowakischer Bär I“. Nach dem EuGH-Urteil in der Sache „Protect“ muss das SUP-Erfordernis auch dann unangewendet bleiben, wenn eine teleologische Reduktion für methodisch ausgeschlossen gehalten werden sollte.

**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 Sofortprogramms gegen § 8 Abs. 1 KSG verstößt.

**(2) § 2 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG**

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

**(3) § 2 Abs. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG**

Das besondere Zulässigkeitserfordernis des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG kommt es nicht an.

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG 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 KSG sieht keine Beteiligung von Umweltverbänden bei der Aufstellung des Sofortprogramms nach § 8 Abs. 1 KSG vor, sodass das Erfordernis nicht erfüllt ist. Der Kläger hat somit keine Gelegenheit im Verfahren der Aufstellung eines Sofortprogramm Stellung zu nehmen.

Dem Kläger erst keine Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren einzuräumen und ihn dann aufgrund dieses Umstandes die gerichtliche Überprüfung des Sofortprogramms zu verwehren, ist offensichtlich mit den oben ausgeführten unionsrechtlichen Vorgaben im Sinne der Entscheidungen „Slowakischer Braunbär I“ und „Protect“ unvereinbar. Dies gilt erst recht angesichts des Umstands, dass die Beklagte gemäß Art. 7 AK i. V. m. Art. 6 Abs. 3, 4 und 8 AK eine Beteiligungsmöglichkeit im Verfahren einräumen müsste.

§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. b UmwRG muss daher aus denselben Gründen unangewendet bleiben, die schon zur Nichtanwendung des SUP-Erfordernisses führen.

#### **b. Prokuratorische Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO**

Zudem kann sich der Kläger auf eine prokuratorische Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 Var. 2 VwGO berufen.

Neben einer Klagebefugnis aufgrund des mit Blick auf den Gewährleistungsgehalt des Art. 9 Abs. 3 AK defizitären UmwRG kann das unions- und völkerrechtlich zwingende Ergebnis, dem Kläger die gerichtliche Überprüfung der Verpflichtung zur Vorlage eines Sofortprogramms zu ermöglichen, auch über die Annahme einer prokuratorischen Klagebefugnis des Klägers erreicht werden.

Diese hatte das BVerwG entwickelt, um in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH Klagebefugnis des Klägers gegen einen Luftreinhalteplan anzunehmen, obwohl diese nach dem Wortlaut des UmwRG nicht bestand.

Die Notwendigkeit einer teleologisch oder unionsrechtlich begründeten Nichtanwendung von Teilen des UmwRG zeigt, dass auch nach der letzten Novelle des UmwRG die Rechtsschutzlücken im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK in umweltunionsrechtlich determinierten Bereichen nicht vollständig beseitigt wurden (vgl. *Schlacke*, NVwZ 2019, 1392, 1398). Die Rechtsprechung kann daher weiterhin auf die Entscheidung des

BVerwG zum Darmstädter Luftreinhalteplan zurückgreifen und für einen klagenden Verband eine prokuratorische, auf § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO gestützte Rechtsstellung und Klagebefugnis annehmen (ebd.) Auf diese Weise hat auch das VG Berlin eine – im UmwRG nicht vorgesehene – Klagebefugnis einer Vereinigung in Bezug auf die Zulassung von Lastkraftwagen im Straßenverkehr begründet (VG Berlin, Urteil vom 18. April 2018 – 11 K 216.17 –, Rn. 23 ff., juris).

Der Kläger ist eine anerkannte Umweltvereinigung und kann daher als Inhaber der prokuratorischen Klagebefugnis die Verletzung aller aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Umweltrechtsvorschriften gerichtlich rügen (*Bunge*, ZUR 1/2014, S. 9; VG Berlin, Urteil vom 18. April 2018 – 11 K 216.17 –, Rn. 23, juris). Der Begriff der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Umweltrechtsvorschriften ist weit zu verstehen (vgl. dazu *Bunge*, ZUR 1/2014, S. 9 ff.). Wie oben gezeigt dient § 8 Abs. 1 KSG der Umsetzung europäischer Zielvorgaben und ist daher „aus dem Unionsrecht hervorgegangen“. Der Kläger ist daher bezüglich der Verpflichtung zur Aufstellung eines Sofortprogramms klagebefugt.

Weitere Anforderungen an die prokuratorische Klagebefugnis bestehen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht. Das stimmt mit Art. 9 Abs. 3 AK überein. Hiernach ist es den Vertragsparteien nur erlaubt, klägerbezogene Kriterien festzulegen. Weitergehende Beschränkungen gestattet Art. 9 Abs. 3 AK. Die Vorgaben der §§ 1, 2 UmwRG sind deshalb irrelevant.

