

Anne Kling

Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht

Vorgaben aus dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot
des § 13 KSG und der Umweltverträglichkeitsprüfung in der
gerichtlichen Kontrolle



Nomos

Umweltrechtliche Studien
Studies on Environmental Law

Herausgegeben von / edited by
Professor Dr. Sabine Schlacke
Professor Dr. Claudio Franzius

Band 57
Volume 57

Anne Kling

Klimaverträglichkeitsprüfung vor Gericht

Vorgaben aus dem Klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot
des § 13 KSG und der Umweltverträglichkeitsprüfung in der
gerichtlichen Kontrolle



Nomos

Gefördert durch



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 2022

ISBN 978-3-7560-0220-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-3744-9 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Ilva und Vilda

Vorwort

*„Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen,
durch die sie entstanden sind.“*

Albert Einstein

Dieses Zitat scheint mir den Nerv der Klimakrise zu treffen: Folgen wir als Gesellschaft weiter den Imperativen von Wachstum und Profit, werden wir diese Krise – die unser aller Lebensgrundlagen bedroht und die, die am wenigsten teilgehabt haben, zuerst und am heftigsten trifft – nicht lösen. Meinen wir es ernst mit dem Klimaschutz, dürfen wir unsere Augen nicht länger vor den einzelnen Beiträgen verschließen, sondern müssen uns bei jeder Entscheidung, die wir treffen, die Frage gefallen lassen, ob wir uns diese vor dem Hintergrund abnehmender CO₂-Budgets noch leisten können. Wieweit dieser moralische Imperativ auch rechtlich geboten ist, untersucht dieses Buch mit Blick auf die Vorhabenzulassung.

Diese Arbeit wurde im Sommer 2022 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen als Dissertation angenommen und für die Veröffentlichung überarbeitet, wobei Rechtsprechung und Literatur bis Januar 2023 berücksichtigt sind.

Für mich war der Klimawandel ein Problem unter vielen, bis ich im Jahr 2015 im Rahmen meines Referendariats bei der Hamburger Kanzlei Rechtsanwälte Günther Station machte. Michael Günther drückte mir ein blaues Büchlein von Rahmstorf und Schellnhuber in die Hand und Dr. Roda Verheyen legte mir den Entwurf einer Klageschrift vor, die die heute schon verheerenden Auswirkungen der Klimakrise im globalen Süden sichtbar macht und die Verantwortlichkeit der fossilen Industrie adressiert. Für diesen Augenöffner sowie die seitdem bestehende Offenheit für Austausch möchte ich mich von Herzen bedanken. Seitdem lässt mich das Thema nicht mehr los und hat, über Umwege, auch meinen beruflichen Werdegang geprägt. Einen besonderen Dank aussprechen möchte ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Claudio Franzius für die engagierte Betreuung und Förderung der Promotion, ein allzeit offenes Ohr und eine außerordentlich zügige Rückmeldung zu meiner Arbeit in allen Verfahrensstadien. Ebenso danke ich Prof. Dr. Gerd Winter für die ermutigende Unterstützung während des gesamten Schaffensprozesses, Korrekturlesen und Diskussion der Arbeit schon in frühen Fassungen und nicht zuletzt

die Erstellung des Zweitgutachtens. Den Mitgliedern der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen danke ich für einen vielseitigen fachlichen Austausch und vor allem für das herzliche und wertschätzende Miteinander. Dabei gilt ein ganz besonderer Dank Caterina Freytag, die mich diese Promotionszeit eng begleitet und mir den Rücken gestärkt hat. Danken möchte ich weiterhin Joschka Selinger, Dr. Johannes Franke und meinem selbstorganisierten Promotionskolloquium in Berlin um Chris Ambrosi für den offenen und motivierenden Austausch, vor allem Lisa Hahn und Ida Westphal. Mein Forschungsaufenthalt am Sabin Center for Climate Change Law an der Columbia Law School unter der Betreuung von Michael Gerrard hat meine Perspektive auf das Klimaschutzrecht erweitert, vielen Dank dafür. Der Deutschen Forschungsgesellschaft gebührt besonderer Dank für die Finanzierung des Forschungsprojektes und für den Druck dieses Buches. Bei dem wissenschaftlichen Beirat des Projektes, bestehend aus Prof. Dr. Gärditz, Prof. Dr. Saurer und Prof. Dr. Boysen, möchte ich mich für hilfreiche Anregungen zu den ersten Überlegungen zu dieser Arbeit bedanken.

Meiner Familie und insbesondere meinen Eltern Heike und Gottfried Kling möchte ich ganz herzlich danken für die jahrelange Unterstützung. Ohne euren tatkräftigen Einsatz hätte ich die Arbeit nicht in der Zeit fertigstellen können und hätte regelmäßig Nervenzusammenbrüche ausgestanden über unzählige coronabedingte Schließungen unserer Kita – deren Erzieherinnen ich in meiner Dankesliste nicht vergessen möchte, denn unsere Große so gut betreut zu wissen hat mir einen freien Kopf erst ermöglicht.

Niemand hat mich während dieser drei Jahre enger begleitet als mein Lebenspartner Frederick Vidal und unsere Töchter. Ihr habt mich auch in arbeitsintensiven Zeiten mit Lachen und Liebe versorgt, Schaffenskrisen fröhlich verjagt und wart mir Motivation, die Arbeit auch zu einem Ende zu bringen. Ich danke euch – für eure Geduld und für eure Ungeduld, dafür, dass ihr mich bestärkt und contra gebt, dass ihr in meinem Leben seid. Euch sei dieses Buch gewidmet.

*Berlin, Januar 2023
Anne Kling*

Inhaltsübersicht

Einleitung	19
A. Climate Change Litigation – der Klimawandel beschäftigt die Gerichte	23
B. Warum Klimaverträglichkeitsprüfung?	28
C. Forschungsbedarf	30
1. Teil: Das globale Klima in der Umweltverträglichkeitsprüfung	35
A. Die Integration des Klimawandels in die UVP	36
B. Der Untersuchungsrahmen: die Einbeziehung von „Scope 3-Emissionen“	57
C. Die Erheblichkeitsschwelle	94
D. Quantifizierung der THG-Emissionen	113
E. Die Alternativenprüfung	120
F. Die Bewertung der Auswirkungen auf das Klima	126
G. Fehlerfolgen – Begründung eines Aufhebungsanspruchs?	135
H. Zusammenfassende Würdigung	142
2. Teil: Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	144
A. Die Figur des Berücksichtigungsgebots in § 13 KSG	145
B. Gewichtungaspekte im konkreten Fall	205
C. Das Berücksichtigungsgebot in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle	220
D. Folgen eines Verstoßes	257
E. Würdigung und Ausblick	263
3. Teil: Rechtsschutzfragen und die Rolle der Gerichte	268
A. Verbandskläger	270
B. Individualkläger	278
C. Die Rolle der Gerichte	327

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung in Thesen	332
1. Teil: Das globale Klima in der Umweltverträglichkeitsprüfung	332
2. Teil: Das Klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	332
3. Teil: Rechtsschutzfragen und die Rolle der Gerichte	334
Literaturverzeichnis	337

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Climate Change Litigation – der Klimawandel beschäftigt die Gerichte	23
I. Das weite Feld der Klimaklagen	24
II. Global lokal – das Klima vor den Verwaltungsgerichten	26
B. Warum Klimaverträglichkeitsprüfung?	28
C. Forschungsbedarf	30
I. Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung	31
II. Berücksichtigung der Klimawirkungen in der Entscheidungsfindung	33
III. Ein subjektives Recht auf Klimaschutz?	33
1. Teil: Das globale Klima in der Umweltverträglichkeitsprüfung	35
A. Die Integration des Klimawandels in die UVP	36
I. Konzeption der Umweltverträglichkeitsprüfung	37
1. Bezogenheit auf das Fachrecht	39
2. Materiell-rechtliche Erinnerungsfunktion nach unionsrechtlicher Konzeption	41
3. Berücksichtigung nach dem UVPG	43
4. Zwischenergebnis	44
II. Vom „Kleinklima“ zum Weltklima – das Klima im UVPG a.F.	46
1. Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts	46
2. Präzisierung durch die Novellierung	47
3. Unionsrechtlicher Klimabegriff	48
4. Zwischenergebnis	51
III. Verhältnis zu anderen Klimaschutzinstrumenten	52
1. Der Treibhausgasemissionshandel	52
2. Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	56

