

# Die Klagebefugnis von Umweltverbänden im nationalen, völker- und unionsrechtlichen Normengefüge

Anna Rosenow\*

*Abstract: Der Beitrag behandelt die angesichts zunehmender Klagen im Klima- und Umweltrecht immer relevanter werdende Klagebefugnis von Umweltverbänden. Am konkreten Beispiel des Urteils vom VGH Mannheim vom 10.11.2022 (Az. 10 S 3542/21) wird die Klagebefugnis von Umweltvereinigungen nach § 2 Abs. 1 UmwRG in den Blick genommen. Der Beitrag erörtert zudem, ob sich ein Verbandsklagerecht direkt aus Völker- oder Unionsrecht oder einer Konformauslegung des nationalen Rechts ergibt.*

---

## A. Einleitung

Klimaschutz wird nicht nur auf politischer und aktivistischer Ebene betrieben, sondern auch auf rechtlicher. Gerichte müssen teilweise darüber entscheiden, ob Parlamente ausreichende Klimaschutzmaßnahmen festlegen, ob Regierungen diese einhalten und ob Unternehmen sich umweltfreundlicher verhalten müssen. Klage erheben können dabei insbesondere Umweltverbände im Rahmen ihres umweltrechtlichen Verbandsklagerechts.<sup>1</sup> Diese über die von Einzelpersonen hinausgehende Klagemöglichkeiten<sup>2</sup> sind Umweltverbänden eingeräumt, da ihnen im Klimaschutzrecht eine besondere Stellung als Kontrollinstanz staatlicher Entscheidungen zukommt.<sup>3</sup> Die Frage, wann konkret ein Umweltverband staatliche Akte gerichtlich rügen kann, eröffnet den Blick auf das Spannungsfeld zwischen nationalen, europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen. Angesichts der vom EuGH entwickelten „Plaumann-Formel“ kann ein Verband vor dem EuGH nur unionsrechtliche Maßnahmen anfechten, die ihn in bestimmten persönlichen Eigenschaften oder spezifischen Umständen berühren und damit individuell und in ähnlicher Weise wie den Adressaten betreffen.<sup>4</sup> An den hohen Anforderungen scheiterten bisher vor den EuGH gebrachte Klagen durch Umweltverbände, sodass diese vermehrt auf nationale Rechtsschutzmöglichkeiten zurückgreifen.<sup>5</sup> Auf europäischer Ebene ist jedoch seit Kurzem die Möglichkeit für eine direkte Verbandsklage vor dem EGMR eröffnet: Erstmalig wurde der Beschwerde eines Verbands, den sogenannten „Klimaseniorinnen“, stattgegeben und die Schweiz als Vertragsstaat zu strengeren Klimaschutzmaßnahmen verurteilt.<sup>6</sup> Vor

---

\* Die Autorin studiert Rechtswissenschaften an der Universität Leipzig. Dem Beitrag liegt eine wissenschaftliche Studienarbeit aus dem Seminar „Umwelt- und Planungsrecht“ bei Prof. Dr. Kurt Faßbender und Prof. Dr. Wolfgang Köck zugrunde.

<sup>1</sup> Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, 95. EL 2021, Vorb. UmwRG Rn. 7.

<sup>2</sup> Knauff, EnWZ 2021, 3 (3).

<sup>3</sup> Vgl. Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Vorb. UmwRG Rn. 7.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. 25/62, ECLI:EU:C:1963:17, Slg. 1963, 217 (238 f.) (Plaumann).

<sup>5</sup> Franzius, ZUR 2023, 650 (652); Wegener, NJW 2022, 425 (429).

<sup>6</sup> EGMR NJW 2024, 1931.

diesem Hintergrund ist von Interesse, inwiefern auf nationaler Ebene ein Umweltverbandsklagerecht besteht und wie europa- und völkerrechtliche Normen das nationale Verwaltungsprozessrecht beeinflussen.

Als Ausgangspunkt soll hier der 2022 vor dem Verwaltungsgerichtshof Mannheim verhandelte Fall dienen, in dem das Land Baden-Württemberg zur Aufstellung eines aktualisierten „Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts“ verurteilt wurde. Das 2013 in Baden-Württemberg eingeführte Klimaschutzgesetz (KSG BW) forderte in § 6 Abs. 1 KSG BW die Aufstellung eines Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts (IEKK), das Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Klimaschutzzieleerreichung festlegen sollte. 2014 wurde ein solches IEKK durch die Landesregierung verabschiedet. Eine aktualisierte Version war gesetzlich für 2020 vorgesehen, wurde aber nie beschlossen. Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) klagte daher vor dem VGH Mannheim auf Aufstellung eines aktualisierten Konzepts und erhielt am 10.11.2022 recht. Im Zentrum des Rechtsstreits stand dabei nicht die materielle Rechtslage, sondern vielmehr die Klagebefugnis der DUH. Die Reichweite des Verbandsklagerechts im Umwelt- und Klimaschutzrecht ist angesichts der zunehmend begehrten gerichtlichen Kontrolle der Einhaltung von Umwelt- und Klimaschutzverpflichtungen ein in den Blick zu nehmender Gesichtspunkt, dem sich der folgende Beitrag widmet.

