

Sachgebiete: Verwaltungsverfahrensrecht, Umweltrecht

ID: Lfd. Nr. 40/95

Gericht: OVG Münster

Datum der Verkündung: 24.08.1995

Aktenzeichen: 21 B 2339/95.AK

Leitsätze:

§ 10 Abs. 6a des BImSchG sieht Fristen für die Entscheidung über Genehmigungsanträge vor, wobei Fristverlängerungen an enge Voraussetzungen geknüpft sind. Einer solchen Begünstigung des Vorhabenträgers entspricht ein Anspruch, von sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen verschont zu bleiben. Wenn wegen einer drohenden Aufhebung des Erörterungstermins eine nachhaltige Verzögerung des Genehmigungsverfahrens zu besorgen ist, ist der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zur Abwehr dieser Verzögerung zulässig. Das Beschleunigungsgebot nimmt der Behörde jedoch nicht die Pflicht und Befugnis, die Gestaltung des Verfahrens im vorgegebenen zeitlichen Rahmen und unter Beachtung sonstiger gesetzlicher Vorgaben eigenständig nach Ermessen zu bestimmen.

Zitierte §§ (Rechtsquellen):

Art. 19 Abs. 4 GG,

§ 10 Abs. 2 VwVfG,

§ 44a VwGO, § 123 Abs. 5 VwGO,

§ 10 Abs. 3 BImSchG, § 10 Abs. 6a BImSchG,

§ 10 Abs. 1 19. BImSchV,

TA Luft,

Gesetzesbegründung zum BImSchG (BT-Drucks. 12/3944, S. 54)

Stichworte:

Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen, Fristen für die Entscheidung über Genehmigungsanträge nach § 10 Abs. 6a BImSchG und Ausnahmevoraussetzungen für Fristverlängerungen, Begünstigung des Vorhabenträgers, Ermessen der Behörde bei der Verfahrensgestaltung, Schornsteinhöhe, Luftverunreinigung, Beurteilungsgebiet

Beschluss

(OVG Münster, 21. Senat)

- Beschluß in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren wegen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, hier: vorläufiger Rechtsschutz -

Der Antragsgegnerin wird untersagt, den auf den 28. August 1995 anberaumten Erörterungstermin in dem Genehmigungsverfahren für die Restmüllverbrennungsanlage aus den Gründen des Erlasses des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft

des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. August 1995 - V B 4-8001.7.40.1 - aufzuheben.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert beträgt 40.000,-- DM.

Der Tenor soll den Beteiligten vorab telefonisch bekannt gegeben werden.

Gründe:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, der bei der gebotenen Auslegung des Begehrens anhand der Begründung und des bisherigen Ablaufs darauf gerichtet ist, eine nachhaltige Verzögerung des Genehmigungsverfahrens abzuwehren, die wegen einer drohenden Aufhebung des Erörterungstermins zu besorgen ist, ist zulässig.

Ihm steht § 44 a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wonach Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen, wenn sie nicht vollstreckt werden können und nicht gegen einen Nichtbeteiligten ergehen, nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können, nicht entgegen. Die Vorschrift ist schon nach ihrem Wortlaut nicht darauf gerichtet, den durch Artikel-19 Abs. 4 Grundgesetz gewährleisteten Rechtsschutz zu begrenzen, sondern geht von der prinzipiellen Möglichkeit des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Sachentscheidung aus, verlagert also nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verfahrenshandlung, soweit ihr nach dem Ergehen der Sachentscheidung noch eine die gerichtliche Kontrolle erfordernde Nachwirkung zukommt. Die Erstreckung der Anwendung dieser Vorschrift auf Fälle, in denen einem Beteiligten über allgemeine Verfahrensgrundsätze hinaus durch Gesetz eine konkrete, klar faßbare rechtliche Begünstigung im Verwaltungsverfahren eingeräumt worden ist, deren Verletzung durch Ergehen der Sachentscheidung weder aufgehoben wird noch sich in ihr - mit der Folge der möglichen Geltendmachung in einem gerichtlichen Verfahren gegen die Sachentscheidung - niederschlägt, würde dazu führen, daß effektiver Rechtsschutz ausbliebe, der Betroffene also allein auf Schadensersatzmöglichkeiten verwiesen wäre. Für eine solche Folge ist eine Rechtfertigung nicht zu finden; insbesondere ist eine Verzögerung und Erschwerung der Sachentscheidung, denen § 44 a VwGO begegnen soll, in Fällen, in denen einem Verfahrensbeteiligten eine Rechtsposition der oben umschriebenen Art ausdrücklich für das Verwaltungsverfahren eingeräumt ist, schwerlich vorstellbar, da die Rechtsposition gerade auf eine ordnungsgemäße Sachentscheidung ausgerichtet ist.

Eine solche Konstellation ist vorliegend gegeben. § 10 Abs. 6 a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sieht Fristen für die Entscheidung über Genehmigungsanträge vor, wobei Fristverlängerungen um jeweils drei Monate an enge Voraussetzungen geknüpft sind. Die strikte Fassung "ist ... innerhalb einer Frist ... zu entscheiden" und das Regelerfordernis, die Gründe für eine Verlängerung der Frist offenzulegen, gehen weit über einen Appell oder eine bloße Regelung zur allgemeinen Ordnung des Verfahrens hinaus. Die Ausnahmevoraussetzungen für Fristverlängerungen lassen mit den Anknüpfungspunkten der Schwierigkeit der Prüfung und der dem Antragsteller zuzurechnenden Gründe keinen Raum für allgemeine verfahrensbezogene Ermessenserwägungen der Behörde im Hinblick auf Förderung und Abschluß des Verfahrens.

Das Gebot der Beschleunigung dient zumindest auch dem Interesse des Vorhabensträgers; das folgt aus der vorgegebenen Interessenlage, und aus dem ausdrücklichen Ansprechen des Antragstellers als dem, demgegenüber eine Fristverlängerung begründet werden soll, und findet eine Bestätigung in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 12/3944 S. 54), in der von einem berechtigten Interesse des Antragstellers an einer zügigen Entscheidung die Rede ist. Der so eingeräumten und aus dem allgemeinen Gebot der Einfachheit und Zweckmäßigkeit der Verfahrensdurchführung, § 10 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz, hervortretenden Begünstigung des Vorhabensträgers entspricht ein Anspruch, von sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen verschont zu bleiben, um so nicht in seinen Dispositionen, in die er freilich die gesetzlich vorgesehenen Verlängerungsgründe einstellen muß, nachhaltig gestört zu werden. Diese Rechtsposition geht in ihrer Wirkung auch über eine Ermöglichung der Klageerhebung ohne abgeschlossenes Verwaltungsverfahren, § 75 VwGO, also über einen Aussagegehalt für die angemessene Frist und den zureichenden Grund der Entscheidungsverzögerung hinaus. Denn die vom Gesetz gewollte relativ kurzfristige behördliche Entscheidung ist auf eine nach Ablauf der Frist erhobene Klage hin im Hauptsacheverfahren faktisch nicht zu gewährleisten, und auch die gleichzeitige Inanspruchnahme vorläufigen Rechtsschutzes begegnet wegen der hier geltenden besonderen Anforderung im Hinblick auf die Effektivität Bedenken. Auf eben die faktische Klärung der Situation für den Vorhabensträger aber ist § 10 Abs. 6 a BImSchG zugeschnitten. Eine Verletzung des Rechts aus § 10 Abs. 6 a BImSchG wirkt sich für den Vorhabensträger durch die zeitliche Verzögerung unmittelbar und unter Umständen nachhaltig sowie in einer Weise aus, die durch die verspätet ergehende Sachentscheidung - auch wenn sie für ihn positiv ausfällt - nicht überholt wird. Eine nachträgliche Korrektur oder Behebung der tatsächlichen Belastung ist nicht möglich - insbesondere ist bei Erteilung der Genehmigung kein Raum für Rechtsbehelfe gegen die Sachentscheidung durch den Vorhabensträger, so daß die Vereitelung des Rechts aus § 10 Abs. 6 a BImSchG bei Anwendung des § 44 a VwGO ohne effektive gerichtliche Kontrolle bliebe - ein Ergebnis, das mit der Hervorhebung und Anerkennung des Interesses an der beschleunigten Klärung der Zulassung eines genehmigungspflichtigen Vorhabens nicht vereinbar ist.

Dem Antrag steht ferner nicht entgegen, daß mit ihm eine sich als endgültig erweisende Regelung erstrebt wird. Dazu ist zunächst darauf zu verweisen, daß die abschließende Wirkung sich auf die Erörterung und damit auf einen Verfahrensschritt beschränkt, der die zügige Entscheidung über die Genehmigung ermöglicht, diese aber nicht vorgibt; die Erörterung selbst oder weitere Prüfungen können durchaus noch zu Erkenntnissen führen, die sich im Ergebnis nachhaltig verzögernd und den Kriterien für eine fehlerfreie Fristverlängerung genügend auswirken. Zum anderen ist die Vorwegnahme der Hauptsache gerechtfertigt, wo Gründe des effektiven Rechtsschutzes sie gebieten, wo also mit hoher Wahrscheinlichkeit gewichtige Nachteile drohen und wirksame Regelungen unterhalb der Schwelle der vollen Befriedigung nicht möglich sind. Das ist vorliegend, wie aus dem Weiteren folgt, der Fall.

Der Antrag ist. auch gemäß § 123 VwGO begründet; Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund sind im Sinne von § 123 Abs. 5 VwGO in Verbindung mit § 920 Zivilprozeßordnung glaubhaft.

Wie oben bereits ausgeführt, gibt § 10 Abs. 6 a BImSchG der Antragstellerin einen Anspruch darauf, daß über ihren Genehmigungsantrag unter Beachtung von Fristvorgaben entschieden

wird. Bei der Bestimmung der Reichweite dieses Rechts im einzelnen ist allerdings zu beachten, daß das Beschleunigungsgebot der Behörde nicht die Pflicht und Befugnis nimmt, die Gestaltung des Verfahrens im vorgegebenen zeitlichen Rahmen und unter Beachtung sonstiger gesetzlicher Vorgaben eigenständig nach Ermessen zu bestimmen. Es kann daher keine Befugnis geben, auf die Abläufe innerhalb des zeitlichen Rahmens Einfluß zu nehmen, etwa auf Fristsetzungen in der Behördenbeteiligung oder auf den Zeitpunkt der Auslegung und der Erörterung. Das Recht beschränkt sich vielmehr darauf, daß Verfahrenshandlungen unterbleiben, die geeignet sind, die Vorgaben des § 10 Abs. 6 a BImSchG in zeitlicher Hinsicht zu mißachten, ohne daß in sachlicher Hinsicht den Anforderungen an Fristverlängerungen genügt ist oder sonst ein tragfähiger Grund vorhanden ist, der, da ein Zwischenstreit über die formellen und materiellen Erfordernisse für die Genehmigungserteilung das Verwaltungsverfahren unangemessen erschweren und verzögern würde, auch schon zu bejahen ist, wenn Verfahrenshandlungen von strittigen Rechtsfragen abhängen.

Die Verwirklichung des der Antragstellerin zustehenden Anspruchs würde bei Unterbleiben der einstweiligen Anordnung vereitelt. Wenn der Erörterungstermin entsprechend dem Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft aufgehoben würde und eine erneute Erörterung erst nach Auslegung der Unterlagen in _ _ _ begänne, träte unter Beachtung der in § 10 Abs. 3 BImSchG für die Auslegung und die Erhebung von Einwendungen vorgegebenen Fristen sowie der Zeiten der Vorbereitung der Auslegung und der Aufarbeitung der Einwendungen für die Erörterung ein Zeitverlust ein, den die Antragstellerin unwidersprochen mit etwa sechs Monaten umreißt., Daß sich dies für die Antragstellerin nicht negativ auswirken könnte, weil etwa Parallel noch weitere Prüfungen vorgenommen werden könnten, die bei plangemäßer Abhaltung der schon angesetzten Erörterung im Anschluß daran vorgenommen werden müßten, ist nicht ersichtlich, insbesondere auch von der Antragsgegnerin nicht geltend gemacht. Es ist daher davon auszugehen, daß sich der Zeitpunkt der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung um die Zeit hinausschiebt, die die nochmalige Auslegung der Unterlagen und die nachfolgende Erörterung erfordern. Die Antragstellerin hat glaubhaft gemacht, daß sie sich in ihren vor allem die Finanzierung betreffenden Dispositionen auf einen kürzeren Zeitraum des Genehmigungsverfahrens eingestellt hat. Diese Dispositionen der Antragstellerin waren und sind zwar in gewisser Weise risikobehaftet, da - von dem Ergebnis des Genehmigungsverfahrens abgesehen - wegen der Verlängerungsmöglichkeiten nach § 10 Abs. 6 a Satz 2 BImSchG ein Fixpunkt für die Genehmigungsentscheidung nicht besteht; das aber rechtfertigt es nicht, aus den Dispositionen resultierende Nachteile auch dann gering zu achten, wenn sich nicht das typische Risiko verwirklicht, sondern andere Gründe hinzutreten.

Ein tragfähiger Grund für die Herbeiführung der gerade vor dem Hintergrund der in § 10 Abs. 6 a Satz 1 BImSchG genannten Fristen von grundsätzlich sieben Monaten und drei Monaten für Verlängerungen beträchtlichen Verzögerung und die daraus folgenden erheblichen wirtschaftlichen Belastungen der Antragstellerin ist nicht ersichtlich, und zwar auch dann nicht, wenn die Anforderungen im Hinblick auf die oben angesprochene begrenzte Reichweite des Rechts aus § 10 Abs. 6 a BImSchG und wegen der abschließenden Befriedigung des Begehrens der Antragstellerin im Hinblick auf die Durchführung des Erörterungstermins niedrig gesetzt werden. Es ist nichts deutlich geworden, was dafür sprechen könnte, zur Gewährleistung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit der zu treffenden Entscheidung über den Genehmigungsantrag der Antragstellerin von dem bisherigen Konzept

des Verfahrensgangs abzuweichen und eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Der im Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft allein in Bezug genommene Aspekt erweist sich als verfehlt. Es bedarf vorliegend keiner abschließenden Festlegung, ob für die Prüfung des Erfordernisses der Auslegung in anderen Gemeinden als der Standortgemeinde, also für die Ermittlung der Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, § 10 Abs. 1 Satz 3 Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV), das Beurteilungsgebiet gemäß der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) ein geeignetes und ausreichendes Kriterium ist. Wird dies - wie im Erlaß geschehen - so gesehen und werden damit Erkenntnisse, die der TA Luft zugrundeliegen, herangezogen, so bedarf es der genauen Beachtung der Vorgaben der TA Luft, da andernfalls deren Aussagegehalt verfälscht wird. Wenn 2.6.2.2 TA Luft die Bestimmung des Beurteilungsgebiets nicht an die tatsächliche Schornsteinhöhe knüpft, sondern an die nach 2.4.3 TA Luft ermittelte, dann entspricht dem, da insbesondere die Emissionsmassenströme in die Ermittlung nach 2.4.3 TA Luft eingehen, eine bestimmte Verteilung von emittierten Schadstoffen, die einerseits als den Anforderungen an die Ableitung grundsätzlich genügend angesehen wird, andererseits aber eine nähere Betrachtung der Immissionssituation in dem nach 2.6.2.2 TA Luft umschriebenen Gebiet erfordert. Übertrifft die tatsächliche Schornsteinhöhe - wie vorliegend - die nach 2.4.3 TA Luft zu ermittelnde, so stellt sich die Verteilung infolge der größeren Verdünnung anders dar und ist deshalb der Bedarf für eine nähere Betrachtung des in Anwendung der Vorgaben aus 2.6.2.2 TA Luft entsprechend erweiterten Gebietes nicht mit den Grundannahmen, auf denen das System der TA Luft beruht, zu begründen. Der Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, der ausweislich seines Wortlautes ausschließlich an das Beurteilungsgebiet der TA Luft anknüpft und eine Karte einbezieht, nach der allein bei Bestimmung des Beurteilungsgebiets anhand der tatsächlichen Schornsteinhöhe das Gebiet von _ _ _ erreicht wird, gibt danach eine sachlich unhaltbare Begründung für voraussichtliche Auswirkungen als das Kriterium für das Erfordernis, die Unterlagen gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 9. BImSchV in _ _ _ auszulegen. Daß bei einer Betrachtung der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Satz 3 9. BImSchV, die nicht vom Beurteilungsgebiet der TA Luft ausgeht, das Gebiet von _ _ _ betroffen wird, ist nicht festzustellen. Die Antragstellerin und die Antragsgegnerin sind im bisherigen Verfahren ersichtlich übereinstimmend davon ausgegangen, daß bei Feststellung einer Zusatzbelastung von unter 1 vom Hundert der Immissionswerte der TA Luft bzw. sonstiger Wirkungs- und Risikoschwellen keine Auswirkungen im Sinne des Auslegungserfordernisses gegeben sind. Das begegnet im Ansatz keinen durchgreifenden Bedenken, da in diesem Bereich der Übergang von konkret zurechenbaren Beiträgen zur Luftverunreinigung zur allgemeinen Fernwirkung liegt, wie auch 2.6.2.2 TA Luft zum Ausdruck bringt. Daß in tatsächlicher Hinsicht insofern ein Mangel mit der Folge unterlaufen sein könnte, daß es doch im Stadtgebiet von _ _ _ zu relevanten Emissionen kommt, ist nicht dargetan, noch besteht konkreter Anlaß, dem im vorliegenden, eilbedürftigen Verfahren weiter nachzugehen. Sollte hier ein Mangel vorliegen, der sich später zu Lasten der Antragstellerin auswirkt, so ist das im übrigen ihrem Risikobereich zuzurechnen.

Nach alledem bedarf die Antragstellerin zur Wahrung ihres Rechts der einstweiligen Anordnung. Als Mittel der Abhilfe kommt allein in Betracht, der Antragsgegnerin zu untersagen, den Erörterungstermin aus dem einzig in Rede stehenden Grund aufzuheben. Angesichts der im übrigen gegebenen Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse der Antragsgegnerin und sich möglicherweise ergebender weiterer Erkenntnisse oder

Entwicklungen kommt eine weitergehende Maßnahme, wie eine Verpflichtung zur (vollen) Durchführung des Erörterungstermins, nicht in Betracht. Da dergleichen nach dem Gesamtvorbringen der Antragstellerin auch nicht gewollt ist, erübrigt sich eine teilweise Antragsablehnung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Streitwert ist gemäß §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz nach Ermessen bestimmt, wobei der wirtschaftliche Bezug als durch das auf den Verfahrensgang bezogene Begehren überlagert angesehen wird, der dem Satz 2 der Vorschrift zu entnehmende Auffangwert jedoch der wesentlichen Erhöhung bedarf.