B. Der Untersuchungsrahmen: die Einbeziehung von „Scope 3-Emissionen“	57
I. Die Umweltauswirkungen des Vorhabens: Rechtslage und Begriffsklärungen	59
1. Klassifizierung der Emissionen	59
a) Direkte Emissionen: Scope 1	60
b) Mittelbare Emissionen: Scope 2 und 3	61
aa) Scope 2-Emissionen	61
bb) Scope 3-Emissionen	62
2. Rechtsrahmen	64
a) Orientierung am Fachrecht	65
b) Vorhabenbegriff	65
c) Mittelbare Umweltauswirkungen	66
aa) Begriffsklärung	67
bb) Konkretisierung mittelbarer Auswirkungen in Anlage 4 zum UVPG	68
cc) Mindest- oder Ergänzungsanforderungen	69
II. Rechtsprechung: die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur EUGAL	71
III. Auslegung der mittelbaren Umweltauswirkungen	74
1. Wortlaut	74
a) Vorgelagerte Emissionen	75
b) Nachgelagerte Emissionen	76
2. Systematik	76
a) UVPG	76
b) § 13 Abs. 1 KSG	78
3. Entstehungsgeschichte	78
4. Sinn und Zweck	82
a) Telos der UVP-Richtlinie	82
b) Förderung des Normzwecks durch Einbeziehung von Scope 3-Emissionen	84
c) Mehrwert oder Entbehrlichkeit einer „Doppelprüfung“?	85
5. Zwischenergebnis	88
IV. Praktikabilität und Ausblick	89
1. Praktikabilität	90
a) Unsicherheiten	90
b) Aufwand und Zumutbarkeit	90
2. Entwicklung hin zu einer Lebenszyklusanalyse	92
V. Ergebnis	93

C. Die Erheblichkeitsschwelle	94
I. Rechtliche Vorgaben	95
II. Die Suche nach einem Maßstab zur Bestimmung der Erheblichkeit	96
1. Globales Klima	97
2. Nationale Jahresemissionen oder kleinere Bezugseinheiten	98
3. Fester Schwellenwert	99
4. Zwischenergebnis	100
III. Kumulativer Ansatz	101
1. Erfordernis einer kumulativen Betrachtung im UVP-Recht	102
2. Anwendung einer kumulativen Betrachtung	103
a) Orientierung an der Gesamtwirkung	103
b) Kumulative Erheblichkeitsschwelle beim Klimawandel überschritten	104
c) Konsequenz für einzelne Beiträge	106
d) Zwischenergebnis	107
3. Einwand fehlender Praktikabilität	108
4. Auswirkung auf die UVP-Pflicht	109
IV. Zwischenergebnis	111
D. Quantifizierung der THG-Emissionen	113
I. Qualitative oder quantifizierende Analyse?	113
1. Gegenwärtiger Wissensstand und Prüfmethode	114
2. Ermöglichung der Bewertung	116
3. Zumutbarkeit des Ermittlungsaufwands	116
II. Quantifizierung in der Praxis	117
III. Zwischenergebnis	119
E. Die Alternativenprüfung	120
I. Pflicht zur Alternativenprüfung	120
II. Obligatorische Alternativenprüfung bei Investitionen	123
III. Ermittlung klimafreundlicher Alternativen	125
F. Die Bewertung der Auswirkungen auf das Klima	126
I. Gesetzliche Klimaschutzanforderungen	127
1. Klimaschutzziele des KSG als Maßstab	129
2. Zweck des KSG als Bewertungshilfe	131
II. Vorsorgeorientierte Auslegung	133

G. Fehlerfolgen – Begründung eines Aufhebungsanspruchs?	135
I. Vernachlässigung klimaspezifischer Anforderungen als absolute Verfahrensfehler	136
1. Verfahrensfehler	136
2. Vergleichbarkeit nach Art und Schwere	138
3. Wegfall der Beteiligungsmöglichkeit	139
II. Begründung relativer Verfahrensfehler	141
H. Zusammenfassende Würdigung	142
2. Teil: Das Klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	144
A. Die Figur des Berücksichtigungsgebots in § 13 KSG	145
I. Das Berücksichtigungsgebot im Recht	146
1. Die Bindungswirkung des Berücksichtigungsgebots im Verwaltungsrecht	147
a) Die Terminologie in der Abwägung	148
b) Das Berücksichtigungsgebot in Abgrenzung zur Beachtenspflicht	150
aa) Abgrenzung zur Beachtenspflicht raumordnerischer Ziele	150
bb) Berücksichtigung und Gewichtung der Grundsätze	151
c) Das Berücksichtigungsgebot als Abwägungsdirektive	152
aa) Das Berücksichtigungsgebot als Optimierungsgebot?	153
(1) Kreation des Bundesverwaltungsgerichts	153
(2) Umstrittene Wirkungsweise	154
(3) Vom Optimierungsgebot zur Abwägungsdirektive	155
(4) Späte Klärung: das Optimierungsgebot als Maximierungsaufgabe	156
(5) Zwischenergebnis	157
bb) Gewichtung des Berücksichtigungsgebots im Rahmen der Abwägung	158
(1) Wirkung der Abwägungsdirektiven	158
(2) Gewichtung des zu berücksichtigenden Belangs	160
cc) Zusammenfassung	160
2. Das Berücksichtigungsgebot im Verfassungsrecht	161
3. Fazit	163

II. Die Berücksichtigungspflicht in § 13 Abs. 1 KSG als normative Gewichtungsvorgabe	164
1. Gewichtung des Klimaschutzbelangs in Rechtsprechung und Literatur	166
a) Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur A 14	167
aa) Wirkung im Rahmen der Abwägung	167
bb) Ablehnung einer Gewichtungsvorgabe	168
cc) Einordnung der Entscheidung	169
b) Stimmen aus der Rechtswissenschaft	170
2. Auslegung	171
a) Wortlaut	172
b) Gesetzesbegründung	173
aa) Schließen einer Regelungslücke	173
bb) „Berücksichtigen, soweit...“	175
cc) Beratung	177
c) Systematik	177
d) Telos	180
3. Verfassungsrechtlich gebotene Gewichtungsvorgabe?	182
a) Dogmatische Einordnung	184
b) Gewichtungsvorgabe aus Art. 20a GG i.V.m. intertemporaler Freiheitssicherung	185
aa) Art. 20a GG als quantitative Begrenzung des nationalen Gesamtbudgets	186
bb) Freiheitsrechte als temporale Begrenzung der Verteilung	190
cc) Verankerung der Berücksichtigungspflicht im Verfassungsrecht	192
(1) Reduktionsziele als verfassungsrechtliche Grenze	193
(2) Wirkung auf der Zulassungsebene	194
c) Rechtfertigungsbedürfnis	197
d) Direktiven für die Abwägung	198
4. Unions- und völkerrechtliche Verpflichtungen	200
a) Unionsrecht	201
b) Völkerrechtliche Pflichten aus dem Paris Abkommen	201
5. Fazit	203
III. Relativer Vorrang des Klimabelangs in § 13 Abs. 2 KSG	203

B. Gewichtungaspekte im konkreten Fall	205
I. Ziele als Maßstab	206
1. Konzeption des Klimaschutzgesetzes zur Zielerreichung	207
2. Erfordernis eines Bewirtschaftungsregimes	210
II. Verteilungsfragen	212
III. Leitlinien	214
1. Vorhabenexterne Kriterien	215
a) Verbleibendes Budget	215
b) Voranschreiten des Klimawandels	216
2. Vorhabenbezogene Kriterien	216
a) Ausmaß der Emissionen	217
b) Verfügbarkeit von Alternativen	218
c) Beitrag zur Transformation	218
C. Das Berücksichtigungsgebot in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle	220
I. Planfeststellung und Abwägung	222
1. Abwägungsfehlerlehre	224
a) Abwägungsausfall	226
b) Abwägungsdefizit	226
aa) Klima als zwingend in die Abwägung einzustellender Belang	227
bb) Anforderungen an die Ermittlung	229
(1) Indirekte Emissionen	230
(2) Quantifizierung	232
(3) Planungshorizont	234
(4) Alternativenprüfung	234
cc) Gerichtliche Kontrolle	236
c) Abwägungsfehlgewichtung	237
aa) Kontrolldichte	238
bb) Wirkung des Berücksichtigungsgebots	239
d) Abwägungsdisproportionalität	241
2. Planrechtfertigung	242
a) Prüfungsmaßstab	243
b) Exkurs: Verkehr	244
c) Resümee	247
II. Genehmigung und Ermessen	248
1. Ermessensfehlgebrauch	250
2. Ermessensüberschreitung	251
III. Unbestimmte Rechtsbegriffe	253
1. Vorliegen eines Beurteilungsspielraums	254