Auf die prokuratorische Klagebefugnis bei Plänen und Programmen ist aber die Zuständigkeitsbestimmung des § 7 Abs. 2 UmwRG entsprechend anzuwenden. Andernfalls wären für denselben Streitgegenstand unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten je nach rechtlicher Begründung der Klagebefugnis begründet (VG bei prokuratorischer Klagebefugnis, OVG bei Klagebefugnis nach UmwRG). Dem Kläger kann aber nicht zugemutet werden, die rechtliche Begründung und damit die sachliche Zuständigkeit des Gerichts zu antizipieren. Die sachliche Zuständigkeit muss sich nach dem Streitgegenstand richten.

### **c. Zusammenfassung zur Klagebefugnis**

Der Kläger ist nach alledem klagebefugt.

Dieses unions- und völkerrechtlich zwingende Ergebnis lässt sich über eine teleologische Reduktion der § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und § 2 Abs. 2 Nr. 3 lit. b UmwRG erreichen.

Sollte dies methodisch für ausgeschlossen gehalten werden, folgt die Nichtanwendung der der Klagebefugnis entgegenstehenden Regelungen aus dem Unionsrecht.

Zudem ist der Kläger unmittelbar gemäß § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO prokuratorisch klagebefugt.

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 Klimaschutz-Sofortprogramms anstrengt, wenn dieses mitgliedstaatliche Gesetz 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 eines Klimaschutz-Sofortprogramms 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 Klimaziele benennt.

Soweit im 1. Halbsatz des Klageantrags mit dem Jahr 2023 begonnen wird, trägt dies dem Umstand Rechnung, dass vor dem Jahr 2023 nicht mit einer rechtskräftigen Entscheidung zu rechnen ist. Soweit im 2. Halbsatz des Klageantrags mit dem Jahr 2021 begonnen wird, trägt dies dem Umstand Rechnung, dass die Flexibilitätsoptionen den gesamten Zeitraum der Jahresziele des KSG bis zum Jahr 2030 (und damit die seit dem Jahr 2021 begonnenen Ziele) berücksichtigen muss.

### **4. Rechtsschutzbedürfnis**

Das Rechtsschutzbedürfnis ist gegeben.

Dem Kläger geht es mit der Klage darum, den Inhalt der Verpflichtung aus § 8 Abs. 1 KSG gerichtlich feststellen zu lassen. Seiner Auffassung nach müssen die Maßnahmen der Sofortprogramme auf validen und konkreten Prognosen beruhen, die eine Zielerreichung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Gerade daran mangelt es bislang im Falle des bereits erlassenen Sofortprogramms und in der Klimaschutzpolitik insgesamt (so auch der Bericht des BRH nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland vom 24. März 2022, S. 6 f.).



## **II. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet.

### **1. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG**

Die Vorschrift des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage nicht entgegen.

Nach § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG soll es für die Begründetheit von Rechtsbehelfen bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG Voraussetzung sein, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung besteht.

Die Vorschrift muss aus denselben Gründen unangewendet bleiben, die auch zur Nichtanwendung des SUP-Erfordernisses im Rahmen des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG führen (s.o. S. 7 ff.).

Sollte das Gericht die Klagebefugnis des Klägers im Wege der prokuratorischen Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO eröffnen, ist § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG ohnehin nicht anzuwenden.

Mit § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG stellt sich in der vorliegenden Konstellation wieder dasselbe Problem, welches schon den Verfahren zu Luftreinhalteplänen vorgehalten wurde. Auch diese Pläne waren, wie das hier streitgegenständlich begehrte Sofortprogramm, in die Zukunft gerichtet, ohne dass der Kläger beantragen oder auch nur sagen konnte, was konkreter Inhalt der Pläne sein wird, da der Kläger nicht Verkehrsplaner ist und die Maßnahmen des Planes im Ermessen der Behörde stehen.

Wenn man jedoch nicht wissen kann, was zukünftiger Inhalt des Planes sein wird, man jedoch einen Rechtsanspruch hat, dass ein Plan existiert, der zur Zielerreichung prognostisch geeignet ist, ist § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG in der Konstellation der dynamischen Fortschreibung von Plänen und Programmen nicht nur unionsrechtswidrig, sondern teleologisch zu reduzieren.

Das Bundesverwaltungsgericht hat daher im Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, 1. Leitsatz und Juris Rn. 24 entschieden, dass in derartigen Konstellationen eine teleologische Reduzierung der Norm vorzunehmen ist.

Grund für diese teleologische Reduzierung ist nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, dass der gesetzgeberische Wille zur Gewährung von Klagebefugnissen auf Fortschreibung von Luftreinhalteplänen ansonsten nicht eintritt. Es würde dem Gericht hellseherische Fähigkeiten abverlangen, zu entscheiden, was Inhalt des zukünftigen Planes sein wird, um auf dieser Basis zu beurteilen, ob für die jeweiligen Inhalte eine Umweltprüfung vorzunehmen ist.

