



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

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

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Geulen & Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

gegen

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

- Beklagter -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Gleiss Lutz,
Lautenschlagerstraße 21, 70173 Stuttgart, Az: MRu/hasc 70068-22

wegen Aufstellung eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts für
das Land Baden-Württemberg

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Paur sowie die Richter am
Verwaltungsgerichtshof Dr. Holz und Dr. Bauer auf die mündliche Verhandlung

am 10. November 2022

für Recht erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, das in § 6 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg - KSG BW - vorgesehene integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept für das Land Baden-Württemberg zu beschließen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist ein bundesweit tätiger, nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband. Ziel seiner auf § 6 Abs. 1 Satz 1 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg - KSG BW - gestützten Klage ist es, das beklagte Land Baden-Württemberg dazu zu verurteilen, das in § 6 KSG BW vorgesehene integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept - IEKK - für Baden-Württemberg zu beschließen.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW in der seit dem 24.10.2020 geltenden Fassung beschließt die Landesregierung im Jahr 2020 und danach alle fünf Jahre auf Basis der Monitoringberichte nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 KSG BW nach Anhörung von Verbänden und Vereinigungen ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept, das wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele nach § 4 KSG BW benennt.

In seiner bis zum 23.10.2020 geltenden Fassung vom 23.07.2013 sah § 6 Abs. 1 KSG BW noch vor, dass das IEKK erstmals spätestens 2014 beschlossen und spätestens alle fünf Jahre fortgeschrieben werden sollte. Das einzige von der Landesregierung bislang beschlossene IEKK stammt aus dem Juli 2014.

Mit E-Mail vom 28.09.2021 forderte der Kläger das beklagte Land unter Fristsetzung auf, ein den Zielen des § 4 KSG BW genügendes IEKK zu beschließen.

Der Beklagte teilte hierauf mit Schreiben vom 20.10.2021 mit, die vorausgegangene Landesregierung habe sich im November 2020 dazu entschlossen,

einen damals vorliegenden Konzeptentwurf nicht der weiteren Beschlussfassung zuzuführen. Die in dem Konzeptentwurf vorgesehenen Maßnahmen hätten nicht mehr zu den veränderten klimapolitischen Rahmenbedingungen und der deutlichen Anhebung des EU-Klimaschutzziels für 2030 gepasst. Inzwischen seien auch auf Bundesebene, ausgelöst durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021, die klimapolitischen Zielsetzungen nachgeschärft worden. Das Land arbeite mit Hochdruck an der Weiterentwicklung des Klimaschutzpolitischen Rahmens. Hierzu gehöre zunächst die gerade erfolgte Novelle des Klimaschutzgesetzes: Am 06.10.2021 sei vom Landtag Baden-Württemberg der Gesetzentwurf zur Änderung des KSG BW verabschiedet worden. Mit der Änderung seien u. a. neue Klimaschutzziele für Baden-Württemberg - eine Minderung der Treibhausgasemissionen von mindestens 65 Prozent bis 2030 und die Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2040 - festgelegt worden (§ 4 KSG BW). In einem nächsten Schritt würden nun auf wissenschaftlicher Basis das Klimaschutzziel für 2030 auf Sektorziele heruntergebrochen und in einem parallel stattfindenden Prozess die Strategien und Maßnahmen im Sinne des § 6 KSG BW zu einem Konzept zusammengeführt.

Daraufhin hat der Kläger am 08.11.2021 die vorliegende Klage beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erhoben. Zur Begründung führt er aus: Die von ihm erhobene Leistungsklage sei zulässig. Seine Klagebefugnis ergebe sich aus § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Für das IEKK bestehe nach landesrechtlichen Vorschriften in Gestalt von § 17 Abs. 2 Satz 1 des baden-württembergischen Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG) die Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung der Strategischen Umweltprüfung. Bei dem IEKK handele es sich um ein Programm, das für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 des UVwG aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen könne und nach einer Vorprüfung im Einzelfall voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen habe. Bei seiner Klage auf künftige Plan- bzw. Programmverabschiedung könne es mangels zu diesem Zeitpunkt konkret feststehender Regelungen nur darum gehen, ob für die Aufstellung des IEKK die abstrakte Möglichkeit einer Rahmensetzung bestehe. Er - der Kläger - behaupte nicht, dass das aufzustellende IEKK mit Sicherheit einen Rahmen für Vorhaben nach Anhang I und II der SUP-Richtlinie setzen

werde. Das könne und müsse er auch nicht. Ob eine SUP-Pflicht bestehe, lasse sich erst beurteilen, wenn das IEKK dem Inhalt nach feststehe. Die gesetzliche Konzeption des IEKK sei für eine Rahmensetzung offen. Mit dem Sinn und Zweck der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG, die Einhaltung umweltrechtlicher Bestimmungen durch anerkannte Umweltverbände effektiv gerichtlich zu kontrollieren, wäre es unvereinbar, wenn der Beklagte sich einer Klage auf künftige Plan- bzw. Programmverabschiedung durch die bloße Behauptung, rahmensetzende Regelungen seien nicht beabsichtigt, entziehen könnte. Eine Rahmensetzung im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG komme unter anderem deshalb in Betracht, weil der Plan bzw. das Programm jedenfalls abwägungsrelevante Vorgaben zur Verminderung von Treibhausgasen vorsehe, die in der Abwägung bei Planfeststellungsverfahren von UVP-pflichtigen Anlagen, wie insbesondere Verkehrsvorhaben, zu berücksichtigen seien. Da das IEKK mit seinen darin enthaltenen Maßnahmen geeignet sein müsse, die Minderungsziele des KSG BW zu erreichen, werde es umfangreiche Maßnahmen enthalten müssen. So könnte etwa in das Konzept aufgenommen werden, dass neue Straßen oder wesentlich geänderte Straßen nur noch planfestgestellt werden dürften, wenn im Zuge des Neu- oder Umbaus ausreichende Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität errichtet werde. Es bestehe daher die Möglichkeit, dass eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen sei. Die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bei derartigen Klimakonzepten entspreche der Praxis des Beklagten. Vor dem Beschluss über das IEKK 2014 sei ebenso wie für den im Jahr 2020 vorgelegten Entwurf des fortgeschriebenen IEKK eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt worden. Hinsichtlich des genannten Entwurfs habe das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg die Feststellung der Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung sogar (am 03.02.2020) öffentlich bekannt gegeben. In der Bekanntmachung werde auch zutreffend von einer SUP-Pflicht ausgegangen, wie beispielhaft verschiedene im IEKK 2020 aufgeführte Maßnahmen zeigten. Mit der auf Seite 33 genannten Photovoltaikpflicht für große Nicht-Wohngebäude werde ein konkreter Rahmen gesetzt für alle UVP-pflichtigen gewerblichen Vorhaben dieser Größenordnung. Abwägungsrelevant für UVP-pflichtige Planfeststellungsverfahren im Schienenverkehrsrecht und im Straßenrecht seien zudem die auf Seite 53 erwähnte Reaktivierung stillgelegter Schienenwege und

