

## Rechtsprechung\*

### Bundesregierung muss Kurs zur Luftreinhaltung korrigieren

#### Leitsätze der Autorinnen

1. Die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), dass für Pläne oder Programme eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen können muss, steht der Klage einer anerkannten Umweltvereinigung auf Beschluss eines aktualisierten Nationalen Luftreinhalteprogramms (NLRP) nicht entgegen, weil nur der Verzicht auf diese Voraussetzung dem vom Gesetzgeber bekundeten Zweck des UmwRG Rechnung trägt, Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention (AK) „vollständig im deutschen Recht umzusetzen“.
2. Jedenfalls ist § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG wegen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gem. Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), einen wirksamen gerichtlichen Schutz der unionsrechtlich garantierten Rechte zu gewährleisten, unangewendet zu lassen, soweit die Norm einer Verbandsklage auf Beschluss eines NLRP entgegensteht.
3. Die Bundesregierung ist bis zum Beschluss des NLRP verpflichtet, die Belastbarkeit ihrer Annahmen und der darauf basierenden Prognosen zu kontrollieren und zu aktualisieren. Sollte das Programm beschlussreif sein, bevor eine Aktualisierung abgeschlossen werden kann, sind die sich aus der Beibehaltung der veralteten Annahmen ergebenden Unsicherheiten und die Gründe für die Entscheidung auf der bisherigen Grundlage hinreichend konkret und nachvollziehbar darzulegen.

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.07.2024 – OVG 11 A 16.20

#### Der Sachverhalt

Die Klägerin, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt den Beschluss eines aktualisierten NLRP durch die Bundesregierung. Gefordert wird die Festlegung eines „linearen Reduktionspfades“ für den Zeitraum von 2025 bis 2029, hilfsweise die Festlegung geeigneter Maßnahmen, um die europäischen Vorgaben zur Reduktion der Luftschadstoffe Stickstoffdioxid, Ammoniak, Feinstaub und Schwefeldioxid zu erfüllen.

Die Klägerin wirft der beklagten Bundesregierung vor, das aktuelle NLRP 2023 entspreche nicht den gesetzlichen Anforderungen, u. a. weil es auf veralteten, methodisch fehlerhaften Prognosen basiere und Maßnahmen berücksichtige, deren Umsetzung ungewiss ist.

#### Das Urteil

Die Klage ist teilweise begründet. Das OVG Berlin-Brandenburg gab dem Hilfsantrag der Klägerin statt und verurteilte die Beklagte zum Erlass eines aktualisierten NLRP.

Eine anerkannte Umweltvereinigung kann gem. § 2 Abs. 1 UmwRG einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen nach § 1

Abs. 1 Satz 1 UmwRG einlegen, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen. Dabei erfasst § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG ausdrücklich nur Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen, für die eine Pflicht zur Durchführung einer SUP bestehen kann.

Das NLRP kann Gegenstand einer Verbandsklage sein, auch wenn eine SUP-Pflicht hier nicht in Betracht kommt. Auf die nach dem Normtext erforderliche Tatbestandsvoraussetzung einer möglichen SUP-Pflicht ist im konkreten Fall zu verzichten und § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG teleologisch zu erweitern. Zwar überschreitet die Anerkennung einer Verbandsklagebefugnis gegen das NLRP 2023 die Grenzen des Wortlauts. Die Auslegung einer Norm gegen ihren Wortlaut ist allerdings nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn andere Indizien deutlich belegen, dass ihr Sinn im Normtext unzureichend Ausdruck gefunden hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.01.1998 – 1 BvL 22/93, Rn. 34, juris; Beschluss vom 19.06.1973 – 1 BvL 29/69, 1 BvL 14/72, Rn. 49, juris; Beschluss vom 19.05.2023 – 2 BvR 78/22, Rn. 35, juris). Vorliegend trägt nur der Verzicht auf die Voraussetzung einer möglichen SUP-Pflicht dem vom Gesetzgeber durchgehend bekundeten Gesetzeszweck, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) vollständig „im Wege einer 1:1-Umsetzung der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben“ umzusetzen (BT-Drs. 18/9526, S. 4, 25) hinreichend Rechnung. Der Gesetzgeber hatte ausdrücklich die Absicht (BT-Drs. 18/9526, S. 35), Rechtsschutzmöglichkeiten in Bezug auf alle umweltbezogenen Pläne und Programme vorzusehen, die Art. 7 AK unterfallen und für die nach Art. 9 Abs. 2 und 3 AK Rechtsschutzmöglichkeiten zu schaffen sind. Dieser Absicht liefe die Beschränkung der Verbandsklage auf Pläne und Programme mit möglicher SUP-Pflicht zuwider, soweit sie der Klagebefugnis einer Umweltvereinigung auf Beschluss eines aktualisierten NLRP entgegensteht.

