



Zum Mitwirkungsrecht anerkannter Naturschutzverbände bei der Vorbereitung von behördlichen Entscheidungen in Sachsen-Anhalt

Matthias Jentzsch

1 Einleitung

Mit der Verbandsbeteiligung weist das bundesdeutsche Naturschutzrecht eine besondere Partizipationsform auf, die sich in anderen Teilgebieten des deutschen Umweltrechts in dieser Form nicht findet. So bleibt z.B. im Immissions- oder Gewässerschutz die Rechtsverfolgung der Initiative des Einzelnen überlassen, sofern dieser in seinen subjektiven Rechten betroffen ist. Nehmen behördliche Entscheidungen jedoch Einfluss auf Belange der Natur, kann diese sich selbst nicht artikulieren. Die Betroffenheit einzelner Bürger z.B. als Abwehrrecht kraft Grundeigentums ist hingegen nur in seltenen Ausnahmefällen, mit ausschließlichem Verweis auf die Verletzung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege gar nicht, gegeben (GASSNER 1996, HARINGS 1997). Daher räumt der Gesetzgeber bestimmten Umweltverbänden eine kollektive Interessenvertretung ein, die eventuellen behördlichen Vollzugsdefiziten entgegenwirken soll und berücksichtigt zudem, dass der in diesen Vereinen verankerte Fachverstand umfassend in die behördliche Entscheidung einfließen kann (GASSNER 1996, JÄNICKE et al. 1999, KUNIG 1996, im Einzelnen siehe BALLEIS 1996).

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) legte mit § 29 einen für alle Bundesländer verbindlichen Rahmen für die Verbandsbeteiligung fest. Dieser beinhaltet neben Kriterien der Anerkennung auch Rechte und Pflichten bei der Mitwirkung an behördlichen Entscheidungen. Den Bundesländern steht es frei, den Verbänden weitere, über diesen „Mindeststandard“ (LOUIS 1994a) hinaus gehende Mitwirkungsrechte und zudem auch Klagemöglichkeiten einzuräumen. Die Mehrheit der Landesnaturschutzgesetze sieht mittlerwei-

le entsprechende Regelungen vor (BALLEIS 1996). Beispiele hierfür sind Mecklenburg-Vorpommern (WILRICH 2000) oder auch Sachsen-Anhalt, wo mit der Gesetzesnovelle vom 27. Januar 1998 eine deutliche Ausdehnung der Mitwirkungsrechte für anerkannte Naturschutzverbände verabschiedet wurde.

2 Anerkannte Naturschutzverbände

In Sachsen-Anhalt wurden durch die oberste Naturschutzbehörde mittlerweile acht Naturschutzverbände gemäß § 29 BNatSchG anerkannt (zur Anerkennung von Naturschutzverbänden siehe auch LOUIS 1994b). Im Einzelnen sind dies

- der Bund für Natur und Umwelt e.V. (BNU),
- der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND),
- die Grüne Liga e.V.,
- der Landesheimatbund Sachsen-Anhalt e.V.,
- der Landesjagdverband Sachsen-Anhalt e.V.,
- der Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU),
- die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e.V. (SDW),
- der Touristenverein „Die Naturfreunde“ Verband für Umweltschutz, Tourismus und Kultur Landesverband Sachsen-Anhalt e.V.

3 Beteiligungsbefugnisse an behördlichen Entscheidungen

Gemäß § 51a Abs. 1 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA) sind diese Verbände, soweit sie in ihren satzungsgemäßen Aufgaben berührt sind, u.a. bei der Vorbereitung von Verordnungen, in Raumordnungsverfahren, Plan-

feststellungsverfahren, aber auch bei Befreiungen nach § 44 NatSchG LSA oder vor Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 30 Abs. 5 NatSchG LSA zu beteiligen.

Die Beteiligung bei der Vorbereitung von Verordnungen, welche die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege wesentlich berühren, umfasst u.a. Verfahren zu Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, Naturparks, aber auch die Ausweisung von Schongebieten gemäß § 31 Abs. 2 NatSchG LSA, sofern diese als Verordnung in Kraft treten sollen. Allerdings sieht der Gesetzgeber nach dem Wortlaut des § 51a Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA über das Rahmengesetz (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) hinaus keine Einschränkung auf untergesetzliche Regelungen vor, die ausschließlich auf der Grundlage des NatSchG LSA ergehen.

Deutlich anders ist dies im § 57 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA bezüglich der Ordnungswidrigkeiten geregelt. Demnach handelt u.a. ordnungswidrig, wer einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Verordnung zuwiderhandelt. Daraus lässt sich im Rahmen der Verbandsbeteiligung der Wille der Legislative in Sachsen-Anhalt ableiten, dass die anerkannten Verbände z.B. auch bei der Vorbereitung von Verordnungen über Naturwaldzellen (§ 19 Abs. 2 Landeswaldgesetz), Fischschonbezirken (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 Landesfischereigesetz) oder Wasserschutzgebieten (§ 48 Abs. 2 Landeswassergesetz) nach Vorgaben des § 51a NatSchG LSA beteiligt werden sollen. Voraussetzungen sind in jedem Fall die Berührung satzungsgemäßer Verbandsaufgaben sowie der Belange von Natur und Landschaft durch die jeweilige Verordnung. Dass die Belange von Natur und Landschaft bei den genannten Schutzgebieten tatsächlich wesentlich berührt werden, ergibt sich aus dem Schutzzweck. Jedenfalls sind mit diesen Schutzkategorien primär bestimmte Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege erreichbar (z.B. Schutz eines Laichgebietes der vom Aussterben bedrohten Barbe durch die „Verordnung des Regierungspräsidiums Magdeburg über den Laichschonbezirk Helme bei Bennungen“, 1998). In den genannten Fällen geht das NatSchG LSA also über das BNatSchG hinaus (vgl. LOUIS 1994a). Baumschutzsatzungen, die gemäß § 23 NatSchG LSA von Kommunen im eigenen Wirkungskreis er-

lassen werden, unterfallen ebenfalls dem Mitwirkungsrecht der Verbände. Zwar ist dies in § 51a Abs. 1 NatSchG LSA nicht explizit aufgeführt, jedoch wird dort nur die weitere Verbandsmitwirkung über den § 29 Abs. 1 BNatSchG hinaus geregelt. Das Bundesgesetz hingegen bezieht sich bereits ausdrücklich auf alle untergesetzlichen Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden und umfasst damit in Sachsen-Anhalt auch die Baumschutzsatzungen.

4 Der Ablauf der Verbandsbeteiligung

Das Prozedere ist insbesondere durch den § 51a Abs. 2 und Abs. 3 NatSchG LSA geregelt. Dabei muss beachtet werden, dass der Ablauf hinsichtlich der Einhaltung von Fristen nicht mit den Verfahrens- und Formvorschriften nach § 26 NatSchG LSA kongruent ist. Während die öffentlichen Auslegungen von Verordnungsentwürfen in den betroffenen Gemeinden mindestens einen Monat lang zu erfolgen hat und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) in etwa im gleichen Zeitrahmen ablaufen kann, sieht das NatSchG LSA bezüglich der Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände eine zweistufige und insgesamt längere Fristsetzung vor.

Zunächst erfolgt gemäß § 51a Abs. 2 NatSchG LSA eine Information über das Vorhaben, z.B. die Erstellung einer Naturschutzgebietsverordnung. Die Mitteilung hat möglichst frühzeitig und in schriftlicher Form zu ergehen (§ 51a Abs. 3 Satz 1). Dazu gehört der Hinweis, dass die weitere Verfahrensbeteiligung eine Willensäußerung durch den Verband binnen vier Wochen nach Zugang der Information voraussetzt. Erklärt der Verband seine Absicht, weiterhin mitzuwirken, erhält er alle erforderlichen Unterlagen. Mit deren Hilfe muss er in die Lage versetzt werden, die Tragweite der behördlichen Einflussnahme auf Natur und Landschaft einschätzen zu können. Die Behörde prüft und entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, welche Unterlagen dazu tatsächlich notwendig sind.

Nunmehr ist dem Verband die Möglichkeit eingeräumt, gemäß § 51a Abs. 3 seine eigentliche Stellungnahme zum Vorhaben abzugeben. Nach

Satz 2 ist ihm hierfür mindestens einen Monat Zeit zu gewähren. Die Frist verkürzt sich auf mindestens zwei Wochen, wenn andere gesetzliche Regelungen die Verfahrensdauer auf weniger als zwei Monate begrenzen. Eventuelle Ausweitungen oder Einschränkungen dieser Regelungen durch andere Rechtsvorschriften finden sich im § 51a Abs. 4 und Abs. 5 NatSchG LSA.

5 Möglichkeiten der Verkürzung der Verbandsbeteiligung

Es wird deutlich, dass die aufgrund des § 51a Abs. 2 und Abs. 3 einzuhaltenden Fristen die Dauer des Verfahrensablaufes maßgeblich bestimmen. Unter Ausschöpfung aller Zeiträume und Einbeziehung der Postwege läuft die Beteiligung über mehr als zwei Monate und damit doppelt so lange wie die Einbeziehung der Träger öffentlicher Belange (TÖB). In der Regel sollen die Verfahren aber schnell zum Abschluss gebracht werden.

Die Verbandsbeteiligung ist dann zu Ende, wenn jeder der anerkannten Vereine im Rahmen der Frist des § 51a Abs. 2 NatSchG LSA

- a) nicht seinen Willen erklärt, eine Stellungnahme abgeben zu wollen oder
- b) bereits eine abschließende Stellungnahme abgibt

oder nach erfolgter Erklärung gemäß § 51a Abs. 2 NatSchG LSA und innerhalb der Frist des § 51a Abs. 3 NatSchG LSA

- a) seine Stellungnahme abgibt oder
- b) trotz gegenteiliger Erklärung keine Stellungnahme einreicht.

Zunächst verlangt das Gesetz, dass die Verbandsbenachrichtigung möglichst frühzeitig zu erfolgen hat, so dass zumindest Verzögerungen vermieden werden. Günstig wäre es zudem, wenn so schnell als möglich eine abschließende Stellungnahme des Verbandes bei der Behörde eingeht. Die Einbeziehung der Verbände schon vor der TÖB-Beteiligung einzuleiten und so ein gemeinsames Ende der Fristen zu erreichen, ist zumindest für Einheitsbehörden wie Regierungspräsidien oder Landkreise problematisch. Eine solche Vorgehensweise würde bedeuten, dass z.B. die Naturschutzbehörde eines Landkreises mit dem Entwurf einer Landschaftsschutzgebietsverordnung

ohne erfolgte Abstimmung mit anderen Ämtern des Hauses nach außen geht. Nichtsdestotrotz kann die Behördenleitung durchaus Entsprechendes festlegen. Gibt es aber dann im Rahmen weiterer hausinterner Abstimmungen maßgebliche Änderungen am Verordnungsentwurf, muss die Verbandsbeteiligung mit den bekannten Fristen erneut eingeleitet werden.

Die praktischen Erfahrungen im Regierungspräsidium Halle haben gezeigt, dass unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften Verkürzungen der Beteiligungsverfahren durchaus möglich sind, zum Beispiel durch

- die Übergabe der vollständigen Antragsunterlagen bereits mit der Information nach § 51a Abs. 2 NatSchG LSA,
- die Bitte, auf die vorherige Ankündigung gemäß § 51a Abs. 2 NatSchG LSA zu verzichten und gleich eine abschließende Stellungnahme zu erarbeiten, dieses aber entsprechend zu vermerken oder
- die allgemeine Bitte an die Naturschutzverbände um kurzfristige Bearbeitung.

Vorgeschlagenen Fristverkürzungen nachzukommen, kann bei den Verbänden aber nicht eingefordert werden, sondern steht ihnen frei. Einschränkend sei zudem darauf hingewiesen, dass auch die personellen Kapazitäten bei den sich zu meist aus ehrenamtlichen Mitarbeitern rekrutierenden Vereinen rasch an Grenzen geraten und solche Bitten seitens der Behörde daher nicht zur Regel werden können.

6 Zur Pflicht der Verbandsbeteiligung bei einstweiligen Sicherstellungen von Schutzgebieten

Einstweilige Sicherstellungen von Schutzgebieten gemäß § 25 NatSchG LSA ergehen als Verordnungen und unterfallen somit ebenfalls den Mitwirkungsrechten der anerkannten Naturschutzverbände (§ 51a Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA). Das Gesetz grenzt aber diese Rechte bezüglich der Fristsetzungen in keiner Weise ein. Dies überrascht, denn gerade das Instrumentarium der einstweiligen Sicherstellung soll ja in Fällen, bei denen für Natur und Landschaft Gefahr im Verzuge ist, rasch anwendbar sein und sich nicht u.U. über mehr als zwei Monate hinziehen. Hier wäre da-

her bei einer Novelle des NatSchG LSA eine den Zielen des § 25 NatSchG LSA entsprechende Anpassung angezeigt.

7 Information über das Ergebnis des Behördenhandelns

Nach Verfahrensabschluss ist der beteiligte Verband über den Inhalt der behördlichen Entscheidung und über die wesentlichen Gründe, auf der sie beruht, schriftlich zu unterrichten. Voraussetzung ist, dass zuvor eine Beteiligung am Verfahren erfolgte (§ 51a Abs. 3 Satz 4 NatSchG LSA). Fristen sieht das NatSchG LSA nicht vor.

Die Rechtsprechung weist die Tendenz auf, den Willen der Legislative auch durchzusetzen und so die effektive Wahrnehmung des Beteiligungsrechts der anerkannten Verbände zu sichern (HARINGS 1997). Eine versäumte oder stark verzögerte Information über die Behördenentscheidung behindert dagegen die gemäß § 52 NatSchG LSA eingeräumte Möglichkeit, z.B. gegen einen Verwaltungsakt Rechtsmittel einlegen zu können, was letzten Endes die Rechtssicherheit des Bescheides hinauszögert. Maßgeblich ist die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), worauf auch § 52 Abs. 1 NatSchG LSA verweist. Die damit einhergehenden Fristen sind jedoch nicht in jedem Falle eindeutig.

Die dem Naturschutzverband eingeräumten Rechtsmittel sind mit dem sogenannten „Drittwiderrspruch“ im Baurecht vergleichbar (z.B. Eingriffe in die Rechte des Nachbarn, „Nachbarwiderrspruch“). Adressat des Verwaltungsaktes und Widerspruchsführer sind nicht identisch, der Verwaltungsakt kann begünstigend und belastend zugleich sein. Im Baurecht haben sich in der Folge von Rechtsprechungen (siehe z.B. POSTIER 1997) ebenfalls auf der Grundlage der VwGO Fristen manifestiert, die im Naturschutzrecht adäquat greifen dürften.

Wird dem Nachbarn mit der Kenntniserlangung nicht eine Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt, beläuft sich die Frist für Rechtsmittel auf ein Jahr (§ 58 Abs. 2 VwGO) und ist unter Umständen noch erweiterbar (POSTIER 1997). Mittlerweile gibt es anerkannte Auslegungen, unter welchen Bedingungen die Frist für Drittwiderrsprüche verwirkt ist. Wichtige Prinzipien sind hier der Grund-

satz von Treu und Glauben, z.B. wenn der vom Verwaltungsakt Begünstigte unter besonderen Umständen darauf vertrauen kann, dass sein Nachbar keinen Widerspruch mehr einlegen wird (Vertrauensgrundlage), bereits darauf vertraut hat (Vertrauenstatbestand) oder der Betroffene die Rechtslage längst hätte erkennen müssen. Hinzu kommt ein nachbarschaftliches Gemeinschaftsverhältnis, welches eine besondere Rücksichtnahme der nachbarlich Verbundenen fordert. Dennoch bleibt die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO weiterhin nur ein Anhaltspunkt (im Einzelnen siehe POSTIER 1997).

Zu überlegen wäre daher in Bezug auf das Naturschutzrecht, ob die Information an den Verband zumindest bezüglich des Erlasses eines Verwaltungsaktes mit einer Rechtsbehelfsbelehrung gemäß § 70 Abs. 1 VwGO versehen wird. Wie bereits erwähnt, wäre ein solcher Schritt durch § 52 Abs. 1 NatSchG LSA abgedeckt. Ziel dessen ist jedenfalls, die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen. Der Adressat des Bescheides erlangt rasch Gewissheit, dass die ihm erteilte Genehmigung eine ausreichende Grundlage für sein geplantes Vorhaben bildet. Der Verband wiederum kann seine Rechtsmittel rechtzeitig ausschöpfen und nicht eventuell erst dann, wenn die Natur schon irreversible Eingriffe erlitten hat.

Für die Möglichkeit des Rechtsbehelfes für den Verband spricht weiterhin, dass im Gegensatz zum Baurecht das NatSchG LSA im § 51a Abs. 3 Satz 3 bereits verlangt, den Betroffenen über den Inhalt und die Gründe der Entscheidung zu informieren. Eine ordnungsgemäße Beteiligung des Verbandes im Vorfeld vorausgesetzt, erscheint es daher vertretbar, die Widerspruchsfrist auf einen Monat nach Zustellung des Informationsschreibens zu beschränken, da nunmehr die nötigen Eckpunkte für eine Entscheidung vorliegen, um gegebenenfalls Rechtsmittel einzulegen.

Bei der Rechtsbehelfsbelehrung ist zu beachten, dass nicht die Information durch die Behörde sondern der von der Behörde erlassene Verwaltungsakt rechtlich durch den Verband angreifbar ist. Wird eine Belehrung nicht mit zugestellt, greift § 58 Abs. 2 VwGO mit allen im Einzelfall wiederum streitbehafteten Auslegungen.

Erfolgt hingegen die Bekanntgabe der Behördenentscheidung überhaupt nicht und der Verband

kann dadurch oder anderweitig glaubhaft machen, dass er ohne Verschulden die gesetzliche Frist nicht einhielt, so ist ihm aufgrund des § 60 Abs. 1 VwGO Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand zu gewähren. Dies steht ihm bis zu einem Jahr nach Ablauf der versäumten Frist zu (§ 60 Abs. 3 VwGO).

Eine einheitliche Verfahrensweise für die Art und Weise der Information über die behördliche Entscheidung gibt es in Sachsen-Anhalt derzeit nicht. Sofern es datenschutzrechtlichen Gründen nicht zuwiderläuft, kann durchaus die Kopie z.B. eines Bescheides über die Erteilung einer Befreiung nach § 44 NatSchG LSA versandt werden, da ja in dem Verwaltungsakt die Begründung ausführlich enthalten ist. Alternativ dazu ist genauso eine gesonderte Ausarbeitung der Entscheidungsgründe möglich.

Im Rahmen von Schutzgebietsverfahren oder der Verordnung eines Schongebietes erhält der Verband ebenfalls ein Antwortschreiben mit der Abwägung zu seinen vorgebrachten Argumenten. Rechtsmittel sieht § 52 Abs. 1 NatSchG LSA hier jedoch nicht vor.

Eine telefonische Mitteilung über die Behördenentscheidung reicht ebenso wenig wie z.B. der alleinige Hinweis, dass ein Bescheid in Form einer Ablehnung oder Genehmigung ergangen ist oder eine Schutzgebietsverordnung erlassen wurde.

8 Zusammenfassung

Im Land Sachsen-Anhalt gibt es derzeit acht gemäß § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Naturschutzverbände. Deren Mitwirkungsrechte bei behördlichen Entscheidungen sind in den §§ 51a und 52 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt geregelt. Sie gehen über die Vorschriften des Rahmengesetzes hinaus. Die Verbandsbeteiligung umfasst nicht nur Verordnungen und Planungen, die sich aus dem NatSchG LSA ergeben, sondern auch untergesetzliche Regelungen nach anderen Gesetzen des Landes. Die Fristen für die Beteiligung der Verbände können über zwei Monate dauern. Es werden Vorschläge unterbreitet, wie diese Fristen auf freiwilliger Basis der Verbände im Einzelfall verkürzt werden können. Bezüglich der einstweiligen Sicherstellung

von Schutzgebieten wird für eine Fristverkürzung zur Wahrung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Funktion dieses Paragraphen plädiert. Die Informationspflicht zur Behördenentscheidung gegenüber den am Verfahren beteiligten Verbänden wird erläutert und durch den Vorschlag einer Rechtsbehelfsbelehrung ergänzt. Mögliche juristische Folgen der Nichteinhaltung der behördlichen Informationspflicht gegenüber den Verbänden werden dargelegt.

9 Dank

Ich bedanke mich recht herzlich bei Frau Dr. jur. Elke KÄSER, Leipzig, für die kritische Durchsicht des Manuskriptes und die wertvollen Hinweise zu Literaturquellen.

10 Literatur

BALLEIS, K.: Mitwirkungs- und Klagerecht anerkannter Naturschutzverbände. - Frankfurt am Main: Europäischer Verl. d. Wissenschaften, 1996

GASSNER, E.: Siebenter Abschnitt. Mitwirkung von Verbänden, Ordnungswidrigkeiten und Befreiungen. - In: GASSNER, E.; BENDOMIR-KAHL, G.; SCHMIDT-RÄNTSCH, A. et al.(1996): Bundesnaturschutzgesetz: (BNatSchG); Kommentar. - München: Verl. C. H. Beck, 1996

HARINGS, L.: Die Stellung der anerkannten Naturschutzverbände im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. - 16(1997)6. - S. 538 - 542

JÄNICKE, M.; KUNIG, P.; STIZZEL, M.: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. - Bonn: Verl. J. H. W. Dietz Nachf., 1999

KUNIG, P.: Verbandsklage im Naturschutz. - JURA. - (1996)9. - S. 493 - 497

LOUIS, H. W.: Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar. - Braunschweig: Schapen Ed., 1994 (a)

LOUIS, H. W.: Die Anerkennung von Naturschutzverbänden. - Natur und Recht 16(1994)8. - S. 381 - 385 (1994b)

POSTIER, B.: Rechtsschutz durch die (Bau-)Verwaltung. -
In: HOPPENBERG, M.: Handbuch des öffentlichen Bau-
rechts. - München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhand-
lung, 1997

Verordnung des Regierungspräsidiums Magdeburg über
den Laichschonbezirk „Helme bei Bennungen“ Landkreis
Sangerhausen. - Amtsblatt für den Regierungsbezirk
Magdeburg. - (1998)9. - S. 87 - 90

WILRICH, T.: Mitwirkungsrechte anerkannter Natur-
schutzverbände in Rechtsetzungs- und Planungsverfah-
ren in Mecklenburg-Vorpommern. - Natur und Recht. -
22(2000)12. - S. 678 - 681

Dr. Matthias Jentzsch
Stollenweg 21
06179 Langenbogen
matthias.jentzsch@t-online.de