eine bevorzugte Ampelschaltung für Busse sowie der auf Seite 63 genannte Ausbau der Ladeinfrastruktur und von Wasserstofftankstellen.

Auf den Umstand, dass das IEKK nach § 6 Abs. 3 KSG BW „als Entscheidungsgrundlage der Landesregierung für das Erreichen der Klimaschutzziele“ diene, das Konzept selbst also keine Eingriffsrechte habe, komme es nicht maßgeblich an. Lärmaktionspläne hätten ebenfalls keine Eingriffsrechte, seien aber gleichwohl SUP-pflichtig (Anlage 5 zum UVPG). Das Gleiche gelte für den Landesgeneralverkehrsplan, der nach der Anlage 3 UVwG zur SUP-Pflicht führe. Indiziell sei zudem zu berücksichtigen, dass das UVPG für das auf Bundesebene vorgesehene Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG, welches dem hier streitgegenständlichen IEKK vergleichbar sei, eine verpflichtende SUP im Fall einer Rahmensetzung geregelt habe (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Anlage 5 Nr. 2.13 UVPG).

Vorsorglich werde darauf aufmerksam gemacht, dass die in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG enthaltene Regelung, nach der Pläne und Programme nur dann anfechtbar sein sollten bzw. eingeklagt werden könnten, wenn eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen könne, unionsrechtswidrig und aus diesem Grund unanwendbar sei. Insbesondere widerspreche dies den EuGH-Entscheidungen „Slowakischer Braunbär I“ (Urteil vom 08.03.2011 - C-240/09 -) und „Protect“ (Urteil vom 20.12.2017 - C-664/15 -). Im Ergebnis verschaffe der EuGH nach nationalem Recht anerkannten Umweltverbänden ein umfassendes Klagerecht auf Einhaltung des objektiven Umweltrechts.

Die Klage sei begründet, weil die fehlende Aufstellung des Klimaschutzkonzepts gegen § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW verstoße. Der Beklagte verstoße gegen umweltbezogene Vorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung seien. Einer tatsächlichen, nicht nur potenziellen, SUP-Pflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bedürfe es für die Frage der Begründetheit der Klage nicht (siehe BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 - juris Rn. 24).

Der Kläger beantragt zuletzt,

den Beklagten zu verurteilen, das in § 6 KSG vorgesehene integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept für das Land Baden-Württemberg zu beschließen.

Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung heißt es: Die Klage sei bereits unzulässig, weil der Kläger weder klagebefugt sei noch über das nötige Rechtsschutzbedürfnis verfüge. Die mit der Klage begehrte Fortschreibung des IEKK sei keine Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4b UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 7 UVPG, für die landesrechtlich nach § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehe. Entgegen der Auffassung des Klägers seien die Voraussetzungen an eine Rahmensetzung im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG hinsichtlich des IEKK nicht erfüllt. Der Wortlaut von § 17 Abs. 2 UVwG und die darin enthaltenen Anforderungen für eine SUP-Pflicht bei Plänen und Programmen entsprächen der bundesrechtlichen Regelung in § 35 Abs. 2 UVPG n. F. (= § 14b UVPG a. F.). Insoweit könne für die Auslegung des § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG auf die Rechtsprechung und Literatur zur Auslegung der bundesrechtlichen Bestimmungen des § 35 UVPG n. F. (= § 14b UVPG a. F.) zurückgegriffen werden. Zu berücksichtigen sei weiter, dass das Erfordernis der „Rahmensetzung für die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben“ ein unionsrechtlich vorgegebener Begriff sei. Dieser gehe zurück auf die Formulierung des Art. 3 Abs. 2 lit. a) der Richtlinie 2001/42/EG (SUP-RL). Bei der Prüfung der Frage, inwieweit Pläne und Programme eine „Rahmensetzung für die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben“ enthielten, sei zunächst die Legaldefinition des § 17 Abs. 3 UVwG zu beachten, deren Wortlaut der bundesrechtlichen Regelung in § 35 Abs. 3 UVPG n. F. entspreche. Danach sei das Erfordernis der Rahmensetzung (nur) erfüllt, wenn die entsprechenden Pläne und Programme „Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur

Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten“. Diese Legaldefinition verdeutliche, dass die SUP-Pflicht an die Steuerungsfunktion des jeweiligen Plans für nachfolgende UVP-pflichtige Vorhaben anknüpfe. Die Bezugnahme auf ein nachfolgendes UVP-pflichtiges Vorhabens sei auch deshalb unabdingbar, weil nach § 17 Abs. 2 UVwG das tatsächliche Eingreifen einer SUP-Pflicht im Einzelfall vom Ergebnis einer Vorprüfung abhängig sei. Nur wenn nach einer entsprechenden Vorprüfung erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten seien, bestehe die SUP-Pflicht des jeweiligen Plans oder Programms. Die Durchführung der Vorprüfung sei aber schwerlich möglich, wenn das fragliche Programm keine Festlegungen im Sinne des § 17 Abs. 3 UVwG enthalte, etwa weil in diesem nur allgemeine Zulassungsvoraussetzungen statuiert würden. Das Erfordernis der Rahmensetzung erkläre sich aus dem Sinn und Zweck der strategischen Umweltprüfung. Die SUP-Richtlinie knüpfe an die ursprüngliche UVP-Richtlinie 85/337/EWG sowie die Änderungsrichtlinie Richtlinie 97/11/EG zu dieser Richtlinie an. Sie basiere auf der Erwägung, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Projektzulassungsebene vielfach zu spät komme, weil grundlegende umweltrelevante Weichenstellungen bereits auf der vorgelagerten Planungsebene erfolgten, die die konkrete Zulassungsentscheidung determinierten. Ausgehend von dieser Funktion der SUP, eine frühzeitige Beurteilung voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen von Vorhaben zu haben, bestehe in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Konsens, dass der Begriff der Rahmensetzung grundsätzlich weit zu verstehen sei. Es genüge, wenn durch den Plan oder das Programm in irgendeiner Weise auf die Genehmigung eines UVP-pflichtigen Projekts Einfluss genommen und dieses vorbereitet werde. Ungeachtet des grundsätzlich weiten Verständnisses des Begriffs „Rahmensetzung“ habe dieser aber auch eine begrenzende Funktion. In der Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 22.02.2022 - C-300/20 - Bund Naturschutz in Bayern e. V.; Schlussanträge des Generalanwalts Campos Sánchez-Bordona vom 16.09.2021 - C-300/20 -), des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 04.05.2020 - 4 CN 4.18 - ZUR 2020, 494) und des VGH Baden-Württemberg (Urteile vom 06.07.2021 - 3 S 2103/19 - und vom 14.07.2021 - 10 S 141/20 - ZUR 2022, 48; Senatsbeschluss vom 21.01.2022 - 10 S 1861/21 -

juris) bestehe Einigkeit, dass ein Rahmensetzen voraussetze, dass „eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ festgelegt werde.

Bei Anwendung der vorstehend wiedergegebenen Maßstäbe komme dem IEKK im Sinne des § 6 Abs. 1 KSG BW keine rahmensetzende Funktion zu. Es fehle bereits an dem erforderlichen Bezug zu einem oder mehreren UVP-pflichtigen Projekten. Dem IEKK komme ein denkbar weiter Anwendungsbereich zu; die in ihm getroffenen Festlegungen könnten eine Vielzahl an Regelungsbereichen umfassen. Dies sei durch die im Jahr 2019 durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt worden, in deren Rahmen über 7.000 Einbringungen aus so unterschiedlichen Themenfeldern wie Strom, Verkehr, Wärme, Industrie und Stoffströme, Land- und Forstwirtschaft, Landnutzung sowie Querschnittsthemen erfolgt seien. Damit könnten Inhalt des IEKK zwar grundsätzlich auch Festlegungen mit einem Bezug zu UVP-pflichtigen Projekten wie die vom Kläger angeführten Beispiele sein. Dies reiche aber nicht aus, um im Sinne der oben wiedergegebenen Rechtsprechung des EuGH einen rahmensetzenden Charakter des IEKK zu bejahen. Erforderlich sei eine „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“. Eine solche komme dem IEKK aber nicht zu. Dass eine solche dem IEKK nicht zukomme, zeige das Beispiel des Klägers (Berücksichtigung des Neu- oder Umbaus einer ausreichenden Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität im Rahmen von straßenrechtlichen Planfeststellungen), in dem der sich aus der Gesamtheit der einschlägigen Gesetze ergebenden Vielzahl an Kriterien und Modalitäten lediglich eine einzelne zusätzliche Voraussetzung hinzufügt werde. Diese Voraussetzung sei zudem so allgemein gehalten, dass sie - in den Worten des Bundesverwaltungsgerichts (a. a. O. Rn. 24) - bereits im Ansatz nicht geeignet sei, die Zulassung des Projekts „zielgerichtet zu steuern“. Das IEKK sei aufgrund seiner spezifischen Zielsetzung, die Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der gesetzlichen Klimaschutzziele nach § 4 KSG BW festzulegen, mit Blick auf UVP-pflichtige Projekte nicht dafür gedacht, im Sinne der Rechtsprechung des EuGH eine „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung“ solcher Projekte - insbesondere hinsichtlich des Standortes, der Art, der Größe und der Betriebsbedingungen - festzulegen. Sofern die Festlegungen überhaupt einen

Bezug zu UVP-pflichtigen Projekten aufwiesen, dürften sich diese regelmäßig in einzelnen zusätzlichen Voraussetzungen mit spezifischem Bezug zum Klimaschutz erschöpfen.

Das IEKK treffe auch keine Festlegungen von „Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung“ von Projekten, die einen Referenz- bzw. Regelungsrahmen für deren spätere Genehmigung setzten. Dies zeige wiederum das Beispiel des Klägers, der meine, die Vorgabe, dass eine ausreichende Ladeinfrastruktur für die E-Mobilität errichtet werden müsse, sei „eindeutig abwägungsrelevant für die Planfeststellung“. Richtigerweise sei eine entsprechende Festlegung nach der dem Gesetz zugrundeliegenden Konzeption gerade nicht automatisch abwägungsrelevant und im Rahmen einer nachfolgenden Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen. Dies ergebe sich aus der Gesetzesbegründung zur ursprünglichen Fassung des KSG BW von 2013 und der dort betonten Notwendigkeit weiterer Umsetzungsakte, wo es heiße, die im IEKK genannten Strategien und Maßnahmen bedürften regelmäßig, insbesondere in grundrechtsrelevanten Bereichen, weiterer Umsetzungsakte in der jeweils rechtlich gebotenen Form; das IEKK könne für die obersten Fachaufsichtsbehörden fachliche Grundlage für ermessensleitende Vollzugsvorgaben in den jeweiligen Fachgesetzen bilden, sofern deren Vorschriften im Einzelfall offen seien für die Einstellung klimabezogener Erwägungen (LT-Drs. 15/3465, S. 26). Diese Aussagen verdeutlichten, dass entsprechende Vorgaben nicht bereits allein deshalb im Rahmen nachfolgender Zulassungsentscheidungen zu berücksichtigen seien, weil sie im IEKK festgelegt seien. Den Ausführungen in der Gesetzesbegründung sei vielmehr zu entnehmen, dass es hierfür in den Worten der Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-300/20 nach Erlass des IEKK weiterer „nachfolgender Handlungen“ bedürfe, damit die Festlegungen „die Ausarbeitung und die Anwendung von Projekten, die von der UVP-Richtlinie gedeckt sind, unmittelbar beeinflussen können“. Fehle es in dem vom Kläger angeführten Beispiel ohne weiteren Umsetzungsakt somit an der Abwägungsrelevanz für die Planfeststellung, könne es sich hierbei auch nicht um „Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung“ von Projekten handeln, die einen Referenz- bzw. Regelungsrahmen für die Planfeststellung bzw. ein anderes Zulassungsverfahren setzten. Der Kläger unterstelle dem

