

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Frau Blunck, Antretter, Bachmaier, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Daubertshäuser, Duve, Dr. Emmerlich, Frau Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Dr. Hauff, Immer (Altenkirchen), Jansen, Kiehm, Kißlinger, Dr. Klejdzinski, Dr. Kübler, Lennartz, Müller (Düsseldorf), Müller (Schweinfurt), Müntefering, Oostergetelo, Schäfer (Offenburg), Frau Schmidt (Nürnberg), Dr. Schmude, Stahl (Kempen), Stiegler, Frau Weyel, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

A. Problem

§ 1 Abs. 3 und § 8 Abs. 7 BNatSchG werden dem ambivalenten Verhältnis zwischen Land- und Forstwirtschaft zur Natur und Landschaft nicht gerecht, da sie nur den positiven Beitrag der Land- und Forstwirtschaft hervorheben.

Vollzugsdefizite im Naturschutzrecht können mit Hilfe der Gerichte nicht korrigiert werden, wenn Verstöße gegen Bestimmungen des Natur- und Landschaftsschutzes vorliegen, die ausschließlich im öffentlichen Interesse erlassen worden sind. Denn das geltende Recht macht die Klage gegen solche Verstöße von einer individuellen Rechtsverletzung des Klagen abhängig.

B. Lösung

Streichung bzw. Änderung der Landwirtschaftsklauseln und ausdrückliche Betonung der Verantwortung der Land- und Forstwirtschaft für den Natur- und Landschaftsschutz im Gesetz.

Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren für anerkannte Naturschutzverbände sowie Einführung einer Klagebefugnis für diese Verbände unabhängig von einer individuellen Rechtsverletzung.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Die stärkeren Mitwirkungsrechte und die Klagebefugnis anerkannter Naturschutzverbände könnten einen höheren Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Diesem höheren Aufwand stünden jedoch voraussichtlich Einsparungen durch die Konzentration der Verfahren auf wenige Verbände als Kläger anstelle von vielen Einzelklägern in Massenverfahren gegenüber.

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

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:

1. § 1 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine besondere Bedeutung zu. Sie hat der Stabilität des Naturhaushalts und der Pflege der Landschaft zu dienen.“

2. § 8 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 7 wird gestrichen.
- b) Absätze 8 und 9 werden Absätze 7 und 8.

3. § 15 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In einem Landschaftsschutzgebiet sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.“

4. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Einem rechtsfähigen Verein ist, soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen ist, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

- 1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden,
- 2. bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 5 und 6 dieses Gesetzes sowie des § 5 des Raumordnungsgesetzes des Bundes,
- 3. vor Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Landschaftsschutzgebieten, Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen erlassen sind,

- 4. in Planfeststellungsverfahren und Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis, bei denen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Erteilung der Genehmigung oder Erlaubnis vorgesehen ist, für Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind,

- 5. in förmlichen Verwaltungsverfahren und bergrechtlichen Betriebsplanverfahren für Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind,

- 6. bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, die ganz oder teilweise der Beplanung des Außenbereiches dienen oder geeignet sind, mit Eingriffen im Sinne des § 8 verbundene Planfeststellungsverfahren zu ersetzen,

soweit er nach Absatz 3 anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. § 28 Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3 und § 29 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) gelten sinngemäß.“

- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 neu eingefügt:

„(2) Soweit in den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verwaltungsverfahren eine Beteiligung der Öffentlichkeit mit der Möglichkeit vorausgeht, daß Bürger, Betroffene oder die sonstige Öffentlichkeit Entwürfe, Planentwürfe, Antragsunterlagen und Sachverständigengutachten einsehen und Anregungen, Bedenken und Einwände erheben können, hat ein rechtsfähiger Verein das Recht, sich an solchen Verfahren wie Bürger, Betroffene oder sonstige Teile der Öffentlichkeit zu beteiligen, soweit er nach Absatz 3 anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Dieses Beteiligungsrecht ist in diesen Fällen als Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 anzusehen.“

- c) Absätze 2 bis 5 werden Absätze 3 bis 6.

