

Kanzlei Hentschelmann | Brandstücken 24 | 22549 Hamburg

Per beA

Umweltbundesamt
Abteilung „Nachhaltigkeitsstrategien,
Ressourcenschonung und Instrumente“
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau

Dr. Kai Hentschelmann
Rechtsanwalt

Brandstücken 24
22549 Hamburg

T: +49 (0)40 333 588 41
F: +49 (0)40 180 470 979
M: info@kanzlei-hentschelmann.de

www.kanzlei-hentschelmann.de

UNSER ZEICHEN: **4423**
(Bei Schriftverkehr bitte angeben)

23.03.2023

Seite 1 / 27

Anerkennungsverfahren nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Nuklearia e.V.

Ihr Az.: [REDACTED]

Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022

Sehr geehrte [REDACTED],
sehr geehrte Damen und Herren,

ich zeige an, dass ich in o.g. Sache die rechtlichen Interessen des Nuklearia e.V.
(folgend auch: Widerspruchsführer) vertrete. Auf mich lautende Vollmacht liegt
an.

Es wird Bezug genommen auf den mit Schreiben vom 18.01.2023 seitens mei-
ner Mandantschaft bei dem Umweltbundesamt (folgend: Widerspruchsgegner)
eingelegten Widerspruch.

Namens und im Auftrag meines Mandanten wird **b e a n t r a g t**,

1. unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 21.12.2022, eingegangen am 23.12.2022, den Widerspruchsführer als Umweltschutzvereinigung anzuerkennen,
2. die Kosten dieses Verfahrens dem Widerspruchsgegner aufzuerlegen,
3. festzustellen, dass die Hinzuziehung des Unterzeichners im Rahmen dieses Verfahrens erforderlich war.

Der Widerspruch wird begründet wie folgt.

A.

Mit E-Mail vom 28.10.2021 beantragte der Nuklearia e.V. die Anerkennung als Umweltvereinigung nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG).

Das Umweltbundesamt teilte dem Widerspruchsführer mit Schreiben vom 20.05.2022 mit, dass seiner Ansicht nach die Voraussetzungen für die begehrte Anerkennung nicht vorlägen und gab dem Widerspruchsführer Gelegenheit zu einer abschließenden Stellungnahme.

Der Widerspruchsführer nahm mit E-Mail vom 13.06.2022 Stellung.

Mit Bescheid vom 21.12.2022 lehnte der Widerspruchsgegner den Antrag des Widerspruchsführers ab.

Den Bescheid begründete der Widerspruchsgegner erstens damit, die in § 2 der geltenden Satzung des Widerspruchsführers vorgesehene Zweckregelung erfülle die gesetzliche Anforderung nicht, wonach die Vereinigung nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern muss (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG). Nach Auffassung des Widerspruchsgegners erfüllen die in der Satzung getroffenen Regelungen nicht das gesetzliche Erfordernis, wonach nicht nur überhaupt Ziele des Umweltschutzes gefördert werden müssen, sondern diese Ziele darüber hinaus gegenüber anderen Zielsetzungen eindeutig überwiegen müssen (Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022, Seite 2 ff.).

In seinem Bescheid (ebd., S. 6) geht der Widerspruchsgegner ferner zweitens davon aus, der Widerspruchsführer erfülle nicht die Anforderung, wonach die Vereinigung im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum zur vorwiegenden Förderung der Ziele des Umweltschutzes tätig gewesen sein muss (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UmwRG). Nach Auffassung des Widerspruchsgegners ist nicht davon auszugehen, dass der Widerspruchsführer die Anforderung der vorwiegenden Förderung der Ziele des Umweltschutzes im Hinblick auf seine Vereinstätigkeit ausreichend abgebildet hat.

Gegen den Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 legte der Widerspruchsführer mit Schreiben vom 18.01.2023 fristwährend Widerspruch ein.

B.

Eine Vereinigung hat bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 UmwRG einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der beantragten

Anerkennung als Umweltschutzvereinigung. Im vorliegenden Fall hat der Widerspruchsgegner die gesetzlichen Voraussetzungen zu Unrecht als nicht erfüllt angesehen. Der Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 ist daher rechtswidrig und greift in das subjektive Recht des Widerspruchsführers auf Erteilung der beantragten Anerkennung ein.

I.

Entgegen der Annahme des Widerspruchsgegners erfüllen die Regelungen der Satzung des Widerspruchsführers die gesetzlichen Anforderungen an die vorwiegende Förderung der Ziele des Umweltschutzes gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG.

Der Widerspruchsgegner hat bei seiner Beurteilung der Satzungsregelungen des Widerspruchsführers bereits einen unzutreffenden rechtlichen Beurteilungsmaßstab angelegt – dazu unten 1. –.

Weiter hat der Widerspruchsgegner die Satzungsregelungen des Widerspruchsführers in unzutreffender Weise zu dessen Nachteil ausgelegt – dazu unten 2. –

Die unzutreffende Auslegung der Satzung an neuralgischen Punkten führt infolge der Aufstellung der ungerechtfertigten Anforderung der Aufnahme einer ausdrücklichen Vorrangregelung in die Satzung zu der unzutreffenden Einschätzung, der Satzung des Widerspruchsführers lasse sich eine vorwiegende Förderung der Ziele des Umweltschutzes nicht entnehmen – dazu unten 3. – .

1.

Im Rahmen der Prüfung der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung als Umweltschutzvereinigung legt der Widerspruchsgegner bereits einen sachlich unzutreffenden Bewertungsmaßstab an. In seinem Ablehnungsbescheid maß er die Regelungen der Satzung des Widerspruchsführers an Anforderungen, die weder gesetzlich vorgesehen noch in der Rechtsprechung anerkannt sind.

