

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

A. Problem

Die Klagemöglichkeiten im Naturschutzrecht sind nicht geeignet, Verstößen gegen die Bestimmungen des Natur- und Landschaftsschutzes wirksam zu begegnen. Nach der herrschenden Rechtsprechung sind die Vorschriften des Natur- und Landschaftsschutzes überwiegend nur im Allgemeininteresse erlassen. Voraussetzung für ein gerichtliches Vorgehen gegen Verstöße ist aber eine über das Allgemeininteresse hinausgehende unmittelbare und individuelle Rechtsverletzung des/der Rechtsuchenden. Eine Inanspruchnahme der Gerichte zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes ist daher nach geltendem Recht nur in den seltensten Fällen möglich.

B. Lösung

Ausdehnung der Klagebefugnis auf anerkannte Verbände ohne das Erfordernis einer individuellen Rechtsverletzung im Bundesnaturschutzgesetz.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Auf die Gerichte wird möglicherweise, bedingt durch die Ausweitung der Klageberechtigung, Mehrarbeit zukommen. Dadurch wird aber die Zerstörung von Natur und Landschaft wirksamer und rechtzeitiger verhindert, wodurch letztlich volkswirtschaftlich erhebliche Kosten erspart werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574, 1977 I S. 650), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 1. Juni 1980 (BGBl. I S. 649), wird wie folgt geändert:

Nach § 29 wird folgender § 29 a eingefügt:

„§ 29 a**Klagerecht von Verbänden**

(1) Ein nach § 29 Abs. 2 und 3 anerkannter rechtsfähiger Verein kann Rechtsschutz nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung beantragen, ohne daß eine Verletzung eigener Rechte vorliegt, wenn er geltend macht, daß der Erlaß, die Ablehnung oder Unterlassung eines Verwaltungsaktes den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, des betreffenden Landesnaturschutzgesetzes oder den aufgrund dieser Gesetze erlassenen

oder fortgeltenden Rechtsvorschriften widerspricht.

(2) Unter den Voraussetzungen des § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung kann ein solcher Verband auch die Gültigkeit von Rechtsvorschriften des Natur- und Landschaftsschutzes gerichtlich überprüfen lassen, ohne daß ein eigener Nachteil vorliegt oder in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

(3) Voraussetzung für die Wahrnehmung des Klagerechtes nach Absatz 1 und 2 ist, daß der Verband dadurch in seinen satzungsmäßigen Aufgaben berührt wird.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 27. Juli 1984

Schoppe, Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

I.

Eine Klagebefugnis steht nach der VwGO nur demjenigen zu, der behaupten kann, in seinen Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO, oder einen Nachteil erlitten zu haben oder zu erwarten, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Die herrschende Interpretationsformel der Rechtsprechung lautet, daß nur diejenigen Rechtsnormen eine solche Klagebefugnis vermitteln, die nicht nur im Allgemeininteresse sondern zumindest auch im Sonderinteresse des/der jeweiligen Rechtsuchenden erlassen worden sind. Die Vorschriften des Natur- und Landschaftsschutzes werden nach der herrschenden Rechtsprechung überwiegend nur im Allgemeininteresse erlassen und schaffen somit keine Klagebefugnisse einzelner. Diese Rechtsprechung, im Schrifttum bereits seit Jahren zunehmend umstritten, begünstigt hinsichtlich der Kontrolle von Verwaltungshandeln im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes einseitig die öffentlichen Behörden.

Bei einer eindimensionalen oder sachfremden Orientierung der mit einer Entscheidung befaßten Behörden, beispielsweise zugunsten ökologisch schädlicher Nutzungsinteressen, hat der Bürger/die Bürgerin dies hinzunehmen, da er/sie in der Regel nicht in seinen/ihren Sonderinteressen betroffen ist.

Naturschutzrechtliche Normen werden aber zugunsten aller Staatsbürger erlassen. Betroffen von Planungen und Entscheidungen der Verwaltung, die diese Normen zu berücksichtigen haben, sind nicht nur die in ihren Nutzungsinteressen konkret berührten, sondern alle Bürger/innen, die im weitesten Sinne von den durch behördliches Handeln gefährdeten Naturgütern und der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes leben. Einen dieser Betroffenen adäquaten Rechtsschutz, d. h. einen einklagbaren Anspruch auf konsequenten Vollzug naturschutzrechtlicher Normen enthält die herrschende Rechtsprechung den Bürgern/innen jedoch generell vor, indem sie ihnen die Anerkennung als von naturschutzrechtlichen Normen begünstigten und von entsprechendem Verwaltungshandeln in ihrem Schutzbereich berührten Rechtssubjekten versagt.

Daß die Einführung der Verbandsklage im Naturschutzrecht das überkommene Individualrechtsschutzsystem sprengt und zu einem Kollektivrechtsschutzsystem führt, ist daher auch nicht richtig:

Es geht nach wie vor um das Individuum und seinen Rechtsschutz. Nicht die Einführung der Verbandsklage, sondern die sich ständig verdichtende Allgegenwart der Umweltgefährdung schafft die Notwendigkeit der Erweiterung des Rechtsschutzsystems und macht die Verbandsklage erforderlich.