## B. Wesentliche Inhalte des Urteils

Wenn ein Umweltverband auf Aufstellung eines Klimaschutzprogramms wie dem IEKK klagen möchte, muss er gem. § 42 Abs. 2 VwGO eine mögliche eigene Rechtsverletzung geltend machen können. Oft entfalten Klimaschutzkonzepte jedoch nur in sehr engen Grenzen Außenwirkung, sodass eine unmittelbare Rechtsverletzung regelmäßig ausgeschlossen ist – so auch beim IEKK.<sup>7</sup> Eine Klagebefugnis lässt sich auch ohne mögliche eigene Rechtsverletzung über zwei Wege herleiten: Der VGH Baden-Württemberg gründet die Klagebefugnis auf nationales Recht, nämlich § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG. Vom Kläger angestoßen wird auch die Herleitung einer Klagebefugnis über Unionsrecht, konkret aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK) i.V.m. Art. 47 GRCh, gestützt auf die Rechtsprechung des EuGH. Zu einer solchen Klagebefugnis aus Europa- bzw. Völkerrecht nimmt das Gericht keine Stellung, da es für die Bejahung der Zulässigkeit darauf nicht mehr ankam. Angesichts der großen Bedeutung der europa- und völkerrechtlichen Implikationen für das Verbandsklagerecht im Allgemeinen ist auf diesen Punkt in der Bewertung des Urteils jedoch ausführlich einzugehen.

Das Gericht beschreitet den Weg, der eine Klagebefugnis über die nationalen Normen der § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG herleitet.<sup>8</sup> § 2 Abs. 1 UmwRG räumt nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden eine Klagebefugnis ein, wenn eine Entscheidung i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG vorliegt, die dem Umweltschutz dienende Rechtsvorgaben missachtet, die für die Entscheidung von Bedeutung sind. Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG kommen alle (unterlassenen) Entscheidungen über Pläne

---

<sup>7</sup> Schnittker, Die Klimaschutzgesetze der Bundesländer, 2021, S. 130.

<sup>8</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022, 10 S 3542/21, juris Rn. 24 ff.

und Programme in Betracht, für die nach Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann. Eine solche SUP-Pflicht konnte sich für das IEKK aus dem landesrechtlichen § 17 Abs. 2 S. 1 UVwG ergeben. Eine Strategische Umweltprüfung ist danach unter zwei Voraussetzungen erforderlich: Das Programm muss für die Zulässigkeitsentscheidungen von Vorhaben einen Rahmen setzen und im Einzelfall voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Im Ergebnis bejahte der Senat beide Voraussetzungen: Erhebliche Umweltauswirkungen lägen vor, weil von dem Begriff sowohl negative als auch positive Auswirkungen erfasst seien. Beides sei angesichts der Zielsetzung des IEKK, Entscheidungsgrundlage für die Klimaschutzzielerreichung zu sein, zu erwarten.<sup>9</sup> Der Senat nimmt auch die Möglichkeit einer rahmensetzenden Wirkung des IEKK an. Argumentiert wurde damit, dass der Wortlaut „Maßnahmen“ aus § 6 Abs. 1 KSG BW dafür spreche, dass das IEKK auch einzelne konkret steuernde Instrumente benennen könne.<sup>10</sup>

Die Begründetheit der Klage war nicht der zentrale Aspekt des Rechtsstreits. Die materiellen Voraussetzungen von § 2 Abs. 4 S. 1 UmwRG wurden vom Gericht bejaht.<sup>11</sup> Der Senat erklärte zudem § 2 Abs. 4 S. 2 UmwRG, der das Vorliegen einer tatsächlichen SUP-Pflicht fordert und nicht nur die Möglichkeit ausreichen lässt, bei angegriffenen unterlassenen Entscheidungen für nicht anwendbar. Begründet wurde dies damit, dass sich bei noch nicht beschlossenen Programmen eine tatsächlich bestehende SUP-Pflicht nie feststellen ließe, sodass entsprechende Klagen immer unbegründet wären. Das widerspräche jedoch der Wertung des Gesetzgebers aus § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, nach der Klagen gegen noch nicht beschlossene Programme ausdrücklich zugelassen sind.<sup>12</sup>

## C. Bewertung

Wie angesprochen, gibt es zwei Varianten, eine Klagebefugnis der DUH zu begründen, einerseits über nationales Recht, also § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG, andererseits über Völker- bzw. Unionsrecht und die Rechtsprechung des EuGH. Beide Wege sollen nun genauer untersucht werden.

### I. Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG

Dem VGH Baden-Württemberg zufolge ist ein Umweltverband nach dem nationalen Recht klagebefugt, wenn er einen Plan bzw. ein Programm i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG anfecht, für den die Möglichkeit einer SUP-Pflicht besteht.

#### 1. Plan bzw. Programm

Die gerichtliche Argumentation überzeugt dahingehend, dass das IEKK einen Plan bzw. ein Programm i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG darstellt. Das Konzept beschließt auch konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele und geht damit über ein

---

<sup>9</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022, 10 S 3542/21, juris Rn. 35 ff.

<sup>10</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022, 10 S 3542/21, juris Rn. 40 ff.

<sup>11</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022, 10 S 3542/21, juris Rn. 53 f.

<sup>12</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 10.11.2022, 10 S 3542/21, juris Rn. 55 ff.

allgemeines, lediglich politisches Programm hinaus. Zudem fallen auch Konzepte ohne Außenwirkung mit rein ermessensleitender Funktion unter den Begriff der Pläne und Programme.<sup>13</sup>

## 2. Möglichkeit einer SUP-Pflicht

Zudem muss für das gerügte Programm die Möglichkeit einer SUP-Pflicht bestehen. Die Ausführungen des Senats verdienen hier genauere Betrachtung. Für das IEKK könnte sich eine SUP-Pflicht aus § 17 Abs. 2 UVwG ergeben. Dafür sind voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch das IEKK sowie die Möglichkeit einer Rahmensetzung erforderlich.

