



OBERVERWALTUNGSGERICHT BERLIN-BRANDENBURG

BESCHLUSS

OVG 11 S 40.19
VG 4 L 358/19 Potsdam

In der Verwaltungsstreitsache
des NABU Deutschland, Landesverband
Brandenburg e. V.,
vertreten durch den Vorstand,
Lindenstraße 34, 14467 Potsdam,

Antragstellers und Beschwerdeführers,

bevollmächtigt:
Rechtsanwalt Thorsten Deppner,
Grolmanstraße 39, 10623 Berlin,

g e g e n

das Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuord-
nung,
Müllroser Chaussee 54, 15236 Frankfurt (Oder),

Antragsgegner und Beschwerdegegner,

beigeladen:
der Landesbetrieb Forst Brandenburg
- Untere Forstbehörde -,
vertreten durch den Direktor,
Heinrich-Mann-Allee 103, Haus 5, 14473 Potsdam,

- 2 -

hat der 11. Senat durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Fieting, den Richter am Oberverwaltungsgericht Schmialek und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Castillon am 17. Mai 2019 beschlossen:

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 15. Mai 2019 wird mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die vom Antragsgegner auf die Anträge des Landesbetriebes Forst Brandenburg, Oberförstereien Dippmannsdorf, Lehnin und Potsdam mit Bescheiden vom 26. und 29. April 2019 zu den Aktenzeichen LfZ 001/2019, LfZ 002/2019 und LfZ 003/2019 erteilten pflanzenschutzrechtlichen Genehmigungen zur Ausbringung des Pflanzenschutzmittels „Karate Forst flüssig“ mit Luftfahrzeugen wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die diesem selbst zur Last fallen.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

Mit den in der Beschlussformel bezeichneten Bescheiden hat der Antragsgegner die von dem Beigeladenen zur Bekämpfung des Kieferschädlings „Nonne“ beabsichtigte Ausbringung des Pflanzenschutzmittels „Karate Forst flüssig“ mit Luftfahrzeugen pflanzenschutzrechtlich genehmigt und deren sofortige Völlziehung durch ergänzenden Bescheid vom 7. Mai 2019 angeordnet. Durch Beschluss vom 15. Mai 2019 hat das Verwaltungsgericht den Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines gegen die Bescheide vom 26. und 29. April 2019 erhobenen Widerspruchs mit der Begründung abgelehnt, der Antragsteller sei nicht analog § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt.

- 3 -

- 3 -

Die gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde des Antragstellers ist zulässig und begründet.

1. Der Antrag nach §§ 80 a Abs. 3, Abs. 1 Nr. 1, 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist, wie der Antragsteller mit der Beschwerdebegründung dargelegt hat, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts zulässig.

Der Antragsteller, eine unstreitig nach § 3 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung, ist gemäß § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG antragsbefugt. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung erstens geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, zweitens geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und drittens bei Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach dem hier maßgeblichen § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend macht. Diese Voraussetzungen sind erfüllt.

Die vom Antragsteller angegriffenen pflanzenschutzrechtlichen Genehmigungen des Antragsgegners sind von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG erfasst. Nach dieser Vorschrift ist das Gesetz anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als die in den Nr. 1 bis 2b genannten Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden.

1.1. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass es vorliegend um die Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften im Sinne der Vorschrift geht. Wie bereits das Verwaltungsrecht ausgeführt hat, sind umweltbezogene Rechtsvorschriften nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 4 UmwRG solche Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG), also u.a. auf natürliche Lebens-

- 4 -

- 4 -

räume, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, oder auf Faktoren i.S.v. § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG, also u.a. auf die Freisetzung von Stoffen in die Umwelt, die sich auf Umweltbestandteile auswirken oder wahrscheinlich auswirken, beziehen. Das ist hier der Fall. Zum einen stellt die Vorschrift des § 18 Abs. 2 Satz 1 PflSchG, die den angegriffenen Genehmigungen der Freisetzung des Insektizids mit einem Luftfahrzeug zugrunde liegt, unter anderem auf die Auswirkungen der Ausbringung des Pflanzenschutzmittels auf die menschliche Gesundheit oder den Naturhaushalt ab. Zum anderen ist mit dem Verwaltungsgericht anzunehmen, dass sich das Prüfprogramm des Antragsgegners auch auf die artenschutzrechtlichen Anforderungen des § 13 PflSchG erstreckt. Dem folgt offenbar auch der Antragsgegner in seiner erstinstanzlichen Antragsabwehr.