Die Einführung der Verbandsklage ist zum Schutz vor weiteren Naturzerstörungen unbedingt notwendig:

Die Gefährlichkeit des immensen Landschaftsverbrauchs und der ungebremsten Inanspruchnahme und Zerstörung der für die Stabilität des Naturhaushalts wertvollsten und bereits heute überaus knapp gewordenen Biotoptypen und Landschaftsteile zeigt sich am deutlichsten in der Verschlechterung der Bestandssituation und in der Zuspitzung des Gefährungsgrades einer Vielzahl ökologisch empfindlicher Tier- und Pflanzenarten. Als besonders krasse Beispiele sind der Verlust an Hoch- und Niedermoores, Wattflächen, Feuchtwiesen, Auwäldern und anderen Feuchtgebieten sowie die wasserbautechnische Sterilisierung von Fließgewässern und Entwässerungen aller Art anzuführen.

Seit Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes am 24. Dezember 1976 konnte dieser Zerstörungsprozeß weder aufgehalten noch ausgeglichen werden. Davon zeugt die in diesem Jahr von der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz- und Landschaftsökologie vorgelegte Neufassung der Roten Liste der in der Bundesrepublik Deutschland bereits ausgestorbenen, vom Aussterben unmittelbar bedrohten und hochgradig gefährdeten Tier- und Pflanzenarten ebenso wie die entsprechenden Roten Listen der Länder und zahlreiche regionale Bilanzen des Landschaftsverlustes.

Da der größte Teil ökologisch schädlicher Maßnahmen auf Genehmigungen, Planfeststellungen und anderen Verwaltungsakten der zuständigen Behörden beruht, muß aus der ungebrochenen Tendenz zur Verödung unserer Lebenswelt der Schluß gezogen werden, daß die in § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes geregelte Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände an bestimmten Verwaltungs- und Planungsverfahren, den ihr 1976 vom Gesetzgeber zugedachten Zweck nicht erfüllen kann.

Diese Beteiligungsvorschrift, die von den Naturschutzverbänden auch wahrgenommen wurde, sollte ein Gegengewicht bilden zur herrschenden Einseitigkeit in der Verfolgbarkeit des materiellen Naturschutzrechts gegenüber der planenden und entscheidenden Verwaltung. Alle bisherigen Erfahrungen mit der Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Verwaltungsakten nach § 29 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes beweisen, daß das wesentliche Kriterium für eine Verbesserung bei der Durchsetzung des geltenden Naturschutzrechts nicht in der Optimierung fachlicher Kompetenz der entscheidenden Verwaltung, sondern in der verwaltungsgerichtlichen Kontrollierbarkeit der schließlich erlassenen behördlichen Maßnahmen selbst zu suchen ist.

Der bisherigen Einseitigkeit der rechtlichen Kontrollierbarkeit ist es auch zuzuschreiben, daß die im allgemeinen Abwägungsgebot von § 1 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes und in der Abwägungsklausel von § 8 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes verankerte formale Gleichrangigkeit der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit anderen privaten und öffentlichen Anforderungen an Natur und Landschaft bis heute substanzlos geblieben ist. Diese Verzerrung der gesetzlich normierten Gleichrangigkeit der Naturschutzziele zur faktischen Dominanz wirtschaftlich begründeter Nutzungsansprüche an Natur und Landschaft resultiert aus dem verfahrensrechtlichen Ungleichgewicht des Interessendrucks auf Verwaltungsentscheidungen. Das an unzähligen Fällen beobachtbare Vollzugsdefizit naturschutzrechtlicher Vorschriften und Abwägungsgebote besteht solange, wie dem Druck der Nutzungsinteressen auf die Verwaltung nicht der Druck gerichtlicher Kontrolle in Form einer Klagebefugnis Dritter bei Verstößen gegen diese Vorschriften gegenübersteht. Mit einer weiteren Perfektionierung des materiellen Naturschutzrechtes allein ist das Ziel, die weitere Zerstörung von Naturgütern und Naturhaushalt einzudämmen und notwendige Beeinträchtigungen im erforderlichen Umfang auszugleichen, nicht zu erreichen.

Die Frage der Einführung des Klagerechts für Naturschutzverbände zeigt sich deshalb als Prüfstein für die politische Ernsthaftigkeit des gesetzgeberischen Bemühens, diese Tendenz zu verhindern.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu § 29 Abs. 1

Das Klagerecht muß sich auf alle Fälle von verbindlichem Verwaltungshandeln durch Verwaltungsakte nach dem Natur- und Landschaftsschutzrecht erstrecken. Jede Einschränkung auf bestimmte Verfahren wird zu einer Reduzierung der Kontrollbefugnis, da dadurch die Möglichkeit geschaffen wird, die Angreifbarkeit von Entscheidungen durch verfahrensmäßige Manipulationen zu umgehen.

Zu § 29 Abs. 2

Obwohl noch nicht alle Länder das Normenkontrollverfahren eingeführt haben, besteht nach Artikel 74 Nr. 1, Artikel 72 Abs. 1 GG auch hinsichtlich dieser Form der gerichtlichen Kontrolle ein Bedürfnis nach Gleichstellung der Verbände mit individuell betroffenen Rechtsuchenden in den Ländern, wo diese Kontrollmöglichkeit besteht. Durch die Ausdehnung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auf Überprüfung von Rechtsvorschriften im Umfang von § 47 VwGO wird beispielsweise sichergestellt, daß Verordnungen zur Ausweisung von Schutzgebieten den durch die Natur- und Landschaftsschutzgesetze vorgegebenen jeweiligen Schutzzwecken solcher Gebiete sachlich gerecht werden.

Zu § 29a Abs. 3

Die Regelung stellt sicher, daß die durch die Verbandsklage gewährten rechtlichen Möglichkeiten nur von den sachlich dafür zuständigen Verbänden wahrgenommen werden.