5. Nach § 29 wird folgender § 29 a eingefügt:

„§ 29 a

Verbandsklage

- (1) Ein nach § 29 anerkannter Verein kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe gegen den Erlass, die Ablehnung oder die

Unterlassung eines Verwaltungsaktes nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen, wenn er beim Erlaß, der Ablehnung oder der Unterlassung des Verwaltungsaktes nach § 29 Abs. 1 Satz 1 zu beteiligen war oder gewesen wäre.

(2) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, daß der Erlaß, die Ablehnung oder die Unterlassung eines Verwaltungsaktes den Vorschriften dieses Gesetzes, des betreffenden Landesnaturgesetzes, den aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsvorschriften oder anderen Rechtsvorschriften widerspricht, die auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind,
2. geltend macht, daß er dadurch in seinen satzungsgemäßen Aufgaben, soweit sich die Anerkennung nach § 29 Abs. 3 darauf bezieht, berührt wird und
3. zur Mitwirkung nach § 29 Abs. 1 oder 2 berechtigt war und er hierbei entweder Einwendungen erhoben hat oder ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

(3) Hat das Landesrecht bestimmt, daß das Oberverwaltungsgericht nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung auf Antrag über die Gültigkeit von landesrechtlichen Vorschriften entscheidet, so kann ein nach § 29 anerkannter Verein auch dann einen Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit einer im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift stellen, wenn er keinen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat.

(4) Der Antrag nach Absatz 3 ist nur zulässig, wenn der Verein

1. geltend macht, daß er durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich, soweit sich die Anerkennung nach § 29 Abs. 3 darauf bezieht, berührt wird und

2. zur Mitwirkung nach § 29 Abs. 1 Satz 1 berechtigt war und er hierbei entweder Einwendungen erhoben hat oder ihm keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

(5) Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend, wenn rechtswidrig anstelle der in § 29 Abs. 1 genannten Verwaltungsakte und Normen andere Verwaltungsakte und Normen gesetzt werden, für die das Gesetz keine Mitwirkung der anerkannten Verbände vorsieht.

(6) Das Gericht kann einen Verein beiladen, wenn der Verein nach den Absätzen 1 bis 5 Rechtsschutz beantragen könnte.“

Artikel 2

Übergangsvorschriften

§ 1

Die in Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 29 Abs. 1) genannten Verfahren, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits begonnen waren, sind nach den vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Rechtsvorschriften zu Ende zu führen.

§ 2

Artikel 1 Nr. 5 (§ 29a) findet keine Anwendung auf Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften, die bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben bzw. veröffentlicht worden sind oder bei Verwaltungsakten und Rechtsvorschriften, deren Erlaß bzw. Veröffentlichung ein Verfahren vorausging, in denen eine Mitwirkung der Verbände nicht vorgesehen war.

Artikel 3

Berlin-Klausel

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

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 18. Dezember 1984

Frau Blunck
Antretter
Bachmaier
Frau Dr. Däubler-Gmelin
Daubertshäuser
Duve
Dr. Emmerlich
Frau Dr. Hartenstein
Dr. Hauchler
Dr. Hauff

Immer (Altenkirchen)
Jansen
Kiehm
Kißlinger
Dr. Klejdzinski
Dr. Kübler
Lennartz
Müller (Düsseldorf)
Müller (Schweinfurt)
Müntefering

Oostergetelo
Schäfer (Offenburg)
Frau Schmidt (Nürnberg)
Dr. Schmude
Stahl (Kempen)
Stiegler
Frau Weyel
Dr. Vogel und Fraktion

Begründung**A. Allgemeines****1. Revision der Landwirtschaftsklauseln**

Land- und Forstwirtschaft unterscheiden sich von anderen Wirtschaftszweigen dadurch, daß sie in einem besonders engen wechselseitigen Wirkungsverhältnis zu Natur und Landschaft stehen. Mit dem Naturschutz teilen Land- und Forstwirtschaft das Interesse an der Erhaltung ausreichend großer, von Besiedlung, Industrie und Verkehrsanlagen freier Flächen, an der Vermeidung schädlicher Emissionen, die von überbauten Flächen oft ausgehen, und an der Bewahrung der natürlichen und nachhaltigen Bodenfruchtbarkeit. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag für die Erhaltung der unser Land prägenden Kultur- und Erholungslandschaft. Andererseits können infolge der fortschreitenden Mechanisierung sowie des — technisch wie ökonomisch bedingten — erhöhten Betriebsmitteleinsatzes (z. B. Düngemittel, Pflanzenbehandlungsmittel), insbesondere in der Landwirtschaft, Umweltbelastungen und Störungen des Naturhaushalts herbeigeführt werden.