IEKK vielmehr eine Steuerungsfunktion für nachfolgende Planungs- und Genehmigungsentscheidungen, die gerade nicht der Konzeption des KSG BW entsprechen. Zudem sei mit der Novelle des KSG BW im Jahr 2020 in § 11 Abs. 1 KSG BW - analog der bundesrechtlichen Regelung des § 13 KSG - eine „Berücksichtigungspflicht zugunsten des Klimaschutzes verankert“. Diese Berücksichtigungspflicht stelle auf den Zweck des KSG BW und „die zu seiner Erfüllung beschlossenen Ziele dieses Gesetzes“ ab. Die Träger öffentlicher Aufgaben hätten gemäß § 13 KSG bei ihren Planungen und Entscheidungen „den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele“ - und somit auch die im Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 Satz 2 KSG festgelegten Sektorziele - zu berücksichtigen. Aufgrund dieses Wortlauts - speziell des nachgeschobenen Zusatzes („dieses Gesetzes“) - werde im Vergleich mit der Bundesregelung deutlich, dass in Baden-Württemberg lediglich die gesetzlichen Ziele - und nicht auch die im IEKK festgelegten Sektor- und weiteren Ziele - berücksichtigungsfähig sein sollten (vgl. Gerber/Hohmann, VBIBW 2022, 97, 102).

Bestätigt werde dies auch durch § 11 Abs. 5 LPiG. Die Vorschrift enthalte zwar eine eindeutige Vorgabe im Sinne einer Berücksichtigungspflicht der „raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen“ des IEKK. Diese beziehe sich aber nicht auf nachfolgende Zulassungsentscheidungen, sondern vielmehr auf die nachfolgende Planungsentscheidung, konkret die Regionalplanung, die ihrerseits dann eine rahmensetzende Wirkung entfalte und damit selbstverständlich einer SUP-Pflicht unterliege.

Irrelevant für das Bestehen einer SUP-Pflicht seien schließlich auch die weiteren vom Kläger genannten Beispiele für SUP-pflichtige Pläne und Programme. Die SUP-Pflichtigkeit von Lärmaktionsplänen und des Landesgeneralverkehrsplans ergebe sich nicht aus § 35 Abs. 2 UVPG bzw. § 17 Abs. 2 UVwG (Feststellung der Rahmensetzung im Einzelfall), sondern daraus, dass die genannten Pläne in den entsprechenden Anlagen (Anlage 5 zum UVPG; Lärmaktionspläne im Sinne von § 40d BImSchG seien als Nr. 2.12 aufgeführt bzw. Anlage 3 zum UVwG, wo „Generalverkehrspläne und Maßnahmenpläne“ als Nr. 1.2 genannt seien) genannt würden und die Verpflichtung zur Durchführung einer

SUP somit aus § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG bzw. § 17 Abs. 1 Nr. 1 UVwG folge. Dasselbe gelte für das auf Bundesebene vorgesehene Klimaschutzprogramm gemäß § 9 KSG, das als Nr. 2.13 ebenfalls in Anlage 5 zum UVPG genannt und somit gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG SUP-pflichtig sei. Im Übrigen sei das Klimaschutzprogramm gemäß § 9 KSG im Hinblick auf die in Rede stehende Rahmensetzung bereits nicht mit dem vorliegend streitgegenständlichen IEKK vergleichbar, weil auf Bundesebene von der gesetzlichen Berücksichtigungspflicht gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG im Unterschied zum IEKK auch die im Klimaschutzprogramm festgelegten Sektorziele umfasst seien.

Ohne Relevanz für das Bestehen einer SUP-Pflicht sei auch der Umstand, dass der Beklagte im Rahmen der erstmaligen Erstellung des IEKK im Jahr 2014 von einer solchen Pflicht ausgegangen sei und der Beklagte ausweislich der vom Kläger vorgelegten öffentlichen Bekanntmachung der Feststellung des Bestehens einer Pflicht zur Durchführung einer SUP vom 03.02.2020 in einem früheren Verfahrensstadium noch vom Bestehen einer Verpflichtung zur Durchführung einer SUP für die Fortschreibung des IEKK ausgegangen sei.

Eine Klagebefugnis des Klägers hinsichtlich des vorliegenden Streitgegenstands folge auch nicht aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) oder dem Recht der Europäischen Union. Insbesondere seien die vom Kläger angeführten europäischen Rechtsakte (sog. Europäisches Klimagesetz, sog. Lastenteilungs-Entscheidung, Klimaschutzverordnung, Energieeffizienzrichtlinie, Gebäudeeffizienzrichtlinie, Richtlinie über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, sog. LULUCF-Verordnung, Richtlinien zum Emissionshandel, sog. Governance-Verordnung) nicht geeignet zu begründen, dass die Aufstellung bzw. Fortschreibung des IEKK der Durchführung des Umweltrechts der Union im Sinne der „Braunbär I“-Entscheidung diene bzw. es sich um eine „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gemäß der Protect-Entscheidung des EuGH handele.