2. Kontrolle bei Beurteilungsspielräumen	255
IV. Zwischenergebnis	256
D. Folgen eines Verstoßes	257
I. Abwägungsfehler und Planerhaltung	258
1. Beachtlichkeit des Fehlers	259
a) Offensichtlichkeit des Fehlers	259
b) Kausalität	260
2. Heilung	261
II. Ermessen und Heilung	263
E. Würdigung und Ausblick	263
3. Teil: Rechtsschutzfragen und die Rolle der Gerichte	268
A. Verbandskläger	270
I. Verbandsklagebefugnis	271
1. Fehler in der Umweltverträglichkeitsprüfung	272
2. Verstöße gegen das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	272
II. Ausschlussklausel des § 4 Abs. 1 S. 10 KSG	273
1. Deklaratorischer Ausschluss	274
2. Wirkung des Art. 9 Abs. 3 AK im Unionsrecht	275
3. Unionsrechtliche Fundierung	276
III. Zwischenergebnis	278
B. Individualkläger	278
I. Klagebefugnis: Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung	279
1. Schutznormtheorie	280
a) Abgrenzbarer Personenkreis	280
b) Ausschluss von Verfahrensrechten	281
2. Privilegierter Rechtsschutzzugang des Nachbarn	282
3. Subjektive Rechte bei unionsrechtlich fundierten Normen	283
a) Geschützte Interessen Einzelner	286
b) Betroffenheit	288
II. Umweltverträglichkeitsprüfung und subjektive Rechte	289
1. Fehlender Drittschutz nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts	290
2. Kritik am Erfordernis einer weiteren subjektiven Rechtsverletzung	292
3. Erfordernis einer Rügebefugnis nach Unionsrecht	293

4. Subjektive Verfahrensrechte „Betroffener“	300
5. Zwischenergebnis	303
III. Rügebefugnis aus dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 KSG	304
1. Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot als drittschützende Norm	306
a) Ausschlussklausel des § 4 Abs. 1 S. 10 KSG	307
b) Drittschutz aus Grundrechten	308
aa) Vorsorge und Gefahrenabwehr	310
bb) Schutzpflicht	313
cc) Intertemporale Freiheitssicherung	313
dd) Zwischenergebnis	315
c) Recht auf gerechte Abwägung	316
d) Nachbarbegriff	317
e) Entgegenstehende verfahrensrechtliche Prägung des Berücksichtigungsgebots?	319
2. Auslegung im Lichte des Unionsrechts und der Aarhus-Konvention	320
a) Geschützte Individualinteressen	320
b) Unmittelbare Betroffenheit	322
3. Stellungnahme	324
C. Die Rolle der Gerichte	327
Zusammenfassung in Thesen	332
1. Teil: Das globale Klima in der Umweltverträglichkeitsprüfung	332
2. Teil: Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot	332
3. Teil: Rechtsschutzfragen und die Rolle der Gerichte	334
Literaturverzeichnis	337

Einleitung

Vögel fallen vom Himmel.¹ Die Weltwetterorganisation sammelt Rekordwerte: 38 °C in der Arktis, über 54 °C in Kalifornien, fast 49 °C in Sizilien.² Am höchsten Punkt des grönländischen Eisschildes fällt zum ersten Mal Regen.³ Der so neutral bezeichnete Klimawandel ist keine Krise, sondern eine sich vor unseren Augen abspielende Katastrophe.⁴

Auf eine Begrenzung der Erwärmung auf möglichst 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau hat sich die Staatengemeinschaft in Paris geeinigt, um die verheerendsten Folgen abzuwenden.⁵ Wird diese Temperaturschwelle überschritten, so ist das Erreichen von Kipp-Punkten zu befürchten, die eine Eigendynamik entfalten und die Erderwärmung unabhängig von weiteren Emissionen vorantreiben.⁶ Die weltweite Durchschnittstemperatur liegt bereits bei 1,15 °C über dem vorindustriellen Niveau.⁷ Der Wendepunkt ist noch nicht erreicht, weltweit steigen die

1 Dave, Birds fall from the sky as heatwave scorches India, reuters, abrufbar unter: www.reuters.com/world/india/birds-fall-sky-heatwave-scorches-india-2022-05-11 (01/2023).

2 World Meteorological Organization (WMO), State of the Global Climate 2021, 2022, S. 2, 24, abrufbar unter: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11178 (01/2023) und Wilkens, 38 °C in der Arktis: WMO erkennt Wärmerekord an, heise-online, abrufbar unter: www.heise.de/news/38-C-in-der-Arktis-WMO-erkennt-Waermerekord-an-6294143.html (01/2023).

3 WMO, ebd., S. 2.

4 „We are on a fast track to climate disaster“, so der Generalsekretär der Vereinten Nationen Antonio Guterres anlässlich der Veröffentlichung des 6. Sachstandsberichts des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), abrufbar unter: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-04-04/secretary-generals-video-messa> ge-the-launch-of-the-third-ipcc-report-scroll-down-for-languages (01/2023).

5 Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Pariser Übereinkommens v. 12.12.2015, in Kraft seit 4.11.2016, von Deutschland ratifiziert durch Gesetz v. 28.09.2016, BGBl. II 2016, 1082.

6 Sonderbericht des IPCC, 1,5 °C globale Erwärmung, 2018, abrufbar unter: <https://www.de-ipcc.de/256.php> (01/2023).

7 WMO, Provisional State of the Global Climate 2022, S. 3, 6, 22, abrufbar unter: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11359 (01/2023). Im Jahresbericht zuvor wurde die Erwärmung noch auf 1,11°C beziffert, s. WMO, State of the Global Climate 2021, S. 48.

Emissionen kontinuierlich.⁸ Erfüllen die Staaten ihre eingereichten Reduktionsverpflichtungen (*Nationally Determined Contributions*, NDC), steuern wir auf eine Erwärmung von mehr als dem Doppelten zu, was in Paris vereinbart wurde. Aber selbst diese inadäquaten Ziele werden nicht erreicht, der Generalsekretär der Vereinten Nationen spricht von leeren Versprechungen, die den Weg in eine unbewohnbare Welt weisen.⁹

Auch Deutschland ist nicht auf Kurs, seine Klimaziele zu erreichen.¹⁰ Das Ziel für 2020 wurde nur knapp und aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie erreicht¹¹ und für die Erreichung der „fernen“ Ziele 2030, 2040 oder gar Neutralität 2045 besteht kein Konzept, das ihre Einhaltung erwarten lässt.¹² Während die Emissionen in den anderen

8 IPCC, Sechster Sachstandsbericht, Arbeitsgruppe III, Mitigation, 2022, Summary for Policymakers, S. 4, abrufbar unter: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (01/2023). Auch im Jahr 2022 stiegen die Emissionen wieder verglichen mit dem Vorjahr, WMO, Provisional State of the Global Climate 2022, S. 3, 5 f.

9 Antonio Guterres anlässlich der Veröffentlichung des Sechsten Sachstandsberichtes des IPCC: „This report of the Intergovernmental Panel on Climate Change is a litany of broken climate promises“, abrufbar unter: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-04-04/secretary-generals-video-message-the-launch-of-the-hird-ipcc-report-scroll-down-for-languages> (01/2023).

10 Der *Expertenrat für Klimafragen* stellt in seinem aktuellen Zweijahresgutachten fest, dass die bisherigen Emissions-Reduktionsraten bei Weitem nicht ausreichen, um die Klimaschutzziele für 2030 zu erreichen und sich die durchschnittliche Minderungsmenge pro Jahr in den kommenden zehn Jahren im Vergleich zu den vergangenen zehn Jahren verdoppeln müsste, Zweijahresgutachten 2022, S. 15, abrufbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf (01/2023). Zum Status quo und Trends der Treibhausgasemissionen in Deutschland auch *Stätsche*, EnWZ 2022, 435 f.

11 Die besonders hohen Emissionsrückgänge 2020 ggü. 2019 sollen zu einem Drittel auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein, so das *Umweltbundesamt*, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands#nationale-treibhausgasminderungsziele> (01/2023). Zu den vorhergehenden Lücken s. die Klimaschutzberichte der vorangegangenen Jahre.