Da der Gesetzgeber den Gerichten zwar viel abverlangt, hellseherische Fähigkeiten dann aber doch über das Maß des Zulässigen hinausgehen, ist eine teleologische Reduktion vorzunehmen, um so zum Ausdruck zu bringen, dass die Vorschrift des § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG in Fällen dieser Art keine Anwendung findet.

Denn wenn das Unionsrecht verlangt, dass entsprechender Rechtsschutz wegen Art. 9 Abs. 3 AK zur Verfügung zu stellen ist, widerspricht es dem Unionsrecht, wenn eine Klage zwar als zulässig angesehen wird, das nationale Recht aber eine Vorschrift vorhält, nach der Klagen dieser Art wegen einer nicht zu überwindenden Hürde in der Darlegungslast des Klägers stets als unbegründet abzuweisen sind. Dies widerspricht dem Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts.

Diese rechtlichen Gedanken sind auf das Sofortprogramm nach § 8 KSG zu übertragen.

Denn auch in dieser Konstellation bliebe der Gesetzgeber ansonsten unbeabsichtigt hinter seiner in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gekommenen Regelungsabsicht zurück.

Nach dieser wollte er Art. 9 Abs. 3 AK vollständig und 1:1 umsetzen (BT Drucksache 422/16 vom 12. August 2016, S. 1, 2. S. sowie S. 2 [„1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben“]).

Klimaschutzprogramme als das Herzstück der deutschen Klimaschutzgesetzgebung sind umweltrechtliche Vorschriften im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 AK.

Bei einer 1:1-Umsetzung der Vorgaben der AK sind sie somit in den Rechtsschutz einzubeziehen.

§ 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage somit nicht im Weg.

## **2. Anspruch auf ein gesetzeskonformes Sofortprogramm**

Der Kläger hat einen Anspruch auf ein dem § 8 KSG entsprechendes Sofortprogramm für den Sektor Verkehr.

Das Sofortprogramm muss diejenigen Maßnahmen enthalten, mit denen die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors Verkehr für die folgenden Jahre sichergestellt wird.

Dies ist mit dem Sofortprogramm 2022 nicht geschehen, wie der Expertenrat Klimafragen die Beklagten bestätigt hat.

Wir beantragen,

im Wege der Beiziehung des Verwaltungsvorgangs das durch den Expertenrat erwähnte Gutachten von Prognos beizuziehen.

Der Umstand, dass die Jahresemissionsmengen insofern flexibel sind, als das Über- und Unterschreitungen vorkommen können und die in der Anlage 2 des KSG genannten Emissionsmengen daher nicht fix sind, steht dem klägerischen Anspruch nicht entgegen. Die insofern in § 4 Abs. 3 Satz 1 KSG enthaltene Regelung ist durch den Kläger dadurch aufgegriffen worden, dass er in seinem Klageantrag eine entsprechende Formulierung zur Berücksichtigung von Über- und Unterschreitungen der Jahresemissionsmengen aufgenommen hat.

Die Beklagte hat kein rechtskonformes Sofortprogramm vorgelegt.

Dies ist durch den Expertenrat für Klimafragen bestätigt worden.

Die marginalen Emissionsreduzierungen, die mit dem Programm erreicht werden, berücksichtigen nicht, dass ein Sofortprogramm vorzulegen ist, dass die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Die Logik gebietet somit, dass nicht nur diejenigen Überschreitungsmengen ausgeglichen werden, die im Jahr 2021 aufgetreten sind. Denn wenn die Emissionen ansonsten gleichbleiben oder zu gering sinken, ist im darauffolgenden Jahr und in den Folgejahren wieder mit entsprechenden Überschreitungen zu rechnen. Diese Überschreitungen treffen auf sinkende Emissionsziele des Gesetzes. Eine Gewährleistung dafür, dass die Einhaltung

der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sichergestellt ist, ist damit nicht gegeben.

Hinzu kommt, dass der Beklagten ausweislich einer Informationsfreiheitsanfrage noch nicht einmal gutachterliche Bewertungen vorliegen, aus denen sich die jeweilige Berechnung des Treibhausgasreduzierungs potenzials für die in das Sofortprogramm aufgenommenen Maßnahmen ergibt. Ein Referent der Umweltschutzvereinigung Green Legal Impact Germany e.V. hatte im Bundesministerium für Digitales und Verkehr durch Antrag vom 15. Juli 2022 um die entsprechenden Prognosen ersucht. Mit undatiertem Bescheid, der als

#### **Anlage K 4**

beigefügt wird, teilte man ihm mit, dass dazu keine Informationen vorliegen.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)