1.2. Anders als das Verwaltungsgericht geht der Senat aber davon aus, dass mit den angegriffenen Genehmigungen, also Verwaltungsakten, Vorhaben im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen worden sind. Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass unter einem Vorhaben in Anlehnung an die Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 4 Nr. 1 UVPG die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer sonstigen Anlage und die Durchsetzung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme verstanden werde. Auch Letzteres sei hier nicht anzunehmen, weil es an einer Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder an Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels fehle. Zwar geht auch die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG (BT-Drs. 422/16, Seite 30) davon aus, dass sich der Begriff des Vorhabens an den Begriffsbestimmungen von § 2 Abs. 2 UVPG orientiere, allerdings ohne die Bezugnahme auf die Anl. 1 zum UVPG. Gegen eine entsprechend einengende Auslegung spricht aber das erklärte Ziel des Gesetzgebers, Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vollständig im deutschen Recht umzusetzen (BT-Drs. 422/16, Seite 26 ff.). Diesem Ziel entsprechend ist § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG als Auffangtatbestand konzipiert (vgl. Schieferdecker in Hoppe/Beckmann/Kment, § 1 UmwRG, Rn. 64; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. November 2018 – 5 S 2138/16 –, Rn. 160, juris). Das Compliance Committee der Aarhus-Konvention vertritt in ständiger Spruchpraxis eine weite Auslegung zum Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (BT-Drs. 422/16, Seite 27), in dem, wie der Antragsteller zutreffend geltend macht, lediglich von (gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßenden) Handlungen oder begangenen Unterlassungen die Rede ist. Weise eine behördliche Handlung oder Unterlassung einen Umweltbezug auf, so stehe den Vertragsparteien

- 5 -

kein Ermessen in der Beschränkung des zulässigen Verfahrensgegenstandes zu, da sich dieses Ermessen lediglich auf die Anforderungen an die Parteilähigkeit von Mitgliedern der Öffentlichkeit beziehe (vgl. ACCC/C/2008/32 Part II, (Europäische Gemeinschaft), Rn. 51 ff., 95, zitiert nach Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Art. 9, Rn. 37, Fußnote 147). Überdies sind die nationalen Gerichte nach der Rechtsprechung des EuGH trotz des Umstandes, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention derzeit keine unmittelbare Wirkung zukommt, gehalten, ihr nationales Verwaltungsprozessrecht soweit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für durch das Unionsrecht verliehene Rechte auszulegen (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, Rn. 21, 25, juris; EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09 –, Rn. 50, juris).

Dass im Übrigen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UmwRG vorliegen, begegnet keinen Zweifeln.

2. Der Antrag ist auch begründet. Das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die in der Beschlussformel angeführten Genehmigungsbescheide überwiegt das öffentliche Interesse und das Interesse des Beigeladenen an der sofortigen Vollziehung dieser Bescheide. Wesentliches Element der vorzunehmenden Abwägung ist eine summarische Vorausbeurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Diese führt zu dem Ergebnis der Rechtsfehlerhaftigkeit der angegriffenen Bescheide.

Rechtliche Grundlage der angegriffenen Genehmigungen der ansonsten verbotenen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen ist § 18 PflSchG. Die Erteilung der Genehmigung steht gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 PflSchG im pflichtgemäßen behördlichen Ermessen („kann“).

2.1. Die in § 18 Abs. 2 PflSchG genannten und in Bezug genommenen Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung sind insoweit erfüllt, als es um die Bekämpfung von Schadorganismen im Kronenbereich von Wäldern geht (§ 18 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 PflSchG) und das in Rede stehende Pflanzenschutzmittel „Karate Forst flüssig“ vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit durch Bescheid vom 20. Februar 2015 auch für die Anwendung mit Luftfahrzeugen zugelassen worden ist. Auch

die in § 18 Abs. 2 Satz 1 PflSchG angeführten Voraussetzungen, dass es für eine wirksame Anwendung keine vergleichbaren anderen Möglichkeiten gibt „oder“ durch die Anwendung mit Luftfahrzeugen gegenüber der Anwendung vom Boden aus eindeutige Vorteile im Sinne geringerer Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder den Naturhaushalt bestehen, erscheint dem Senat jedenfalls im Sinne der zweitgenannten Alternative bei summarischer Prüfung nicht ernstlich zweifelhaft. Denn insoweit erscheint die in den angefochtenen Bescheiden enthaltene Begründung, eine Applikation von Pflanzenschutzmitteln mit Bodengeräten sei durch die Größe der Bäume nicht möglich bzw. nicht praktikabel und durch die Anwendung mit Luftfahrzeugen werde eine gute Verteilung des Mittels im Kronenbereich erreicht, was für eine gute Wirksamkeit erforderlich sei, plausibel.