12 Nach dem letzten Projektionsbericht werden mit den bis zum 31.08.2020 beschlossenen Maßnahmen bis 2030 eine Minderung um 49 % gegenüber den in § 3 Abs. 1 Nr. 1 KSG geforderten 65 % und bis 2040 um 67 % anstelle der in § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG vorgesehenen 88 % Reduktion ggü. 1990 erreicht, siehe *Reppening u.a.*, Projektionsbericht 2021 für Deutschland, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_website.pdf. Anlässlich der Anhebung der Reduktionsziele des KSG wurde das Sofortprogramm 2022 beschlossen, welches „zur weiteren Minderung der Treibhausgasemissionen beitragen“ soll. Dieses 9-seitige Dokument stellt v.a. Mittel zur Finanzierung bereit. Es enthält keine Angaben, in

Sektoren zu langsam sinken, hat der Verkehrssektor in den vergangenen zwanzig Jahren seine Emissionen nicht reduzieren können¹³ und lässt drastische Zielverfehlungen für die kommenden Jahre erwarten.¹⁴

Derweil haben Hitzewellen, Dürren und Flutkatastrophen auch Deutschland erreicht. Während erste Kommunen den Klimanotstand ausrufen, in Brandenburg erstmals Wasser rationiert wird¹⁵ und in ersten Orten – wie 2018 in der Region Stade oder dem niedersächsischen Lauenau 2020 – kein Wasser mehr aus den Hähnen kommt, werden weiter Dörfer enteignet, um Kohle freizugeben, Autobahnen neu gebaut, Flughäfen erweitert und Gas-Pipelines genehmigt. Die Vereinbarkeit mit Klimaschutzverpflichtungen? Jahrelang hieß es, die Auswirkungen eines Vorhabens auf das globale Klima ließen sich im Rahmen der Vorhabengenehmigung nicht darstellen, seien nicht messbar, nicht erheblich.¹⁶ Die Reduktionsziele waren rechtlich nicht verbindlich.¹⁷ Die Auswirkungen auf das Klima

welchem Umfang Emissionen mit den einzelnen Maßnahmen eingespart werden sollen, eine Prognose über die Wirksamkeit der Maßnahmen liegt nicht vor. Abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (01/2023). *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304 (319) diagnostizieren dem nationalen Klimaschutzrecht entsprechend „ganz generell eine fehlende politische Entschlossenheit in der Bewältigung der Klimakrise [...], die sich durch alle Ebenen des Rechtsgebiet zieht.“

- 13 Bis auf einen kurzfristigen Einbruch im Jahr 2020 infolge der Corona-Pandemie, so das *Umweltbundesamt*, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr#rolle> (01/2023).
- 14 Anstelle der vom Klimaschutzgesetz geforderten Reduktion auf 85 Mio. t CO₂-Äq kann der Verkehrssektor nach dem Projektionsbericht 2021 seine Emissionen bis 2030 lediglich auf 126 Mio. t CO₂-Äq reduzieren, was eine Zielverfehlung von mehr als 40 Mio. t CO₂-Äq bedeuten würde. Auch das vorgelegte Sofortprogramm für den Verkehrssektor ist schon nach eigenen Projektionen weit davon entfernt, die Zielerreichungslücke zu schließen und erfüllt nicht die Voraussetzungen an ein Sofortprogramm nach § 8 Abs. 1 KSG, so der *Expertenrat für Klimafragen* in seinem Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, S. 5, abrufbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf (01/2023). Dem *Expertenrat* zufolge zeigt sich bei Verkehr und Industrie eine Trendfortschreibung ansteigender Emissionen, Zweijahresgutachten 2022, S. 15.
- 15 Der Wasserverband Strausberg-Erkner hat eine Wasserrationierung verfügt in seiner Änderungssatzung v. 22.12.2021, Abl. 3 Jahrgang 4, abrufbar unter: https://www.w-s-e.de/fileadmin/user_upload/02_wasserverband/amtsblaetter/AMTSBLA TT-Jg_4-Nr_3-2021.pdf (01/2023).
- 16 Hierzu in diesem Abschnitt unter A. II.
- 17 Siehe nur die Entscheidung des VG Berlin, Urt. v. 31.10.2019 – VG 10 K 412.18, juris Rn. 56.

im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung? Mit dem Schutzgut Klima könne nur das „Kleinklima“ gemeint sein.¹⁸

Die Rechtslage hat sich geändert. Die Klimaschutzziele sind verbindlich im Bundes-Klimaschutzgesetz von 2019 normiert. Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) verpflichtet staatliche Entscheidungsträger dazu, den Klimaschutz und die Klimaschutzziele bei staatlichen Entscheidungen zu berücksichtigen. Der Unionsgesetzgeber hat für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) klargestellt, dass das Schutzgut „Klima“ auch das globale Klima umfasst und Auswirkungen auf den Klimawandel Eingang in die Prüfung zu finden haben. Das Bundesverfassungsgericht hat die staatliche Verpflichtung zum Klimaschutz konkretisiert und fordert weitreichende Transformationen, für die es nicht weniger als eines grundlegenden Umbaus der Gesellschaft bedarf.¹⁹

Und doch scheinen erste Entscheidungen zur Prüfung der Klimaverträglichkeit von Großvorhaben auf alten Pfaden zu verhaften und um die Argumentation bemüht, weshalb Auswirkungen auf das Klima zu vernachlässigen seien.²⁰ Der Umgang mit dem Klimawandel ist geprägt von Diskrepanzen und Widersprüchen. Die Wissenschaft war nie klarer. Die Warnungen nie dringlicher. Die Lösungen nie greifbarer. Und doch ist das geforderte Umsteuern ein schwerfälliger Prozess, die geforderte Umsetzung der notwendigen Maßnahmen stößt auf Widerstand. Vor diesem Grundkonflikt ist diese Arbeit angelegt. Die Klimaverträglichkeitsprüfung muss als rechtlicher Versuch verstanden werden, diese Diskrepanzen zu überwinden. Sie hat das Potential, die der Umsetzung völker- und unionsrechtlicher Verpflichtungen dienenden nationalen Reduktionsziele auf der Anwendungsebene zu integrieren und damit in die Rechtswirklichkeit zu überführen.

Um in dem Bild des Umsteuerns zu bleiben: Der Kapitän hat mit den Reduktionszielen ein Ziel und mit dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot ein neues Kommando ausgegeben. Die Mannschaft ist nun gefordert, den neuen Kurs tatsächlich aufzunehmen. Jedes Umsteuern kostet Kraft, daher gilt es jetzt, den Kurs so zu wählen, dass er bis zur Erreichung der Klimaneutralität gehalten werden kann. Hierzu möchte

18 Siehe im 1. Teil unter A. II. 1.

19 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, BVerfGE 157, 30.

20 Exemplarisch die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur Europäischen Gas-Anbindungsleitung (EUGAL), Urt. v. 12.03.2020 – OVG 11 A 7.18, die in der Arbeit immer wieder aufgegriffen werden wird.

diese Arbeit einen Beitrag leisten. Die Antworten, die wir heute für die Anwendung der uns neu an die Hand gegebenen Instrumente finden, müssen möglichst nachhaltig sein und auch dann noch überzeugen, wenn wir in zehn, noch mehr in zwanzig Jahren vor aufgezeirten Budgets stehen und mit massiven Verteilungskämpfen konfrontiert sind.

A. *Climate Change Litigation* – der Klimawandel beschäftigt die Gerichte

Der Klimawandel stellt eine Bedrohung vorher nicht gekannten Ausmaßes für menschliches Leben dar. Hitzewellen und Extremwetterereignisse haben zu akuten Hungerkrisen geführt.²¹ Die Hälfte der Menschheit lebt heute schon unter schwerer Wasserknappheit.²² Der Klimawandel bedroht wirtschaftlichen Wohlstand und globale Stabilität.²³

Angesichts der vielfältigen Auswirkungen auf menschliches Leben ebenso wie der vielfältigen menschlichen Aktivitäten, die die Ursachen für den anthropogenen Klimawandel setzen, verwundert es nicht, dass der Klimawandel zunehmend Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen wird. *Climate Change Litigation* ist kein neues Phänomen.²⁴ Aber mit dem Fortschreiten des Klimawandels nehmen auch die Verfahren vor Gericht

21 IPCC, Sechster Sachstandsbericht, Arbeitsgruppe II, Summary for Policymakers, 2022, S. 11, abrufbar unter: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf (01/2023).

22 Ebd.

23 Die Auswirkungen des Klimawandels auf die makroökonomische Stabilität und Finanzstabilität beschäftigen auch den *Internationalen Währungsfond (IWF)*, Jahresbericht 2022, S. 21 f., abrufbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2022/downloads/imf-annual-report-2022-german.pdf> (01/2023). Zur globalen Stabilität schon 2007 der *Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU)* in seinem Gutachten Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, abrufbar unter: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2007/pdf/wbgu_hg2007.pdf (01/2023).