In seinem Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 führt der Widerspruchsgegner aus (aaO., S. 3):

„Verfolgt eine Vereinigung nach ihrer Satzung nicht nur Ziele des Umweltschutzes, sondern insbesondere auch Ziele, die dem Umweltschutz zuwiderlaufen, muss sich aus der Satzung unmissverständlich ergeben, dass im Konfliktfall letztere zurücktreten (...).“

In dem Bescheid führt der Widerspruchsgegner weiter aus, dass Bau und Betrieb kerntechnischer Anlagen mit „(...) *negativen Auswirkungen auf die Umweltmedien verbunden* (...)“ seien (Bescheid, Seite 4). Daraus zieht er den Schluss, dass zur Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen in diesem Fall die Satzung eine ausdrückliche Vorrangregelung enthalten müsse, der zufolge *„im Konfliktfall“* die nicht auf den Umweltschutz ausgerichteten Zielsetzungen hinter die Umweltschutzzielrichtung zurücktreten.

Da die Satzung des Widerspruchsführers eine derartige ausdrückliche Vorrangregelung nicht enthalte, seien die gesetzlichen Anforderungen im Hinblick auf eine vorwiegende Förderung der Ziele des Umweltschutzes nicht erfüllt.

Die Argumentation des Widerspruchsgegners beruht auf der unzutreffenden Annahme, im Fall der Verfolgung dem Umweltschutz potenziell zuwiderlaufender Ziele sei die Aufnahme einer ausdrücklichen Vorrangregelung in die Satzung obligatorisch. Als Nachweis für dieses Erfordernis beruft sich der Widerspruchsgegner lediglich auf eine einzige Stimme in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Er lässt unberücksichtigt, dass es nach der insoweit maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ausreicht, wenn der Satzung das Überwiegen des Umweltschutzziels gegenüber weiteren in der Satzung genannten Zielen eindeutig zu entnehmen ist (vgl. BVerwG, Urteil v. 03.02.2022, 7 C 2/21, juris, Rn. 24). Wörtlich führt das Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung – allerdings im Zusammenhang mit der Anerkennung einer Vereinigung als Naturschutzvereinigung – aus (aaO.):

„Es obliegt dem Kläger als der satzungsgebenden Vereinigung, die Zweckbestimmung in seiner Vereinssatzung derart präzise zu fassen, dass ihr ein Überwiegen der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vor anderen Zielen eindeutig zu entnehmen ist (...).“

Derselben Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich entnehmen, dass die Anforderungen im Hinblick auf die Förderung der Ziele des Umweltschutzes in Bezug auf die Anerkennung als Umweltschutzvereinigung und diejenigen im Hinblick auf die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Fall der Anerkennung als Naturschutzvereinigung qualitativ nicht voneinander abweichen. Dementsprechend sind die in der genannten Entscheidung vom Bundesverwaltungsgericht herausgearbeiteten Anforderungen entsprechend für die Frage heranzuziehen, ob eine Vereinigung nach ihrer Satzung die Anforderungen an eine vorwiegende Förderung der Ziele des Umweltschutzes erfüllt.

Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zufolge steht es der Vereinigung frei, in welcher Weise in der Satzung das Überwiegen des Umweltschutzziels gegenüber weiteren verfolgten Zielen zum Ausdruck gebracht und sichergestellt wird. Es bedarf daher entgegen der Annahme des Widerspruchsgegners **nicht** der Aufnahme einer ausdrücklichen Vorrangregelung zugunsten des Umweltschutzziels in die Satzung, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen.

Indem der Widerspruchsgegner in seinem Ablehnungsbescheid die Aufnahme einer ausdrücklichen Vorrangregelung in die Satzung forderte, legte er einen von vornherein sachlich unzutreffenden Beurteilungsmaßstab an die Satzungsregelungen des Widerspruchsführers an.

Dieser unzutreffende Beurteilungsmaßstab hat zu der sachlich ungerechtfertigten Annahme der Nichterfüllung der gesetzlichen Anforderungen an das Überwiegen des Umweltschutzziels in der Satzung geführt, sodass sich dieser Fehler auf die getroffene Entscheidung nachteilig ausgewirkt hat.

Der Widerspruchsgegner hätte prüfen müssen, ob sich den Satzungsbestimmungen des Widerspruchsführers ein Überwiegen des Umweltschutzziels gegenüber weiteren darüber hinaus verfolgten Zielsetzungen der Vereinigung mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen lässt. Dies ist tatsächlich der Fall, wie nachfolgend näher ausgeführt wird (s. sogleich unten, I. 2.).

2.

Der Widerspruchsgegner legt in seinem Ablehnungsbescheid die Bestimmungen der Satzung des Widerspruchsführers zu dessen Nachteil unzutreffend aus.

In seinem Ablehnungsbescheid geht der Widerspruchsgegner unzutreffender Weise davon aus, § 2 Abs. 1 der Satzung des Widerspruchsführers enthalte keine Zweckregelung zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes – dazu unten a) –.

Die Annahme des Widerspruchsgegners, in der Satzung des Widerspruchsführers seien zwei Zielsetzungen genannt, nämlich die Förderung des Umweltschutzes einerseits und die Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie und verwandter Disziplinen andererseits, die miteinander kausal verknüpft seien, ist sachlich unzutreffend und stellt eine fehlerhafte Auslegung der Satzung des Widerspruchsführers zu dessen Nachteil dar – dazu unten b) –.

a)

In seinem Ablehnungsbescheid führt der Widerspruchsgegner aus, § 2 Abs. 1 der Satzung des Widerspruchsführers enthalte „*keine Zweckregelung zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes*“ (Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022, Seite 3). Die Regelung nehme einen nicht abschließenden Vergleich der Umweltwirkungen verschiedener Energieerzeugungstechnologien, u.a. auch der Kernenergie, vor, äußere sich jedoch nicht zu den konkreten Zwecken der Vereinbarung.

