

26. Rechtsbehelf einer Umweltschutzvereinigung vor ihrer staatlichen Anerkennung

§ 2 Abs. 1, Abs. 2, § 3 UmwRG

1. Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs nach § 2 Abs. 1 UmwRG setzt voraus, dass im Zeitpunkt der Einlegung die Umweltvereinigung bereits anerkannt ist oder aber jedenfalls ihre Anerkennung rechtzeitig betrieben hat.

2. § 2 UmwRG verstößt nicht gegen Art. 10a und Art. 11 der UVP-Richtlinie

(Leitsätze der Redaktion)

OVG Saarlouis, B. v. 28.02.2018 – 2 B 811/17 –, vorgehend VG Saarlouis, B. v. 09.10.2017 – 5 L 1419/17 –

Zum Sachverhalt:

I.

[1] Mit Bescheid vom 30.12.2016 erteilte der Antragsgegner dem früheren Anlagenbetreiber, der Firma J... GmbH, die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb von fünf Windkraftanlagen in L. und H., Windpark O., und ordnete zugleich gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung an.

[2] Der Genehmigungsbescheid wurde unter dem 20.2.2017 gem. § 10 Abs. 7 und Abs. 8 BImSchG (erneut) öffentlich bekannt gemacht und in der Zeit vom 6.3.2017 bis (einschließlich) 20.3.2017 sowohl im Rathaus der Stadt A-Stadt, im Rathaus der Stadt O. als auch beim Antragsgegner zur Einsicht ausgelegt.

[3] Am 21.2.2017 legte der Verfahrensbevollmächtigte des Antragstellers namens und im Auftrag des Antragstellers Widerspruch gegen den Genehmigungsbescheid ein und beantragte die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Mit Entscheidung vom 3.3.2017 lehnte der Antragsgegner den Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs ab.

[4] Am 13.4.2017 beantragte der Antragsteller die Anerkennung nach § 3 Abs. 1 UmwRG beim Antragsgegner. Dieser Antrag wurde an das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz als der für die Anerkennung von Umweltvereinigungen nach § 3 Abs. 1 UmwRG zuständigen Behörde weitergeleitet und am 5.7.2017 positiv beschieden.

[5] Am 11.9.2017 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht (Untätigkeits-)Klage erhoben (Az.: 5 K 1418/17) und einstweiligen Rechtsschutz gegen den angeordneten Sofortvollzug der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung beantragt.

[6] Mit Bescheid vom 28.9.2017 wies der Antragsgegner den Widerspruch des Antragstellers zurück. Der Widerspruch sei unzulässig, da es an der erforderlichen Widerspruchsbefugnis fehle. Der Vortrag des Antragstellers lasse eine Verletzung eigener Rechte bereits nicht als möglich erscheinen. Seine Einwendungen beträfen die Belange des Natur- und Artenschutzes, die einem Dritten keine Rechtsposition, deren Verletzung Grundlage eines zulässigen Widerspruchs sein könne, vermittele. Die Vorschriften des Natur- und Artenschutzes dienten lediglich dem Schutz des öffentlichen Interesses. Nichts Anderes ergebe sich daraus, dass es sich bei dem Antragsteller um eine Umweltvereinigung handele. Zwar könnten diese nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Dies setze jedoch voraus, dass es sich um eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung handele. Zur Zeit der Erhebung des Widerspruchs habe es daran jedoch gefehlt. Der Antragsteller habe sich zu diesem Zeitpunkt weder auf der Liste der anerkannten Vereinigungen des Umweltbundesamtes noch auf der Liste der anerkannten Vereinigungen des Saarlandes befunden. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG könne nur eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung widerspruchsbefugt sein. Die nachträgliche Anerkennung wirke sich hier nicht im Hinblick auf die Widerspruchsbefugnis aus. Zu einem anderen Ergebnis gelange man auch nicht unter Berücksichtigung des nach Einlegung des Widerspruchs gestellten Antrags auf Anerkennung nach § 3 Abs. 1 UmwRG. Hier sei ebenfalls in erster Linie auf den Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs abzustellen. Diese Auslegung werde zudem durch die Gesetzesbegründung zu § 2 UmwRG gestützt. Die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 1 UmwRG sei auch mit Unionsrecht vereinbar. Es obliege den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer Verfahrensautonomie, den Zeitpunkt zu bestimmen, an dem die Anerkennungsvoraussetzungen für die Einlegung des Rechtsbehelfs vorliegen müssten.

[7] Mit Beschluss vom 9.10.2017 – 5 L 1419/17 – hat das Verwaltungsgericht des Saarlandes den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Genehmigungsbescheid

vom 30.12.2016 zurückgewiesen. In der Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Klage des Antragstellers habe offensichtlich keinen Erfolg, weil der von ihm erhobene Widerspruch offensichtlich unzulässig und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ihm gegenüber bestandskräftig sei. Dem Widerspruch fehle die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Widerspruchsbefugnis. Der Antragsteller mache keine Verletzung eigener Rechte geltend. Die Verletzung sonstiger öffentlicher Rechte könne er nicht mit Erfolg geltend machen. Der Antragsteller habe seinen Widerspruch gegen den Genehmigungsbescheid zu einem Zeitpunkt erhoben, als er seine Anerkennung nach § 3 UmwRG noch nicht einmal beantragt habe. Nach § 2 Abs. 1 und 2 UmwRG könne nur eine zum Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung bzw. eine Vereinigung, die einen entsprechenden Antrag auf Anerkennung eine angemessene Zeit zuvor gestellt habe, verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe zulässigerweise einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Der Antragsteller habe zum Zeitpunkt der Einlegung des Widerspruchs beim Antragsgegner allerdings weder die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG noch von § 2 Abs. 2 UmwRG erfüllt. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Anerkennung sei der Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs. Damit weiche der Gesetzgeber von dem allgemeinen prozessualen Grundsatz ab, nach dem sich das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Rechtsbehelfs nach den Verhältnissen im Zeitpunkt ihrer Entscheidung richteten. Unionsrechtliche Bedenken bestünden hiergegen nicht. In Fällen, in denen die Anerkennung zwar nicht bei der Einlegung, wohl aber bei der Entscheidung über den Rechtsbehelf vorliege, ergebe sich die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs – sofern die Anerkennung bei Einlegung des Rechtsbehelfs beantragt gewesen sei – regelmäßig aus § 2 Abs. 2 UmwRG. Im Übrigen eröffne Art. 11 Abs. 1 der UVP-Richtlinie und Art. 16 Abs. 1 der IVU-Richtlinie den Zugang zu Gerichten nur der betroffenen Öffentlichkeit. Hierzu gehörten Umweltvereinigungen als NGO nur, wenn sie alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllten. Demnach obliege es den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer Verfahrensautonomie, den Zeitpunkt zu bestimmen, an dem die Anerkennungsvoraussetzungen für die Einlegung des Rechtsbehelfs vorliegen müssten. Der Widerspruch des Antragstellers sei daher offensichtlich unzulässig und die Klage werde deshalb aller Voraussicht nach erfolglos bleiben.

[8] Gegen den am 21.10.2017 zugestellten Beschluss wendet sich der Antragsteller mit der am 4.11.2017 eingegangenen Beschwerde, die am 20.11.2017 begründet wurde.

Aus den Gründen:

II.

[9] Die gemäß den §§ 146, 147 VwGO statthafte und auch sonst zulässige Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 9.10.2017 – 5 L 1419/17 – ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers (Az.: 5 K 1418/17) zu Recht zurückgewiesen. Das nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO den gerichtlichen Prüfungsumfang für den Senat bestimmende Vorbringen in der Beschwerdebegründung gebietet keine davon abweichende Beurteilung.

[10] Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die Klage des Antragstellers in der Hauptsache habe offensichtlich keinen Erfolg, weil der von ihm am 21.2.2017 erhobene Widerspruch offensichtlich unzulässig und die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ihm gegenüber bestandskräftig sei, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

[11] Der Widerspruch war unzulässig, denn dem Antragsteller fehlte die gemäß § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Widerspruchsbefugnis, da er im Zeitpunkt der Erhebung des Widerspruchs am 21.2.2017 weder als Umweltschutzverein im Sinne von § 3 UmwRG anerkannt war noch seine Anerkennung beantragt hatte, sondern erst auf seinen späteren Antrag vom 13.4.2017 am 5.7.2017 gemäß § 3 UmwRG anerkannt wurde. Maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzung der Anerkennung als Umweltschutzvereinigung ist der Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG kann (nur) eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, soweit sie Rügen im Sinne der Nrn. 1 bis 3

des § 2 Abs. 1 UmwRG geltend macht. Dass es – wie bereits von dem Gesetzeswortlaut explizit vorausgesetzt – dabei hinsichtlich der Anerkennung der Vereinigung auf den Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs ankommt, folgt zudem daraus, dass nach der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 2 UmwRG nicht anerkannte Vereinigungen einen Rechtsbehelf nach Abs. 1 der Vorschrift **nur dann** einlegen können, wenn sie zum Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs die Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllen, aber aus Gründen, die von der Vereinigung nicht zu vertreten sind, über deren Antrag auf Anerkennung noch nicht entschieden ist. Diese Voraussetzungen, die kumulativ vorliegen müssen, sind hier aber nicht anzunehmen. Bei Einlegung des Widerspruchs hatte der Antragsteller noch keinen Antrag auf Anerkennung nach § 3 UmwRG gestellt, sondern erst danach, am 13.4.2017. Selbst wenn man berücksichtigen wollte, dass die Widerspruchsfrist zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgelaufen war, sondern erst am 20.4.2017 endete, ergibt sich nichts Anderes.

[12] Dass der Antragsgegner bei diesen Gegebenheiten den Antrag noch innerhalb der Widerspruchsfrist bescheidet, konnte der Antragsteller nicht ernsthaft erwarten, zumal sein Antrag zunächst an die zuständige Behörde weitergeleitet werden musste und sich unmittelbar die Osterfeiertage anschlossen, so dass nach Eingang des Antrags nur vier Werktage verblieben. Diesen Umstand hat der Antragsteller zu verantworten, denn der Zeitpunkt der Antragstellung liegt in seiner Sphäre. Mit der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 2 UmwRG soll verhindert werden, dass sich die Laufzeit des Anerkennungsverfahrens bei der Behörde, auf die die antragstellende Vereinigung keinen Einfluss hat, zu Lasten der Vereinigung auswirkt, wenn sie keine Schuld für eine Verfahrensverzögerung trifft (Kment in Hoppe/Beckmann (Herausgeber), UVP, Kommentar, 4. Aufl., 2012, § 2 UmwRG, Rdnr. 13 m.w.N.).

Der Rückgriff auf § 2 Abs. 2 UmwRG entfällt aber dann, wenn die Vereinigung – wie vorliegend – ihre Anerkennung nicht rechtzeitig betrieben hat. Der Antragsteller weist in diesem Zusammenhang zwar zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber damit von dem allgemeinen Grundsatz abgewichen ist, wonach das Vorliegen von Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Rechtsbehelfs sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt der Entscheidung hierüber richtet (vgl. BVerwG, Urteil vom 6.11.1997 – 4 A 16/97 –, juris).

Dagegen bestehen aber keine durchgreifenden grundsätzlichen Bedenken. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 6.11.1997 – 4 A 16/97 –, juris) hat bezogen auf § 52 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 des (früheren) Naturschutzgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt festgestellt, dass die dort bestimmte Subsidiarität zwar von einem allgemeinen prozessrechtlichen Grundsatz abweiche, nach dem das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung richtet, aber eine Regelung dieses Inhalts nicht für ausgeschlossen erachtet.

[13] Entgegen der Auffassung des Antragstellers lässt sich aus der Gesetzesbegründung nichts für seinen gegenteiligen Standpunkt herleiten (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz); Drs. 16/2495 vom 4.9.2006, S. 11f. (12)). Dort heißt es:

[14] „...Wie dargelegt enthält Absatz 1 die Grundregelung, nach der nur anerkannte Vereinigungen berechtigt sind, Rechtsbehelfe einzulegen. Hierfür kommen nach Absatz 2 in besonderen Fällen Ausnahmen in Betracht. Nach den engen Grenzen von Absatz 2 können auch nicht anerkannte Vereinigungen, die zwar einen Antrag auf Anerkennung gestellt haben, dieses Anerkennungsverfahren aber aus von der Vereinigung nicht zu vertretenden Gründen noch nicht abgeschlossen ist, Rechtsbehelfe einlegen. In solchen Fällen wäre es mit den europarechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, betroffene Vereinigungen vom Recht zur Einlegung eines Rechtsbehelfs auszuschließen. Daher hat dann das Gericht bzw. die Widerspruchsbehörde zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen selbst zu prüfen, ob die Vereinigung die vorgeschriebenen

Kriterien erfüllt. Relevant ist hierfür der Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs, insofern ist bei der Anwendung des Kriteriums von § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 auch auf diesen Zeitpunkt abzustellen. Die Vereinigung hat beispielsweise nicht zu vertreten, dass die Anerkennungsbehörde das Verfahren trotz Vorliegens aller erforderlichen Informationen noch nicht abgeschlossen oder dass noch ein Rechtsstreit über die Anerkennung anhängig ist. Hat hingegen die Vereinigung zu verantworten, dass das Anerkennungsverfahren noch nicht abgeschlossen werden konnte (z.B. Unterlagen zum Nachweis wurden nicht vollständig oder verspätet übermittelt; seit zehn Jahren bestehende Vereinigung stellt erst parallel zur Einlegung des Rechtsbehelfs einen Antrag auf Anerkennung), greift die Sonderbestimmung des Absatzes 2 nicht. Damit regelt Absatz 2 Fälle, in denen ansonsten nach Abschluss des laufenden Anerkennungsverfahrens mit einem positiven Ergebnis der Vereinigung auf Antrag eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren wäre (§ 60 VwGO)....“

[15] Damit muss die Anerkennung gem. § 3 UmwRG regelmäßig bereits im Zeitpunkt der Einlegung des Rechtsbehelfs vorliegen (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz); Drs. 16/2495 vom 4.9.2006, S. 11f. (12)) oder aber zumindest rechtzeitig vorher beantragt worden sein.

[16] Der Antragsteller kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, für die nach erfolgter Anerkennung erhobene Untätigkeitsklage beim Verwaltungsgericht (Az.: 5 K 1418/17) sei ein zulässiges Vorverfahren keine Sachurteilsvoraussetzung. Nach § 75 VwGO ist die Klage abweichend von § 68 VwGO zulässig, wenn über einen Widerspruch ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht entschieden worden ist. Der Antragsteller verkennt, dass diese Vorschrift im vorliegenden Anfechtungsprozess gegen den Genehmigungsbescheid nur von dem formalen Vorliegen eines Widerspruchsbescheids, nicht jedoch vom Vorliegen der übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Widerspruchsverfahrens befreit. Deshalb muss der Widerspruch, damit § 75 VwGO eingreifen kann, regelmäßig zulässig sein (vgl. Kopp/Schenke, VwGO; Kommentar, 19. Aufl. 2013, § 75 Rdnr. 22).

[17] Der Antragsteller kann sich schließlich zur Untermauerung der von ihm vertretenen Auffassung der Entbehrlichkeit eines Vorverfahrens nicht auf die zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 15.9.2010 – 8 C 21/09 –, juris) stützen. Dort hatte das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass ein Widerspruchsverfahren nach § 68 VwGO ausnahmsweise dann entbehrlich ist, wenn dessen Zweck bereits Rechnung getragen ist oder der Zweck des Vorverfahrens ohnehin nicht mehr erreicht werden kann. Dies gelte jedenfalls dann, wenn die Ausgangsbehörde zugleich Widerspruchsbehörde ist und den in Rede stehenden Bescheid aufgrund einer sie bindenden Weisung der (Rechts-) Aufsichtsbehörde erlassen hat, so dass sie bei Fortbestehen der Weisung den Ausgangsbescheid in einem Widerspruchsverfahren ohnehin nicht mehr ändern könnte. Dies trifft vorliegend nicht zu, denn eine den Antragsgegner bindende Weisung der Aufsichtsbehörde liegt nicht vor.

[18] Die Auffassung des Antragstellers, der Antragsgegner habe aus Gründen der Selbstkontrolle die angefochtene Genehmigungsentscheidung selbst bei Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs inhaltlich zu überprüfen, ist im vorliegenden Drittanfechtungsfall aus Gründen der Rechtssicherheit nicht haltbar.

[19] Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts widerspricht auch nicht unmittelbar anwendbarem EU-Recht, wie der Antragsteller meint. § 2 UmwRG verstößt nicht gegen Art. 10a/Art. 11 der UVP-Richtlinie. Insoweit hat das Verwaltungsgericht bereits zutreffend ausgeführt, Art. 11 Abs. 1 der UVP-Richtlinie und Art. 16 Abs. 1 der IVU-Richtlinie eröffnen den Zugang zu Gerichten nur der betroffenen Öffentlichkeit. Hierzu gehörten die Umweltvereinigungen nur dann, wenn sie alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllten. Es obliege den Mitgliedstaa-

ten in Ausübung ihrer Verfahrensautonomie, den Zeitpunkt zu bestimmen, an dem die Anerkennungsvoraussetzungen für die Einlegung des Rechtsbehelfs vorliegen müssten (vgl. VG Darmstadt, Beschluss vom 3.8.2017 – 6 L 850/17.DA –, juris).

Nichts Anderes ergibt sich aus der Entscheidung des EuGH vom 8.3.2011 (Rs C 240/09 – (slowakischer Braunbär), juris), mit welchem dieser für Umweltverbände einen weiten Zugang vor Gerichten gefordert hat. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 121.12 –, juris Rdnr. 49) hat nämlich auch im Anschluss daran an seiner Rechtsprechung festgehalten, dass hieraus nicht folge, dass die Mitgliedstaaten jedem wie auch immer beschaffenen Umweltverband ein Recht auf Einhaltung zwingender unionsrechtlicher Vorschriften gewähren müssten.

[20] Zutreffend hat das Verwaltungsgericht auch eine Umdeutung des Eilrechtsschutzbegehrens des Antragstellers in einen Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO unter Verweis auf § 123 Abs. 5 VwGO abgelehnt. In Fällen, in denen – wie hier – in der Hauptsache eine Anfechtungsklage die statthafte Klageart ist, ist im Eilverfahren allein der Rechtsbehelf nach § 80 Abs. 5 VwGO statthaft.

[21] Nach alledem hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass der Klage des Antragstellers (Az. 5 K 1418/17) wegen der aufgrund der Unzulässigkeit des Widerspruchs eingetretenen Bestandskraft des Genehmigungsbescheides vom 30.12.2016 aller Voraussicht nach keine Erfolgsaussichten beizumessen sind, so dass das öffentliche Interesse an der sofortigen Durchsetzung des Genehmigungsbescheides das Aussetzungsinteresse des Antragstellers überwiegt.

[22] Die Beschwerde des Antragstellers ist daher zurückzuweisen.

[23] Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene war in die Kostenentscheidung einzubeziehen, da sie einen eigenen Antrag gestellt hat und damit ein Kostenrisiko eingegangen ist.

[24] Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 63 Abs. 2, 47, 52 Abs. 1 GKG in Orientierung an Nr. 34.4 (Verbandsklage eines Naturschutzvereins) des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Danach wäre vorliegend in der Hauptsache ein Streitwert in Höhe von 15.000,- € zugrunde zu legen, der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu halbieren ist, weshalb ein Streitwert in Höhe von 7.500,- € festzusetzen ist.

[25] Der Beschluss ist nicht anfechtbar.