Der Klage fehle ferner das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Das Verhalten des beklagten Landes habe zum Zeitpunkt der Klagerhebung keinen sachlich

begründeten Anlass für die vorliegende Klage gegeben. Vielmehr sei dem Kläger mit Schreiben vom 20.10.2021 versichert worden, dass das Land mit Hochdruck an der Weiterentwicklung des Klimaschutzpolitischen Rahmens in Baden-Württemberg arbeite. Seit es im September 2020 im Hinblick auf die von § 6 Abs. 2 S. 2 KSG geforderte Berücksichtigung der „Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen durch Klimaschutzmaßnahmen des Bundes und der Europäischen Union“ zu wesentlichen Veränderungen der europäischen und deutschen Rahmenbedingungen für den Klimaschutz in Baden-Württemberg gekommen sei, sei es der Landesregierung unmöglich gewesen, eine den Anforderungen des KSG BW genügende Fortschreibung des IEKK zu beschließen. Am Fehlen des Rechtsschutzbedürfnisses habe sich auch dadurch nichts geändert, dass der Beklagte die Fortschreibung des IEKK zwischenzeitlich nicht mehr weiterbetreibe. Dies sei allein dem Umstand geschuldet, dass es aufgrund der von der Landesregierung beschlossenen Änderung des KSG BW und Weiterentwicklung des IEKK zu einem Klima-Maßnahmen-Register (KMR) zukünftig kein IEKK mehr geben und das Klagebegehren sich somit kurzfristig erledigen werde. Der Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 20.09.2022 zur Fortentwicklung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg zu einem Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg befinde sich zusammen mit dem Entwurf einer begleitenden Verordnung bis zum 01.11.2022 in der Verbändeanhörung. Aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass dem zukünftigen KMR eine rein deskriptive Funktion zukomme und es daher nach keiner Betrachtungsweise eine rahmensetzende Wirkung im Sinne von § 17 Abs. 2 und 3 UVwG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG entfalten werde.

Wegen der weiteren Einzelheiten (insbesondere hinsichtlich der detaillierten völker- und unionsrechtlichen Argumentation der Beteiligten) wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze verwiesen.

Entscheidungsgründe

A. Die Klage, für die der Verwaltungsgerichtshof nach § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG erstinstanzlich zuständig ist, ist zulässig (I.) und begründet (II.). Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass der Beklagte das in § 6 KSG BW vorgesehene integrierte Energie- und Klimaschutzkonzept für das Land Baden-Württemberg beschließt.

I. Die als allgemeine Leistungsklage statthafte Klage (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18) ist zulässig. Der Kläger ist gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG klagebefugt (1.). Ihm fehlt auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage (2.).

1. Die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO für die Erhebung einer Leistungsklage erforderliche Klagebefugnis ergibt sich für den Kläger aus § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b) UmwRG.

a) Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG ist das UmwRG anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach a) Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder b) landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung 1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, 2. geltend macht,

in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen berührt zu sein, und 3. im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG zur Beteiligung berechtigt war oder im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 Satz 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. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG muss die Vereinigung bei Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG oder gegen deren Unterlassen zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen.

b) Bei dem IEKK handelt es sich um einen Plan oder ein Programm im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b) UmwRG, für den nach landesrechtlichen Vorschriften in Gestalt von § 17 Abs. 2 UVwG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann (vgl. dazu, dass entsprechend dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b) UmwRG die Möglichkeit des Bestehens einer Pflicht zur Durchführung einer SUP genügt, statt aller etwa Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, UmweltR, UmwRG § 1 Rn. 91 ff.; BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 22). Auf die zwischen den Beteiligten intensiv diskutierte Frage, ob das Erfordernis der SUP-Pflichtigkeit im Rahmen von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im Wege einer unions- oder völkerrechtskonformen Auslegung übergangen werden kann oder sich eine Klagebefugnis des Klägers auch aus Art. 47 GrCh in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK im Sinne der „Protect“-Entscheidung des EuGH ergeben könnte, kommt es mithin nicht an.

Nach der Gesetzessystematik des § 35 UVPG nachgebildeten § 17 UVwG sind drei Typen SUP-pflichtiger Pläne und Programme zu unterscheiden: Erstens Pläne und Programme, für die sich die Pflicht zur Durchführung einer SUP ohne weitere Prüfung bereits aus ihrer Nennung in der Anlage 3 Nummer 1 des UVwG ergibt (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVwG, z. B. Generalverkehrspläne). Zweitens die in der Anlage 3 genannten Pläne und Programme (die Anlage

nennt Nahverkehrspläne nach § 11 ÖPNVG), deren SUP-Pflichtigkeit voraussetzt, dass sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in Anlage 1 des UVwG aufgeführten Vorhaben (z. B. unter bestimmten Voraussetzungen der Bau eines selbstständigen Radwegs außerhalb der geschlossenen Ortslage) oder von Vorhaben, die nach Bundesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen (§ 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UVwG). Drittens - im Sinne einer Auffangregelung (vgl. Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, UmweltR, UmwRG § 1 Rn. 92) - nicht unter § 17 Abs. 1 UVwG fallende Pläne und Programme, die SUP-pflichtig sind, wenn sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (§ 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG).

Nach § 17 Abs. 3 UVwG setzen Pläne und Programme einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten. Einzelheiten zu der nach § 17 Abs. 2 UVwG erforderlichen Vorprüfung ergeben sich aus § 17 Abs. 4 UVwG.

aa) Für das in der Anlage 3 des UVwG nicht aufgeführte IEKK ergibt sich die Möglichkeit der Durchführung einer SUP aus § 17 Abs. 2 Satz 1 UVwG.

(1) Unstreitig ist zwischen den Beteiligten, dass es sich beim IEKK um einen Plan oder ein Programm im Sinne der §§ 15 ff. UVwG handelt.

Dem ist zuzustimmen. „Pläne und Programme“ im Sinne des UVwG sind entsprechend der mit den §§ 15 ff. UVwG im Landesrecht umgesetzten SUP-Richtlinie 2001/42/EG (vgl. dort Art. 2 Buchst. c)) und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EuGH bzw. entsprechend der (der Umsetzung der SUP-Richtlinie im Bundesrecht dienenden) §§ 33 ff. UVPG und der Legaldefinition des § 2 Abs. 7 UVPG zu verstehen. Dabei kommt der Unterscheidung zwischen Plänen

und Programmen keine praktische Bedeutung zu (vgl. hierzu und zum Folgenden Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, UmweltR, UmwRG § 1 Rn. 77 ff. m. w. N.). 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“.