24 Zur Debatte, welche Verfahren unter diesen Begriff gefasst werden, sei verwiesen auf *Peel/Osofsky*, Annu. Rev. Law Sci. 16 (2020), S. 21 (23 f.). In dieser Arbeit werden unter *Climate Change Litigation* solche Verfahren verstanden, die vor Gerichten oder quasi-gerichtlichen Instanzen Fragen der Wissenschaft, der Politik oder des Rechts zum Klimawandel betreffen, angelehnt an *Setzer/Higham*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot, 2022, S. 6, abrufbar unter: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/08/Global-trends-in-climate-change-litigation-2022-snapshot.pdf> (01/2023).

an Fahrt auf.²⁵ Es bedarf keiner prophetischen Kenntnisse, um vorherzusagen, dass Klimaklagen ein den Rechtsdiskurs der kommenden Jahrzehnte prägendes Thema sein werden.²⁶

I. Das weite Feld der Klimaklagen

Die Verurteilung des niederländischen Staats zu ambitionierteren Reduktionszielen bescherte Klimaklagen eine neue Öffentlichkeit. Der Sieg der Umweltorganisation Urgenda vor dem Hoge Raad²⁷ löste intensiv geführte Debatten in der Rechtswissenschaft aus, die sich über Kompetenzen und Grenzen der Judikative stritt,²⁸ und war Vorbild für ähnliche Verfahren in verschiedensten Jurisdiktionen.²⁹ In Deutschland folgten die Verfassungsbeschwerden, die die Reduktionsziele des Klimaschutzgesetzes als unzureichend kritisierten. Der daraufhin ergangene Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts konturierte die staatliche Verpflichtung zum Klimaschutz neu und machte unmissverständlich klar: Klimaschutz ist Grundrechtsschutz.³⁰ Die Entscheidung war auch deshalb so aufsehenerregend, weil das Verfassungsgericht mit der Figur der intertemporalen Freiheitssicherung eine neue Grundrechtsdimension fand, die von der Einsicht getragen ist, dass wir mit einem begrenzten Budget auskommen müssen und jede Gewährung von Emissionen dieses Budget unwiderruflich verkleinert.³¹ Aus dieser Erkenntnis erwachsen Verteilungskämpfe. Diese

25 *Setzer/Higham*, ebd. Können die Gerichte leisten, was der Gesetzgeber und die Verwaltung nicht schaffen?, fragt *Franzius*, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: Rodi (Hrsg.), KlimaschutzR-HdB, 2022, § 7 Rn. 1.

26 Siehe hierzu *Kahl/Weller*, Climate Change Litigation. A Handbook, 2021.

27 Rechtbank Den Haag, Urt. v. 24.06.2015, Rs. C/09/456689, HA ZA 131396, englischsprachige Übersetzung unter <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf> (01/2023).

28 Impuls für die in Deutschland lebhaft geführte Debatte gab sicherlich der Beitrag von *Wegner*, ZUR 2019, 3, der zu unmittelbaren Reaktionen führte, siehe nur *Graser*, ZUR 2019, 271 und *Winter*, ZUR 2019, 259. Das Thema war auch Gegenstand einer Tagung am 14.06.2019 in Berlin, siehe den Tagungsbericht von *Freytag*, ZUR 2019, 571.

29 *Setzer/Byrnes*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot, 2020, S. 1, abrufbar unter: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2020-snapshot.pdf (01/2023).

30 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, BVerfGE 157, 30.

31 Mit einem CO₂-Budget wird eine Gesamtmenge an Treibhausgasen festgelegt, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums in einem bestimmten geographischen

werden mit abnehmendem Budget an Heftigkeit zunehmen und auch vor den Gerichten ausgetragen werden. Die von der Deutschen Umwelthilfe und Greenpeace vor den Zivilgerichten geführten Klagen gegen die deutsche Automobilindustrie geben einen ersten Eindruck.³² Den Auftakt zu solchen Verfahren, die auch private Akteure in die Pflicht zur Emissionsreduktion nehmen, hat die Klage der Umweltorganisation Milieudefensie in den Niederlanden gegeben, die die Verurteilung des Energieriesen Shell bewirkt hat.³³

Die Anknüpfungspunkte, mit denen der Klimawandel vor Gericht adressiert wird, sind vielfältig. Ein grobes Raster zur Systematisierung bietet die Unterteilung nach dem Zweck sowie nach dem Adressaten.³⁴ So lässt sich unterscheiden zwischen Verfahren, die auf der *mitigation*-Ebene angesiedelt sind, bei denen es also – wie in den genannten Beispielen – um Emissionsreduktion geht, und Verfahren auf der *adaptation*-Ebene, die die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zum Gegenstand haben. Zu letzteren zählt die Klage des peruanischen Kleinbauern Lliuya gegen den deutschen Energiekonzern RWE.³⁵ Diese Verfahren werden zunehmen ebenso wie die Verfahren, die eingetretene Schäden und Verluste adressieren, *loss-and-damage*.³⁶ Adressaten der Klagen können Private ebenso wie

Gebiet durch menschliche Aktivität freigesetzt werden darf, *Abel*, ZUR 2022, 333 (334). Dort auch weiterführend zum Budget als Regelungstechnik.

32 Die Klageschriften sind einsehbar auf der Homepage der Deutschen Umwelthilfe unter: <https://www.duh.de/klimaklagen/unternehmensklagen/> (01/2023) und Greenpeace unter: https://www.greenpeace.de/publikationen/vw_klage_final_small_0.pdf (01/2023).

33 Rechtbank Den Haag, Urt. v. 26.05.2021, Rs. C/09/571932, HA ZA 19–379 (*Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.*), englischsprachige Übersetzung unter: http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210526_8918_judgment-1.pdf (01/2023); besprochen bei *Verheyen/Franke*, ZUR 2021, 624.

34 Vgl. *Setzer/Higham*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot, 2022, S. 18 ff.; *Saurer*, ZUR 2018, 679; *Fellenberg*, NVwZ 2022, 913.

35 *Lliuya* verklagt RWE auf anteilige Übernahme der Kosten für Schutzmaßnahmen vor einer klimabedingt drohenden Gletscherflut. Das Verfahren ist vor dem OLG Hamm zu Az. I-5 U 15/17 anhängig. Ausführlich zu dem Verfahren die Berichterstattung der NGO Germanwatch unter: <https://germanwatch.org/de/der-fall-huaraz> (01/2023). Siehe auch die Besprechung bei *Kling*, KJ 2018, 213.

36 Beispielhaft sei die Klage der Bewohner*innen der indonesischen Insel Pari gegen den Baustoffhersteller *Holcim* genannt, Einzelheiten unter: <https://callforclimatejustice.org/de/> (01/2023).

Staaten sein, auch Verfahren zwischen Staaten könnten künftig geführt werden.³⁷

Der Fokus in den vergangenen Jahren lag auf diesen großen öffentlichkeitswirksam geführten Verfahren,³⁸ mit denen insbesondere ambitioniertere Reduktionspflichten von Staaten und Privaten erreicht werden sollten. So wichtig diese Verfahren sind – mit ambitionierten Zielen allein ist nichts für das Klima gewonnen, wenn sie nicht auch eingehalten werden. Mit dem Paris Abkommen haben sich die allermeisten Staaten zu verbindlichen Klimaschutzzielen verpflichtet. Ob der Klimawandel gestoppt wird, hängt ganz wesentlich von ihrer Umsetzung und damit von einem kohärenten und effektiven Klimaschutz auf der nationalstaatlichen Ebene ab.³⁹ Das Paris Abkommen ermöglicht einen neuen Fokus der rechtlichen Auseinandersetzung: Post-Paris kann die Einhaltung der aus dem Abkommen abgeleiteten Verpflichtungen in den Blick genommen werden.⁴⁰ Den Gerichten kommt eine wichtige Rolle dabei zu, staatliches Handeln an diesen Verpflichtungen zu messen.⁴¹

II. Global lokal – das Klima vor den Verwaltungsgerichten

In anderen Ländern wurden in den vergangenen Jahren Zulassungen klimaschädlicher Großvorhaben erfolgreich beklagt mit der Begründung, diese hätten die sich aus dem Pariser Abkommen erwachsenden Verpflichtungen nicht berücksichtigt. Teils wurde direkt Bezug genommen auf den völkerrechtlichen Vertrag, teilweise auf die diesen umsetzenden nationalen Pflichten.⁴² Verfahren, wie die gegen die Flughafenerweiterungen in London-

37 Die Initiative des Inselstaats Vanuatu zur Einholung eines Rechtsgutachtens zum Klimawandel durch den Internationalen Gerichtshof kann als erster Schritt betrachtet werden, mehr Informationen unter: [https://www.vanuatuicj.com/\(01/2023\)](https://www.vanuatuicj.com/(01/2023)).

38 Von *Bouwer*, JEL 30 (2018), S. 483 (484 f.) als „*holy grail*“-Verfahren betitelt.

39 *Franzius*, RdE 2021, 521 (524) spricht von einer „Wiederentdeckung der nationalen Ebene“; siehe auch *ders.*, ZUR 2017, 515.

40 *Bouwer*, JEL 30 (2018), S. 483 (492 f.).

41 Vgl. *Carnwath*, JEL 28 (2016), S. 5 (9).

42 Weiterführend *Franzius/Kling*, The Paris Climate Agreement and liability issues, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 197; *Saiger*, TEL 9 (2020), S. 37.