Die Bestimmung des § 1 Abs. 3 leidet daran, daß sie dieser Ambivalenz im Verhältnis von Land- und Forstwirtschaft zu Natur und Landschaft nicht gerecht wird. Die Vorschrift hebt nur den positiven Beitrag der Land- und Forstwirtschaft für den Naturschutz hervor und ist daher sachlich in dieser Form nicht mehr haltbar. Infolgedessen entfällt auch die Rechtfertigung des § 8 Abs. 7. Um die Verantwortung der Land- und Forstwirtschaft für Natur- und Landschaftsschutz hervorzuheben, ist diese Verantwortung im Gesetz selbst ausdrücklich zu verankern.

2. Einführung der Verbandsklage

Nach geltendem Bundesrecht ist eine Verbandsklage zur Wahrung von Allgemeininteressen (sog. altruistische Verbandsklage) mangels Klagebefugnis unzulässig. § 42 Abs. 2 VwGO läßt jedoch zu, durch Gesetz zu bestimmen, daß eine Klage vor den Verwaltungsgerichten auch dann zulässig ist, wenn der Kläger nicht geltend machen kann, durch einen Verwaltungsakt, seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber in bestimmten Bereichen bereits Gebrauch gemacht (z. B. zugunsten bestimmter Behörden oder ihrer Leiter, vgl. Kopp, Komm. zur VwGO, 6. Aufl. 1984, Anm. 104 zu § 42).

Auch das UWG, GWB und PatG sehen z. B. für gewerbliche Interessenverbände und Verbraucherverbände ohne Rücksicht auf eine eigene Rechtsverletzung eine Klagebefugnis vor; allerdings handelt es sich hier um privatrechtliche Unterlassungs- und Schadensersatzklagen gegen den sich wettbewerbswidrig Verhaltenden. Eine entsprechende Klagemöglichkeit sieht auch das Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen vor.

Der Bundesgesetzgeber hat beim Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 1976 auf die Einführung der Verbandsklage verzichtet (vgl. Bericht des 10. Ausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. Mai 1976, Drucksache 7/5251, S. 13). Es wurde dagegen die Mitwirkung der Vereine in § 29 aufgenommen. Die Länder Bremen (vgl. § 44 des Bremischen Naturschutzgesetzes vom 17. September 1979, Brem. GBl. S. 345), Hessen (vgl. § 36 des Hessischen Naturschutzgesetzes vom 19. September 1980, GVBl. S. 309) und Hamburg (vgl. § 41 des Hamburgischen Naturschutzgesetzes vom 2. Juli 1981, Hamburgisches GVBl. S. 178) haben inzwischen die Verbandsklage im Naturschutzbereich eingeführt. Auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat sich wiederholt für die Verbandsklage ausgesprochen (vgl. Umweltgutachten 1978 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Drucksache 8/1938, S. 469 ff.). Die von der Bundesregierung eingesetzte Projektgruppe „Aktionsprogramm Ökologie“ hat sich in ihrem Bericht vom 20. Mai 1983 ebenfalls für die Verbandsklage ausgesprochen (Ziffer 157).

Auf Bundesebene ist die Einführung einer Verbandsklage im Naturschutz für anerkannte Verbände in der Regierungserklärung vom 24. November 1980 angekündigt worden. Diese Absicht konnte wegen des Regierungswechsels nicht realisiert werden. Die Gründe, die 1980 die sozialliberale Bundesregierung veranlaßten, die Einführung der Verbandsklage im Naturschutz anzukündigen, gelten unverändert fort:

— Die Verbandsklage dient dem Abbau des bestehenden Vollzugsdefizits, soweit dieses auf fehlerhaften Entscheidungen der Verwaltungsbehörden bei Interessenabwägungen beruht (vgl. Umweltgutachten 1978, a. a. O.). Bereits im Vorfeld der von den zuständigen Behörden zu treffenden Entscheidungen trägt das Rechtsinstitut der Verbandsklage zu einer sorgfältigen Berücksichtigung der Naturschutzbelange und damit zum Abbau von Abwägungsdefiziten bei (Präventivfunktion). Bei Entscheidungen gegen die Interessen des Naturschutzes und der Landschaftspflege fehlt im Gegensatz zu anderen Bereichen in der Regel eine Person, die in ihren Rechten verletzt sein könnte und folglich klagebefugt wäre. Denn zahlreiche Bestimmungen, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen, sollen ausschließlich allgemeine öffentliche Interessen schützen. Durch die Einführung der Verbandsklage wird die Durchsetzung dieser Interessen der Allgemeinheit gegenüber individuellen Vermögensbelangen verbessert. Die Verwaltung hat bei ihrer Entscheidung nicht nur die allgemeinen, sondern auch die individuellen Interessen sachgerecht abzuwägen. Es ist deshalb nur folgerichtig, auch die Beachtung der allgemeinen Belange in einem besonders defizitären Bereich wie dem Naturschutz einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Da diese gerichtliche Kontrolle lediglich zu einer Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen auf-

grund des geltenden Rechts führt, greift sie nicht in die politische Verantwortung der beiden anderen Gewalten (Parlamente, Verwaltungen) ein und führt daher auch nicht zu einer Verschiebung des Gleichgewichts zwischen den Staatsgewalten. Im Gegenteil sichert diese objektivrechtliche Kontrolle der Verwaltung die Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz und das in der Verfassung festgelegte Verhältnis zwischen Gesetzgeber und Exekutive zusätzlich ab. Sie ist daher mit dem Grundgesetz vereinbar [vgl. auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Aufsichts- und Beanstandungsklagen, BVerfGE 20, 238 ff. (255) und 21, 106 ff. (116)].

- Die Verbandsklage ergänzt die durch § 29 eingeräumten Mitwirkungsrechte der Verbände. Da die Verbände jedermann zugänglich sein müssen, der ihre Ziele unterstützt (§ 29 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5), verstärkt sie mittelbar die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger, ohne die sonstigen Mitwirkungsmöglichkeiten zu beeinträchtigen oder zu ersetzen.
- Die demokratische Legitimation von Entscheidungen wird durch die Klagebefugnis der Verbände nicht beeinträchtigt. Denn klagebefugt sind nur nach § 29 anerkannte, also entsprechend qualifizierte Verbände, die im übrigen lediglich eine Überprüfung bestimmter Verwaltungsentscheidungen durch die Gerichte erwirken können, ohne selbst dadurch zusätzliche Entscheidungsbefugnisse zu erhalten.
- In anderen Staaten zählt die altruistische Verbandsklage zu den bewährten Rechtsinstituten (vgl. z. B. zu Frankreich, Löden, DVBl. 1978, S. 676 ff., und Bleckmann, Verw. Arch. 1973, S. 183 ff.; zu den USA, Rehinder, Burghbacher, Knieper, Bürgerklage im Umweltrecht, S. 57 ff.; zur Schweiz, Enrico Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen in schweizerischem Recht, Diss., 1980). Die Unterschiede in den Rechtssystemen der genannten Staaten sind nicht so gravierend, daß man auf die dort gewonnenen Erfahrungen nicht zurückgreifen könnte. Auch die Erfahrungen in den Bundesländern Bremen, Hamburg und Hessen mit der Verbandsklage sind positiv.
- Die Verbandsklage hat im Ausland (vgl. dazu auch Riva, a. a. O., S. 149) und in den Bundesländern, in denen sie zulässig ist, nicht zu einer Prozeßflut geführt. Im Gegenteil ist durch die Einführung der Verbandsklage eher mit einer Entlastung der Gerichte zu rechnen, da sie Massenklagen der Bürger, die ausschließlich deshalb erhoben werden, um die sich aus dem individualrechtlichen Klagesystem ergebenden Zulässigkeitsrisiken zu verringern, überflüssig macht. Zusätzlich ist neben der Korrektiv- auch die Präventivfunktion der Klage zu sehen; letztere hat keine Belastung der Gerichte zur Folge. Um diese Präventivfunktion zusätzlich zu verstärken, ist es sinnvoll, das Klagerecht von einer vorherigen Mitwirkung im Verwaltungsverfahren abhängig zu machen.