Dementsprechend werden in der einschlägigen Literatur Klimaschutzpläne bzw. Klimaschutzprogramme, wie es sie sowohl im Klimaschutzgesetz des Bundes als auch in verschiedenen Landesgesetzen gibt, allgemein als Pläne und Programme in dem oben genannten Sinne angesehen (vgl. Shirvani, Klimaschutz im Mehrebenensystem, ZUR 2022, 579, 584; Guckelberger in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG § 9 Rn. 25: Klimaschutzprogramme als Hoheitsmaßnahmen sui generis; Klimaschutzpläne seien als sektorale Fachpläne einzustufen; siehe zudem Flaskühler, Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts, 2017, S. 258, S. 388 f.: § 11 Abs. 5 Satz 2 LPiG zeige, dass es sich beim IEKK um Fachplanungsrecht handele).

(2) Zutreffend gehen die Beteiligten zudem davon aus, dass es sich beim IEKK um einen Plan bzw. ein Programm handelt, der bzw. das erhebliche Umweltauswirkungen im Sinne von § 17 Abs. 2 und Abs. 4 UVwG hat bzw. haben soll, weil der wiederum der SUP-Richtlinie entstammende Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen nach allgemeiner Ansicht nicht nur negative, sondern auch positive Umweltauswirkungen umfasst (vgl. im Einzelnen etwa Leidinger in Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG, 5. Aufl., § 35 Rn. 50; Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, 4. Aufl., § 35 Rn. 21 f.).

Das IEKK soll seinem in § 6 Abs. 3 KSG BW formulierten Anspruch gemäß die Entscheidungsgrundlage der Landesregierung für das Erreichen der in § 4 KSG

BW festgelegten (sehr ambitionierten) Klimaschutzziele des Landes sein, bezweckt also in sehr großem Umfang positive Umweltauswirkungen. Dabei liegt allerdings auch zugleich auf der Hand, dass weitreichende Klimaschutzmaßnahmen auch mit erheblichen negativen Umweltwirkungen einhergehen können, beispielsweise angesichts notwendiger Flächeninanspruchnahmen für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung sog. regenerativer Energie.

(3) Anders als der Beklagte im vorliegenden Verfahren durch seine Prozessbevollmächtigten hat vortragen lassen (anders noch die Auffassung des Landes bei Verabschiedung des IEKK 2014, in dessen Rahmen eine SUP durchgeführt worden war, weil ausweislich des SUP-Berichts für acht der insgesamt 109 beschlossenen Maßnahmen eine Rahmensetzung im Sinne von § 17 Abs. 2 und Abs. 3 UVwG für möglich gehalten wurde; vgl. auch die öffentliche Bekanntmachung der Feststellung der SUP-Pflichtigkeit des geplanten IEKK 2020 vom 03.02.2020 im Sinne von § 11 UVwG), kann das IEKK auch rahmensetzende Wirkung im Sinne von § 17 Abs. 2 und Abs. 3 UVwG haben.

Die in § 17 Abs. 3 UVwG (sowie weitestgehend wortgleich in § 35 Abs. 3 UVPG) legal-definierte Begrifflichkeit des „Rahmensetzens“ entstammt Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie 2001/42/EG und dürfte im Rahmen aller drei genannten Vorschriften gleich auszulegen sein. Voraussetzung für eine „Rahmensetzung“ ist nach § 17 Abs. 3 UVwG, dass der Plan oder das Programm „Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen (...) insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen“ enthält. Auf welche Vorhaben im Sinne der Legaldefinition des § 1 Abs. 2 UVwG sich diese Zulassungsentscheidungen beziehen, ist dabei von untergeordneter Bedeutung, weil nach dem Wortlaut des § 17 Abs. 3 UVwG eine Rahmensetzung sowohl für die in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben (insbesondere aus dem Bereich Verkehr) als auch für „andere Vorhaben“ eine SUP-Pflichtigkeit auslösen kann. Ebenso wie im Rahmen der mit § 17 Abs. 2 UVwG weitestgehend wortgleichen Vorschrift des § 35 Abs. 2 UVPG ist es dabei auch ohne Relevanz, ob die Vorhaben, für die der Plan oder das Programm einen Rahmen setzt, ihrerseits UVP-pflichtig sind (vgl. Peters/Balla/Hesselbarth, UVPG, 4. Aufl., § 35 Rn. 6).

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 wesentliche 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.

Dass der Gesetzgeber mit dem IEKK die Möglichkeit schaffen wollte, auch standortbezogene Maßnahmen oder den Bedarf von Raumbeanspruchung mit einer Bindungswirkung für den anschließenden Normvollzug zu beschließen, ergibt sich zudem aus § 11 Abs. 5 Satz 2 LPIG, der voraussetzt, dass mit dem IEKK auch „raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen“ beschlossen werden können (vgl. hierzu Hager in ders, LPIG, 2. Aufl. 2021, § 11 Rn. 94, der als Beispiele Standorte für regenerative Energieerzeugung und Freihalteflächen für den Kaltluftfluss nennt). Der Wille des Gesetzgebers, im Rahmen des IEKK auch „raumbedeutsamen Vorhaben“ zu beschließen, ergibt sich zudem aus den Gesetzesmaterialien. Ausweislich dieser wurde der teilweise geäußerten Kritik, das IEKK eigne sich nicht für eine Aufnahme in die Liste des § 11 Absatz 5 LPIG, da es in der Förmlichkeit des Zustandekommens nicht mit den

bereits dort genannten Plänen und Programmen vergleichbar sei, dadurch Rechnung zu tragen versucht, dass der Verabschiedung des IEKK in § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW der Verfahrensschritt der Verbändeanhörung vorgeschaltet wurde (vgl. LT-Drs 15/3465 S. 33, 36, 38, 42). Zudem betont die Gesetzesbegründung, entscheidend für die Sinnhaftigkeit der Nennung des IEKK in § 11 Abs. 5 Satz 2 LPIG sei, „dass darin getroffene Festlegungen die entsprechende Qualität haben“. Auch dies spricht dafür, dass mit dem IEKK auch fachplanungsartige Inhalte beschlossen werden können sollen.

Für die Möglichkeit der Festlegung rahmensetzender Vorgaben im IEKK spricht schließlich eine vergleichende Betrachtung mit § 9 KSG des Bundes, der das bundesrechtliche (unionsrechtlich vorgegebene) Instrument des Klimaschutzprogramms regelt.