Der Widerspruchsgegner legt damit einen wesentlichen Teil der Satzung des Widerspruchsführers unzutreffend aus, was im Zusammenwirken mit der ebenfalls fehlerhaften Auslegung des § 2 Abs. 2 der Satzung zu dem unzutreffenden Auslegungsergebnis führt, der Satzung könne kein Überwiegen des Umweltschutzziels entnommen werden.

§ 2 Abs. 1 der Satzung des Widerspruchsführers ist so aufgebaut, dass verschiedene Argumente vorgebracht werden, die die im letzten Satz aufgenommene Schlussfolgerung tragen sollen. Diese Schlussfolgerung lautet:

„Der Einsatz der Kernenergie trägt somit zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen und der Tiere bei (Art. 20a GG).“

Dass es sich bei dem letzten Satz des § 2 Abs. 1 der Satzung um eine Schlussfolgerung aus den zuvor vorgebrachten Gründen handelt, wird aus der Verwendung des Wortes „*somit*“ – eines der Adverbien des Grundes – deutlich.

Dem Satz zufolge leistet die Kernenergietechnik einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen und der Tiere, wobei ausdrücklich auf Art. 20a GG Bezug genommen wird. In der höchstrichterlichen Rechtsprechung sowie in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist anerkannt, dass Art. 20a GG das Umweltschutzziel im Grundgesetz verankert (vgl. statt vieler Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., Art. 20a Rn. 1: *„Die Vorschrift enthält eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung zugunsten des Umweltschutzes (...)“*). Dies wird schon daran deutlich, dass der Art. 20a GG die Überschrift *„Umweltschutz“* trägt. Zwar sind die Überschriften der Artikel nicht Bestandteil der amtlichen Fassung des Grundgesetzes; die Überschriften können indes gleichwohl im Rahmen der Auslegung herangezogen werden.

Der letzte Satz des § 2 Abs. 1 der Satzung des Widerspruchsführers beschreibt eine Zweck-Mittel-Relation, indem er die Aussage trifft, dass der Einsatz der Kernenergie einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen und der Tiere im Sinne des Artikels 20a GG – und damit zum Umweltschutz – leistet. In dieser Zweck-Mittel-Relation ist der Umweltschutz das

übergeordnete Ziel – hier umschrieben mit dem Wortlaut, mit welchem das Umweltschutzziel im Grundgesetz umschrieben wird („*Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen und der Tiere*“). Die Kernenergie ist das Mittel bzw. Instrument, welches zur Erreichung des Umweltschutzziels eingesetzt wird.

Die Beschäftigung mit der Kernenergie erfolgt dementsprechend nicht als Selbstzweck. Sie ist in den in der Satzung aufgespannten Rahmen eingepasst, wonach die Beschäftigung mit dieser Technologie nur und insofern erfolgt, als diese Technologie als „Mittel“ den „Zweck“ der Förderung des Umweltschutzes befördern kann. Durch die Zweck-Mittel-Relation, die dem letzten Satz des § 2 Abs. 1 der Satzung zugrunde liegt, werden die Regelungsgegenstände – Kerntechnik einerseits und Umweltschutz andererseits – zugleich in wertender Weise in ein Rangverhältnis eingeordnet: Die Kerntechnik ist nicht insgesamt und vorbehaltlos Gegenstand der Tätigkeit des Vereins, sondern nur insofern, als sie das übergeordnete Ziel des Umweltschutzes (Art. 20a GG) zu verwirklichen hilft. Die Beschäftigung mit der Kernenergie wird damit in Richtung auf eine stärkere Verwirklichung des Umweltschutzziels ausgerichtet und in den Dienst einer Förderung des Umweltschutzes gestellt.

Es ist demnach festzustellen, dass bereits der § 2 Abs. 1 der Satzung eine konkrete Zweckbestimmung enthält, indem durch Verweis auf die Zweck-Mittel-Relation der Umweltschutz als übergeordneter Zweck der Vereinstätigkeit festgelegt wird. Diese Auslegung wird durch den Umstand gestützt, dass die Ausführungen in § 2 Abs. 1 der Satzung nicht in eine Präambel ausgelagert wurden, sondern – gewissermaßen als Herleitung des Vereinszwecks – unmittelbar in die den Zweck des Vereins regelnde Satzungsvorschrift aufgenommen wurden.

Anders als in dem Ablehnungsbescheid dargelegt, enthält dementsprechend § 2 Abs. 1 der Satzung bei sachgerechter Auslegung bereits die Bindung an das

Umweltschutzziel und umschreibt damit einen konkreten Zweck der Vereinigung.

b)

In dem Ablehnungsbescheid wird ausgeführt, in § 2 Abs. 2 der Satzung des Widerspruchsführers würden der Hauptzweck, der Nebenzweck sowie Aufgaben zur tatsächlichen Förderung der Satzungszwecke benannt (Bescheid vom 21.12.2022, Seite 3).

Weiter heißt es dort wörtlich (Bescheid, Seite 4 oben):

„In § 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung werden zwei Zielsetzungen konkret genannt und miteinander kausal verknüpft, nämlich die Förderung des Umweltschutzzieles (Ziel 1) durch die Förderung der friedlichen Nutzung der Kerntechnik und verwandter Disziplinen (Ziel 2) zu erreichen.“

Diese Auslegung des Vereinszwecks ist unzutreffend und benachteiligt den Widerspruchsführer. Sie geht davon aus, dass es sich bei der Förderung der friedlichen Nutzung der Kerntechnik um eine eigenständige Zielsetzung des Widerspruchsführers handelt. Dies ist hingegen nicht der Fall.