### a) Erhebliche Umweltauswirkungen

Erhebliche Umweltauswirkungen sind jeweils für den Einzelfall zu beurteilen und können gemeinhin als Auswirkungen von erhöhter Tragweite bzw. Schwere beschrieben werden.<sup>14</sup> Das Gericht argumentiert überzeugend, dass sowohl positive als auch negative Umweltauswirkungen von § 17 Abs. 2 UVwG erfasst sind. Mit dem IEKK gehen voraussichtlich erhebliche positive Auswirkungen wie reduzierte Treibhausgasemissionen sowie negative Konsequenzen wie die Bebauung von Flächen mit Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien einher. Die Argumentation des Senats lässt allerdings ein wenig Tiefe dahingehend vermissen, dass das IEKK keine Außenwirkung entfaltet.<sup>15</sup> Erhebliche Umweltauswirkungen würden somit erst durch verbindliche Rechtsakte auf Grundlage des IEKK ausgelöst, nicht durch das Programm selbst. Allerdings ist es auch ausreichend, wenn Vorhaben, für die das Programm einen Rahmen setzt, voraussichtlich Umweltauswirkungen haben.<sup>16</sup>

### b) Rahmensetzung

Neben den Umweltauswirkungen muss das Programm für eine SUP-Pflicht nach § 17 Abs. 2 UVwG einen Rahmen setzen für die Zulassungsentscheidung von Vorhaben. Das bedeutet gem. § 17 Abs. 3 UVwG, dass das Programm Festlegungen insbesondere zu Bedarf, Größe, Standort oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen von Vorhaben trifft.

#### aa) Kriterium der Rahmensetzung

Zunächst ist der Beurteilungsmaßstab für die Rahmensetzung abzustecken. Für eine Rahmensetzung reicht bereits eine Einbeziehung der Festlegungen des Programms im Abwägungsverfahren aus, selbst wenn in der Abwägung davon abgewichen werden kann und das Programm keine rechtsverbindlichen Vorgaben macht.<sup>17</sup> Dafür spricht der

---

<sup>13</sup> Bunge, NuR 2017, 447 (448).

<sup>14</sup> Balla/Peters, ZUR 2006, 179 (181); Leidinger, in: Beckmann/Kment/Hoppe, UVP/G/UmwRG, 6. Aufl. 2023, UVP/G § 35 Rn. 55.

<sup>15</sup> BW-LT-Drucks. 15/3465, S. 26.

<sup>16</sup> Zum Maßstab der erheblichen Umweltauswirkungen: Peters/Balla/Hesselbarth, in: Peters/Balla/Hesselbarth, UVP/G, 4. Aufl. 2019, § 35 Rn. 19.

<sup>17</sup> OVG Münster ZUR 2019, 97 (98) Rn. 16; Hendler, NVwZ 2005, 977, (979); Leidinger, in: Beckmann/Kment/Hoppe, UVP/G/UmwRG, § 35 UVP/G Rn. 39; Peters/Balla/Hesselbarth, in: Peters/Balla/Hesselbarth, UVP/G, § 35 Rn. 9; Schink, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP/G/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 35 UVP/G Rn. 16.

Wortlaut aus § 17 Abs. 2 S. 1 UVwG, der fordert, dass die Maßgaben aus dem Programm „Bedeutung“ für Genehmigungsentscheidungen haben müssen, eine finale Beeinflussung wird aber nicht vorausgesetzt. Eine solche weite Auslegung ist auch angesichts des Schutzzwecks der Richtlinie 2001/42/EG, aus der der Begriff der SUP ins deutsche Recht übernommen wurde, geboten: gem. Art. 1 sollen möglichst alle Pläne und Programme mit voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkung einer Umweltprüfung unterzogen werden. Darunter können auch Programme fallen, die nur auf das Ermessen in der Genehmigungsentscheidung einwirken.<sup>18</sup>

Der EuGH konkretisiert den Begriff der Rahmensetzung insoweit, dass der Plan oder das Programm eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte festlegen muss.<sup>19</sup> Vom Wortlaut her könnte man auf die Idee kommen, dass eine Mehrzahl von steuernden Vorgaben verlangt ist. Auch hier ist jedoch dem eben genannten Schutzzweck der Richtlinie 2001/42/EG Rechnung zu tragen. Um zu verhindern, dass das umfassende Kontrollinstrument der SUP durch die Zerstückelung von Programmen zu einzelnen Maßnahmen umgangen wird, stellt der EuGH bei seiner Prüfung nicht auf die Menge an Festlegungen ab.<sup>20</sup> Vorgenommen wird daher keine quantitative, sondern eine qualitative Beurteilung der „signifikanten Gesamtheit“.<sup>21</sup> Es ist entscheidend, ob das Programm durch das Gewicht und Ausmaß<sup>22</sup> seiner Festlegungen zukünftige Zulassungsentscheidungen hinsichtlich Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen beeinflusst.<sup>23</sup>

Nach dem Wortlaut von § 17 Abs. 2 UVwG („andere Vorhaben“) sowie dem systematischen Vergleich zu § 17 Abs. 1 Nr. 2 UVwG reicht die Rahmensetzung für ein beliebiges Vorhaben aus, das Vorhaben selbst muss nicht einer Umweltprüfungspflicht unterliegen.

Das Gericht legt für die Rahmensetzung sinnvollermaßen den Prüfungsmaßstab an, dass die Möglichkeit bestehen muss, dass das IEKK Festlegungen trifft, die qualitativ gesehen einen entscheidenden Einfluss jedenfalls auf die Abwägung bei Zulassungsentscheidungen von einer beliebigen Art von Vorhaben ausüben.

## **bb) Anwendung auf das IEKK**

Diese Kriterien sind nun auf das IEKK konkret anzuwenden. Einleuchtend argumentiert der Beklagte mit dem Wortlaut von § 6 Abs. 3 KSG BW, dass sich nicht aus dem IEKK automatisch Kriterien ergeben, die bei Zulassungsentscheidungen berücksichtigt werden müssen. Vielmehr sind noch Umsetzungsakte erforderlich, die die Grundsätze des Programms in rechtsverbindliche Normen übertragen.<sup>24</sup> Dem lässt sich indes die Formulierung von § 6 Abs. 2 Nr. 3 KSG BW entgegenhalten, der davon spricht, dass das IEKK auch

---

<sup>18</sup> Vgl. Schink, NVwZ 2005, 615 (618).