Das Klimaschutzprogramm und das IEKK weisen Parallelen auf: Mit dem Klimaschutzprogramm legt die Bundesregierung unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Klimaschutz-Projektionsberichts nach § 10 Abs. 2 KSG Bund fest, welche Maßnahmen sie zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren ergreifen wird (§ 9 KSG Bund). Mit dem IEKK werden wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele des Landes benannt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW), wobei das IEKK insbesondere „Ziele für Handlungsbereiche zur Erreichung der Sektorziele“ und „Strategien und Maßnahmen, um die Klimaschutzziele zu erreichen“ enthält (§ 6 Abs. 2 KSG BW). Auch in der Literatur wird von der strukturellen Ähnlichkeit dieser Instrumente ausgegangen (vgl. Shirvani, Klimaschutz im Mehrebenensystem, ZUR 2022, 579, 581; Flaskühler, Föderale Klimaschutzgesetzgebung in Deutschland im Lichte des wohlgeordneten Rechts, 2017, S. 256 ff. zum Vergleich des Klimaschutzplans NRW und des IEKK BW).

Anders als das IEKK, das weder in der Anlage 3 Nr. 1 noch in der Anlage 3 Nr. 2 zum UVwG aufgeführt ist und dessen etwaige SUP-Pflichtigkeit sich deswegen nicht nach § 17 Abs. 1 UVwG, sondern nach § 17 Abs. 2 UVwG bemisst, ist das Klimaschutzprogramm des § 9 KSG Bund in der Anlage 5 Nr. 2 des UVPg aufgeführt. Die Frage der SUP-Pflichtigkeit des Klimaschutzprogramms

bemisst sich mithin nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG, also der Parallelvorschrift zu § 17 Abs. 1 Nr. 2 UVwG. Praktische Unterschiede hinsichtlich der hier interessierenden Frage einer etwaigen Rahmensetzung ergeben daraus freilich nicht; nachdem das Klimaschutzprogramm nicht in der Anlage 5 Nr. 1 zum UVPG genannt ist, ist auch das Klimaschutzprogramm nur dann SUP-pflichtig, wenn es einen Rahmen für die Zulässigkeit von Vorhaben setzt. Dass dies nach dem Willen des Bundesgesetzgebers - abhängig vom konkreten Inhalt des Klimaschutzprogramms - durchaus möglich ist, lässt sich den Gesetzgebungsmaterialien zum Klimaschutzgesetz des Bundes entnehmen. Dort heißt es zur SUP-Pflichtigkeit des Klimaschutzprogramms des § 9 KSG bzw. dessen Rahmensetzungswirkung (BT-Drs 19/14337, S. 42): Es sei in der Regel nicht zu erwarten, dass Klimaschutzprogramme nach § 9 bereits hinreichend bestimmte Festlegungen für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten werden. Ob die Klimaschutzprogramme, die zukünftig nach § 9 aufgestellt werden, eine solche rahmensetzende Wirkung haben werden, könne aber erst anhand der konkreten Maßnahmen beurteilt werden, die Gegenstand des Programms seien. Daher seien die Klimaschutzprogramme vorsorglich in die Liste derjenigen Pläne und Programme aufzunehmen, für die nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit Anlage 5 Nummer 2 UVPG eine SUP-Pflicht nur dann besteht, wenn sie für die Zulassung von UVP-pflichtigen Vorhaben (Anlage 1 UVPG) einen Rahmen setzen (vgl. hierzu Leidinger in Beckmann/Kment, UVPG, 6. Aufl. § 35 Rn. 17).

Dementsprechend wird auch in der Literatur zum Klimaschutzgesetz des Bundes eine Rahmensetzungswirkung des Klimaschutzprogramms für nachgelagerte Vorhabenzulassungen im Grundsatz für möglich gehalten oder teilweise sogar als stets gegeben angesehen; entsprechend wird auch die Möglichkeit von Normerlassklagen, gerichtet auf Aufstellung des Klimaschutzprogramms, bejaht (vgl. Kment, Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen - Kernelemente des neuen Klimaschutzgesetzes, NVwZ 2020, 1537, 1544; Schlacke/Römling, Neue Herausforderungen der gerichtlichen Kontrolle von Plänen unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzgesetzes, DVBl 2021, 144,

148; Shirvani, Klimaschutz im Mehrebenensystem, ZUR 2022, 579, 585; Guckelberger in Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, KSG § 9 Rn. 21, 26). Für das IEKK des Landes kann nichts anderes gelten.

2. Entgegen der Ansicht des beklagten Landes fehlt dem Kläger auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis für die vorliegende Klage.

Dabei kann offen bleiben, ob - wie der Beklagte meint - im Zeitpunkt der Klageerhebung mit Schriftsatz vom 08.11.2021 kein Anlass für die Klageerhebung bestanden hatte, weil der Beklagte dem Kläger mit seinem Schreiben vom 20.10.2021 die aus seiner Sicht einem rechtzeitigen Beschluss über das IEKK entgegenstehenden Gründe dargelegt und versichert hatte, an der Weiterentwicklung des klimaschutzpolitischen Rahmens in Baden-Württemberg zu arbeiten. Denn im Rahmen der vorliegenden Leistungsklage gerichtet auf Erlass eines Plans bzw. eines Programms ist maßgeblicher Zeitpunkt für die Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit der Klage der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 51 f.). Im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hat der Beklagte mitgeteilt, der Pflicht des § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW nicht entsprechen zu wollen, weil er dessen zukünftige Aufhebung und im Rahmen dessen die Ersetzung des IEKK durch das Instrument eines Klimamaßnahmenregisters erwarte.

Auch der Umstand, dass die Landesregierung um eine Novellierung des KSG BW bemüht ist, im Rahmen dessen das Konzept eines IEKK durch ein anderes Instrument, ein Klimaschutzmaßnahmenregister ersetzt werden soll, lässt das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers nicht entfallen. Solange der Landesgesetzgeber § 6 Abs. 1 KSG BW nicht aufgehoben hat, bleibt dessen normative Wirkung (selbstverständlich) bestehen.