Jedenfalls ist die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, dass eine Pflicht zur Durchführung einer SUP möglich sein muss, unangewendet zu lassen, da sie gegen Unionsrecht verstößt: Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) verpflichtet i. V. m. Art. 9 Abs. 3 AK die Mitgliedsstaaten dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der unionsrechtlich garantierten Rechte zu gewährleisten.

Der Hauptantrag der Klägerin war unbegründet, da sie keinen Anspruch auf eine Anpassung oder Aktualisierung des NLRP dergestalt hat, dass die enthaltenen Maßnahmen darauf abzielen müssen, die Jahresemissionen der in Rede stehenden Luftschadstoffe in den Jahren 2025 bis 2029 entlang eines linearen Reduktionspfades zu reduzieren. Eine entsprechende Verpflichtung folgt nicht aus Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang II der Richtlinie (EU) 2016/2284 (NEC-RL). Die sich hieraus ergebenden „nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen“ sehen für jeden Luftschadstoff nur zwei Reduktionsvorgaben vor – für alle Jahre von 2020 bis 2029 und für alle Jahre nach 2030 – nicht jedoch einen linearen Reduktionspfad. Selbst wenn die als „indikative Emissionsmengen“ anhand eines linearen Reduktionspfades errechneten Ziele für 2025 entgegen der Prognose des

\* Die exklusiv für HLBS-Mitglieder unter [www.hlbs.de](http://www.hlbs.de) im Volltext verfügbaren Entscheidungen sind mit \* gekennzeichnet.

NLRP 2023 verfehlt würden, würde die Verfehlung die Beklagte nicht zur Änderung des NLRP, sondern nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 NEC-RL nur zur Begründung der Abweichung und zur Darlegung von Maßnahmen, die zum linearen Pfad zurückführen, verpflichten.

Der Hilfsantrag der Klägerin hat jedoch Erfolg, da die Beklagte ihrer Pflicht zur Aktualisierung des NLRP aus § 5 Abs. 1 der 43. BImSchV bzw. Art. 6 Abs. 3 NEC-RL nicht nachgekommen ist.

Das NLRP 2023 verstößt gegen § 5 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 3, 6, 7 bis 9 der Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (43. BImSchV), da ihm Annahmen und Prognosen zugrunde liegen, die erhebliche Mängel aufweisen. Aufgrund dieser Annahmen und Prognosen kann nicht festgestellt werden, dass das NLRP 2023 Maßnahmen enthält, die erforderlich sind, um die nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 der 43. BImSchV verbindlich vorgegebene Emissionsreduktion zu erzielen.