Indem der Widerspruchsgegner die Förderung der friedlichen Nutzung der Kerntechnik verselbstständigt und sie dem Verein als eigenständige Zielsetzung zuschreibt, missachtet er die Rangordnung, die die Satzung des Widerspruchsführers durch die Art und Weise der Regelung des Vereinszwecks vorgegeben hat. Im § 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung heißt es, dass es Zweck des Vereins ist, mit Hilfe der friedlichen Nutzung der Kerntechnik und verwandter Disziplinen im Sinne von Absatz 1 den Umweltschutz zu fördern.

Mit dieser Form der Formulierung wird erneut an die in § 2 Abs. 1 letzter Satz der Satzung bereits etablierte Zweck-Mittel-Relation angeknüpft. Dies wird daran deutlich, dass in § 2 Abs. 2 Satz 1 ausdrücklich auf den vorangegangenen Absatz 1 Bezug genommen wird.

Die friedliche Nutzung der Kerntechnik wird nicht als eigenständiges Ziel der Vereinigung geregelt, sondern vielmehr als Mittel aufgefasst, mit dessen Hilfe das Umweltschutzziel, welches das Hauptziel der Vereinigung darstellt, erreicht werden soll. Ziel des Vereins ist nicht die friedliche Nutzung der Kerntechnik, sondern die weitestmögliche Abschöpfung des Beitrags, den diese Technologie für die Verwirklichung des Umweltschutzziels zu leisten imstande ist.

Ziel des Widerspruchsführers ist nicht die Förderung der friedlichen Nutzung der Kerntechnik, sondern die Förderung des Umweltschutzes unter Konzentration auf diejenigen Beiträge, welche die Kerntechnik zur Verwirklichung dieses übergeordneten Zieles leisten kann. Die Kerntechnik als Technologie wird durch diese Abfassung des Vereinszwecks in den Dienst der Förderung des Umweltschutzes gestellt. Der Umweltschutz ist daher vorrangiges Ziel der Vereinigung, die Förderung der Kerntechnik nicht einmal ein nachrangiges Ziel, sondern lediglich Instrument zur Erreichung des Umweltschutzziels.

In § 2 Abs. 2 Satz 2 der Satzung ist geregelt, dass der Widerspruchsführer den Fortschritt von Wissenschaft und Technik sowie der Bildung auf dem Gebiet der Kerntechnik und verwandter Disziplinen fördert. Es handelt sich dabei nicht um die Regelung eines weiteren Vereinsziels. Denn der Zweck des Vereins ist in § 2 Abs. 1 Satz 6 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung („Zweck des Vereins ist...“) abschließend geregelt.

In § 2 Abs. 2 Satz 2 der Satzung wird vielmehr abstrakt beschrieben, welche Aufgaben sich der Verein setzt, um den zuvor festgelegten Vereinszweck verwirklichen zu können. Im Anschluss daran werden in § 2 Abs. 2 Satz 3 der Satzung einzelne Aufgabenfelder benannt, auf denen der Verein tätig werden soll,

um die Voraussetzungen und die Grundlage dafür zu schaffen, den Beitrag der Kerntechnik zur Förderung des Umweltschutzziels abrufen und verwirklichen zu können. Die Zusammengehörigkeit der Regelungen in § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 der Satzung wird daran deutlich, dass Satz 2 den Fortschritt von Wissenschaft und Technik sowie den Fortschritt der Bildung auf dem Gebiet der Kerntechnik abstrakt benennt, während in Satz 3 diese Aufgaben weiter ausdifferenziert und konkretisiert werden, zum Beispiel im Wege der Unterrichtung der Öffentlichkeit, der Förderung der öffentlichen Diskussion etc.

3.

Zutreffender Auffassung nach bedarf es der Aufnahme einer ausdrücklichen Vorrangregelung in die Satzung, mit der daneben verfolgte Ziele der Vereinigung gegenüber dem Umweltschutzziel als nachrangig festgelegt und zurückgestellt werden, nicht (s.o. I. 1.).

Eine sachgerechte Auslegung der Zweckregelungen der Satzung des Widerspruchsführers ergibt, dass es sich bei dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes um die beherrschende Zielsetzung handelt. Weiter ergibt sich, dass es sich bei der Förderung der Kerntechnik auf Grundlage der Satzung nicht um ein selbständiges Ziel der Vereinigung handelt. Vielmehr geht es darum, den Beitrag zu fördern, den die Kerntechnologie zur Verwirklichung des übergeordneten Umweltschutzzieles zu leisten imstande ist.

Weitere Zielsetzungen verfolgt die Vereinigung nicht. In den entsprechenden Regelungen der Satzung werden lediglich Aufgabenfelder umschrieben, auf denen die Vereinigung zur Förderung des Umweltschutzziels tätig werden soll (vgl. o. I.2.).

Legt man die Satzung des Widerspruchsführers zutreffend in diesem Sinne aus, so ist die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Ansatz gebrachte maßgebliche Anforderung, dass aufgrund der Formulierungen in der Satzung die Förderung des Umweltschutzziels andere Zielsetzungen überwiegen muss (BVerwG, Urt. v. 03.02.2022, 7 C 2/21, juris, Rn. 23), im vorliegenden Fall erfüllt.

Dies ergibt sich **erstens** daraus, dass die Förderung des Umweltschutzes in der Satzung des Widerspruchsführers als vorrangiger Zweck der Vereinigung verankert ist.

Es ergibt sich **zweitens** daraus, dass nicht die Kerntechnik an sich gefördert werden soll, so dass ihre Förderung kein von der Satzung vorgesehenes Ziel darstellt. Vielmehr soll – ganz im Sinne des vorrangigen Zwecks der Vereinigung, den Umweltschutz zu fördern – lediglich der Beitrag gefördert werden, den diese Technologie zur Verwirklichung des Umweltschutzes leisten kann.

Dass die Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts im Hinblick auf die Verankerung des Zwecks in der Satzung erfüllt sind, ergibt sich **drittens** daraus, dass weitere Nebenziele, die mit dem vorrangigen Umweltschutzziel in Konkurrenz treten könnten, in der Satzung nicht geregelt sind. Geregelt sind lediglich Aufgabenfelder für die Vereinstätigkeit, wobei die Aufgabenerfüllung an dem überwiegenden Ziel der Förderung des Umweltschutzes auszurichten ist.

II.

Wie bereits dargelegt, folgt aus § 3 UmwRG bei Erfüllung der dort genannten Voraussetzungen das Recht auf antragsgemäße Anerkennung als Umweltschutzvereinigung (s.o. B.). Wie ferner bereits dargelegt, ist die Voraussetzung,

dass die Vereinigung nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert, im Fall des Widerspruchsführers erfüllt (s.o. B. I. 3.).

Lediglich ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der Widerspruchsgegner im Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 gegen das Sachlichkeitsgebot verstößt – dazu unten 1. – .

Weiter klingt in dem Bescheid zumindest an, dass der Anerkennung als Umweltschutzvereinigung die Anknüpfung der Tätigkeit der Vereinigung an eine bestimmte Technologie – hier die Kerntechnik – entgegenstehen könnte – dazu unten 2. – .

1.

Der Widerspruchsgegner führt in dem Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 aus, die damalige Bundesregierung habe unmittelbar nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima die Entscheidung getroffen, die Auswirkungen und Gefahren der Kerntechniknutzung auf den Menschen und die Umwelt in Deutschland einer Überprüfung zu unterziehen. Weiter heißt es in dem Bescheid (ebd., S. 5):

„Diese [Überprüfung] führte zu einer grds. Neubewertung, die vom Bundesgesetzgeber, in einem gesetzlich festgelegten Zeitplan für die Beendigung der Kerntechniknutzung, umgesetzt wurde. Dieser dient damit vor allem der Vorsorge vor den negativen Auswirkungen der Kerntechniknutzung auf die menschliche Gesundheit und zum Schutz der Umwelt.“

Mit dieser Formulierung lässt das Umweltbundesamt als selbstständige Bundesoberbehörde die eigene (politische) Wertung erkennen, dass die Beendigung der Kerntechniknutzung angeblich den Schutz der Umwelt fördere.

Diese Behauptung verletzt das Sachlichkeitsgebot der Behörde. Dass die Behauptung zutrifft, ist wissenschaftlich nicht erwiesen. Ein solcher wissenschaftlich unabhängiger Nachweis wird auch kaum geführt werden können, weil die Einschätzung von einer ganzen Reihe Faktoren abhängt, wie zum Beispiel von Art und Umfang der Nutzung der Technik, den getroffenen Sicherheitsvorkehrungen sowie der Einschätzung der durch Einsatz alternativer Technologien zur Energiegewinnung (Kohlekraftwerke etc.) hervorgerufener schädlicher Umweltwirkungen. Es handelt sich um eine politische Aussage, die von politischen Bewertungen abhängt und einer objektiven wissenschaftlichen Einschätzung von vornherein nicht zugänglich ist.

Entscheidend ist, dass das Umweltbundesamt die Technologieoffenheit des Umweltrechts (Martini/Ruscheimer, ZUR 2021, 52 ff.; vgl. auch Westphal, EnWZ 2017, 49, 50) anzuerkennen hat. Weder zwingt das geltende Umweltrecht, eine bestimmte Technologie zur Energieerzeugung einzusetzen, noch verbietet es den Einsatz einer bestimmten Energieerzeugungstechnik. Wenn sich die Bundesregierung auf der Grundlage einer politisch getroffenen Kosten-Nutzen-Abwägung dazu entschließt, die Kerntechnik ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr zur Energiegewinnung einzusetzen, bedeutet dies nicht, dass die Kernenergie niemals wieder einen Beitrag zur Förderung des Umweltschutzes leisten können. Diese politische Entscheidung ändert nichts daran, dass der Widerspruchsführer Anspruch auf eine rechtliche Entscheidung über den Anerkennungsantrag hat, die nicht von politischen Wertungen präjudiziert und überlagert wird, sondern die allein an den entscheidungsrelevanten rechtlichen Gesichtspunkten orientiert ist.

Wie volatil derartige politische Einschätzungen sein können, zeigt die jüngste Entscheidung der derzeitigen Bundesregierung, die Abschaltung von Kernreak-

toren vor dem Hintergrund des Ukraine-Krieges entgegen dem bisherigen Zeitplan auszusetzen. Dass eine positivere Einschätzung der Umweltwirkungen der Kerntechnik ebenso begründbar und legitim sein kann, zeigt der Ausweis der Kerntechnik als „grüne Technologie“ auf EU-Ebene.

Durch die Taxonomie-Verordnung der Europäischen Union¹ sollen Investitionen in nachhaltige Unternehmen und Projekte erleichtert werden, sodass mehr finanzielle Mittel in den Klima- und Umweltschutz fließen. Die Taxonomie-Verordnung und ihre delegierten Rechtsakte legen fest, welche Finanzinvestitionen als klimafreundlich vermarktet werden dürfen.

Mit einem ergänzenden delegierten Rechtsakt zur Taxonomie-Verordnung² hat die EU-Kommission Gas und Atomenergie nachträglich in das Taxonomie-System aufgenommen und somit als nachhaltig und „grün“ eingestuft – wenngleich nur als „Brückentechnologien für den Übergang“ und unter bestimmten Voraussetzungen. Da Parlament und Rat der EU nicht dagegen stimmten, ist der ergänzende delegierte Rechtsakt der Kommission in Kraft getreten und ist ab dem 1. Januar 2023 geltendes Recht in der Europäischen Union.

Dass die Kernenergie auch anders bewertet werden kann, zeigt weiter der Umstand, dass ein Großteil – der überwiegende Teil – der westeuropäischen Volkswirtschaften derzeit u.a. auf diese Technologie setzt. Es ist daher möglich, dass sich die politische Bewertung des Einsatzes der Kerntechnik auch in der Bundesrepublik Deutschland wieder ändern wird.

Derzeit wird die Kernenergie zur Energiegewinnung noch eingesetzt, wenn auch in stark eingeschränkter und zeitlich befristeter Weise. Solange die Kerntechnik

¹ Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.06.2020, ABl. L 198/13 vom 22.06.2020.

² Delegierte Verordnung (EU) 2022/1214 der Kommission vom 09.03.2022, ABl. L 188/1 vom 15.07.2022.

in Deutschland noch zur Anwendung kommt, besteht die Möglichkeit, ihr Potenzial zum Schutz der Umwelt auszuschöpfen.

2.

In dem Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 heißt es (ebd., S. 4):

„Die Förderung von Technologien egal welcher Art ist per se kein Umweltschutz. Technologie ist neutrales Mittel zum Zweck. Ob eine Technologie dem Umweltschutz dient, hängt davon ab, wie sie konkret genutzt wird. Die einzelfallspezifische Nutzung von Technologien hängt wiederum von den Anwendern und deren Motivation und Vorgehen ab. Aus Umweltschutzsicht betrachtet ist daher die Förderung einer Technologie zunächst erstmal neutral zu betrachten. Technologie kann ein mögliches Mittel zur Förderung des Umweltschutzes sein, ist damit jedoch noch nicht Umweltschutz an sich.“

Insbesondere die Aussage, die Förderung von Technologien – mithin auch der Kerntechnik – sei „per se kein Umweltschutz“, lässt sich dahingehend verstehen, dass dem Widerspruchsführer die Verfolgung des Umweltschutzziels bereits deshalb abgesprochen werden soll, weil seine Tätigkeit als Vereinigung sich auf die Beiträge ausrichtet, welche die Kerntechnik zur Erreichung von Umweltschutzzielen generieren kann.

Sollte diese Passage in letztgenanntem Sinne zu verstehen sein, so läge darin eine uneinheitliche Ausfüllung von Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestandsseite der Norm durch den Widerspruchsgegner. Denn die Konzentration auf eine Technologie zur Förderung des Umweltschutzes hat das Umweltbundesamt in anderen Fällen nicht beanstandet. So hat es z.B. eine Vereinigung,

die sich mit der Erzeugung von Strom aus Windenergie beschäftigt, nachweislich bereits als Naturschutzvereinigung anerkannt (s. Liste anerkannter Naturschutzvereinigungen). Die Windenergietechnik hat indes auch negative Auswirkungen auf die Umwelt (Lärm, Vögel, Abfallstoffe bei der Herstellung der Anlagen, etc.).

Die Anerkennung des Widerspruchsführers als Umweltschutzvereinigung kann dementsprechend weder mit der Begründung abgelehnt werden, die Anknüpfung der Vereinstätigkeit an eine Technologie zur Energiegewinnung sei mit der vorrangigen Verfolgung des Umweltschutzzieles unvereinbar, noch damit, dass die Kerntechnik negative Umweltwirkungen hervorrufen könne.

III.

Die Annahme des Widerspruchsgegners, eine Tätigkeit zur vorwiegenden Förderung des Umweltschutzes im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UmwRG liege nicht vor, beruht auf Beurteilungsfehlern und ist im Ablehnungsbescheid unzureichend begründet.

Der Widerspruchsgegner hat Tätigkeitsnachweise, die länger als fünf Jahre zurückliegen, nicht berücksichtigt. Damit wurde die Beurteilungsgrundlage in fehlerhafter Weise verkürzt, so dass die darauf aufsetzende Schlussfolgerung einem Begründungsmangel unterliegt – dazu unten 1. –.

Der Widerspruchsgegner schließt weiter von dem Zeitpunkt der Aufnahme des ausdrücklichen Umweltschutzzieles in die Satzung des Widerspruchsführers darauf, dass dieser zuvor keine Tätigkeit zur vorwiegenden Förderung der Ziele des Umweltschutzes verfolgt haben dürfte. Bei dieser Schlussfolgerung handelt

es sich um eine sachwidrige Unterstellung zum Nachteil des Widerspruchsführers, die ebenfalls zu einem Begründungsmangel führt – dazu unten 2. –.

Der Ablehnungsbescheid lässt nicht erkennen, dass der Widerspruchsgegner sich in ausreichender Weise mit den von Seiten des Widerspruchsführers vorgelegten Tätigkeitsnachweisen auseinandergesetzt hat. Darin liegt ein Begründungsmangel, der den Ablehnungsbescheid formell und materiell rechtswidrig macht – dazu unten 3. –.

1.

In dem Ablehnungsbescheid vom 21.12.2022 heißt es (ebd., S. 6):

„Die übersandten Nachweise für Tätigkeiten, die länger als fünf Jahre zurückliegen haben wir im Rahmen unserer Überprüfung außer Acht gelassen.“

Der Widerspruchsgegner hat damit eingeräumt, die Entscheidungsgrundlage in Widerspruch zu der gesetzlichen Grundlage und damit in rechtswidriger Weise eingeschränkt zu haben.

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UmwRG muss die Vereinigung „*mindestens 3 Jahre*“ bestehen und „*in diesem Zeitraum*“ Umweltschutzziele verfolgt haben. Mit der Wendung „*in diesem Zeitraum*“ ist nicht etwa ein Dreijahreszeitraum gemeint, sondern der Zeitraum **seit Bestehen der Vereinigung**, wobei die Vereinigung bereits mindestens 3 Jahre bestehen muss. Besteht die Vereinigung länger als der Mindestbestehenszeitraum von drei Jahren, sind die Tätigkeiten der Vereinigung in diesem Bestehenszeitraum und damit über einen Zeitraum länger als drei Jahre zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund ist die vom Widerspruchsgegner vorgenommene "Kapung" der Prüfung der Tätigkeitsnachweise des Widerspruchsführers bei 5 Jahren willkürlich und *contra legem*. Die willkürliche Beschränkung des Zeitraums der vorgelegten Tätigkeitsnachweise führt dazu, dass die getroffene Entscheidung der Nichtanerkennung auf einer unvollkommenen Berücksichtigung der Vereinstätigkeit beruht, die sie rechtswidrig macht.

2.

In dem Ablehnungsbescheid vom 31.12.2022 heißt es (ebd., S. 6):

„Der Nuklearia e.V. wurde 2013 gegründet und besteht damit seit mindestens drei Jahren. In der am 30.10.2013 errichteten und bis 2021 geltenden Satzungsfassung war der Zweck der Vereinigung noch ausschließlich darauf gerichtet, „den Fortschritt von Wissenschaft und Technik sowie der Bildung auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie und verwandter Disziplinen zu fördern“. Der Zweck des Umweltschutzes war hingegen dem Wortlaut der Satzung weder ausdrücklich noch konkludent zu entnehmen.

Die hier zugrunde gelegte, geltende Satzung des Nuklearia e.V. wurde mit Datum vom 25.05.2021 neu gefasst und am 13.08.2021 ins Vereinsregister eingetragen und nennt die Förderung des Umweltschutzes als Zweck des Vereins erstmalig.

Bereits dieser Umstand ließ es zweifelhaft erscheinen, dass die tatsächlichen Tätigkeiten des Nuklearia e.V. in den vergangenen drei Jahren seit Antragstellung darauf gerichtet waren, vorwiegend Ziele des Umweltschutzes zu fördern.“

Die zitierte Passage des Ablehnungsbescheides belegt, dass der Widerspruchsgegner aus dem Umstand, dass das Umweltschutzziel **ausdrücklich** erst 2021 in die Vereinssatzung aufgenommen wurde, darauf schließt, dass die Vereinigung **vor** diesem Zeitpunkt keine Umweltschutzaktivitäten durchgeführt haben dürfte. Die der Prüfung zugrunde gelegte Vermutung wird in dem Bescheid nicht näher begründet.

Die Schlussfolgerung des Widerspruchsgegners, dass eine Vereinigung, die erst zu einem bestimmten Zeitpunkt das Umweltschutzziel ausdrücklich in ihrer Satzung aufnimmt, zuvor keinerlei Tätigkeiten zur vorwiegenden Förderung der Ziele des Umweltschutzes durchgeführt haben wird, ist sachwidrig. Nachvollziehbare sachliche Gründe für diese Vermutung sind nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen in den Nummern 1 und 2 des § 3 Abs. 1 UmwRG sind unabhängig voneinander zu lesen. Der Umstand, dass das Umweltschutzziel erst 2021 ausdrücklich in die Vereinssatzung aufgenommen wurde, trägt nicht die Vermutung, dass vorher keine dem Umweltschutzziel dienenden Vereinsaktivitäten durchgeführt worden sein können.

Indem der Widerspruchsgegner seine Prüfung der Tätigkeiten des Widerspruchsführers nach Maßgabe dieser sachwidrigen Schlussfolgerung durchgeführt hat, unterliegt seine Prüfungstätigkeit sachlich nicht gerechtfertigten Wertungen. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Prüfungsergebnis von den sachwidrigen Wertungen beeinflusst wurde, ist der Ablehnungsbescheid auch aus diesem Grund rechtswidrig.

3.

Der Widerspruchsführer hat im Rahmen des Anerkennungsverfahrens umfangreiche Nachweise zu seiner Tätigkeit vorgelegt. Er hat vorgebracht, dass diese Tätigkeitsnachweise belegen, dass er mit seiner Tätigkeit vorwiegend zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes tätig geworden ist – dies bereits vor Aufnahme des ausdrücklichen Umweltschutzziels in die Satzung.

Gemäß § 24 Abs. 1 VwVfG gilt der Untersuchungsgrundsatz und ist der Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Gemäß § 26 Abs. 2 VwVfG sollen die Verfahrensbeteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken. Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Behörde, sämtliche für die Entscheidung möglicherweise erheblichen Tatsachen zu ermitteln, zu prüfen und zu berücksichtigen, einschließlich solcher, die von einem Beteiligten vorgetragen wurden (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., § 24 Rn. 62). Auch bei Entscheidungen, bei denen der Behörde ein Beurteilungsspielraum zukommt, gilt, dass der für die Entscheidung maßgebliche Sachverhalt grundsätzlich erschöpfend aufzuklären ist (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl., § 24 Rn. 18).

Im vorliegenden Fall lässt die Begründung des Ablehnungsbescheides nicht erkennen, dass der Widerspruchsgegner die von dem Widerspruchsführer vorgelegten Belege für die Tätigkeit der Vereinigung ausreichend geprüft bzw. auch nur zur Kenntnis genommen hat. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den vorgelegten Tätigkeitsnachweisen lässt sich dem Bescheid an keiner Stelle entnehmen.

Wenn die Behörde erreichbare Beweismittel – hier die vorgelegten Tätigkeitsnachweise – nicht nutzt und nicht erkennbar berücksichtigt bzw. vorschnell vom Nichtvorhandensein bestimmter Umstände – hier der fehlenden tatsächlichen Förderung des Umweltschutzziels – ausgeht, liegt eine Fehlerhaftigkeit des Ver-

waltungsverfahrens und ein Verfahrensfehler vor, der zur formellen Rechtswidrigkeit der getroffenen Ablehnungsentscheidung führt (vgl. Kopp/Ramsauer, aaO., § 24 Rn. 36). Nimmt die Behörde die Umstände, die von dem Betroffenen bei der Anhörung vorgetragen werden, nicht zur Kenntnis und berücksichtigt sie sie nicht bei ihrer Entscheidung, liegt darin neben dem Verstoß gegen den Untersuchungsgrundsatz zugleich ein Verstoß gegen die Anhörungspflicht (Stelkens/Bonk/Sachs, aaO., § 24 Rn. 62).

Im vorliegenden Fall muss die formelle Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides auch zur Aufhebung der Entscheidung führen, da gemäß § 46 VwVfG nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich der Fehler auf das Ergebnis der Entscheidung ausgewirkt hat. Denn von der Erheblichkeit des Fehlers ist regelmäßig auszugehen, wenn der Behörde – wie hier – bei ihrer Entscheidung Spielräume in Gestalt eines Beurteilungsspielraums eingeräumt sind (Kopp/Ramsauer, aaO.).

Weil nicht erkennbar ist, dass der Widerspruchsgegner die vorgelegten Tätigkeitsnachweise ausreichend berücksichtigt und gewürdigt hätte, liegt zusätzlich ein Verstoß gegen die Begründungspflicht gemäß § 39 VwVfG vor. Dieser Vorschrift zufolge muss die Begründung auf alle für die Entscheidung wesentlichen Fragen eingehen und die wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Gründe für die getroffene Entscheidung mitteilen (Kopp/Ramsauer, § 39 Rn. 18a; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO., § 39 Rn. 45).

Es ist allgemein anerkannt, dass zu den wesentlichen Gründen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, auch die Begründung dafür gehört, weshalb die Behörde abweichendem Vorbringen eines Beteiligten nicht gefolgt ist (BVerwG DVBl. 1982, 198; VGH Mannheim NVwZ 1983, 552; OVG Kassel NVwZ-RR 1994, 601; Stelkens/Bonk/Sachs, aaO., § 39 Rn. 49; Kopp/Ramsauer, aaO., § 39 Rn. 19). Dem Begründungserfordernis ist nur dann genügt,

wenn der Vortrag des Beteiligten von der Behörde entsprechend gewürdigt wird, sofern der Beteiligte in seinem Vorbringen während des Verfahrens eine Position begründet hat, die eine andere Entscheidung zur Folge hätte haben müssen. Dies gilt selbst dann, wenn es sich bei den von dem Beteiligten vorgebrachten Ausführungen nicht um aus Sicht der Behörde tragende Erwägungen handelt (Kopp/Ramsauer, aaO.).

Diese Grundsätze gelten auch für behördliche Entscheidungen, in Bezug auf die ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Die Begründungspflicht ist insoweit zwar in einer Soll-Vorschrift enthalten. Dies bedeutet aber, dass von einer Darlegung der Erwägungen zur Ausfüllung des Beurteilungsspielraums nur in Ausnahmefällen abgesehen werden darf; im Regelfall ist sie verpflichtend (OVG Hamburg, GewArch 1983, 193; OVG Lüneburg NJW 1984, 1138; Kopp/Ramsauer, § 39 Rn. 25).

Die hier vorliegende Verletzung der Begründungspflicht gemäß § 39 VwVfG führt ebenfalls zur Rechtswidrigkeit der Ablehnungsentscheidung. Aus den im Zusammenhang mit der Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes bereits genannten Gründen ist dieser Begründungsmangel nicht unbeachtlich, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Bei Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum ist die Unbeachtlichkeit des Fehlers nur in den Fällen einer Ermessensreduktion auf Null anzunehmen (Kopp/Ramsauer, aaO., Rn. 59), für die im vorliegenden Fall nichts ersichtlich ist.

C.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten war im vorliegenden Fall gemäß § 80 Abs. 2 VwVfG notwendig.

Bei der Entscheidung über die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten handelt es sich um eine reine Rechtsfrage, bei der der Behörde kein Ermessensspielraum zukommt (VGH München, BayVBl. 1989, 758). Notwendig ist die Zuziehung eines Bevollmächtigten nach den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen dann, wenn sie vom Standpunkt eines verständigen, nicht rechtskundigen Beteiligten für erforderlich gehalten werden durfte. Maßstab ist, ob sich ein vernünftiger Bürger mit gleichem Bildungs- und Erfahrungsstand wie der Widerspruchsführer bei der gegebenen Sach- und Rechtslage eines Bevollmächtigten bedienen hätte. Notwendig ist die Zuziehung eines Bevollmächtigten, wenn der Partei nach ihren persönlichen Verhältnissen nicht zuzumuten war, das Widerspruchsverfahren selbst zu führen. Dies ist nicht nur in schwierigen und umfangreichen Verfahren zu bejahen, sondern entspricht der Regel, da der Bürger nur in Ausnahmefällen in der Lage ist, seine Rechte im Widerspruchsverfahren ausreichend zu wahren (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 80 Rn. 39).

Erforderlich ist die Hinzuziehung insbesondere, wenn der Sachverhalt Tat- und Rechtsfragen aufwirft, die sich nicht ohne weiteres beantworten lassen (Kopp/Ramsauer, aaO.).

Im vorliegenden Fall war die Hinzuziehung notwendig, weil der Widerspruchsführer nicht rechtskundig ist und der Sachverhalt nicht ohne weiteres beantwortbare Rechtsfragen aufwirft.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Hentschelmann
- Rechtsanwalt -