- Schließlich führt die Verbandsklage nicht zu einem Investitionsstau. Grundsätzlich können die persönlichen und wirtschaftlichen Belange des von einem Verwaltungsakt begünstigten keinen Vorrang vor den Belangen des Naturschutzes beanspruchen. Für Ausnahmen besteht die Möglichkeit, die sofortige Vollziehbarkeit eines Verwaltungsaktes anzuordnen.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu Artikel 1 Nr. 1

Land- und Forstwirtschaft unterscheiden sich — wie im allgemeinen Teil der Begründung bereits dargelegt — von anderen Wirtschaftsbereichen dadurch, daß sie zu Natur und Landschaft in einem besonders engen wechselseitigen Wirkungsverhältnis stehen.

Die alte Fassung des § 1 Abs. 3 wird weithin als Ausdruck der Sonderstellung der agrarischen Nutzung verstanden (vgl. Bericht des 10. Ausschusses, a. a. O., S. 8). Diese Sonderstellung der Land- und Forstwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftszweigen kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Der auch auf Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft zurückgehende Rückgang der Pflanzen- und Tierarten (vgl. die Auswirkung der roten Liste gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen in der Bundesrepublik Deutschland für den Arten- und Biotopschutz, Schriftenreihe für Vegetationskunde der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie 1978, Heft 12) sowie die regionale Verarmung des Landschaftsbildes und die damit einhergehende Verminderung des Erlebniswertes der Landschaft (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Umweltpolitik vom 27. Februar 1980, Drucksache 8/3713, S. 11) sind Zeichen einer nachhaltigen Schädigung der nach § 1 Abs. 1 geschützten Rechtsgüter. Diese Entwicklung erfordert, daß die Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft ebenso wie die Maßnahmen anderer Wirtschaftsbereiche nach ihren tatsächlichen Wirkungen auf Natur und Landschaft und damit nach ihrem wirklichen Beitrag zur Realisierung der Ziele des Bundesnaturschutzgesetzes beurteilt werden. Eine Vorabbewertung zugunsten der Land- und Forstwirtschaft kann zur Folge haben, daß notwendige Maßnahmen zugunsten des Naturschutzes nicht oder nicht rechtzeitig getroffen und insoweit die gesetzlichen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfehlt werden.

Die vorgeschlagene Neufassung des § 1 Abs. 3 trägt diesen Gesichtspunkten Rechnung. Sie betont ausdrücklich die Verantwortung der Land- und Forstwirtschaft für die Stabilität des Naturhaushaltes und die Pflege der Landschaft.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstaben a und b

Die zur Änderung des § 1 Abs. 3 angeführten Gründe erfordern die Streichung der in § 8 Abs. 7 enthaltenen formalen Sonderstellung der agrarischen Nutzung (vgl. Bericht des 10. Ausschusses,

a. a. O., S. 8). Die unter Buchstabe b enthaltenen Änderungen sind gesetzestechnischer Art.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Änderung ist eine Folge der Änderung des § 1 Abs. 3.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a

Die Neufassung des § 29 Abs. 1 erweitert die Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzverbände. Die bisherige Regelung des § 29 Abs. 1 sah selbst bei solchen Plänen und Vorhaben, die Belange des Naturschutzes in erheblicher Weise berühren können, keine Mitwirkung der Verbände vor. Im einzelnen werden folgende Erweiterungen der Mitwirkungsrechte vorgeschlagen:

- Absatz 1 Nr. 2 sieht vor, daß die Verbände neben der Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 5 und 6 des Bundesnaturschutzgesetzes auch bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne des § 5 des Raumordnungsgesetzes des Bundes zu beteiligen sind. Denn auch Raumordnungsprogramme und -pläne haben häufig erheblichen Einfluß auf die Frage, inwieweit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes Rechnung getragen wird. Darüber hinaus wird die Beteiligung der Verbände auch auf die Vorbereitung von Programmen und Plänen ausgedehnt, die gegenüber dem einzelnen nicht verbindlich sind und keinen Rechtsnormcharakter haben. Denn auch solche Programme und Pläne haben häufig verwaltungsintern eine präjudizierende Wirkung, die faktisch den bindenden Charakter von Rechtsvorschriften nahekommt. Die Differenzierung zwischen Programmen und Plänen mit und ohne Verbindlichkeit für Dritte läßt sich daher sachlich nicht rechtfertigen.
- Absatz 1 Nr. 3 erweitert die Beteiligung der Verbände auf Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Landschaftsschutzgebieten, Natur-Denkmalen und geschützten Landschaftsbestandteilen erlassen sind. Für die bisherige Beschränkung der Beteiligung auf Befreiung von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind, lassen sich keine durchschlagenden sachlichen Gründe anführen.
- Absatz 1 Nr. 4 sieht auch bei Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis, bei denen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor Erteilung der Genehmigung oder Erlaubnis vorgesehen ist, eine Mitwirkung der Verbände vor. Denn diese Verfahren betreffen Vorhaben, die ebenso wie die Planfeststellungsverfahren zugrundeliegenden Vorhaben häufig mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind (z. B. Anlagengenehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz). Deshalb ist es sinnvoll, auch bei diesen Verfahren eine Mitwirkung der Verbände vorzusehen.

— Absatz 1 Nr. 5 sieht in bergrechtlichen Betriebsplanverfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind, jetzt ebenfalls eine Mitwirkung der Verbände vor. Denn auch diese Verfahren sind häufig mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden (vgl. z. B. die in § 143 Landeswassergesetz NRW genannten Verfahren).

— Absatz 1 Nr. 6 sieht vor, daß die Verbände auch bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zu beteiligen sind, die der Beplanung des Außenbereichs dienen oder geeignet sind, mit Eingriffen im Sinne des § 8 verbundene Planfeststellungsverfahren zu ersetzen. Eine Beteiligung bei Plänen, die den Außenbereich beplanen, ist deshalb sinnvoll, weil gerade bei der Beplanung des Außenbereichs Belange des Natur- und Landschaftsschutzes im erheblichen Umfang berührt werden können. Die Mitwirkung der Verbände bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, die Planfeststellungsverfahren ersetzen können (vgl. § 17 Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz), soll verhindern, daß das in § 29 Abs. 1 Nr. 4 für Planfeststellungsverfahren vorgesehene Mitwirkungsrecht der Verbände umgangen wird, indem das Planfeststellungsverfahren durch die Aufstellung eines Bebauungsplanes ersetzt wird.

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b

Der vorgeschlagene Absatz 2 sieht vor, daß ein nach Absatz 1 mitwirkungsberechtigter Verband in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung seine Rechte im Rahmen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung wahrnehmen kann und muß. Die für das Vorhaben oder den Plan zuständige Behörde muß diesen Verband daher in diesen Fällen nicht gesondert anschreiben. Dies vermeidet unnötigen Verwaltungsaufwand der für das Vorhaben oder den Plan zuständigen Behörde. Gleichzeitig wird klargestellt, daß die Verbände in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gegenüber Bürgern, Betroffenen oder der sonstigen Öffentlichkeit nicht bevorzugt werden müssen, indem sie gesondert angeschrieben werden. Soweit es im Einzelfall von der zuständigen Behörde für sachdienlich gehalten wird, schließt Absatz 2 es selbstverständlich nicht aus, die mitwirkungsberechtigten Verbände trotzdem gesondert anzuschreiben.

6. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe c

Die Änderungen sind gesetzestechnischer Art.

7. Zu Artikel 1 Nr. 5

Absätze 1 und 2

Die Regelungen der Absätze 1 und 2 ergänzen die bestehende Mitwirkung der Vereine nach § 29. Ein Verein kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Widerspruch gegen Verwaltungsakte und Klage vor den Verwaltungsgerichten erheben sowie vorläufigen Rechtsschutz (§§ 80, 123 VwGO) bean-

tragen. Die Rechtsbehelfe stehen nur den nach § 29 anerkannten Vereinen zu. Weiterhin müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

- Der Verein muß die Verletzung bestimmter Vorschriften geltend machen. Hierzu zählen nicht nur naturschutzrechtliche Vorschriften — einschließlich fortgeltender reichsrechtlicher Vorschriften —, sondern auch andere Rechtsvorschriften, die zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind. Zu letzteren Vorschriften zählen insbesondere Fachgesetze, die die Abwägung aller berührten Belange vorsehen (z. B. § 37 Flurbereinigungsgesetz und § 17 Fernstraßengesetz). Die Verletzung der genannten Vorschriften muß allerdings durch den Erlaß, die Ablehnung oder die Unterlassung eines Verwaltungsaktes verursacht worden sein. Neben der Anfechtungsklage kommt somit auch die Verpflichtungsklage in Betracht, z. B. wenn die beantragte Ergänzung von Planfeststellungsbeschlüssen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 8 Abs. 2 und 9 und der dazu ergangenen Landesvorschriften abgelehnt worden ist oder die Behörde über einen Antrag nicht entschieden hat (Untätigkeitsklage).
- Der Verein muß geltend machen, durch die erlassenen oder unterlassenen Verwaltungsakte in demjenigen Teil seines satzungsgemäßen Aufgabenbereichs berührt zu sein, der für seine Anerkennung nach § 29 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 maßgebend war. Damit ist klargestellt, daß sich Vereine nicht auf satzungsgemäße Aufgabenbereiche beziehen können, die nicht der Förderung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen.
- War dem Verein in den Verwaltungsverfahren nach § 29 Abs. 1 und 2 Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden und hat er keine Einwendungen erhoben, steht ihm auch keine Widerspruchs- und Klagebefugnis zu. Der Verein ist also gehalten, seine Einwendungen bereits in dem der Entscheidung vorausgehenden Verfahren geltend zu machen, damit die Behörde sie schon bei ihrer Entscheidung berücksichtigen kann. Diese Einschränkung soll verhindern, daß ein Verein seine Einwendungen erst im Verwaltungsgerichtsverfahren vorträgt („Verbot des Überraschungsangriffs“). Die Vorschrift trägt damit auch zur Entlastung der Verwaltungsgerichte bei. Einwendungen können sich auch auf Teile der Verwaltungsentscheidung oder geforderte Ergänzungen derselben beziehen. Ist dem Verein entgegen § 29 Abs. 1 und 2 keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, kann er seine Einwendungen trotzdem erstmals im Widerspruchs- und Klageverfahren geltend machen.

Absätze 3 und 4

Absätze 3 und 4 sehen vor, daß in den Ländern, in denen nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Normenkon-

trolle durch Oberverwaltungsgerichte eingeführt ist, die dort anerkannten Vereine befugt sind, Anträge auf Überprüfung von landesrechtlichen Verordnungen oder anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften zu stellen. Auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind Rechtsnormen dieser Art ein besonders wichtiges Instrument (z. B. Unterschutzstellung von Landschaftsteilen oder Landschaftspläne, die als Satzung erlassen werden, vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 des nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetzes). Die Regelung ermöglicht es den Vereinen, diese Rechtsvorschriften und ihre Aufhebung durch die Oberverwaltungsgerichte nachprüfen zu lassen. Dagegen haben die Vereine nicht das Recht, den Erlaß derartiger Vorschriften zu erzwingen.

Absatz 5

Absatz 5 soll sicherstellen, daß die Klagebefugnis der Verbände nicht durch eine rechtswidrige Umgehung der Beteiligungsrechte der Verbände durch die Verwaltung ausgehöhlt wird.

Absatz 6

Absatz 6 gibt dem Gericht die Möglichkeit, einen Verein beizuladen, wenn dieser nach den Absätzen 1 bis 5 Rechtsschutz beantragen könnte.

Bei Klagen im Sinne des § 42 VwGO haben damit die Gerichte die Möglichkeit, die Rechtskraft ihrer Entscheidung auch auf diese Vereine zu erstrecken.

8. Zu Artikel 2

Die Übergangsvorschriften sollen sicherstellen, daß bei Inkrafttreten dieses Gesetzes schon begonnene Verwaltungsverfahren nicht dadurch verzögert werden, daß nachträglich die Beteiligung der Verbände gemäß § 29 Abs. 1 durchgeführt werden muß. Gegen Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits bekanntgegeben worden sind, ist im Interesse der Rechtssicherheit und Bestandskraft dieser Verfahren die Möglichkeit der Verbandsklage nicht eröffnet. Gleiches gilt für Verwaltungsakte und Rechtsvorschriften, die erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben werden, bei denen aber nach altem Recht keine Mitwirkung der Verbände erforderlich war.

9. Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

10. Zu Artikel 4

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.