Die Richtigkeit von Prognosen, die auf einer Einschätzung der Zukunft beruhen, ist nach ständiger Rechtsprechung nur eingeschränkt überprüfbar (u. a. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 – 7 C 3.19, Rn 42 f., juris). Maßgeblich für die Beurteilung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung. Bis dahin ist die Beklagte verpflichtet, die Aktualität ihrer dem NLRP zugrunde gelegten Prognosen zu kontrollieren und aktuelle Veränderungen zu berücksichtigen. Gleichzeitig können sachliche Gründe es rechtfertigen, neue Erkenntnisse oder kurzfristig eintretende Veränderungen nicht mehr einzubeziehen. Ein solcher Grund kann die Einbindung des NLRP in das Berichts- und Kontrollsystem der NEC-RL sein, das die Einhaltung zwingend zu beachtender Fristen für die Aktualisierung und Übermittlung des NLRP an die EU-Kommission vorschreibt, Art. 10 Abs. 1, 6 Abs. 3 NEC-RL. Dies bedeutet wiederum nicht, dass die Beklagte das Bemühen um eine aktuelle und belastbare Datengrundlage für ihre Entscheidung ab einem willkürlichen Stichtag einstellen darf.

Ist ein Programm beschlussreif, bevor eine Aktualisierung abgeschlossen werden kann, sind erhöhte Unsicherheiten, die sich aus der Verwendung veralteter Annahmen ergeben sowie die Gründe für die Entscheidung aufgrund der bisherigen Datenlage hinreichend konkret und nachvollziehbar darzulegen, vgl. Anhang IV Teil 2 Nr. 1 NEC-RL. Dazu gehört eine konkrete, auf die jeweilige Annahme oder Maßnahme bezogene Darlegung, warum es nicht möglich war, den aktuellen Kenntnisstand zu berücksichtigen.

Diesen Anforderungen haben die dem NLRP 2023 zugrundeliegenden Prognosen und Annahmen der Beklagten in mehrfacher Hinsicht nicht entsprochen.

Soweit § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG bei einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG für die Begründetheit der Klage das Bestehen einer SUP-Pflicht verlangt, steht auch diese Voraussetzung dem Erfolg der Klage nicht entgegen. Denn mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 AK wäre es widersprüchlich, eine Voraussetzung aufzustellen, die in jedem von der Auslegung bzw. Unanwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG begünstigten Fall zur Unbegründetheit des Rechtsmittels führen würde.

Da die die festgestellten Verstöße für die Entscheidung nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG von Bedeutung waren und die Belange, die die Klägerin nach ihrer Satzung fördert, berühren, gab das OVG Berlin-Brandenburg dem Hilfsantrag der Klägerin statt. Die Beklagte wurde verpflichtet, das NLRP 2023 so zu ändern, dass die in § 2 der 43. BImSchV festgelegten Reduktionsziele für die Luftschadstoffe Stickstoffdioxid, Ammoniak, Feinstaub und Schwefeldioxid eingehalten werden.

### Urteilsanmerkungen



von Rechtsanwältin Verena Rösner,  
Dipl.-Verwaltungswirtin (FH),  
Menold Bezler Rechtsanwälte Steuerberater  
Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB,  
Stuttgart



und Rechtsanwältin Dr. Kaja Rothfuß,  
Menold Bezler Rechtsanwälte Steuerberater  
Wirtschaftsprüfer Partnerschaft mbB,  
Stuttgart

Das OVG Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 23.07.2023 die Klagerechte anerkannter Umweltvereinigungen gestärkt und seinen bereits im Urteil gegen das nationale Klimaschutzprogramm vom Mai 2024 (Urteil vom 16.05.2024, Az. OVG 11 A 22/21, OVG 11 A 31/22) eingeschlagenen Kurs weiterverfolgt.

Die Orientierung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG an der SUP-Pflicht sorgt in Literatur und Rechtsprechung bereits seit Jahren für rechtliche Unsicherheiten. Während das UmwRG dem Enumerationsprinzip folgt, ist Art. 9 Abs. 3 AK generalklauselartig formuliert (Guckelberger, NuR 2020, 217 (217)). Diese Divergenz hat mehrfach Fragen zur unions- und völkerrechtskonformen Ausgestaltung des Umweltrechtsschutzes in Deutschland aufgeworfen.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG wurde mit der UmwRG-Novelle 2017 (BGBl. I 2017 S. 1298) eingeführt, mit der u. a. dem Urteil des BVerwG vom 05.09.2013 (7 C 21/12) zur umweltrechtlichen Verbandsklage bei Luftreinhalteplänen nach § 47 BImSchG Rechnung getragen werden sollte (BT-Drs. 18/9526, S. 35).