II. Die Klage ist auch begründet im Sinne von § 2 Abs. 4 UmwRG.

1. Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG sind Rechtsbehelfe nach § 2 Abs. 1 UmwRG begründet, soweit eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a

bis 6 UmwRG oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.

Dass dies hier der Fall ist, ist zwischen den Beteiligten nicht umstritten. Das beklagte Land hat der sich aus § 6 Abs. 1 Satz 1 KSG BW ergebenden Verpflichtung, im Jahr 2020 ein IEKK zu beschließen, weder im Jahr 2020 noch danach entsprochen. Bei § 6 Abs. 1 KSG BW handelt es sich zweifellos um eine umweltbezogene Vorschrift. Auch berührt die Vorschrift Belange, die der Kläger nach seiner Satzung fördert. Der (auf der Internetseite des Klägers abrufbaren) Satzung zufolge verfolgt der Kläger insbesondere den Zweck, den Umweltschutz zu fördern.

2. Der Begründetheit der Klage steht auch nicht § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG entgegen.

Nach dieser Vorschrift muss für die Begründetheit eines Rechtsbehelfs bei Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 4 UmwRG eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG bestehen.

Auf die vorliegende Konstellation einer sog. echten Normerlassklage, also einer Klage auf erstmaliges Tätigkeitwerden des bislang vollständig untätigen Normgebers (vgl. zur Terminologie etwa Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl., § 47 Rn. 16), ist die Vorschrift schon ihrem Wortlaut nach nicht anwendbar. Denn anders als nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG, der ausdrücklich von einer „Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 oder deren Unterlassen“ spricht, bezieht sich § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG nur auf „Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 4“; von einem Unterlassen einer solchen Entscheidung ist hier nicht die Rede. Dabei kann offen bleiben, ob dem Bundesverwaltungsgericht darin zustimmen ist, dass § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG in Fällen sog. unechter Normerlassklagen grundsätzlich anwendbar ist; für Leistungsklagen gerichtet auf eine rechtmäßige Fortschreibung eines Luftrein-

halteplans nimmt dies das Bundesverwaltungsgericht an, weil diese Klage zugleich gegen die bereits getroffene Entscheidung über die Annahme eines Luftreinhalteplans gerichtet und nur dann begründet sei, wenn sich der Plan als rechtswidrig erweise, weil er entgegen § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG nicht die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlege (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 24). Für den vorliegenden Fall einer echten Normerlassklage ist aber gerade charakteristisch, dass es an einer Handlung des Normgebers vollständig fehlt.

Entscheidend gegen eine Anwendung von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG auf echte Normerlassklagen spricht weiter, dass die Begründetheit solcher durch § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG ausdrücklich zugelassener Klagen stets an § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG scheitern würde, wenn sich die SUP-Pflichtigkeit nicht (wie gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG bei in der Anlage 5 Nr. 1 des UVPG genannten Plänen und Programmen bzw. gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UVwG bei in der Anlage 3 Nr. 1 des UVwG genannten Plänen und Programmen) ipso iure ergibt, sondern davon abhängig ist, dass diese für die Zulässigkeit von Vorhaben einen Rahmen setzen. Denn mangels (bei echten Normerlassklagen stets fehlender) überprüfbarer Entscheidung des Normgebers lässt sich eine tatsächlich bestehende SUP-Pflicht in diesen Fällen nie feststellen.

Gegen eine Anwendung von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG auf echte Norm- bzw. Planerlassklagen spricht weiter, dass der Bundesgesetzgeber mit der Erweiterung des Katalogs des § 1 UmwRG um Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang von Plänen und Programmen eine Anpassung der Vorschriften an Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention beabsichtigt hat (vgl. BT-Drs 18/9526, S. 31 ff.). Wollte man § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG auch auf echte Norm- bzw. Planerlassklagen anwenden, würde dieses Ziel verfehlt. Denn in diesen Fällen kommt eine Inzidentkontrolle des (ja gerade nicht vorhandenen) Plans auf den weiteren Ebenen des Normvollzugs nicht in Betracht; eine Rechtskontrolle kann in diesen Fällen mithin nur im Wege des Primärrechtsschutzes erfolgen (vgl.

hierzu Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, UmweltR, UmwRG § 1 Rn. 73, 74).

Unabhängig hiervon spricht gegen eine Anwendung von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG auf den vorliegenden Fall, dass jedenfalls der Wortlaut den Anwendungsbereich der Vorschrift auf Fälle beschränkt, in denen „eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Absatz 10 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ besteht. Nach § 2 Abs. 10 UVPG sind „Umweltprüfungen im Sinne dieses Gesetzes (...) Umweltverträglichkeitsprüfungen und Strategische Umweltprüfungen“. Die Frage der Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bemisst sich im vorliegenden Fall aber nicht nach dem UVPG, dessen Anwendungsbereich gemäß § 1 UVPG nicht eröffnet ist, sondern nach § 17 Abs. 2 UVwG. § 2 Abs. 10 UVPG ist im Rahmen des UVwG auch nicht gemäß § 7 Abs. 3 UVwG entsprechend anzuwenden, weil das UVwG in § 8 Abs. 4 eine - wenn auch mit der bundesrechtlichen Regelung des § 2 Abs. 10 UVPG weitgehend wortgleiche - eigene Regelung getroffen hat. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG über seinen Wortlaut hinaus auch auf Umweltprüfungen außerhalb des Anwendungsbereichs des UVPG erstrecken wollte, hat der Beklagte nicht geltend gemacht; auch für den Senat sind solche nicht ersichtlich.

B. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe gemäß § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in

§ 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Paur

Dr. Holz

Dr. Bauer

Beschluss vom 10. November 2022

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG i. V. m. den Empfehlungen in den Nummern 1.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt z. B. in Schoch/Schneider, VwGO, unter § 163) angesichts des in Ansätzen Ähnlichkeit mit einer Normerlassklage bzw. einer Klage auf Aufstellung eines Luftreinhalteplans aufweisenden Streitgegenstands auf 30.000,-- EUR festgesetzt (vgl. zum Streitwert in dem zuletzt genannten Fall etwa Senatsurteil vom 29.11.2019 - 10 S 2741/18 - juris Rn. 82).

Der Streitwertbeschluss ist unanfechtbar.

Paur

Dr. Holz

Dr. Bauer