

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 139

**Anerkannte
Naturschutzverbände als
,Anwälte der Natur‘**

**Rechtliche Stellung,
Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen**

Von

**Jan Ziekow
und Thorsten Siegel**



Duncker & Humblot · Berlin

JAN ZIEKOW / THORSTEN SIEGEL

**Anerkannte Naturschutzverbände
als ‚Anwälte der Natur‘**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 139

Anerkannte Naturschutzverbände als ,Anwälte der Natur‘

Rechtliche Stellung,
Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen

Von

Jan Ziekow
und Thorsten Siegel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ziekow, Jan:

Anerkannte Naturschutzverbände als „Anwälte der Natur“ :
rechtliche Stellung, Verfahrensbeteiligung und Fehlerfolgen /
von Jan Ziekow; Thorsten Siegel. – Berlin :

Duncker und Humblot, 2000

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 139)

ISBN 3-428-10399-8

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-10399-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die vorliegende Studie ist im Rahmen des am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführten Projekts „Die Verfahrensbeteiligung von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange“ entstanden. Die mit der Stellung der anerkannten Naturschutzverbände verbundenen Fragen erwiesen sich als Sonderproblem, dessen Umfang eine Verselbständigung nahelegte. Dabei konnte insbesondere zu dem Bereich der Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch die Naturschutzverbände auf Vorüberlegungen zurückgegriffen werden, die der Verfasser *Ziekow* in mehreren Vorträgen entwickelt hatte. Die zuweilen dunklen Wege der Rechtsprechung zur Lösung der auftretenden Probleme machten deutlich, daß das Thema an vielen Stellen ein Prüfstein für die Verwaltungsrechtsdogmatik par excellence ist.

Es ist allerdings wenig prophetische Gabe erforderlich, um festzustellen, daß die Studie nur eine Zwischenbilanz zieht. Die bundesrechtliche Einführung der Verbandsklage steht derzeit (wieder einmal) auf der politischen Agenda. Entsprechende Überlegungen werden verstärkt durch den von der Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen ausgehenden Implementationsdruck. Welche Rechtsänderungen hierzu notwendig werden, läßt sich nur vor der Folie der vorhandenen Verbandsklagemöglichkeiten ermitteln. Diese Untersuchung soll dazu einen Beitrag leisten.

Die Verfasser danken Frau *Erika Kögel*, Sekretärin am Lehrstuhl *Ziekow*, für die gewohnt souveräne Formatierung des Bandes.

Speyer, im August 2000

Jan Ziekow
Thorsten Siegel

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Das Naturschutzrecht im Zusammenhang des Umweltrechts	13
I. Naturschutz in der Rechtsordnung	13
1. Begriffliche Annäherung	13
2. Rechtsquellen	15
a) Nationales Recht	15
aa) Das Bundesnaturschutzgesetz	15
bb) Die Naturschutzgesetze der Länder	16
cc) Flankierende Regelungen	18
b) Supranationales Recht	19
c) Internationales Recht	20
3. Regelungsansätze	21
a) Der mediale Umweltschutz	21
b) Der kausale Umweltschutz	22
c) Der vitale Umweltschutz	22
d) Der integrale Umweltschutz	23
II. Staatsziel Umweltschutz	23
1. Die Schutzgüter des Art. 20a GG	24
2. Rechtliche Einordnung	25
a) Rechtsnatur: Staatsziel	25
b) Verhältnis zu anderen Verfassungsprinzipien	26
c) Verhältnis zu den Grundrechten	26
3. Adressaten	27

a) Bindung der Legislative	27
b) Bindung der Exekutive	28
c) Bindung der Judikative	28
III. Die Geltendmachung der Naturschutzbelange	29
1. Die Naturschutzbehörden	29
2. Unterstützende Fachstellen und ehrenamtliche Helfer	30
3. Der Vollzug des Naturschutzrechts durch andere als Naturschutzbehörden	31
4. Das Vollzugsdefizit im Bereich des Naturschutzrechts	32

Zweites Kapitel

Naturschutzverbände 35

I. Das Konzept einer Verbandsbeteiligung	35
II. Die Anerkennung	37
1. Das Anerkennungsverfahren	38
a) Zuständigkeit	38
b) Verfahren	39
2. Die materiellen Anerkennungsvoraussetzungen	39
a) § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BNatSchG	40
b) § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BNatSchG	42
c) § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 BNatSchG	42
d) § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 BNatSchG	43
e) § 29 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 BNatSchG	43
3. Der Anspruch auf Anerkennung und dessen Durchsetzung	44

Drittes Kapitel

Verfahrensbeteiligung 47

I. Die Beteiligungsfälle	47
--------------------------------	----

1. Die einschlägigen Beteiligungsfälle	47
a) Die Auflistung in § 29 Abs. 1 S. 1 BNatSchG	47
aa) Die Fälle des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG	47
bb) Die Fälle des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BNatSchG	49
cc) Die Fälle des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BNatSchG	51
dd) Die Fälle des § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BNatSchG	52
ee) Sonderfall: Die Plangenehmigung	54
b) Analoge Anwendung?	56
c) Weitere Fälle nach Landesrecht	57
d) Die freiwillige Beteiligung in den nicht normierten Fällen	59
e) Die Einschränkungen nach § 29 Abs. 1 S. 2 BnatSchG	59
f) Der Verzicht auf Mitwirkung	59
g) Vorschlagsrechte	60
2. Art und Struktur der in § 29 BNatSchG normierten Beteiligungsfälle	60
a) Strukturelle Gemeinsamkeiten	60
b) Strukturelle Unterschiede	61
II. Rechtliche Stellung	61
1. Betroffenenstatus?	61
a) Der Regelfall	61
b) Sonderfall: Sperreigentum	63
2. Einwendungsberechtigter?	65
a) Betroffeneneneinwendungen	65
b) Jedermann-Einwendungen	66
3. Beteiligter i.S.d. § 13 VwVfG?	66
4. Träger öffentlicher Belange?	68
5. Verwaltungshelfer?	69
III. Die Ausgestaltung der Beteiligung	69
1. Rechtliche Grundlagen	69
2. Die Beteiligung durch die zuständige Behörde	70

3. Der Kreis der zu beteiligenden Naturschutzverbände	71
4. Die Art der Beteiligung	71
a) Typus: Anhörung	71
aa) Zuordnung zum Grundtypus der Mitwirkung	71
bb) Abgrenzung zu anderen Mitwirkungstypen: Form der Anhörung	72
cc) Anspruch auf gesonderte Unterrichtung	73
b) Umfang der Information	73
c) Anspruch auf Übersendung der Unterlagen?	74
d) Inhalt des Äußerungsrechts	75
e) Formelle Bescheidspflicht nach Abschluß des Verfahrens?	75
5. Der Zeitpunkt der Beteiligung	76
a) Die rechtzeitige „förmliche“ Beteiligung	76
b) Die zusätzliche Beteiligung in der Einleitungsphase	77
6. Äußerungsfristen	77
a) Gesetzliche Regelungen	77
b) Die verschiedenen Fristenmodelle	78
c) Die Fristbemessung im konkreten Einzelfall	78
7. Präklusion?	79
a) Anwendbarkeit der allgemeinen Präklusionsnormen?	79
aa) Die Vorschriften zur Behördenpräklusion	79
bb) Die Vorschriften zur Betroffenenpräklusion	80
cc) Die Vorschriften zur Jedermann-Präklusion	81
dd) Analoge Anwendung der Vorschriften zur Behörden- oder Betroffenenpräklusion?	81
b) Spezielle Präklusionsregeln für Naturschutzverbände	82
8. Die Beteiligung an Änderungsentscheidungen	83
a) § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 3 BnatSchG	83
b) § 29 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BnatSchG	84
9. Die Beteiligung an Aufhebungsentscheidungen	85
a) Die Rechtssatzfälle	85

Inhaltsverzeichnis	11
b) Die Verwaltungsaktsfälle	86
IV. Fehler und Fehlerfolgen	86
1. Fehler	86
a) Die unterbliebene und die unzureichende Beteiligung	86
b) Das Umgehungsverbot	87
aa) Die Ersetzung einer Planfeststellung durch eine Plange- nehmung	87
bb) Das Umgehungsverbot als allgemeiner Rechtsgedanke	88
2. Fehlerfolgen	89
a) Die Rechtssatzfälle	89
b) Die Verwaltungsaktsfälle	90

Viertes Kapitel

Gerichtliche Durchsetzbarkeit	95
I. § 29 Abs. 1 BNatSchG als subjektives Recht	95
1. Aufzeigung von Friktionen	96
2. Zulassung durch den Gesetzgeber	100
3. Keine Subjektivierung des (materiellen) Belangs	100
4. Die Klage-/Antragsbefugnis im Falle eines Verstoßes gegen das Umgehungsverbot	101
a) Hinterfragung der herrschenden Ansicht	102
b) Einschränkungen nach dem Schutzzweck des § 29 Abs. 1 BNatSchG	104
II. Die Partizipationserzwingungsklage	105
1. Die statthafte Klageart	105
2. Die Klagebefugnis	106
3. Die Problematik des § 44a VwGO	106
III. Angriff auf die Sachentscheidung?	108
1. Darstellung der herrschenden Ansicht	108

2. Überprüfung dieser Ansicht	110
a) Abgrenzung zur Verbandsklage	110
b) Heranziehung eines „effet utile“?	112
c) Das Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände als absolutes Verfahrensrecht?	114
3. Das Problem der Normenkontrolle in den Rechtssatzfällen	117
4. Fazit	118
IV. Klage auf Unterlassung von Vollzugsmaßnahmen?	119
Literaturverzeichnis	121

Erstes Kapitel

Das Naturschutzrecht im Zusammenhang des Umweltrechts

I. Naturschutz in der Rechtsordnung

1. Begriffliche Annäherung

Das Naturschutzrecht wird oftmals definiert als die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen, die dem Naturschutz zu dienen bestimmt sind¹. Hierdurch werden nicht nur solche Vorschriften erfaßt, die unmittelbar und ausdrücklich den Schutz der Natur bezwecken (sogenanntes Naturschutzrecht im engeren, nämlich formellen Sinne²), sondern ebenso solche Normen, die lediglich mittelbar jenen Zweck verfolgen (sogenanntes Naturschutzrecht im weiteren, nämlich materiellen Sinne³). Zumindest in Teilbereichen sind auch das Forstrecht, das Jagd- und Fischereirecht sowie das Agrarrecht dem Naturschutzrecht im weiteren Sinne zugehörig⁴. Da diese Bereiche aber nicht naturschutzspezifisch ausgerichtet sind, können sie im Einzelfall nicht unerheblich mit den Zielen des Naturschutzes in Konflikt treten: Abgesehen von den nach wie vor sehr umstrittenen Landwirtschaftsklauseln⁵ sei bereits an dieser Stelle auf die Diskussion hingewiesen, ob Jagd- und Fischereiverbände als Naturschutzverbände nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes – BNatSchG⁶ – anerkannt werden können (s.u. S. 41). Schließlich können noch das Pflanzen- und das Tierschutz-

¹ So etwa *Werner Hoppe / Martin Beckmann / Petra Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 14 Rn. 12.

² Für eine solche Beschränkung aber *Albert Lorz*, Naturschutzrecht, 1985, Vorbermerkung Anm. 1b.

³ So auch *Hoppe / Beckmann / Kauch* (Anm. 1) § 14 Rn. 13. In diese Richtung tendierend auch *Michael Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, § 11 Rn. 4, indem er die lediglich materiell-rechtlichen Naturschutzvorschriften zwar den einschlägigen Rechtsgrundlagen zuordnet, jedoch ausdrücklich als „nicht naturschutzspezifisch“ deklariert. Ähnlich *Reiner Schmidt*, Einführung in das Umweltrecht, 5. Aufl. 1999, § 6 Rn. 1.

⁴ So auch *Kloepfer* (Anm. 3) § 11 Rn. 4.

⁵ Hierzu etwa *Kloepfer* (Anm. 3) § 11 Rn. 12 ff.

⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) i.d.F. der Bek. v. 21.9.1998 (BGBl. I S. 2994).

recht als Naturschutzrecht angesehen werden⁷, wengleich der Regelungsschwerpunkt dieser beiden Rechtsgebiete bei den Kulturpflanzen – in Abgrenzung zu wildlebenden Pflanzen⁸ – bzw. den domestizierten Tieren – ebenfalls in Abgrenzung zu den wildlebenden⁹ – liegt.

Über diese Abgrenzungsschwierigkeiten hinaus birgt die eingangs genannte Definition nur wenig Erklärungsgehalt und gibt zu Mißverständnissen Anlaß: Zum einen könnte sie dazu verleiten, bestimmte Handlungsobjekte auszuschließen. Anerkanntermaßen soll das Naturschutzrecht neben der Natur¹⁰ auch die Landschaft¹¹ als solche erfassen. Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten sollte daher die Landschaft als Handlungsobjekt ausdrücklich miteinbezogen werden¹². In diesem Sinne umschließen die Begriffe Natur und Landschaft Pflanzen und Tiere wildlebender Art, ihre Lebensgemeinschaften und natürlichen Lebensgrundlagen, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Landschaften und Landschaftsteilen im Hinblick auf ihre natürlichen Bedingungen sowie die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes¹³. Zum anderen könnte der Wortbestandteil „Schutz“ eine Beschränkung des Naturschutzrechts auf die Erhaltung und Bewahrung des vorhandenen Zustandes indizieren. Das Natur-

⁷ So auch *Hoppe / Beckmann / Kauch* (Anm. 1) § 14 Rn. 18.

⁸ Vgl. hierzu das Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG) i.d.F. der Bek. v. 14.5.1998 (BGBl. I S. 971, ber. S. 1527 und 3512). Bereits der Titel des Gesetzes deutet auf die dargelegte Beschränkung auf Kulturpflanzen hin. Andererseits sind die wildlebenden Pflanzen vom Schutzzweck dieses Gesetzes aber nicht vollständig ausgenommen, vgl. *Kloepfer* (Anm. 3) § 17 Rn. 119 („... in erster Linie nur Schutz der Nutzpflanzen...“) und *Albert Lorz*, Pflanzenschutzgesetz, 1989, Anm. 7 vor § 1 PflSchG.

⁹ Vgl. hierzu das Tierschutzgesetz i.d.F. der Bek. v. 25.5.1998 (BGBl. I S. 1105, ber. S. 1818). *Albert Lorz*, Tierschutzgesetz, 4. Aufl. 1992, § 1 Rn. 11 betont allerdings zu Recht, daß vom Grundsatz des § 1 TierSchG her alle Tiere, also auch die wildlebenden, erfaßt werden; die in §§ 2 ff. TierSchG nachfolgenden Verbote bzw. Pflichten, insbesondere zur Tierhaltung, zielen aber überwiegend auf domestizierte Tiere ab.

¹⁰ Zum Begriff der Natur vgl. *Aloys Bernatzky / Otto Böhm*, in: Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, 2000, Band 1, § 1 BNatSchG Rn. 2 und *Hans Walter Louis / Annegret Engelke*, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl. 2000, 1. Teil, § 1 Rn. 4.

¹¹ Zum Begriff der Landschaft vgl. *Bernatzky / Böhm* (Anm. 10) § 1 Rn. 3 und *Louis / Engelke* (Anm. 10) § 1 Rn. 4.

¹² Anknüpfend an diese beiden Handlungsobjekte werden die Aufgabengebiete des Naturschutzes und der Landschaftspflege teilweise zusammengefaßt zu demjenigen der „Landespflege“, so etwa *Hoppe / Beckman / Kauch* (Anm. 1) § 14 Rn. 6; *Hans Walter Louis / Annegret Engelke*, Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz, 1997, § 1 Rn. 1; kritisch hierzu *Karl-Günther Kolodziejczok*, in: *Kolodziejczok / Recken / Apfelbacher / Iven*, Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, 2000, § 1 BNatSchG Rn. 2. In jedem Fall aber werden durch die ausdrückliche Benennung der beiden Handlungsobjekte etwaige Abgrenzungsschwierigkeiten vermieden, so zu Recht *Kolodziejczok* a.a.O.

¹³ So auch *Bernd Bender / Reinhard Sparwasser / Rüdiger Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl. 1995, Teil 3 Rn. 12.

schutzrecht erteilt jedoch einen dreifachen Handlungsauftrag, nämlich Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft. Ohne daß eine detailgenaue Abgrenzung dieser drei Handlungsformen voneinander möglich und notwendig wäre¹⁴, kann jedenfalls konstatiert werden, daß die beiden letzteren Aufträge einen regenerierenden und kreativen Naturschutz im Auge haben¹⁵ und damit erheblich über den „Schutz“ mit seiner Beschränkung auf die Verwirklichung von Erhaltungszielen hinausgehen¹⁶.

Zusammenfassend kann daher das Naturschutzrecht definiert werden als die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen, die – unmittelbar oder mittelbar – dazu bestimmt sind, Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln.

2. Rechtsquellen

Neben der bereits konstatierten Komplexität der Regelungsgegenstände zeichnet sich das Naturschutzrecht durch eine Komplexität der Rechtsgrundlagen aus. Auf nationaler Ebene ist dies vornehmlich darauf zurückzuführen, daß die Regelungen des Naturschutzrechts häufig in die einzelnen Fachbereiche hineinwirken (u. a.)¹⁷. Daneben gewinnt das Recht der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung (u. b), und auch das Völkerrecht spielt eine wichtige Rolle (u. c).

a) Nationales Recht

aa) Das Bundesnaturschutzgesetz

Die Einteilung des nationalen Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird geprägt durch den Kompetenztitel des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG¹⁸, welcher dem Bund insoweit eine Rahmenkompetenz zuweist¹⁹. Auf

¹⁴ *Erich Gassner*, in: Gassner / Bendomir-Kahlo / Schmidt-Räntsch, Bundesnaturschutzgesetz, 1996, § 1 Rn. 13.

¹⁵ *Kloepfer* (Anm. 3) § 11 Rn. 10.

¹⁶ Zu den Handlungsformen im einzelnen vgl. *Gassner* (Anm. 14) § 1 Rn. 7 ff. und *Louis / Engelke* (Anm. 10) § 1 Rn. 6 ff.

¹⁷ *Gassner* (Anm. 14) § 1 Rn. 5 spricht daher zu Recht von einer Querschnittsaufgabe.

¹⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geänd. durch Gesetz v. 16.7.1998 (BGBl. I S. 1822).

¹⁹ Daneben spielen auch andere Kompetenztitel eine – wenn auch untergeordnete – Rolle, so insbesondere Art. 73 Nr. 5 und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 11 GG, vgl. *Kloepfer* (Anm. 3) § 11 Rn. 3.