<sup>19</sup> EuGH, C-300/20, [ECLI:EU:C:2022:102](#), Rn. 60; EuGH, C-24/19, [ECLI:EU:C:2021:318](#), Rn. 67 (A u.a.); EuGH, C-290/15, [ECLI:EU:C:2016:816](#), Rn. 49 (D'Oultremont u.a.).

<sup>20</sup> EuGH, C-671/16, [ECLI:EU:C:2018:403](#), Rn. 55 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.).

<sup>21</sup> EuGH, C-43/18, [ECLI:EU:C:2019:483](#), Rn. 64 (Compagnie d'entreprises CFE SA).

<sup>22</sup> EuGH, C-24/19, [ECLI:EU:C:2021:318](#), Rn. 71 (A u.a.).

<sup>23</sup> VGH Mannheim, Urt. v. 14.07.2021, 10 S 1141/20, juris Rn. 69.

<sup>24</sup> BW-LT-Drucks. 15/3465, S. 26.

„Maßnahmen“ enthalten kann. Das lässt zutreffenderweise darauf schließen, dass das IEKK eben nicht nur als allgemeine Entscheidungsgrundlage dient, sondern auch konkrete Klimaschutzmaßnahmen festlegen kann. Dabei ist zumindest denkbar, dass diese bereits steuernde Wirkung bezüglich Standortes, Bedarf oder Ressourcen entfalten. Systematisch lässt sich der Vergleich mit dem vorherigen IEKK ziehen. Vor der Aufstellung des ersten IEKK im Jahre 2014 hat die baden-württembergische Landesregierung eine SUP für erforderlich gehalten<sup>25</sup> – es erschließt sich nicht, warum für die aktualisierte Version etwas anderes gelten sollte. Darüber hinaus lässt sich das frühere IEKK inhaltlich heranziehen: Die erste Version enthielt bereits konkrete Anweisungen wie etwa die „Entwicklung eines Landesradverkehrsnetzes“.<sup>26</sup> Vergleichbare Vorgaben wären auch im aktualisierten IEKK denk- und erwartbar gewesen und hätten für die Planfeststellungsbehörden den individuellen Bedarf an Verkehrsvorhaben festlegen können.<sup>27</sup>

Man könnte ferner daran denken, dass das IEKK Festlegungen zur Inanspruchnahme von Ressourcen trifft, indem es beispielsweise die Nutzung von fossilen Brennstoffen für Bauvorhaben begrenzt.

Zudem ist die Voraussetzung eines signifikanten Gewichts der Festlegungen naheliegend, wenn man sich vergegenwärtigt, dass das vorangegangene IEKK Maßnahmen zu Energieeinsparung<sup>28</sup>, Reduzierung der Treibhausgasemissionen<sup>29</sup> und zum Ausbau erneuerbarer Energien<sup>30</sup> enthielt.

Auch der Sinn und Zweck des IEKK, die Sektorziele und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele festzulegen, spricht für eine rahmensetzende Wirkung. Angesichts der hohen bundes- und europapolitischen Klimaschutzanforderungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen aus § 3 Abs. 1 KSG sowie Art. 2 Abs. 2 der EU-Verordnung 2021/1119 waren vom IEKK Grundsatzentscheidungen zu erwarten gewesen. Es ist daher anzunehmen, dass die Vorgaben aus dem IEKK den erforderlichen qualitativ gewichtigen Einfluss auf spätere Zulassungsentscheidungen ausüben würden.

Bei einem Klimaschutzprogramm wie dem IEKK lässt sich demnach die Möglichkeit einer Rahmensetzung i.S.v. § 17 Abs. 2 UVwG bejahen. Insofern lag eine SUP-Pflicht vor, so dass die DUH gem. § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG klagebefugt war.

## II. Klagebefugnis aus Völker- bzw. Unionsrecht

Eine Klagebefugnis ließe sich in diesem und ähnlich gelagerten Fällen aber auch auf völker- und unionsrechtliche Regelungen stützen. Der VGH Mannheim hat die Frage

---

<sup>25</sup> BW-LT-Drucks. 15/5186, S. 6.

<sup>26</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept, 2014*, S. 102 ff. (zuletzt abgerufen am 24.11.2024).

<sup>27</sup> *Peters/Balla/Hesselbarth*, in: *Peters/Balla/Hesselbarth, UVPg*, § 35 UVPg Rn. 11.

<sup>28</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept, 2014*, S. 8, 29, 54 ff.

<sup>29</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept, 2014*, S. 8, 25, 112 ff.

<sup>30</sup> *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept, 2014*, S. 8, 31, 59 ff.

offengelassen, ob und wie sich § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG völker- bzw. unionsrechtskonform auslegen lässt und ob sich bereits unmittelbar aus Europa- oder Völkerrecht eine Klagebefugnis ergibt. Das ist verständlich, weil das Gericht schon die SUP-Pflicht bejaht hat und es dementsprechend darauf nicht mehr ankam. Eine Positionierung zum vielfach kritisierten<sup>31</sup> SUP-Pflicht-Erfordernis im nationalen Recht wäre aber wünschenswert gewesen. In Umsetzung der europäischen Richtlinie 2001/41/EG knüpft der deutsche Gesetzgeber die Klagebefugnis von Umweltverbänden in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG an die Möglichkeit einer SUP-Pflicht. Eine solche Beschränkung der Klagebefugnis erscheint vor den völkerrechtlichen Vorgaben aus Art. 9 Abs. 3 AK und der dazu ergangenen EuGH-Rechtsprechung problematisch.

## 1. Völkerrechtskonforme Auslegung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG

Als völkerrechtliche Regelung zur Klagebefugnis von Umweltverbänden ist insbesondere Art. 9 Abs. 3 AK in den Blick zu nehmen. Die Norm legt fest, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu gerichtlichen Verfahren haben müssen, um Unterlassungen von Behörden anzufechten, die gegen nationale umweltbezogene Bestimmungen verstoßen. Art. 9 Abs. 3 AK verpflichtet damit die Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, einen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelf für Verstöße gegen nationales Umweltrecht zu schaffen. In nationales Recht umgesetzt wurde Art. 9 Abs. 3 AK durch § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG,<sup>32</sup> in dem die Klagebefugnis gegen Pläne und Programme geregelt wird. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 3 AK ist die deutsche Umsetzung auf solche Pläne und Programme beschränkt, für die eine SUP-Pflicht besteht. Es könnte also erwogen werden, § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG wegen der Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts<sup>33</sup> so auszulegen, dass Umweltverbände auch eine Klagebefugnis haben, wenn das angegriffene Programm nicht SUP-pflichtig ist.

Zunächst ist anzumerken, dass der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 AK ausdrücklich einen sehr großen Gestaltungsspielraum lässt. Zwar soll Zugang zu gerichtlichen Verfahren gewährleistet werden; die Modalitäten und Zugangskriterien bleiben dabei aber den Mitgliedstaaten selbst überlassen.<sup>34</sup> Der weite Gestaltungsspielraum wird zudem im systematischen Vergleich zum merklich konkreter gefassten Art. 9 Abs. 2 AK deutlich.<sup>35</sup> Zudem hat der deutsche Gesetzgeber die Klagebefugnis für Umweltvereinigungen mit der Einführung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG 2017 als Reaktion auf eine Rüge des Aarhus Compliance Committee bewusst erweitert.<sup>36</sup> Der nachfolgende Compliance-Bericht von 2017 stellte keinen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 AK fest.<sup>37</sup> Zudem ist der Wortlaut von

---

<sup>31</sup> Guckelberger, NuR 2020, 217 (221); Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 1 UmwRG Rn. 17; Schlacke, NVwZ 2019, 1392 (1398).

<sup>32</sup> BT-Drucks. 18/9526, S. 32.

<sup>33</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 25 Rn. 6.

<sup>34</sup> Epiney, in: Epiney u.a., Aarhus-Konvention, 2018, Art. 9 Rn. 36; Meitz, Kontrollumfang und Kontrolldichte bei Verbandsklagen im Umweltrecht, 2021, S. 120.

<sup>35</sup> EuGH, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, Rn. 62 (Stichting Varkens in Nood u.a.).

<sup>36</sup> BT-Drucks. 18/9526, S. 31.

<sup>37</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, Compliance by Germany with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2017/40)*, 2017, S. 9, Rn. 39.

§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG, der die Klagebefugnis ausdrücklich an die SUP-Pflicht des Programms knüpft, so eindeutig, dass eine völkerrechtsfreundliche Interpretation unter Ausklammerung des SUP-Pflicht-Erfordernisses fraglich erscheint.

Die Grenze des Wortlauts von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG kann jedoch durch Auslegung ausnahmsweise überwunden werden, wenn andere Indizien deutlich belegen, dass sein Sinn im Text unzureichend Ausdruck gefunden hat.<sup>38</sup> Dafür lässt sich vorliegend der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 AK heranziehen. Danach ist Mitgliedern der Öffentlichkeit Zugang zu Gerichten zu gewähren, um Unterlassungen anzufechten, die umweltbezogene Normen verletzen – eine Einschränkung auf SUP-pflichtige Programme ist in der völkerrechtlichen Grundlage nicht vorgesehen.<sup>39</sup> Die Einführung der SUP-Pflicht auf nationaler Ebene erscheint beliebig und vor dem Hintergrund der geplanten Umsetzung der Vorgaben aus der Aarhus-Konvention als redaktioneller Fehler.<sup>40</sup> Auch mit dem Sinn und Zweck der AK ist für eine SUP-Pflicht-unabhängige Auslegung zu argumentieren: Das Ziel der Aarhus-Konvention lässt sich aus der Gesamtschau ihrer Erwägungsgründe sowie Art. 1, 3, 9 AK so formulieren, dass ein möglichst weitgreifender Zugang zu Gerichten bei Umweltbelangen gewährleistet werden soll. Dieser Zweck soll laut des „Aarhus Implementation Guide“ bei den von den Mitgliedstaaten aufgestellten Verfahrensregelungen berücksichtigt werden.<sup>41</sup> Einschränkungen müssen so gewählt sein, dass Umweltorganisationen ein effektiver Rechtsschutz nicht (faktisch) verwehrt ist; Rechtsschutz sollte „Regel und nicht Ausnahme“<sup>42</sup> sein. Auch hat das Aarhus Compliance Committee nach der UmwRG-Novelle zwar keinen Verstoß gegen die AK festgestellt; diese Schlussfolgerung zog es allerdings ausdrücklich nur, weil kein konkretes Beispiel für ein nicht SUP-pflichtiges Programm ersichtlich war, das nicht inzident überprüft werden kann.<sup>43</sup> Ein solches ist aber gerade das IEKK: Es kann auch nicht auf nachgelagerter Ebene inzident überprüft werden, weil es noch gar nicht existiert. Daraus ergeben sich unbillige Rechtsschutzlücken.<sup>44</sup> In Übereinstimmung zu Teilen der Literatur<sup>45</sup> ist der Widerspruch des SUP-Pflicht-Erfordernisses in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention zu bejahen. Der Zweck der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK ist im Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG unzureichend berücksichtigt worden, sodass eine völkerrechtsfreundliche Auslegung trotz des eindeutigen Wortlauts verlangt, vom Erfordernis einer SUP-Pflicht abzusehen.

---

<sup>38</sup> OVG Berlin-Brandenburg KlimR 2024, 188 (189, Rn. 51); BVerfG NZA 1998, 469 (470).

<sup>39</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, Compliance by Germany with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2017/40)*, 2017, S. 8, Rn. 38.

<sup>40</sup> OVG Berlin Brandenburg BeckRS 2023, 38547, Rn. 58.

<sup>41</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2014, S. 198.

<sup>42</sup> Kelleher, *Journal of Environmental Law* 2022, 107 (114).

<sup>43</sup> *United Nations Economic Commission for Europe, Compliance by Germany with its obligations under the Convention (ECE/MP.PP/2017/40)*, 2017, S. 8 f., Rn. 39.

<sup>44</sup> Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer/Hansmann, *Umweltrecht*, 2022, § 1 UmwRG Rn. 74.

<sup>45</sup> Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, *UVP/UMwRG*, § 1 UmwRG Rn. 8 f.; Guckelberger, *NuR* 2020, 217 (221); Happ, in: Eyermann, *VwGO*, 16. Aufl. 2022, § 1 UmwRG Rn. 17; Schlacke, *NVwZ* 2017, 905 (908).

## 2. Klagebefugnis aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh

Auch in Hinblick auf Unionsrecht könnte sich ein anderer Maßstab für die Klagebefugnis im vorliegenden Fall ergeben. Dabei könnte die Norm wegen der Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung<sup>46</sup> so zu interpretieren sein, dass die SUP-Pflicht entfallen muss. Wenn dies im Rahmen der Auslegung nicht möglich ist, muss bei Kollision von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG mit Unionsrecht die nationale Norm angesichts des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts<sup>47</sup> unangewendet bleiben.

Die Aarhus-Konvention ist nicht nur von Einzelstaaten ratifiziert worden, sondern auch von der EU selbst und damit Teil des Unionsrechts geworden.<sup>48</sup> Mangels einer hinreichend klaren und präzisen Verpflichtung entfaltet Art. 9 Abs. 3 AK keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten.<sup>49</sup> Allerdings müssen nationale Verfahrensvorschriften laut EuGH so weit wie möglich in Einklang mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK gebracht werden.<sup>50</sup> Das deutsche Verwaltungsprozessrecht, inklusive der Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG muss dementsprechend so interpretiert werden, dass die effektive Geltendmachung umweltrechtlicher Vorgaben des Unionsrechts möglich ist.<sup>51</sup> In Weiterentwicklung dieser Rechtsprechung hat der EuGH aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh eine umfassende Klagebefugnis abgeleitet, die unabhängig von der Möglichkeit einer SUP-Pflicht greift. Der EuGH interpretiert Art. 9 Abs. 3 AK in Kombination mit dem in Art. 47 GRCh verankerten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf so, dass Umweltverbände nicht durch nationale Kriterien an der gerichtlichen Überprüfung der Einhaltung der europarechtlichen Umweltvorgaben gehindert werden dürfen.<sup>52</sup>

Damit diese Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh hier greift, muss der Sachverhalt gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh der Durchführung von Unionsrecht dienen.

Eine nationale Maßnahme – hier § 6 KSG BW und das nichtbeschlossene IEKK – dient dann der Durchführung von Unionsrecht, wenn sie die Umsetzung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt.<sup>53</sup> Anhaltspunkte sind dabei der Charakter der Regelung, ob es für den Bereich spezifische unionsrechtliche Regelungen gibt bzw. ob mit der Vorschrift andere Ziele als die des Unionsrechts verfolgt werden.<sup>54</sup> § 6 Abs. 2 S. 2 KSG BW fordert bei Beschluss des IEKK ausdrücklich die Berücksichtigung der Klimaschutzmaßnahmen der EU wie beispielsweise die Verordnungen (EU), 2021/1119 sowie (EU) 2018/842. Dies spricht dafür, dass die Norm konkret die Verpflichtung zu Maßnahmen mit dem Ziel der

---

<sup>46</sup> EuGH, C-573/17, [ECLI:EU:C:2019:530](#), Rn. 55 (Popławski); BVerfGE 75, 223 (237).

<sup>47</sup> EuGH, Rs. 6/64, [ECLI:EU:C:1964:66](#), Slg. 1964, 1259 (1269 f.) (Costa/ENEL); BVerfGE 126, 286 (301 f.).

<sup>48</sup> EuGH, C-873/19, [ECLI:EU:C:2022:857](#), Rn. 48 (Deutsche Umwelthilfe); Wegener, ZUR 2018, 217 (218).

<sup>49</sup> EuGH, C-404/12 P u. C-405/12 P, [ECLI:EU:C:2015:5](#), Rn. 47 (Stichting Natuur); EuGH, C-240/09, [ECLI:EU:C:2011:125](#), Rn. 45 (Lesoochránárske zoskupenie).

<sup>50</sup> Vgl. EuGH, C-664/15, [ECLI:EU:C:2017:987](#), Rn. 45 (Protect).

<sup>51</sup> Vgl. EuGH, C-240/09, [ECLI:EU:C:2011:125](#), Rn. 51 f. (Lesoochránárske zoskupenie).

<sup>52</sup> EuGH, C-664/15, [ECLI:EU:C:2017:987](#), Rn. 47 (Protect).

<sup>53</sup> EuGH, C-198/13, [ECLI:EU:C:2014:2055](#), Rn. 37 (Hernández).

<sup>54</sup> EuGH, C-198/13, [ECLI:EU:C:2014:2055](#), Rn. 37 (Hernández).

Emissionsreduzierung aus Art. 2 Abs. 2 2021/1119 umsetzt und dementsprechend die Durchführung von Unionsrecht bezweckt. Dagegen lässt sich einwenden, dass § 6 KSG BW nicht nur der Durchführung europarechtlicher, sondern auch anderer Ziele dient. So sind bei Aufstellung des IEKK auch die bundesrechtlichen Klimaschutzziele zu beachten. Das kann man dadurch entkräften, dass diese gerade auch der Erreichung der Unionsvorgaben dienen, wie sich aus § 1 Bundesklimaschutzgesetz ergibt. Problematisch könnte zudem der erforderliche hinreichende Zusammenhang von einem gewissen Grad zwischen Unionsrecht und der nationalen Maßnahme<sup>55</sup> sein. Angesichts der sehr allgemein gehaltenen Vorschrift Art. 2 Abs. 2 VO (EU) 2021/1119 ließe sich argumentieren, dass keine hinreichend bestimmte Verpflichtung vorliegt. Allerdings nimmt der EuGH bei einem, wie hier großen mitgliedstaatlichen Ermessensspielraums eine Durchführung von Unionsrecht an, soweit das Ermessen in Berücksichtigung einer unionsrechtlichen Zielsetzung ausgeübt wurde.<sup>56</sup> Das ist in Ansehung der in § 6 KSG BW sowie im Bundesklimaschutzgesetz zu beachtenden EU-Vorgaben zu bejahen. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG führt folglich Unionsrecht durch.

Demnach ist die Rechtsprechung zu Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh auf § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG und den vorliegenden Fall anzuwenden. Bei der Gestaltung der nationalen Normen, die Kriterien und Verfahren von Rechtsbehelfen i.S.d. Aarhus-Konvention regeln, wird den Mitgliedstaaten ein Spielraum eingeräumt.<sup>57</sup> Die innerstaatlichen Vorgaben müssen aber so gewählt sein, dass Berechtigte faktisch in der Lage sind, Handlungen und Unterlassungen anzufechten.<sup>58</sup> Wenn eine nationale Norm dies verhindert, ist sie von Gerichten nicht anzuwenden.<sup>59</sup>

Man könnte argumentieren, dass nur die Pläne und Programme einer gerichtlichen Überprüfung entzogen sind, die nicht SUP-pflichtig sind; alle anderen Entscheidungen können weiterhin gerichtlich angefochten werden. Auch wenn man die Entstehungsgeschichte und das Ziel von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG berücksichtigt, dient die Einführung der Norm eher der Ausweitung des Anwendungsbereichs statt der Begrenzung.<sup>60</sup>

Der Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG sowie Art. 9 Abs. 3 AK liefern auch Anhaltspunkte gegen eine Vereinbarkeit der beiden Normen. Bei fehlender SUP-Pflicht entfällt nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG vollständig das Klagerecht, was einer Verwehrung von gerichtlichem Rechtsschutz für ganze Kategorien von Rechtsakten gleichkommt. Dies birgt die Gefahr einer Aushöhlung von Art. 9 Abs. 3 AK.<sup>61</sup> Das ist insbesondere problematisch, da sich der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten lediglich auf die Kriterien für die „Mitglieder der Öffentlichkeit“ bezieht.<sup>62</sup> Der Kreis der Berechtigten darf also durch

---

<sup>55</sup> EuGH, C-206/13, [ECLI:EU:C:2014:126](#), Rn. 24 (Siragusa); Jarass, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 51 Rn. 23 f.

<sup>56</sup> EuGH, C-411/10 u. C-493/10, [ECLI:EU:C:2011:865](#), Rn. 65 ff (N.S.).

<sup>57</sup> EuGH, C-873/19, [ECLI:EU:C:2022:857](#), Rn. 63 (Deutsche Umwelthilfe).

<sup>58</sup> EuGH, C-664/15, [ECLI:EU:C:2017:987](#), Rn. 48 (Protect).

<sup>59</sup> EuGH, C-664/15, [ECLI:EU:C:2017:987](#), Rn. 56 (Protect).

<sup>60</sup> BT-Drucks. 18/9526, S. 31.

<sup>61</sup> EuGH, C-873/19, [ECLI:EU:C:2022:857](#), Rn. 67 (Deutsche Umwelthilfe).

<sup>62</sup> EuG, T-396/09, [ECLI:EU:T:2012:300](#), Rn. 66; Seibert, NVwZ 2013, 1040 (1042).

die Mitgliedstaaten eingeschränkt werden, nicht aber der Klagegegenstand.<sup>63</sup> Auch der Sinn und Zweck von Art. 9 Abs. 3 AK, einen möglichst weiten Zugang zu Gerichten zu gewährleisten, spricht für die Unionsrechtswidrigkeit der an die SUP-Pflicht anknüpfenden Klagebefugnis. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG widerspricht daher der durch den EuGH aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh abgeleiteten Klagebefugnis von Umweltverbänden. Insofern muss man die Vorschrift vor den unionsrechtlichen Anforderungen so auslegen, dass die Klagebefugnis nicht an die mögliche SUP-Pflichtigkeit des Programms geknüpft ist. Dies kann parallel zur oben diskutierten völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch über den Wortlaut hinaus erfolgen.<sup>64</sup> Wer dies als nicht möglich erachtet, muss die Norm unangewendet lassen. Der Senat hätte dementsprechend § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG ohne Erfordernis einer SUP-Pflicht auslegen oder für nicht anwendbar erklären und eine Klagebefugnis der DUH aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh bejahen müssen.

## D. Fazit und Ausblick

Das Verbandsklagerecht von Umweltverbänden legt den Blick frei auf das Zusammenspiel von nationalen Regelungen und dem unionalen bzw. völkerrechtlichen Normengefüge. Der VGH Mannheim hat die Möglichkeit versäumt, sich umfassend mit den verschiedenen Ausgestaltungen des Verbandsklagerechts auseinanderzusetzen und eine einhellige Lösung zu finden. Zwar hat der Senat die Klagebefugnis der DUH aus § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG überzeugend bejaht. Die Möglichkeit einer Rahmensetzung des IEKK nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG leuchtet ein. Richtigerweise dürfte es darauf in Zukunft jedoch gar nicht mehr ankommen. Nach den hier vorgebrachten Argumenten ist die Anknüpfung der Klagebefugnis an eine SUP-Pflicht in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG nicht mit Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh vereinbar. Die in Art. 9 Abs. 3 AK angestrebte umfassende Klagemöglichkeit von Umweltverbänden muss auch im nationalen Recht Niederschlag finden. Nach den aktuellen Entwicklungen in der nationalen und europäischen Rechtsprechung ist § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG für den deutschen Gesetzgeber ohnehin auf Dauer nicht zu halten. Jüngst wurde die SUP-Pflicht gerichtlich in völkerrechtsfreundlicher Auslegung der Norm ausgeklammert<sup>65</sup> bzw. vom Bundesverwaltungsgericht als unionsrechtswidrig bestätigt.<sup>66</sup> Mittel- bis langfristig ist daher mit einer Modifikation oder Streichung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG zu rechnen.

Als Modifikationstendenzen werden insbesondere zwei Möglichkeiten diskutiert: entweder die Erweiterung des abschließenden Katalogs von anfechtbaren Akten in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder die Umformulierung der Norm zu einer Generalklausel. Die erstgenannte Erweiterung des Katalogs könnte, wie der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des UmwRG vom 22.08.2024 beispielsweise auch alle nicht SUP-pflichtigen Pläne und Programme umfassen, wenn für sie umweltbezogene

---

<sup>63</sup> EuGH, C-873/19, [ECLI:EU:C:2022:857](#), Rn. 64 (Deutsche Umwelthilfe); EuG, T-396/09, [ECLI:EU:T:2012:300](#), Rn. 66.

<sup>64</sup> OVG Berlin-Brandenburg KlimR 2024, 188 (189, Rn. 51).

<sup>65</sup> OVG Berlin-Brandenburg KlimR 2024, 188 (189, Rn. 51).

<sup>66</sup> BVerwG NVwZ 2023, 1762 (1764, Rn. 21).

landes-, bundes- oder unionsrechtliche Normen anwendbar sind.<sup>67</sup> Eine solche Anpassung ist vor dem Hintergrund der hier erörterten Rechtsprechung zur Umsetzung von Unions- und Völkerrecht erforderlich und sinnvoll. Im Vergleich zur Einführung einer Generalklausel ist dabei insbesondere die Rechtssicherheit zu begrüßen.<sup>68</sup> Bei einer Erweiterung der abschließenden Aufzählung besteht jedoch die Gefahr, dass zukünftig Rechtsakte nicht in den Anwendungsbereich fallen, die aber nach Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh anfechtbar sein müssen.<sup>69</sup> Dann würde erneut Anpassungsbedarf der reformierten Regelungen bestehen<sup>70</sup>, es gelte das Prinzip „nach der Novelle ist vor der Novelle“.<sup>71</sup> Wie bereits diskutiert, lässt Art. 9 Abs. 3 AK gerade keinen sachlichen Ermessensspielraum, die Mitgliedstaaten dürfen den Gegenstand der anfechtbaren Akte nicht einschränken.<sup>72</sup> Dem liefe eine erweiterte abschließende Auflistung möglicher Klagegegenstände zuwider. Nur eine Generalklausel, die etwa alle Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von staatlichen Entscheidungen, die eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können<sup>73</sup> in den Anwendungsbereich einbezieht, kann den Anforderungen aus Art. 9 Abs. 3 AK gerecht werden. Angesichts der bereits von Gerichten anerkannten umfassenden Klagemöglichkeit von Umweltverbänden aus Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 GRCh<sup>74</sup> ist zudem davon auszugehen, dass durch eine Generalklausel der Anwendungsbereich der Klagebefugnis in der Sache nicht erweitert wird.<sup>75</sup> Insofern ist entgegen dem Entwurf der Bundesregierung eine Reform in dem Sinne zu befürworten, dass anstatt von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG eine Generalklausel implementiert und der Raum für weitere Klagegegenstände offengelassen wird.

Bis es zu einer Reform kommt, wird die Norm wohl unions- bzw. völkerrechtskonform ausgelegt werden oder von nationalen Gerichten unangewendet gelassen. Die Ausweitung der Klagebefugnis durch völker- und europarechtliche Normen ist in Hinblick auf eine wirksame Kontrolle staatlicher und privater Umweltrechtsverstöße durch Umweltvereinigungen zu begrüßen. Dem europäischen Vorbild ist jetzt auch im nationalen Recht durch eine Modifikation von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG Rechnung zu tragen.

---

<sup>67</sup> § 1 Abs. 1a UmwRG-E (Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften v. 22.08.2024).

<sup>68</sup> Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 30.04.2024, S. 2.

<sup>69</sup> Bundesverwaltungsgericht, Stellungnahme v. 24.05.2024 zum Referentenentwurf v. 30.04.2024, S. 1.

<sup>70</sup> Green Legal Impact, Stellungnahme v. 24.05.2024 zum Referentenentwurf v. 30.04.2024, S. 4; Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 30.04.2024, S. 2; Bundesverwaltungsgericht, Stellungnahme v. 24.05.2024 zum Referentenentwurf v. 30.04.2024, 2024, S. 1.

<sup>71</sup> Green Legal Impact, Stellungnahme v. 24.05.2024 zum Referentenentwurf v. 30.04.2024, S. 4.

<sup>72</sup> EuGH, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, Rn. 64 (Deutsche Umwelthilfe).

<sup>73</sup> So etwa Green Legal Impact, Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten v. 01.06.2023, S. 2; einen Alternativentwurf mit Generalklausel gab es auch seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: BMUV, Alternativvorschlag zum Anwendungsbereich des UmwRG.

<sup>74</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1762 (1765, Rn. 25 f.).

<sup>75</sup> Green Legal Impact, Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten v. 01.06.2023, S. 8.