Für die Gerichte stellte sich in der Folge vor allem die Frage, ob Umweltrechtsbehelfe gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG unzulässig sein sollen, wenn ein Plan oder Programm tatsächlich nicht SUP-pflichtig ist (Guckelberger, NuR 2020, 217 (219)). Unter Hinweis auf den Gesetzeswortlaut „kann“ wurde bereits die Möglichkeit einer SUP-Pflicht für ausreichend befunden, wobei diese schon bestehen soll, wenn eine SUP-Pflicht nicht offensichtlich ausgeschlossen ist (OVG NRW, Beschluss vom 06.12.2018 – 8 D 62/18.AK, Rn. 26 f., juris; VG Hannover, Beschluss vom 25.10.2018 – 4 A 11790/17, Rn. 10, 13, juris). Die Rechtsprechung des BVerwG zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG, wonach das Bestehen einer UVP-Pflicht im Rahmen der

Zulässigkeit des Rechtsbehelfs festzustellen sein muss, wurde auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG bewusst nicht übertragen (OVG NRW, Beschluss vom 06.12.2018 – 8 D 62/18.AK, Rn. 37, juris).

Sollte die Möglichkeit einer SUP-Pflicht nicht bestehen, sprach sich bereits das OVG NRW mit Blick auf den Willen des Gesetzgebers, Art. 9 Abs. 3 AK vollständig in deutsches Recht umzusetzen (BT-Drs. 18/9526, S. 31 ff.) dafür aus, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG erforderlichenfalls analog anzuwenden (OVG NRW, Beschluss vom 06.12.2018 – 8 D 62/18.AK, juris Rn. 40 ff.). Demgegenüber hatte das BVerwG die Analogiefähigkeit des UmwRG in seiner früheren Fassung mangels planwidriger Regelungslücke verneint und stattdessen über § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO i. V. m. § 47 Abs. 1 BImSchG ein „prokuratorisches Klagerecht“ anerkannter Umweltvereinigungen auf Aufstellung eines den Vorschriften des Luftqualitätsrechts entsprechenden Luftreinhalteplans konstruiert (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 – 7 C 21/12, juris, Rn. 30 ff., 38). Auch sah das BVerwG keinen Raum für eine „Auslegung contra legem – im Sinne einer methodisch unzulässigen richterlichen Rechtsfindung“, da Art. 9 Abs. 3 AK kein unmittelbar anwendbares Unionsrecht darstelle (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 – 7 C 21/12, juris, Rn. 37).

Die methodischen Bedenken des BVerwG hat das OVG Berlin-Brandenburg offenbar nicht geteilt und ist weder dem BVerwG noch dem OVG NRW in seiner Argumentation gefolgt. Vielmehr ist das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg als Fortsetzung der Rechtsprechung der Protect-Entscheidung des EuGH (Rs. C-664/15) zu lesen, der unter Verweis auf Art. 9 Abs. 3 AK i. V. m. Art. 47 GRC entschieden hat, dass Umweltvereinigungen durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien nicht die Möglichkeit genommen werden darf, die Beachtung der aus dem EU-Umweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen (EuGH, Urteil vom 20.12.2017 – C-664/15, juris, Rn. 45, 47).

Da es die Kombination aus Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 GRC ermöglicht, jede Norm des EU-Umweltrechts im Wege der Verbandsklage geltend zu machen, führt die Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg im Anschluss an den EuGH im Ergebnis zur Anerkennung einer nahezu uneingeschränkten Rechtsbehelfsbefugnis für Umweltvereinigungen, die alle unmittelbar und mittelbar wirkenden Umweltrechtsbestimmungen umfasst, solange sie unionsrechtlich determiniert sind (so auch Schlacke, NVwZ 2019, 1392 (1398); Wegener, ZUR 2018, 217 (221)).