Heathrow⁴³ oder Wien-Schwechat⁴⁴ führten, gegen Kohleminen in Südafrika⁴⁵ oder Australien⁴⁶, zeigen, dass die Klimaverträglichkeit eines Vorhabens streitentscheidende Bedeutung gewinnen kann.⁴⁷

In Deutschland hingegen verweigerten sich die Verwaltungsgerichte lange einer Auseinandersetzung mit dem Belang des Klimaschutzes. Klagen gegen die Zulassung klimaschädlicher Vorhaben wurden auch hierzulande zuhauf geführt, insbesondere die Erschließung neuer Kohleverkommen, der Ausbau von Flughäfen oder der Bau von Autobahnen wurden regelmäßig beklagt. Rechtlicher Anknüpfungspunkt war meist die als unzureichend bemängelte Prüfung der Klimaverträglichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Gerichte wehrten ab: Der Klimawandel stelle einen die Umwelt insgesamt betreffenden öffentlichen Belang dar, der nicht im Rahmen eines Einzelvorhabens bewältigt werden könne.⁴⁸ So entschied noch im Jahr 2016 das OVG Münster für das Steinkohlekraftwerk Datteln, dass die Belange des nationalen, kontinentalen und globalen Klimaschutzes nicht Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung seien, weil die Auswirkungen eines einzelnen Vorhabens auf das Makroklima quantitativ kaum abschätzbar und darstellbar seien.⁴⁹ Mangels hinreichender technischer und wissenschaftlicher Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge könne eine nachteilige Veränderung des globalen Klimas nicht dem Immissionsbeitrag einer einzelnen Anlage zugerechnet werden⁵⁰ und daher auch im Rahmen der

43 Court of Appeal (Civil Division), Urt. v. 27.02.2020 – [2020] EWCA Civ 214 (*Friends of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport*).

44 Bundesverwaltungsgericht Österreich, Urt. v. 02.02.2017, Gz. W109 2000179–1/291E (*Vienna Schwechat Airport expansion*).

45 High Court of South Africa, Urt. v. 06.03.2017, Case No. 65662/16 (*EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others*).

46 Land and Environment Court New South Wales, Urt. v. 08.02.2019, [2019] NSWLEC 7 (*Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*).

47 In allen Verfahren hat zumindest eine Instanz befunden, dass die Zulassung aufgrund der Klimaschädlichkeit rechtswidrig wäre. Allerdings wurden die beiden Entscheidungen zu den Flughafenerweiterungen letztinstanzlich wieder aufgehoben. Die Entscheidungen sind einsehbar auf der Climate Change Litigation Database des Sabin Centers for Climate Change Law unter <http://climatecasechart.com/>.

48 So etwa der VGH München, Urt. v. 14.07.2015 – 8 A 13.40037 u.a., juris Rn. 157.

49 OVG Münster, Urt. v. 16.06.2016 – 8 D 99/13.AK, juris Rn. 407; zuvor schon VGH Mannheim, Urt. v. 20.07.2011 – 10 S 2102/09, juris Rn. 57, ebenfalls zur Erweiterung eines Steinkohlekraftwerks.

50 OVG Münster, Urt. v. 16.06.2016 – 8 D 99/13.AK, juris Rn. 407. So zuvor schon VGH Mannheim, Urt. v. 20.07.2011 – 10 S 2102/09, juris Rn. 57; VGH München, Urt. v. 14.07.2015 – 8 A 13.40037 u.a., juris Rn. 158.

Umweltverträglichkeitsprüfung weder einzelfallbezogen ermittelt noch beschrieben oder bewertet werden.⁵¹ Noch im Jahr 2017 befand das OVG Lüneburg zum Industriekraftwerk Stade, dass mit dem zu erwartenden Ausstoß von max. 5,6 Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr „Auswirkungen auf das globale Klima bereits aufgrund der Menge nicht erfassbar seien und im Übrigen das Europäische Immissionshandelssystem [...] ein wesentliches und ausreichendes Instrument sei, um die Klimaschutzziele einzuhalten.“⁵²

Mit der Novellierung des UVPG und der Einführung des klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebots muss sich nun auch die Rechtsprechung ändern. Noch ist offen, wie die Verwaltungsgerichte die neuen rechtlichen Vorgaben zur Prüfung der Klimaverträglichkeit aufnehmen werden. Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot hat jedenfalls das Potential, die Klimaverträglichkeit eines Vorhabens zu einem entscheidenden Streitpunkt zu machen.⁵³

B. Warum Klimaverträglichkeitsprüfung?

Eine so benannte Klimaverträglichkeitsprüfung gibt es nicht. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) schlug bereits im Jahr 2011 eine Klimaverträglichkeitsprüfung als Ansatzpunkt zur Verhinderung klimaschädlicher Großvorhaben als Bestandteil der Umweltprüfung vor und sah diese im Grunde schon nach der geltenden Rechtslage gefordert.⁵⁴ Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) schlug im selben Jahr die Einführung einer obligatorischen Klimaverträglichkeitsprüfung vor, allerdings de lege ferenda und verstanden als eine Prüfung der Gesetzesfolgen von Gesetzesvorhaben.⁵⁵ Auf unionsrechtlicher Ebene wird im Bereich von Investitionen von einer Klima-

51 OVG Münster, ebd., Rn. 409.

52 OVG Lüneburg, Urt. v. 27.09.2017 – 1 KN 168/15, juris Rn. 186.

53 Davon zeugt auch die Aufmerksamkeit, die das Berücksichtigungsgebot bei wirtschaftsnahen Kanzleien generiert, die *Climate Change Litigation* auf der Vorhabenebene als „Zukunftsfeld“ erkannt haben. Siehe nur *Ruttloff/Wagner/Wagner*, BB 2022, 516 (523); *Uechtritz/Ruttloff*, NVwZ 2022, 9; *Ruttloff/Freibhoff*, NVwZ 2021, 917; *Fellenberg*, GfU Thesenpapier, 2021, S. 19, These 23; *Appel/Meyn*, DB-Beilage 2021, 5 (8).

54 Sondergutachten des SRU, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, 2011, BT-Drs. 17/4890, 252.

55 Hauptgutachten 2011 des WBGU, Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, BT-Drs. 17/7331, 10, 226.

verträglichkeitsprüfung gesprochen.⁵⁶ Auch wenn der Begriff der Klimaverträglichkeitsprüfung in den Beispielen offensichtlich auf verschiedene Sachverhalte angewandt wird, so ist ihnen doch gemein, dass mit ihr die ex-ante Untersuchung der Klimarelevanz von Entscheidungen verbunden wird, kurz: die Prüfung ihrer „Klimaverträglichkeit“.

Aktuell fordern einzelne Anträge im Bundestag die Einführung einer Klimaverträglichkeitsprüfung bei Genehmigungsprozessen, die die Vorgaben der unionsrechtlichen UVP-Richtlinie in Verbindung mit § 13 KSG umsetzen soll.⁵⁷ In diesem Sinne versteht auch diese Arbeit die Klimaverträglichkeitsprüfung, geht aber davon aus, dass eine solche Klimaverträglichkeitsprüfung rechtlich bereits gefordert ist. Es mag sein, dass der Gesetzgeber sich dazu entschließt, die Klimaverträglichkeitsprüfung eines Tages explizit zu regeln. Der wesentliche Inhalt wird derselbe sein. Die Prüfung der Klimaverträglichkeit fordert die Ermittlung der mit dem Vorhaben verbundenen Treibhausgasemissionen (im Folgenden: THG-Emissionen), ihre Bewertung anhand der Klimaschutzziele und ihre Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung. Nichts anderes fordern die Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Schutzgutes Klima sowie das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG für alle staatlichen Entscheidungen.

Unterfällt ein Vorhaben der UVP-Pflicht, so sind seine Auswirkungen auf das globale Klima, etwa in Form von THG-Emissionen, im Rahmen

56 So fordert das Europäische Parlament die Europäische Investitionsbank (EIB) zu einer Klimaverträglichkeitsprüfung auf in seiner Entschließung v. 11.03.2014, ABl. C 378 v. 09.11.2017, S. 2–12, Rn. 37 und begrüßt im folgenden Jahr, dass eine solche durchgeführt worden ist, Entschließung des Europäischen Parlaments v. 30.04.2015 zum Jahresbericht 2013 der EIB, ABl. C 346 v. 21.09.2016, S. 77–87, Rn. 39. Eine verbindliche ex-ante Klimaverträglichkeitsprüfung für Investitionen der Union war zudem im Vorschlag der Europäischen Kommission für einen geänderten Art. 11a neu der EU-Treibhausgasemissionen-ÜberwachungsVO enthalten, COM(2016)0482 – C 8–0331/2016 – 2016/0231(COD). Hingewiesen sei auch auf den von der Kommission zu erstellenden Nachhaltigkeitsleitfaden, der die Ermittlung von Projekten ermöglichen soll, die mit den Klimaschutzzielen nicht vereinbar sind, Art. 8 Abs. 6 Buchst. d der Verordnung (EU) 2021/523 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Programms „InvestEU“ und zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/1017 vom 24.03.2021, ABl. L 107/30. Als dessen Bestandteil wurden die Technischen Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027 erstellt, siehe Bekanntmachung der Kommission, 2021/C 373/01, ABl. C 373/1, die der „Klimaprüfung/Sicherung der Klimaverträglichkeit“ dienen, S. 8.