2.2. Rechtlich zweifelhaft erscheint jedoch bereits, ob die angefochtenen Bescheide den im Zulassungsbescheid des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vom 20. Februar 2015 enthaltenen Anwendungsbestimmungen hinreichend Rechnung tragen. Diese Anwendungsbestimmungen sehen in ihrem dritten Punkt (Seite 4 des Bescheides) vor, dass die Anwendung des Pflanzenschutzmittels und anderer Insektizide innerhalb einer zusammenhängenden Waldfläche – ausgenommen Saatgutbestände – innerhalb eines Kalenderjahres nur auf höchstens der Hälfte dieser Fläche erfolgen darf. Zwar enthält der Verwaltungsvorgang (Bl. 77) eine tabellarische Aufstellung, wonach die 50 %-Regelung eingehalten sei. Problematisch erscheint die Einhaltung der entsprechenden Vorgabe des Zulassungsbescheides jedoch, soweit größere zusammenhängende Waldbereiche mit dem Pflanzenschutzmittel besprüht werden. Denn die Begründung der Vorgabe stellt darauf ab, dass auch unter Berücksichtigung der geringen Selektivität des Mittels für die Anwendung des Insektizids mittels Hubschrauber von erheblichen Initialeffekten auf Populationen von Nichtziel-Arthropoden auf den behandelten Waldflächen auszugehen sei. Die vorliegenden Daten würden darauf hindeuten, dass es zu einer Erholung der betroffenen Populationen kommen könne, die im Wesentlichen auf einer Wiederbesiedlung behandelter Flächen von außen beruhe. Es müssten daher strukturgleiche Refugialräume vorhanden sein, aus denen heraus die Wiederbesiedlung erfolgen könne. Die Refugialräume müssten mit den behandelten Flächen verbunden sein, um auch weniger mobilen Nichtziel-Arthropoden die Rückwanderung zu ermöglichen. Die Einhaltung der mit der Anwendungsbestimmung definierten Maßgaben sei durchsetzbar vorzuschreiben, da anderenfalls unvermeidbare Auswirkungen auf den Naturhaushalt nicht auszuschließen

- 7 -

sien. Derartige, die genannte Anwendungsbestimmung des Zulassungsbescheides des Bundesamtes für Verbraucherchutz und Lebensmittelsicherheit vom 20. Februar 2015 konkretisierende Vorgaben enthalten die angefochtenen Bescheide jedoch nicht.

2.3. Darüber hinaus enthält § 13 PflSchG natur- und artenschutzrechtliche Einschränkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. § 13 Abs. 2 Satz 1 PflSchG wiederholt die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG. Insoweit hat der Antragsteller erstinstanzlich geltend gemacht, in dem zur Befliegung vorgesehenen Gebiet befänden sich eine Vielzahl besonders und auch streng geschützter Arten, hinsichtlich derer eine Verletzung oder Tötung bzw. Beschädigung ihrer Entwicklungsformen (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder jedenfalls eine erhebliche Störung (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) nicht ausgeschlossen werden könne, und auf die von ihm eingereichte tabellarische Aufstellung (Anl. 22) verwiesen. Unter den vom Antragsteller aufgeführten Arten finden sich zum einen europäische Vogelarten, zum anderen aber auch im Anhang IV der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) aufgeführte Arten (z.B. Fledermäuse sowie die Reptilien Schlingnatter und Zauneidechse). Zwar bestimmt § 13 Abs. 2 Satz 3 PflSchG, dass die nach den in § 3 (gute fachliche Praxis) durchgeführten Pflanzenschutzmaßnahmen nicht gegen die in § 13 Abs. 2 Satz 1 genannten Verbote verstoßen. Soweit in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Arten oder europäische Vogelarten der Richtlinie 2009/147/EG betroffen sind, gilt Satz 3 jedoch nach § 13 Abs. 2 Satz 4 PflSchG nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nicht verschlechtert. Eine diesbezügliche Prüfung seitens des Antragsgegners ist den angegriffenen Bescheiden nicht zu entnehmen. Auch enthalten die Bescheide keine Ausnahmegenehmigungen im Sinne von § 13 Abs. 4 PflSchG. Soweit sich der Antragsgegner in seiner erstinstanzlichen Antragsrwiderrung darauf berufen hat, er sehe sich nicht in der Lage, die entsprechenden naturschutzrechtlichen Fragen aus eigener Kompetenz zu beurteilen, ist darauf hinzuweisen, dass dem Verwaltungsvorgang nicht zu entnehmen ist, dass der Antragsgegner selbst Stellungnahmen der unteren Naturschutzbehörde eingeholt hätte. Soweit der Beigeladene von sich aus dem Antragsgegner Stellungnahmen der unteren Naturschutzbehörde vorgelegt hat, werden darin, soweit die Maßnahmen nicht beanstandet werden, lediglich Ergebnisse mitgeteilt, diese aber auch nicht begründet. Der Umstand, dass der Antragsgegner die von der unteren Naturschutzbehörde beanstandeten Bereiche (Seeadlerhorst und einzelne Biotopa) von seiner Genehmigung ausgenommen hat,

- 8 -

- 8 -

genügt nicht, um die Unbedenklichkeit der Maßnahme im Übrigen darzulegen. Von einer rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidung über die Genehmigung der Anwendung des Pflanzenschutzmittels vermag der Senat bei summarischer Prüfung mit Blick auf die angeführten Prüfdefizite des Antragsgegners somit nicht auszugehen. An der sofortigen Vollziehung eines rechtswidrigen Bescheides besteht prinzipiell keinen überwiegendes Vollzugsinteresse.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

