

## Gesetzentwurf des Bundesrates

### Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

#### A. Problem und Ziel

Durch das Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) wurde in § 61 Abs. 1 anerkannten Vereinen ein Klagerecht gegen dort genannte Verwaltungsakte eingeräumt, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein.

Im Landesnaturschutzrecht gibt es bereits in fast allen deutschen Ländern die Möglichkeit einer Vereinsklage.

Dennoch ist eine Vereinsklage mit unserer bisherigen verwaltungsgerichtlichen Tradition des Individualrechtsschutzes schwer vereinbar. Dem Vorteil einer Vereinsklage (verstärkte Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes durch Einbringung von Sachverstand durch die Naturschutzvereine) stehen erhebliche Nachteile gegenüber. Hier sind insbesondere der erhöhte Zeitbedarf bis zur gerichtlichen Entscheidung zu nennen und die daraus für das fragliche Vorhaben resultierenden Verzögerungen, die in Abhängigkeit von der Belastung der Gerichte und der Anzahl der Instanzen mehrere Jahre betragen können. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass die Verwaltung allein durch eine Klageandrohung oder Klageerhebung zu fachlich nicht notwendigen und gewollten Kompromisslösungen verleitet wird. Hinzu kommt, dass sich hieraus erhebliche Kostensteigerungen ergeben können.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass in den neuen Ländern das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse, beispielsweise durch den zügigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, noch nicht abschließend erreicht wurde. Die hierzu im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz getroffenen Regelungen, die ein zügiges Planungsverfahren ermöglichen, werden durch die Möglichkeit der Vereinsklage unterlaufen.

Bei länderübergreifenden Maßnahmen ist es zudem geboten, dass der Beschleunigungseffekt für die gesamte Maßnahme greift und nicht nur innerhalb der Landesgrenzen der neuen Länder.

#### B. Lösung

Den Ländern wird die Befugnis eingeräumt, im Hinblick auf die Vereinsklage abweichende landesrechtliche Regelungen zu treffen.

**C. Alternativen**

Beibehaltung der nach dem Bundesnaturschutzgesetz geltenden Rechtslage mit der Folge, dass Länderregelungen, die eine Vereinsklage einschränken oder ausschließen, nicht weiter gelten.

**D. Finanzielle Auswirkungen**

Keine

**E. Sonstige Kosten**

Keine

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DER BUNDESKANZLER**

Berlin, den 3. April 2003

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Wolfgang Thierse  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 785. Sitzung am 14. Februar 2003 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des  
Bundesnaturschutzgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen





## Anlage 1

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Dem § 61 Abs. 5 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) wird folgender Satz angefügt:

„Die Länder können für den räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich und die zeitliche Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2659), von den Absätzen 1 bis 4 abweichende Regelungen treffen.“

**Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### I. Allgemeines

Durch das Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) wurde in § 61 Abs. 1 anerkannten Vereinen ein Klagerecht gegen dort genannte Verwaltungsakte eingeräumt, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein.

In nahezu allen Landesnaturschutzgesetzen wird die Möglichkeit einer Vereinsklage eröffnet. Sofern das Landesrecht die Vereinsklage ermöglicht, knüpft es dabei übereinstimmend daran an, dass der Verein in seinen satzungsgemäßen Rechten berührt sein muss und von seinen Mitwirkungsrechten Gebrauch gemacht hat, bevor er klagt. Es besteht somit eine Akzessorietät der Vereinsklage zur Vereinsmitwirkung am Verwaltungsverfahren. Regelmäßig ist eine Vereinsklage auch dann ausgeschlossen, wenn über ihren Gegenstand bereits abschließend in einem anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren entschieden wurde. Der überwiegende Teil der Länder, die eine Vereinsklage eingeführt haben, verweist außerdem auf § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 BNatSchG a. F. als zulässige Klagegegenstände.

Da die meisten landesrechtlichen Vorschriften über die Vereinsklage eine Einschränkung auf naturschutzrechtliche Belange enthalten, kann ein Naturschutzverein die unterlassene Berücksichtigung anderer öffentlicher Belange regelmäßig nicht rügen. Die Vereinsklage führt dann nicht zu einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle des angegriffenen Verwaltungsakts, sondern zu einer auf die Verletzung naturschutzrechtlicher Vorschriften beschränkten Überprüfung.

Auf Grund der Neuregelung in § 61 finden landesrechtliche Regelungen keine Anwendung mehr. Das Thüringer Naturschutzgesetz schloss das Vereinsklagerecht für den räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich und die zeitliche Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungs-

gesetzes aus. Diese landesrechtliche Regelung hat sich in der Praxis bewährt und zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beigetragen.

Bei länderübergreifenden Maßnahmen ist es zudem geboten, dass der Beschleunigungseffekt für die gesamte Maßnahme greift und nicht nur innerhalb der Landesgrenzen der neuen Länder.

### II. Zu den einzelnen Vorschriften

#### Zu Artikel 1

§ 61 Abs. 5 Satz 3 soll gewährleisten, dass die Länder für den räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich und die zeitliche Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes die Rechtsbehelfe von Vereinen einschränken oder ausschließen können. Die im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz getroffenen Regelungen ermöglichen ein zügiges Planungsverfahren. Der Beschleunigungseffekt des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes, dessen Geltungsdauer zunächst bis zum 31. Dezember 2004 verlängert wurde, weil die mit dem Gesetz verbundenen Ziele eines zügigen Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern zur Angleichung der Lebensverhältnisse noch nicht abschließend erreicht waren, wird unterlaufen, da nunmehr weitere Klagemöglichkeiten eröffnet werden. Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege finden bereits jetzt bei der Planung hinreichende Berücksichtigung. Die Gefahr der Unterbewertung der Belange des Naturschutzes wird nicht gesehen.

#### Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

## Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt dem Gesetzentwurf des Bundesrates nicht zu.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes soll ein wesentlicher Bestandteil des in der vergangenen Legislaturperiode nach mehreren vergeblichen Anläufen novellierten wichtigsten Regelwerkes im Bereich des Naturschutzrechts eingeschränkt werden. Die in § 61 BNatSchG geregelte Vereinsklage soll durch Ländervorschriften für den räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich und die zeitliche Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes (VerkWPBG) ausgeschlossen werden können.

In seiner Begründung macht der Bundesrat als Nachteile der Vereinsklage einen erhöhten Zeitbedarf bis zur gerichtlichen Entscheidung und daraus für das fragliche Vorhaben resultierende, u. U. mehrjährige, Verzögerungen geltend, die eine zügige Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Ländern behindere.

In der vorliegenden Bundesratsinitiative zur Einschränkung der Verbandsklage sieht die Bundesregierung allerdings keinen geeigneten Weg zur Erreichung dieses Zieles.

Nach § 61 Abs. 1 BNatSchG sind Befreiungen von Ge- und Verboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten, Planfeststellungsbeschlüsse sowie Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, grundsätzlich klagefähig. Die bundesrechtliche Vereinsklageregelung orientiert sich im Grundsatz an den bestehenden Vereinsklageregelungen im Landesnaturschutzrecht und fasst diese insoweit vereinheitlichend zusammen. Hinsichtlich des Kataloges der klagefähigen Rechtsakte beschränkt sich die Regelung auf einen aus Bundessicht bedeutsamen Kernbereich, der im weiten Maße den bisherigen Klagemöglichkeiten im Landesrecht entspricht, aber auch die Möglichkeit für weitergehende Regelungen im Bereich von Rechtsakten der Länder belässt. Darüber hinaus wird erstmals die Vereinsklagemöglichkeit gegen bestimmte Rechtsakte von Bundesbehörden eröffnet. Die Reichweite der Vereinsklage war Gegenstand der Beratungen während des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Vereinsklage zielt darauf, die zuständigen Behörden dabei zu unterstützen, bei ihren Planungsentscheidungen die

Belange von Natur und Landschaft erschöpfend zu ermitteln und angemessen zu berücksichtigen. Voraussetzung einer Vereinsklage ist die Beteiligung im vorausgehenden Verwaltungsverfahren, in das so auch der Sachverstand der Naturschutzverbände frühzeitig Eingang findet. Die bisherige Erfahrung in den Ländern hat gezeigt, dass dadurch die Erhebung von Klagen auch verhindert werden kann.

Aktuelle wissenschaftliche Studien aus jüngster Zeit, insbesondere die Studie von Schmidt/Zschesche über „Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage“ (vgl. Natur und Recht 2003, Heft 1, S. 16 ff.), die nach dem jeweiligen Landesrecht in den Jahren 1997 bis 1999 geführten Verbandsklagen auswertet, stützen die Befürchtung, die Verbandsklage führe zu einer Klageflut und damit zu einer Überlastung der Gerichte, nicht.

Aus Sicht der Bundesregierung kann aus europarechtlichen Erwägungen eine entsprechende Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes nicht in Betracht gezogen werden.

Die EG-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung, welche der Umsetzung der zweiten und teilweise der dritten Säule der UN-ECE-Aarhus-Konvention dient, steht kurz vor der Veröffentlichung im EG-Amtsblatt und damit dem Inkrafttreten. Mit einem Inkrafttreten ist im März/April 2003 zu rechnen. Danach ist eine umfassende Verbandsklage für sämtliche UVP- bzw. IVU-Vorhaben vorgeschrieben. Spätestens nach Ablauf der zweijährigen Umsetzungsfrist dieser Richtlinie im März/April 2005 werden daher in weitem Umfang Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben in Deutschland auf Grund einer europarechtlichen Verpflichtung verbandsklagefähig sein müssen. Bereits nach Inkrafttreten der Richtlinie darf sich ein Mitgliedstaat der EU nicht so verhalten, dass die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Zieles ernstlich in Frage gestellt wird (Grundsatz der Gemeinschaftstreue, vgl. Artikel 10 Unterabs. 2 EG-Vertrag). Die Herausnahme von Verkehrsprojekten in den neuen Ländern aus der bestehenden Vereinsklagemöglichkeit widerspricht bereits mit Inkrafttreten der EG-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung dem Geist dieser Richtlinie; spätestens ab Frühjahr 2005 wäre eine entsprechende Regelung mit dem Europarecht nicht mehr vereinbar.