57 Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 05.05.2021, Klimaschutz ist jetzt, BT-Drs. 19/29294, 3.

der Umweltverträglichkeitsprüfung mit den dort vorgegebenen Verfahrensschritten zu ermitteln und zu bewerten. Das Ergebnis ist bei der anschließenden Entscheidung zu berücksichtigen. Gleichwohl ist die Umweltverträglichkeitsprüfung in starkem Maße abhängig vom fachrechtlich vorgegebenen Prüfprogramm. War der Klimaschutz als Belang zuvor nur punktuell im Fachrecht genannt, muss infolge des klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebots aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG nunmehr jede staatliche Entscheidung auf ihre Klimawirkungen hin befragt werden.

Auch bei dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot selbst handelt es sich letztlich um „eine Art der Klimaverträglichkeitsprüfung“.⁵⁸ Um bei Planungen und Entscheidungen den Zweck des Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Reduktionsziele berücksichtigen zu können, muss die Klimarelevanz der Entscheidung bekannt sein. Mit dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot verbunden ist also, dass bei jedem Vorhaben mit Entscheidungsspielräumen zunächst einmal die potentiellen Auswirkungen auf den Klimaschutz zu ermitteln und folgend zu berücksichtigen sind.⁵⁹ Dabei ist zu prüfen, ob die Entscheidung – hier die Vorhabenzulassung – geeignet ist, die Konzentration von Treibhausgasen zu erhöhen, zu verringern oder ob sie tatsächlich keinerlei Auswirkungen auf das globale Klima haben kann.⁶⁰

C. Forschungsbedarf

Der Streit um die grundsätzliche Einbeziehung des Belangs globales Klima in die Entscheidung über die Zulassung von Vorhaben ist zwar nun entschieden. Damit stellen sich jedoch nun Fragen der Anwendung, die das Potential für nicht weniger Auseinandersetzung bieten. Ihre Beantwortung wird ganz entscheidend dafür sein, ob der Rechtsänderung tatsächlich auch eine Änderung der Rechtspraxis – kontrolliert durch die Verwaltungsgerichte – hin zu einem effektiveren Klimaschutz folgt.

58 So *Schlacke*, EurUP 2020, 338 (345); *dies.*, NVwZ 2022, 905 (911) und EurUP 2022, 341 (345).

59 Begründung des RegE zum Klimaschutzgesetz 2019, BT-Drs. 19/14337, 36.

60 Dazu im 2. Teil unter C.

I. Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei der Einbeziehung des globalen Klimas in die Umweltverträglichkeitsprüfung stellen sich vor allem Fragen hinsichtlich der Anforderungen an die Ermittlung. Die UVP-Praxis ist noch unzureichend auf die Rechtsänderungen eingestellt. Eine Studie aus dem Mai 2020 ergab, dass kein einziges Vorhaben aus der deutschen Stichprobe es in den Kreis von „good practice“-Beispielen schaffte, nicht einmal hinsichtlich einzelner Aspekte der Integration des Klimawandels in die UVP.⁶¹ Beispielhaft sei hier die Planung der Tesla Gigafactory genannt, die sich selbst für ein so nachhaltiges Projekt zu halten scheint, dass sie Ermittlungen zu ihren eigenen Klimawirkungen für entbehrlich hält. So begnügte sich der UVP-Bericht mit der Angabe, durch die anfallenden Waldrodungen würden 300.000 Tonnen CO₂ freigesetzt – ohne Herleitung, Berechnung oder Quellenangabe. Zum CO₂-Fußabdruck der Anlage selbst wurden keine Angaben gemacht.⁶²

Rechtsprechung zur Handhabung der Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Belangs Klimaschutz gibt es bislang kaum, da auf viele der heute entschiedenen Verfahren noch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in alter Fassung Anwendung findet.⁶³ Angesichts der langen Verfahrensdauer von Zulassungsentscheidungen größeren Umfangs und der weiterhin beträchtlichen Dauer ihrer gerichtlichen Überprüfung sind Entscheidungen nach dem UVPG n.F. mit der ausdrücklichen Klarstellung der Einbeziehung der Auswirkungen auf das globale Klima noch spärlich gesät. Die wenigen Entscheidungen, die nach neuer Rechtslage getroffen wurden, scheinen bemüht, an der schon zuvor praktizierten Ausblendung der Klimawirkungen von Vorhaben möglichst wenig zu ändern. Die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur Europä-

61 *Rasmussen u. a.*, UVP-report 2020, 92 (93).

62 Ebd. Der UVP-Bericht für das Vorhaben „Gigafactory Berlin-Brandenburg“ war zuletzt noch einsehbar unter: <https://docplayer.org/174859168-Uvp-bericht-fuer-das-vorhaben-gigafactory-berlin.html> (01/2023).

63 Nach § 74 Abs. 2 UVPG sind der UVP unterfallende Verfahren nach der alten Fassung des UVPG, die vor dem 16. Mai 2017 galt, zu Ende zu führen, wenn vor diesem Zeitpunkt das Verfahren zur Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen in der bis dahin geltenden Fassung des § 5 Abs. 1 eingeleitet wurde (Nr. 1) oder die Unterlagen nach § 6 in der bis dahin geltenden Fassung dieses Gesetzes vorgelegt wurden (Nr. 2). Auch aktuelle Entscheidungen des BVerwG ergehen größtenteils noch zur alten Rechtslage, siehe etwa BVerwG, Urt v. 24.02.2021 – 9 A 8/20, juris Rn. 33 ff. zum Weiterbau der A 20.

ischen Gas-Anbindungsleitung (EUGAL), die das aus der Gas-Pipeline Nord Stream 2 stammende Gas durch Deutschland transportiert und in die Europäischen Fernleitungsnetze einspeist, wirft beispielhaft einige der dringlichsten Fragen auf.⁶⁴

Bei der gerichtlichen Kontrolle der Umweltverträglichkeitsprüfung des Vorhabens kam das Gericht zu dem Ergebnis, von diesem würden keine erheblichen Auswirkungen auf das Schutzgut Klima ausgehen.⁶⁵ Dabei gab es mehrere Ansatzpunkte für die Annahme erheblicher Klimawirkungen. Doch das Gericht war der Auffassung, die bei der Herstellung der verwendeten Stahlrohre angefallenen THG-Emissionen stellten keine Umweltauswirkungen des Vorhabens selbst dar und seien daher außer Betracht zu lassen.⁶⁶ Die voraussichtlich durch Methanlecks auftretenden Gasverluste seien mangels vorhabenbezogener Höchstwerte nicht erheblich⁶⁷ und die im Rahmen der Gewinnung sowie infolge des Verbrauchs des Gases entstehenden Emissionen schließlich seien dem Vorhaben der Gas-Pipeline nicht zuzurechnen und könnten ignoriert werden.⁶⁸ Entsprechend lautete das Ergebnis:

„Der UVP-Bericht enthält die erforderlichen Mindestangaben, denn zum Schutzgut Klima heißt es dort: „Bau, Anlage und Betrieb der unterirdischen Rohrleitung sind nicht geeignet, Auswirkungen auf das Makro- und Mesoklima hervorzurufen.“⁶⁹

Eine solche Handhabung leistet indes keinen Beitrag zu dem von der UVP-Richtlinie verfolgten Zweck, den Klimawandel als wichtigen Bestandteil der Bewertung und Entscheidungsfindung zu etablieren.⁷⁰ Auf welche Aspekte sich die Ermittlung der Klimawirkungen eines Vorhabens zu erstrecken hat, wie deren Erheblichkeit zu bemessen ist und woran sich die

64 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 12.03.2020 – OVG 11 A 7.18 und Beschl. v. 23.07.2019 – 11 S 80.18. Bestätigt durch BVerwG, Beschl. v. 18.02.2021 – 4 B 25/20, juris.

65 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.07.2019 – 11 S 80.18, juris Rn. 12.

66 Ebd., Rn. 14 ff.

67 Ebd., Rn. 18 ff., insbes. Rn. 22.

68 Ebd., Rn. 27 ff.

69 Ebd., Rn. 12.

70 Vgl. RL 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL), ABl. L 124/1 vom 25.04.2014 (im Folgenden „UVP-Änderungs-RL“), Erwägungsgrund 7. Ausführlich zum Hintergrund und Entstehungsgeschichte dieser RL siehe Witt, UVP-report 2015, 185.

anschließende Bewertung der festgestellten Auswirkungen orientiert, ist derzeit noch weitgehend ungeklärt und wird im ersten Teil dieser Arbeit untersucht.⁷¹

II. Berücksichtigung der Klimawirkungen in der Entscheidungsfindung

Das klimaschutzrechtliche Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG hält mit der Bezugnahme auf die Reduktionsziele zwar einen Bewertungsmaßstab bereit. Doch stellt nicht nur die Operationalisierung der bundesweit geltenden Sektorziele für die Vorhabenebene vor Herausforderungen. Noch unzureichend konturiert ist bislang, welche Anforderungen die Pflicht zur „Berücksichtigung“ an die Einbeziehung stellt. Ist mit dem Berücksichtigungsgebot eine Gewichtungsvorgabe verbunden, gar ein Optimierungsgebot des Klimabelangs?⁷² Unbestritten ist, dass das Berücksichtigungsgebot auf Entscheidungsspielräume angewiesen ist, in Form von Abwägungsspielräumen, eingeräumtem Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen. Was die Figur der „Berücksichtigung“ beinhaltet und wie sich die Pflicht zur Berücksichtigung durch die Gerichte in den verschiedenen Entscheidungsformen kontrollieren lässt, ist Gegenstand des zweiten Teils der Untersuchung.

III. Ein subjektives Recht auf Klimaschutz?

Damit die Gerichte als Kontrollinstanz aber überhaupt in Erscheinung treten können, bedarf es einer zulässigen Klage. Der dritte Teil der Arbeit widmet sich Fragen des Rechtsschutzes. Mit der Ausschlussklausel subjek-

71 Diese Arbeit hat die rechtliche Überprüfung der Auswirkungen eines Vorhabens auf das Klima zum Gegenstand und betrachtet mithin den Aspekt des Klimaschutzes. Nicht betrachtet werden die Wirkungen der Klimawandelfolgen auf das Vorhaben, die der Anpassung an den Klimawandel zuzuordnen sind. Diese sind nunmehr auch Gegenstand der UVP, siehe Anhang VI Nr. 5 f zur UVP-RL, und wurden bereits in mehreren Studien untersucht, so von Köppke/Buchholz/Stenner, UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU und Klimawandel, UBA-Bericht 28/2020; Balla u. a., Überblick zum Stand der fachlich-methodischen Berücksichtigung des Klimawandels in der UVP, UBA-Bericht 05/2018; Wachter/Balla/Schönthaler, UVP-report 2017, 213.

72 Zur Einordnung der ersten, eine solche Qualifizierung ablehnenden Entscheidung des BVerwG zum klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot siehe im 2. Teil unter A. II. 1. a).

tiver Rechte und klagbarer Rechtspositionen in § 4 Abs. 1 S. 10 KSG hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, den Rechtsweg im Klimaschutzrecht zu beschneiden. Angesichts der unionsrechtlich verbürgten Verbandsklagebefugnis und der den subjektiven Rechtsschutz entschieden vorantreibenden Unionsrechtsprechung ist fraglich, ob dieser Versuch Bestand haben kann. Doch gibt es überhaupt ein subjektives Recht auf Klimaschutz? Hinsichtlich der Erweiterung eines Flughafens befand der VGH Kassel vor einiger Zeit, dass es sich beim Klimaschutz um einen allgemeinen öffentlichen Belang handele, weshalb es den Individualklägern verwehrt sei, sich auf die befürchtete weitere Zunahme der Erderwärmung zu berufen.⁷³ Ob diese Haltung angesichts der empfindlichen Folgen des Klimawandels – und absehbar des Klimaschutzes – für Grund- und Menschenrechte im Lichte des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts noch zeitgemäß ist, soll im dritten Teil dieser Arbeit näher untersucht werden.

⁷³ VGH Kassel, Urt. v. 21.08.2009 – 11 C 227/08.T u.a., juris Rn. 1052.

1. Teil: Das globale Klima in der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Auswirkungen eines einzelnen Vorhabens oder einer einzelnen Planung auf das globale Klima sind in aller Regel schwerlich darstellbar. Dieser Umstand hat lange dazu geführt, dass die für sich genommen verschwindend geringen Auswirkungen auf das Weltklima keine Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung gefunden haben. Aber im Zusammenwirken mit den Treibhausgasen aus anderen Quellen – zeitlich wie geografisch – entfalten die für sich genommen marginalen Emissionen gemeinsam derart starke Auswirkungen, dass sie das globale Klima ins Wanken bringen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann einen wichtigen Beitrag leisten, diesem kumulativen Problem entgegenzutreten, indem sie im Rahmen der Vorhabenzulassung die vor allem in Form von THG-Emissionen auftretenden Auswirkungen auf das globale Klima sichtbar macht und in die Entscheidungsfindung einbringt (A.). In diesem Teil erfolgt eine Auseinandersetzung mit den rechtlichen Fragen, die die Gerichte hinsichtlich der Handhabung der neuen Vorgaben für die UVP-Praxis beschäftigen werden. Auf der Ebene der Ermittlung möglicher erheblicher Umweltauswirkungen ist zum einen die Bestimmung des Untersuchungsrahmens zu klären. Welche Aspekte sind als Auswirkungen des Vorhabens in der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Blick zu nehmen? Hinsichtlich der Prüfung der Klimaverträglichkeit eines Vorhabens ist klärungsbedürftig, ob neben den direkt von dem Vorhaben ausgehenden Emissionen auch die vor- und nachgelagerten Emissionen, die sogenannten Scope 3-Emissionen, als mittelbare Auswirkungen mit einzubeziehen sind (B.). Eine weitere entscheidende Weichenstellung findet mit der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle statt. In der Vergangenheit wurde mit dem „*Minimization-Argument*“ unter Verweis auf die nicht darstellbaren Auswirkungen eines einzelnen Vorhabens auf das globale Klima jegliche Klimarelevanz abgelehnt. Es gilt, zur Bestimmung der Erheblichkeit einen Maßstab zu finden, der der kumulativen Natur der Effekte Rechnung trägt (C.). Zu klären ist weiterhin, ob im Rahmen der Klimaverträglichkeitsprüfung eine Quantifizierung der THG-Emissionen eines Vorhabens gefordert ist (D.) und ob, und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen, eine Untersuchung klimaschonender Alternativen durchgeführt werden muss (E.). Das enge Zusammenspiel der

Umweltverträglichkeitsprüfung mit dem klimaschutzrechtlichen Berücksichtigungsgebot zeigt sich insbesondere bei der Bewertung der Auswirkungen auf das Klima (F.). An die Erarbeitung der klimabezogenen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung schließt sich die Frage an, welche Folgen ein Verstoß nach sich zieht (G.). Können Fehler in der Klimaverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Recht einen Aufhebungsanspruch gewähren?

A. Die Integration des Klimawandels in die UVP

Das Klima ist seit Einführung des Rechts der Umweltprüfung¹ im Jahr 1990 als Schutzgut im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung enthalten.² Seitdem wurde die Zulassung klimaschädlicher Großvorhaben immer wieder beklagt mit dem Argument, die Auswirkungen des Vorhabens auf das globale Klima seien im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht ausreichend ermittelt, bewertet und berücksichtigt worden. Diese Rügen blieben vor den Gerichten erfolglos. Denn erst seit der Klarstellung im Zuge der Novellierung des UVPG im Jahr 2017,³ die in Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU erging, ist auch in der deutschen Rechtspraxis nunmehr anerkannt, dass sich das Schutzgut Klima nicht bloß auf das Mikroklima, sondern auch auf das globale Klima erstreckt. Die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU stellt in den Erwägungsgründen 7 und 13 klar, dass der Klimawandel und entsprechend die Auswirkungen von Projekten auf das globale Klima, etwa in Form von Treibhausgasemissionen, Bestandteil der Bewertung und Entscheidungsfindung sind. In Anhang 4 der Richtlinie sind Vorgaben zur Integration der Auswirkungen eines Vorhabens auf das globale Klima in die Prüfung der Umweltauswirkungen des Vorhabens enthalten. Bei unveränderter Beibehaltung des Schutzgutes Klima in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG sind diese Vorgaben in Anlage 4 zum UVPG umge-

1 Umweltprüfung ist der Oberbegriff für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Strategische Umweltprüfung (SUP), § 2 Abs. 10 UVPG.

2 In § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG n.F., zuvor in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UVPG a.F. Schon die erste Fassung der unionsrechtlichen UVP-Richtlinie 85/337/EWG von 1985 enthält das „Klima“ als Schutzgut, RL 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1986 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175/40 vom 05.07.1985 (im Folgenden: „UVP-RL“) Art. 3 Spiegelstrich 2.

3 Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung v. 20.07.2017, BGBl. I Nr. 52 S. 2808.