Neben der Ausweitung der Verbandsklage auf sämtliche im EU-Umweltrecht wurzelnde Maßnahmen hat das OVG Berlin-Brandenburg auch die Anforderungen an die Methodengerechtigkeit umweltbezogener, auf Prognosen basierender Planungsentscheidungen präzisiert. Dabei hat das OVG Berlin-Brandenburg zunächst an die von der Rechtsprechung zur Luftreinhalteplanung nach § 47 BImSchG entwickelten Maßstäbe angeknüpft (OVG NRW, Urteil vom 31.07.2019 – 8 A 2851/18, juris Rn. 176; OVG

Hamburg, Urteil vom 29.11.2019 – 1 E 23/18, Rn. 113, juris) und diese Maßstäbe auf den Beschluss des NLRP übertragen. Anschließend hat das OVG Berlin-Brandenburg den Besonderheiten des hinter dem Beschluss des NLRP stehenden Spannungsverhältnisses zwischen dem Interesse an der Verwendung möglichst belastbarer, aktueller Datengrundlagen und der Notwendigkeit, unionsrechtlich vorgegebene Fristen einzuhalten Rechnung getragen. Mit Blick auf ihren starken Einzelfallbezug erscheinen die vom OVG Berlin-Brandenburg zum NLRP entwickelten Maßstäbe an die Methodengerechtigkeit der allerdings nur bedingt auf andere prognosebasierte Planungsentscheidungen übertragbar.

## Flurbereinungsverfahren ökologischer Nebenerwerbsbetrieb

### Leitsätze

1. Der Anordnung eines vereinfachten Flurbereinungsverfahrens nach § 86 Abs. 1 FlurbG kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, die angestrebten agrarstrukturellen Verbesserungen lägen von vornherein nicht im Interesse ökologisch wirtschaftender Nebenerwerbsbetriebe.
2. Zu den Anforderungen an die Privatnützigkeit eines vereinfachten Flurbereinungsverfahrens.
3. Zu den Anforderungen an die Abgrenzung des Flurbereinigungsgebiets.

OVG Koblenz, Urteil vom 17.04.2024 – 9 C 10986/22.OVG

### Der Sachverhalt

Die Klägerin wendet sich gegen die Anordnung einer vereinfachten Flurbereinigung. Ihre Grundstücke sind Teil eines ökologisch zertifizierten Biobetriebs im Nebenerwerb.

Zur Vorbereitung des Flurbereinungsverfahrens führte das zuständige Amt eine projektbezogene Untersuchung (PU) im Planungsgebiet durch. Unter Hinweis auf diese wurde der Beschluss zur Anordnung des vereinfachten Flurbereinungsverfahrens (Flurbereinigungsbeschluss) nach § 86 Abs. 1 FlurbG begründet:

Das Verfahren werde gemäß § 86 Abs. 1 FlurbG mit dem Ziel angeordnet, Maßnahmen der Landentwicklung, insbesondere zur Verbesserung der Agrarstruktur, der Wasserwirtschaft und des Hochwasserschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermöglichen oder auszuführen. Es bestünden agrarstrukturelle Mängel: ungünstige Grundstücks- und Schlagformen und -größen. Zwar seien nur wenige Wegeneubaumaßnahmen notwendig. Doch könnten die Schlaglängen durch entbehrliche Erdwege vergrößert werden; in einigen Fällen sei die Tragfähigkeit der Wege zu erhöhen. Die Besitz- und Bewirtschaftungsverhältnisse genügten insgesamt nicht den Ansprüchen für einen betriebswirtschaftlich optimalen Maschineneinsatz. Ziel des Flurbereinungsverfahrens sei daher die Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe.