

Dr. Cornelia Ziehm [REDACTED]

An das
Verwaltungsgericht Schwerin
Wismarsche Str. 323A
19055 Schwerin

per beA

20. Juli 2021
Aktenzeichen: VR/16/2021/cz

7 B 1118/21 SN

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)
RA'in Dr. Ziehm

gegen

Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern

beigeladen: „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“,
RAe Wolter Hoppenberg pp.

lege ich hiermit namens und in Vollmacht des Antragstellers

Beschwerde

gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 12. Juli
2021, 7 B 1118/21 SN, zugegangen am 13. Juli 2021, ein.

Namens und in Vollmacht des Antragstellers beantrage ich,

- 1. unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 12. Juli 2021, 7 B 1118/21 SN, festzustellen, dass die beim Verwaltungsgericht Schwerin zu dem Az. 7 A 973/21 SN geführte Klage des Antragstellers vom 19. Mai 2021 gegen den Anerkennungsbescheid des Antragsgegners vom 8. Januar 2021 (Gz. III 390a-3416.84-370) gemäß § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung hat;**
- 2. hilfsweise, dem EuGH gemäß Art. 267 AEUV die Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, ob es mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, Art. 47 GRCh vereinbar ist, dass einer gemäß den Bestimmungen des nationalen Rechts als klageberechtigt anerkannten Umweltvereinigung die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Anerkennung einer landeseigenen Stiftung verweigert wird, obwohl mit dieser Stiftungsanerkennung unmittelbar ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb zugelassen wird, der seinerseits unmittelbar der Fertigstellung einer Gaspipeline (Nord Stream 2) sowie der Begünstigung eines bestimmten privaten Unternehmens (Nord Stream 2 AG) dient;**
- 3. dem Antragsgegner die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.**

Begründung:

Die Beschwerde ist gemäß § 146 Abs. 1 und Abs. 4, § 147 Abs. 1 VwGO zulässig, sie hat auch in der Sache Erfolg. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist sowohl im Ergebnis als auch in den zugrunde liegenden Herleitungen nicht haltbar. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers vom 19. Mai 2021 (7 A 973/21 SN) zu Unrecht abgelehnt (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 3 -10):

1. Klage- und Antragsanlass

a) Der Minister für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern beantragte am 7. Januar 2021 beim Antragsgegner die Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts (vgl. Bl. 81 d.A. III-3416.84-370). Schon mit Bescheid vom 8. Januar 2021 erkannte der Antragsgegner die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts nach § 80 BGB an.

Entgegen der Darstellung des Verwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 2) erfolgte die Anerkennung tatsächlich mit ausdrücklicher Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. Bl. 83 d.A. III-3416.84-370).

Die sofortige Vollziehung des Anerkennungsbescheids wurde nicht angeordnet (vgl. Bl. 81 ff. d.A. III-3416.84-370).

b) Dem Antragsteller ist der Anerkennungsbescheid zu keiner Zeit bekanntgegeben worden. Der Antragsgegner verweigerte dem Antragsteller sogar ausdrücklich die Herausgabe auch auf ein entsprechendes Begehren nach dem Umweltinformationsrecht.

Entgegen der Darstellung des Verwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 2) erstrebte der Antragsteller daraufhin nicht „vergeblich“ mit der Klage 7 A 559/21 SN die Einsichtnahme in den Bescheid. Nachdem die Beigeladene ihrerseits auf einmal die Dokumente auf ihrer Homepage veröffentlicht hatte, erklärte der Antragsteller vielmehr die Klage zu dem Az. 7 A 559/21 SN für erledigt.

In der seitens des Gerichts sodann nur noch zu treffenden Kostenentscheidung vertrat das Verwaltungsgericht die Auffassung, dass es sich bei dem streitgegenständlichen Anerkennungsbescheid des Antragsgegners um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. a) in Verbindung mit Nr. 1 und 2 UIG sowie mit § 3 LUIG M-V und zudem wohl auch um Umweltinformationen im Sinne des ebenfalls anwendbaren § 2 Abs. 3 Nr. 3 lit. b) UIG handelt (vgl. ausdrücklich Beschl. v. 7. Juni 2021 - 7 A 559/21 SN, S. 2, sowie Beschl. v. 12. Juli

2021, S. 9).

c) Am 19. Mai 2021 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht Klage gegen den genannten Anerkennungsbescheid des Antragsgegners erhoben und unter Auswertung der vom Verwaltungsgericht beigezogenen Verwaltungsvorgänge ausführlich begründet. Die Klage ist unter dem Az. 7 A 973/21 SN anhängig.

Der Antragsteller macht mit der Klage einen Anspruch auf Aufhebung des Anerkennungsbescheids des Antragsgegners vom 8. Januar 2021 aus §§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 2 Abs. 1 S. 1, S. 2 UmwRG geltend.

Nach Auffassung des Antragstellers verstößt der Anerkennungsbescheid des Antragsgegners gegen den materiellen Gemeinwohlvorbehalt des § 80 Abs. 2 S. 1 BGB in Verbindung mit Art. 20a GG, § 1 KSG, § 43i EnWG und mithin gegen umweltbezogene Vorschriften. Durch die Verfolgung des Stiftungszwecks besteht die Möglichkeit der Beeinträchtigung von Umweltbelangen und mithin von Belangen des Gemeinwohls.

Mit der Stiftungsanerkennung wurde durch den Antragsgegner unmittelbar ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb zugelassen, der seinerseits unmittelbar der Fertigstellung einer Gaspipeline (Nord Stream 2) sowie der Begünstigung eines bestimmten privaten Unternehmens (Nord Stream 2 AG) dient.

Mit der Anerkennung der Stiftung ermöglicht der Antragsgegner durch eine landeseigene Stiftung und mit Landesmitteln unter der Überschrift „Klima- und Umweltschutz“ nicht nur die Errichtung eines Schutzschildes zugunsten eines bestimmten einzelnen Privatunternehmens mit Sitz in der Schweiz. Er lässt damit zugleich eine Bau- und Betriebsbeihilfe für die Gaspipeline zugunsten der Nord Stream 2 AG durch das Land Mecklenburg-Vorpommern zu. Das widerspricht nicht nur der dem Land nach § 43i EnWG obliegenden neutralen Umweltüberwachung in Bezug auf Bau und Betrieb der Gaspipeline. Der mit der Stiftungsanerkennung zugelassene wirtschaftliche Geschäftsbetrieb der Stiftung zur

Fertigstellung der Gaspipeline trägt zudem zur Verschärfung des Klimawandels bei und konterkariert § 1 KSG, Art. 20a GG. Denn der Betrieb der Gaspipeline wird über Jahrzehnte mit erheblicher Wahrscheinlichkeit erhebliche Mengen an besonders klimawirksamen Methanemissionen freisetzen. Bei der Verbrennung des über die Pipeline angelandeten Erdgases werden überdies erhebliche Mengen an Kohlendioxid entstehen (siehe im Einzelnen die Klageschrift vom 19. Mai 2021, S. 17 ff.).

d) Sowohl der Antragsgegner als auch die Beigeladene bestreiten die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 19. Mai 2021. Der Antragsteller beantragte am 15. Juni 2021 deshalb analog § 80 Abs. 5 VwGO beim Verwaltungsgericht die Feststellung der aufschiebenden Wirkung. Das lehnte das Verwaltungsgericht mit dem angegriffenen Beschluss vom 12. Juli 2021 ab.

2. Begründung des Verwaltungsgerichts

Tragendes Argument des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 12. Juli 2021 ist, dass es sich bei der durch den Antragsgegner erfolgten Anerkennung der landeseigenen „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ samt wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 mit Bescheid vom 8. Januar 2021 nicht um ein „Vorhaben“ im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG handele, der Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes daher nicht eröffnet sei und es folglich dem Antragsteller an der Klagebefugnis fehle. Deshalb komme wegen „offensichtlicher Unzulässigkeit“ die Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers vom 19. Mai 2021 nicht in Betracht:

a) Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts handele es sich bei behördlichen Stiftungsanerkennungen nach § 80 BGB zwar um Verwaltungsakte, auf deren prinzipiale gerichtliche Überprüfung die Verwaltungsgerichtsordnung nach ihrem § 40 anwendbar ist. Der

Antragsteller habe in der Hauptsache auch fristgerecht Anfechtungsklage gegen den streitgegenständlichen Anerkennungsbescheid eingelegt (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 4).

b) Die Klage 7 A 973/21 SN leide jedoch gleichwohl an einem Zulässigkeitsmangel, der eine durch sie auf den angegriffenen Verwaltungsakt ausgeübte aufschiebende Wirkung „schon von vornherein“ ausschließe. Denn da der Antragsteller mangels einer möglichen Verletzung eigener Rechte und auch sonst zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen den Anerkennungsbescheid nicht befugt sei, sei dieser Bescheid für ihn bereits mit seinem Erlass unanfechtbar (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 4). Der sonst regelmäßig mit dem Widerspruch [gemeint ist wohl hier: „mit der Klage“, Anm. d. Verf.] verbundene Eintritt der aufschiebenden Wirkung sei daher nach dem Sinn und Zweck des § 80 Abs. 1 VwGO nicht gerechtfertigt (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 4).

Der angegriffene Bescheid über die Anerkennung der Beigeladenen sei kein gesetzlich vorgesehener Gegenstand für eine umweltrechtliche Verbandsklage (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 5). Die Anerkennung der Beigeladenen sei keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 5). Die Anerkennung einer Stiftung sei keine Zulassung eines „(anderen) Vorhabens“ im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 6). Im Sinne des § 1 Abs. 1 UmwRG stelle die rechtsfähige Stiftung selbst noch kein zugelassenes „Vorhaben“ dar, sondern werde allenfalls zum geeigneten Träger oder Unterstützer von Vorhaben (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 6).

c) Bei der Schaffung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sei es nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen, auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 AK eine Popularklage einzuführen, sondern den Anwendungsbereich von Rechtsbehelfen anerkannter Umweltvereinigungen im notwendigen Maße zu erweitern. Dafür zitiert das Verwaltungsgericht (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 6 f.) auszugsweise aus der Gesetzesbegründung. In der Gesetzesbegründung sei, so das Verwaltungsgericht, unter anderem

ausgeführt worden, die neue Nr. 5 erfasse Zulassungsentscheidungen für sonstige Vorhaben, die nicht bereits als Industrieanlagen oder Infrastrukturmaßnahmen unter die Nummern 1, 2, 2a oder 2b fielen, vorrangig also Entscheidungen in Form eines Verwaltungsaktes, durch den ein Vorhaben zugelassen bzw. gestattet werde. Der Begriff des Vorhabens orientiere sich an der Begriffsbestimmung von § 2 Absatz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, allerdings ohne die Bezugnahme auf die Anlage 1 zum Gesetz; erfasst sein könne daher die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer anderen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie jeweils deren Änderung bzw. Erweiterung, ebenso besondere Ausgestaltungen von fachrechtlichen Zulassungsentscheidungen in Form eines Verwaltungsaktes wie beispielsweise Teilgenehmigungen oder Vorbescheide. Maßgeblich für die Abgrenzung sei jeweils allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden seien. Dieser Begriff werde im neuen § 1 Abs. 4 UmwRG durch Bezugnahme auf § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 des Umweltinformationsgesetzes konkretisiert.

Mit der Anerkennung einer Stiftung werde, so dann aber das Verwaltungsgericht weiter, nicht in Natur und Landschaft eingegriffen, sondern lediglich „virtuell“ die Existenz einer neuen juristischen Person bewirkt; nicht jedoch werde gleichzeitig sämtliches künftige, eventuell auch umweltbezogene Handeln des neuen Rechtssubjekts behördlich „zugelassen“. Die gegenteilige Bewertung führe nach Auffassung des Verwaltungsgerichts faktisch zur umfassenden gerichtlichen Kontrolle von Umweltvereinigungen über den Bestand und die satzungsmäßigen Zwecke privater Stiftungen, was auf keine erkennbare gesetzgeberische Willensentscheidung zurückzuführen sei (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 7).

d) Auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lasse sich nicht entnehmen, dass es sich auch bei der Anerkennung einer für umweltrelevante Stiftungszwecke errichteten Stiftung des bürgerlichen

Rechts um einen Verwaltungsakt im Zusammenhang mit der Zulassung eines umweltrelevanten Projekts handeln müsse (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 8). Eine Abkehr von der vom deutschen Gesetzgeber „klar herausgestrichenen Notwendigkeit“, dass Gegenstand der ausnahmsweise ohne subjektive Betroffenheit auf Veranlassung von „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ gerichtlich zu überprüfenden Zulassungsentscheidung ein umweltrelevantes Vorhaben sein müsse, sei weder aus Art. 9 Abs. 3 noch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ersichtlich (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 8).

e) Die dargestellte prozessuale Rechtslage sei, so das Verwaltungsgericht schließlich, bei der gebotenen sorgfältigen Prüfung auch „offensichtlich“, wie es der Antragsteller für erforderlich halte. Ihm stehe „erkennbar unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt“ eine Klagebefugnis zu, da die Möglichkeit seiner Betroffenheit in subjektiven Rechten ebenso wie die gesetzliche Verleihung einer Prozessführungsbefugnis in Umweltdingen im vorliegenden Zusammenhang „klar ausscheide“ (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 9).

3. Rechtliche Würdigung

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist sowohl im Ergebnis als auch in den zugrunde liegenden Herleitungen nicht haltbar. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers vom 19. Mai 2021 (7 A 973/21 SN) zu Unrecht abgelehnt. Die Klagebefugnis des Antragstellers ist vorliegend nicht nur grundsätzlich möglich, sondern entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts tatsächlich zu bejahen. Die Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ samt des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs der Stiftung zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 durch den Antragsgegner ist eine Zulassung eines umweltrelevanten Vorhabens im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG. Das ergibt sich bereits aus der Vorschrift und ihrer Begründung selbst,

erst recht aber bei der gebotenen Auslegung der Vorschrift vor dem Hintergrund von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention:

a) Prüfungsmaßstab für den Feststellungsantrag des Antragstellers ist, ob nach keiner denkbaren und vertretbaren rechtlichen Betrachtungsweise eine Klagebefugnis des Antragstellers in Betracht kommt. Eine Klagebefugnis muss „lediglich“ möglich sein, das heißt sie darf nicht offensichtlich und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen sein (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10. Januar 2018 - 1 VR 14/17, Rn. 9, juris; VGH München, Beschl. v. 18. November 2019 – 4 CS 19.1839, juris; Gärditz, VwGO, 2. Aufl., § 80 VwGO Rn. 116).

An der Möglichkeit einer Klagebefugnis des Antragstellers aus §§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG kann jedoch vorliegend kein Zweifel bestehen. Erst recht ist eine Klagebefugnis des Antragstellers nicht „nach jeder Betrachtungsweise“ und „offensichtlich“ ausgeschlossen.

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach „die gesetzliche Verleihung einer Prozessführungsbefugnis in Umweltdingen im vorliegenden Zusammenhang klar ausscheidet“ (vgl. Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 9), ist weder mit Wortlaut und Ziel des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, noch mit der Begründung des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG, noch mit der Rechtsprechung von EuGH, Bundesverwaltungsgericht und Oberverwaltungsgerichten vereinbar:

b) Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention lässt keinerlei Einschränkung auf lediglich bestimmte, enumerativ aufgezählte „Entscheidungen“ zu. Art. 9 Abs. 3 AK lautet vielmehr umfassend:

*„Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsgerichtlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und **Behörden vorgenommenen***

Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“ (Hervorhebungen durch d. Verf.)

Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention setzt entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts keinen Anlagenbezug und noch nicht einmal eine „Zulassung“ voraus.

Maßgeblich für den Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ist vielmehr *allein, ob eine Handlung oder Unterlassung einer Behörde unter Anwendung umweltbezogener Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts erfolgt.*

Sinn und Zweck von Art. 9 Abs. 3 AK ist es nämlich, sicherzustellen, dass Vorschriften mit Umweltbezug in der Praxis auch umgesetzt werden, mithin den gerade auch im Bereich des Umweltschutzes vorhandenen Vollzugsdefiziten überhaupt und nicht lediglich partiell in ausgewählten Bereichen entgegenzuwirken.

c) Das Umweltrechtsbehelfsgesetz wäre nicht mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vereinbar, wenn es in den von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention geregelten Fällen keine Rechtsbehelfe vorsähe (siehe auch bereits VGH München, Beschl. v. 29. Dezember 2016 – 22 CS 16.2162, juris).

Der EuGH hat dies mit seiner Protect-Entscheidung (Urt. v. 20. Dezember 2017 – Rs. C-664/15 (ECLI:EU:C:2017:987)) erneut deutlich gemacht und den Rechtsschutz im Umweltrecht weiter gestärkt. In einer ausdrücklichen Weiterentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung leitet der EuGH aus der Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention die Begründung von Klagerechten im Umweltrecht in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ab. Solche Klagerechte sollen – über die Braunbär-Entscheidung des EuGH hinausgehend - sogar dort zu begründen sein, wo sich dies mit den Mitteln der bloßen unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts nicht mehr

erreichen lässt. Bestimmungen des nationalen Rechts, die der Zuerkennung von Klagerechten entgegenstehen, müssen daher im Interesse der vollen Wirksamkeit der anzuwendenden materiellen Umweltschutzvorschriften unangewendet bleiben.

Die Reichweite und Durchschlagskraft dieser vermittelten unmittelbaren Wirkung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention definiert der EuGH uneingeschränkt. Sie unterscheidet sich in nichts von der Reichweite und Durchschlagskraft der allgemeinen unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts (siehe auch *Wegener*, ZUR 2018, 217 ff.).

Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention entgegenstehende Beschränkungen können also nicht nur, sondern müssen unangewendet bleiben. Denn Konsequenz (spätestens) der Protect-Entscheidung ist eine unmittelbare Anwendung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention im innerstaatlichen Recht, die durch die Vermittlung dieser Wirkung über Art. 47 GRCh und die einschlägigen Normen des Umweltrechts der Union in der Sache nicht beschränkt wird.

d) § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ist dementsprechend europa- und völkerrechtskonform weit im Sinne eines Auffangtatbestandes auszulegen. Das ist ohne weiteres nicht nur möglich, sondern auch geboten, denn das Umweltrechtsbehelfsgesetz definiert nicht, was unter einem „Vorhaben“ im Sinne Umweltrechtsbehelfsgesetzes zu verstehen ist. Es definiert ebenso wenig, was unter einer „Zulassung“ im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zu verstehen ist.

Um so mehr erstaunt es, dass das Verwaltungsgericht, ohne dass es zuvor den Begriff des „Vorhabens“ und den der „Zulassung“ am Maßstab des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auslegt, behauptet, es werde mit der Anerkennung einer Stiftung lediglich „virtuell“ die Existenz einer neuen juristischen Person bewirkt, nicht jedoch würde gleichzeitig sämtliches künftige, eventuell auch umweltbezogene Handeln des neuen Rechtssubjekts behördlich „zugelassen“. Zur Begründung heißt es seitens des Verwaltungsgericht allein, die gegenteilige Bewertung führe faktisch zur umfassenden gerichtlichen Kontrolle von

Umweltvereinigungen über den Bestand und die satzungsmäßigen Zwecke privater Stiftungen, was auf keine erkennbare gesetzgeberische Willensentscheidung zurückzuführen sei (Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 7).

Die Frage, warum die durch Verwaltungsakt erfolgte Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ samt des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 keine „Zulassung“ *im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes* sein soll oder auch nur sein kann, thematisiert das Verwaltungsgericht noch nicht einmal. Tatsächlich kann eine „Zulassung“ *im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes* zum Beispiel eine Genehmigung, eine Ausnahmeerteilung, eine Befreiung oder eben eine Anerkennung mittels Verwaltungsakts sein.

Im Übrigen irrt das Verwaltungsgericht auch in der Sache. Denn mit der Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ hat der Antragsgegner tatsächlich unmittelbar die Errichtung und den Betrieb eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 und mithin umweltrelevantes Handeln „zugelassen“. Weiterer staatlicher Zulassungsentscheidungen mit Blick auf umweltrelevante Bau- und Betriebsmaßnahmen dieses wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs unter dem Dach der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ bedarf es nicht.

Das Verwaltungsgericht unterliegt schließlich auch einem Missverständnis, wenn es ausführt, ein weites Verständnis von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG bedeute die Einführung einer Popularklage, die mit dem Umweltrechtsbehelfsgesetz nicht bezweckt sei (vgl. Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 7).

Denn zum einen ist Auslegungsmaßstab von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ja gerade maßgeblich Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und nicht „nur“ der Wille des Gesetzgebers des Umweltrechtsbehelfsgesetzes. Zum anderen wird selbst der Wille des Gesetzgebers des Umweltrechtsbehelfsgesetzes vom Verwaltungsgericht allenfalls partiell wiedergegeben (siehe dazu unten sogleich unter lit. f)).

Darüber hinaus steht auch bei der gebotenen weiten Auslegung gar keine Popularklage in Frage. Vielmehr ist ein Zugang zu Gericht nur für Umweltvereinigungen eröffnet, die nach gesetzlich konkret bestimmten Kriterien förmlich als klageberechtigte anerkannt sind und ebenso konkret die Verletzung umweltbezogener Vorschriften geltend machen müssen. Das bedeutet einen zwar weiten, aber von der Aarhus-Konvention so gewollten Anwendungsbereich und keine Popularklage.

e) Die Rechtsprechung bestätigt die notwendig weite Auslegung von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG vor dem Hintergrund des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.

Zwar ist es zutreffend, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht festgestellt hat, dass es sich auch bei der Anerkennung einer für umweltrelevante Stiftungszwecke errichteten Stiftung des bürgerlichen Rechts um einen Verwaltungsakt im Zusammenhang mit der Zulassung eines umweltrelevanten Projekts handeln *müsse* (vgl. Beschl. v. 12. Juli 2021, S. 8). Das indes liegt in der Natur der Sache, weil das Bundesverwaltungsgericht bislang überhaupt nicht mit einer umweltrechtlichen Verbandsklage gegen die Anerkennung einer umweltrelevanten Stiftung befasst war.

Entscheidend ist, dass das Bundesverwaltungsgericht ausgehend von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und der insoweit maßgeblichen Rechtsprechung des EuGH judiziert hat, dass - mit Blick auf die den mitgliedstaatlichen Gerichten obliegende Verpflichtung, das nationale Recht so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention als auch mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes auszulegen (vgl. EuGH, C-240/09, NVwZ 2011, 673 Rn. 50 (Slowakischer Braunbär); EuGH, C-664/15, NVwZ 2018, 225 Rn. 45, 55 (Protect); BVerwG, NVwZ 2020, 477 Rn. 25) - § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG ebenfalls und notwendig erweiternd auszulegen ist. Das Bundesverwaltungsgericht misst der Vorschrift deshalb ausdrücklich einen Auffangcharakter bei (BVerwG, Urt. v. 19. Dezember 2019 – 7 C 28/18, NVwZ 2021, 160 Rn. 25; siehe

auch *Behnsen*, NVwZ 2021, 119; *Berkemann*, ZUR 2021, 149, 155 ff.; *Gärditz*, a.a.O., § 1 UmwRG Rn. 48).

f) Das OVG Lüneburg hat daran anknüpfend in zwei seitens des Antragstellers in Bezug genommenen, vom Verwaltungsgericht gleichwohl nicht erwähnten Beschlüssen, in welchen es um Ausnahmegenehmigungen für das Töten von Wölfen ging, das Folgende zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG und der Gesetzesbegründung judiziert:

*„Vorhaben im Sinne dieser Norm sind sämtliche Maßnahmen, über deren Zulassung unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zu entscheiden ist und die nicht bereits von den Nrn. 1 bis 2b der Regelung erfasst sind. **Die engere Ansicht des Verwaltungsgerichts, dass als Vorhaben nur planerische Maßnahmen anzusehen sind, durch deren Verwirklichung physisch, ortsspezifisch und unmittelbar in Natur und Landschaft eingegriffen wird, teilt der Senat nicht.***

Schon der Wortlaut von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG spricht nicht zwingend für die Auffassung des Verwaltungsgerichts, **da es im deutschen Recht keinen einheitlichen Vorhabensbegriff gibt** (vgl. BT-Drs. 11/3919, S. 21; Appold in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPG, 5. Aufl. 2018, § 2 Rn. 85). **Entsprechend stützt auch der ausdrückliche Verweis der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs zu § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG auf die Bestimmung des Vorhabensbegriffs in § 2 Abs. 2 UVPG a. F. (heute § 2 Abs. 4 UVPG - siehe BT-Drs. 18/9526, S.36) die Ansicht des Verwaltungsgerichts nur scheinbar.** Denn **erstens** „orientiert“ sich gemäß der Gesetzesbegründung der in § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG verwendete Begriff des Vorhabens lediglich an der Begriffsbestimmung im Umweltverträglichkeitsrecht, während der Gesetzgeber davon abgesehen hat, in das Umweltrechtsbehelfsgesetz selbst einen Verweis auf § 2 Abs. 2 UVPG a. F. aufzunehmen. **Zweitens** soll nach der Gesetzesbegründung die Orientierung an § 2 Abs. 2 UVPG a. F. ausdrücklich ohne Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPG und somit ohne die in dieser Anlage enthaltenen Konkretisierungen zum Vorhabensbegriff erfolgen. **Drittens kommt entscheidend hinzu, dass es in der Gesetzesbegründung**

weiter heißt, dass für die Abgrenzung des Vorhabensbegriffs jeweils allein maßgeblich ist, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften anzuwenden sind (a. a. O.). Diese Aussage knüpft klar erkennbar an vorangegangene ausführliche Passagen der amtlichen Begründung an, wonach der Gesetzentwurf u. a. der vollständigen Umsetzung der völkervertraglichen Verpflichtungen Deutschlands aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention dient (a. a. O., S. 23 f., 31-33). Ausdrücklich erwähnt wird in diesem Zusammenhang der für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz, mit dem die Auffassung des Compliance Committees bestätigt worden ist, dass Deutschland seine aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention bestehenden Verpflichtungen bisher nicht ausreichend in innerstaatliches Recht umgesetzt habe. In diesem Zusammenhang verweist die Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf, dass das Compliance Committee in ständiger Spruchpraxis eine weite Auslegung zum Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vertritt und als maßgeblich für die Konkretisierung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift allein die Frage ansieht, ob eine Anwendung umweltbezogener Bestimmungen erforderlich ist (a. a. O., S. 32). Ferner zitiert die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs ausführlich und wörtlich eine Stellungnahme des Compliance Committees im konkreten Verfahren gegen Deutschland, wonach im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien zur Klagebefugnis, die der Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention dienen, stets mit dem Ziel des Übereinkommens vereinbar sein müssten, einen weiten Zugang zu Gerichten sicherzustellen. Die Vertragsparteien seien zwar nicht verpflichtet, in ihre Rechtsordnung ein System der Popularklage einzuführen. Andererseits dürften die Vertragsparteien den Nebensatz in Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention „sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“ nicht als Vorwand für die Einführung oder Beibehaltung so strenger Kriterien benutzen, dass alle oder nahezu alle Mitglieder der Öffentlichkeit, Umweltorganisationen eingeschlossen, an der Anfechtung von Handlungen oder Unterlassungen, die gegen umweltbezogenes

innerstaatliches Recht verstoßen, wirksam gehindert würden. Der Zugang zu solchen Verfahren sei vorausgesetzt und nicht die Ausnahme (a. a. O., S. 33).

Vor diesem entstehungsgeschichtlichen Hintergrund muss § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG als weiter Auffangtatbestand verstanden werden (BVerwG, Urt. v. 26.9.2019 - 7 C 5.18 -, 2. Leitsatz u. v. 19.12.2019 - 7 C 28.18 -, Rn. 25; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 20.11.2018 - 5 S 2138/16 -; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.5.2019 - OVG 11 S 40.19 -). Entsprechend erfasst der Vorhabensbegriff der Norm sämtliche Zulassungsentscheidungen, auf die umweltbezogene Rechtsvorschriften anzuwenden sind und die nicht bereits von den Nrn. 1 bis 2b der Regelung erfasst sind.“ (OVG Lüneburg, Beschl. v. 26. Juni 2020 – 4 ME 116/20, BeckRS 2020, 15015, Rn. 11 ff.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 26. Juni 2020 - 4 ME 97/20, BeckRS 2020, 14927 Rn. 11 ff.; Hervorhebungen durch d. Verf.)

g) Nach alledem ist die Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach im vorliegenden Zusammenhang eine Klagebefugnis des Antragstellers „klar ausscheide“ unzutreffend. Die Anerkennung der „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ samt des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs der Stiftung zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2 durch den Antragsgegner ist tatsächlich eine Zulassung eines umweltrelevanten Vorhabens im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG.

Am Umweltbezug von § 80 BGB äußert das Verwaltungsgericht bereits selbst keine Zweifel. Im Gegenteil induziert bereits der nach Auffassung des Verwaltungsgerichts angenommene Charakter des streitgegenständlichen Anerkennungsbescheids als Umweltinformation den Umweltbezug.

Im Übrigen ist auch der Umweltbezug - in Anlehnung an die Spruchpraxis des Compliance Committee der Aarhus-Konvention - weit auszulegen; es genügt, dass sich die betreffende Rechtsvorschrift in irgendeiner Weise auf die Umwelt bezieht (vgl. BayVGH, Beschl. v. 11. April 2018 – 2 CS 18.198 2 - juris Rn. 8). Erfasst sind daher alle Normen, die zumindest

auch dazu beitragen, dass gegenwärtige und künftige Generationen in einer ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt leben können (vgl. VGH München, Beschl. v. 10. Dezember 2020 – 9 CS 20.892, BeckRS 2020, 36190 Rn. 27; *Happ*, in: Eyermann (Hrsg.), VwGO, 15. Auflage 2019, § 1 UmwRG Rn. 31 m.w.N.). Ausreichend ist, dass die betreffende Bestimmung wahrscheinlich unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Umwelt hat (vgl. VGH München, Beschl. v. 10. Dezember 2020 – 9 CS 20.892, BeckRS 2020, 36190 Rn. 27).

Das ist bei § 80 Abs. 2 S. 1 BGB in Anbetracht des Gemeinwohlvorbehalts jedenfalls der Fall. Die Anwendung von § 80 Abs. 2 S. 1 BGB hat mindestens mittelbare Auswirkungen auf die Umwelt, nichts anderes gilt für die auf dieser Grundlage erfolgte Anerkennung der hier fraglichen Stiftung samt ihres wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zur Fertigstellung der Gaspipeline Nord Stream 2.

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin