

"Verein zum Schutz der Bergwelt"

30 Jahre anerkannter Naturschutzverband

Eine Würdigung

von Lorenz Sanktjohanser

Keywords: Entstehungsgeschichte der Verbandsbeteiligung im Naturschutz, Partizipation als Ausfluss des Demokratieprinzips, Kompetenz- und Akzeptanzsteigerung durch Partizipation, Weiterentwicklung der Verbandsbeteiligung durch die Aarhus-Konvention

Die Einführung der Verbandsbeteiligung im Naturschutz durch das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 war ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Stellung der Naturschutzvereine in den betroffenen Verwaltungsverfahren. Die Anerkennung des Vereins zum Schutz der Bergwelt als Naturschutzverband besteht im Jahr 2014 nun seit 30 Jahren, was zum Anlass dieses Artikels genommen wird.

Klar umrissene Beteiligungsrechte und die staatliche Anerkennung der zur Beteiligung berechtigten Verbände haben die Bedeutung dieses Naturschutzinstruments gefördert. Die Einführung der Vereinsklage im Jahr 2002 hat der Verbandsmitwirkung zusätzliches Gewicht verliehen. Als partizipatives Element handelt es sich bei der Vereinsbeteiligung letztlich um einen Ausfluss des Demokratieprinzips. Die Vereinsbeteiligung liefert der Behörde zusätzliche Informationen und soll Vollzugsdefizite mindern. Darüber hinaus fördert sie als partizipative Mitwirkung die Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung. Die eigentliche Bedeutung der Mitwirkung liegt aber darin, dass der Gesetzgeber das vom Untersuchungsgrundsatz geprägte Verwaltungsverfahren durch ein "kontradiktorisches Element" ergänzt hat, das den Abwägungsprozess in Verwaltungsverfahren deutlich schärft. Mit der Aarhus-Konvention von 1998 wurde die gesellschaftliche Partizipation im Umweltbereich auf internationaler Ebene spürbar weiterentwickelt. Die Transformation des Abkommens in das nationale und das Unions-Recht ist noch umstritten.

Gratulation

Mit Wirkung vom 29.5.1984 erhielt der Verein zum Schutz der Bergwelt (VzSB) vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (heute: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz) seine amtliche Anerkennung als "anerkannter Naturschutzverband für das Gebiet des Freistaates Bayern". Dies bedeutet zunächst 30 Jahre Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen wie Planfeststellungsverfahren und Verordnungen auf ehrenamtlicher Basis. Wenn der kleine, aber doch feine Verein auch nicht zu den Großen im Konzert des verbandlichen Naturschutzes gehört, so zeichneten sich seine Stellungnahmen, Beiträge und Initiativen immer durch hohe Fachkompetenz und unerschütterlichen Einsatz für seine Ziele aus. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Verein dabei ausschließlich auf die Mitarbeit ehrenamtlich tätiger Mitglieder zurückgreifen konnte und kann. Für diesen unermüdlichen und unentgeltlichen Einsatz für das Gemeinwohl und das unserer Ob-



URKUNDE

**AUF GRUND DES § 29 DES BUNDESNATURSCHUTZ-
GESETZES UND DES ART. 42 DES BAYERISCHEN
NATURSCHUTZGESETZES
IST DER**

Verein zum Schutz der Bergwelt e.V.

**FÜR SEINEN SATZUNGSGEMÄSSEN AUFGABEN-
BEREICH ALS NATURSCHUTZVERBAND ANERKANNT.**

**DIE ANERKENNUNG GILT FÜR DAS GEBIET
DES FREISTAATES BAYERN.**

MÜNCHEN, DEN 29. Mai 1984



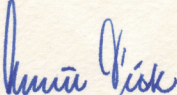

(ALFRED DICK)
STAATSMINISTER

Abb. 1: Die amtliche Urkunde von 1984 für den Verein zum Schutz der Bergwelt als "anerkannter Naturschutzverband für das Gebiet des Freistaates Bayern". (Archiv VzSB).

hut anvertraute Naturerbe gebührt ihm, seinen Verantwortlichen und seinen Mitgliedern Dank und Anerkennung. Zugleich ist es Anlass, die Entstehungsgeschichte, Entwicklung und gesellschaftspolitische Bedeutung der Mitwirkung der anerkannten Verbände an staatlichen Entscheidungsprozessen etwas zu beleuchten.

Entstehungsgeschichte der Verbandsbeteiligung im Naturschutzrecht

Das Mitwirkungsrecht der anerkannten Naturschutzverbände wurde mit Wirkung vom 1.1.1977 durch das erste Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20.12.1976 als unmittelbar und bundesweit geltende Regelung eingeführt (§ 29 BNatSchG 1976).

Gegenstände des Mitwirkungsrechts waren die Gelegenheit zur Äußerung und Einsicht in einschlägige Sachverständigengutachten bei

- Verordnungen der Naturschutzbehörden (z.B. Schutzgebietsverordnungen)
- verbindlichen landschaftsplanerischen Entscheidungen
- Befreiungen von Schutzbestimmungen für Nationalparke und Naturschutzgebiete
- Planfeststellungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind.

Dieses Mitwirkungsrecht wurde aber nicht jeder Vereinigung zugesprochen, sondern nur amtlich anerkannten Verbänden. Voraussetzung der Anerkennung war, dass der Verein

- ideell, dauerhaft und vorwiegend Ziele des Naturschutzes fördert,
- landesweit tätig ist,
- ausreichend leistungsfähig ist,
- als gemeinnützig anerkannt ist und
- jedem an der Zielsetzung des Vereins Interessierten den Eintritt ermöglicht.

Wesentlicher Sinn und Zweck des Anerkennungserfordernisses ist es, die betroffenen Verfahren nicht mit einer Unzahl nur wenig qualifizierter oder ausschließlich an Einzelanliegen orientierter Beiträge etwa sich spontan bildender Interessengruppen zu überfrachten. Um die Verfahren nicht mehr als vertretbar zu verzögern, sollen daher nur ausreichend kompetente und legitimierte Vereinigungen beteiligt werden. Einer staatlichen Steuerung etwa im Sinn einer Benachteiligung politisch nicht opportuner Organisationen hat der Gesetzgeber dadurch vorgebeugt, dass ein Verband bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Anspruch auf Anerkennung hat, den er ggf. einklagen kann. Auch die bei einzelnen Verbandsvertretern ursprünglich durchaus vorhandene Sorge, dass man sich mit einer Anerkennung in eine staatliche Abhängigkeit begeben und damit an Unabhängigkeit verlieren könnte, ist damit unbegründet.

Das Mitwirkungsrecht ist im Lauf der Jahre im Kern nur wenig verändert worden und findet sich mittlerweile in § 63 BNatSchG. Die Anerkennung u. a. von Naturschutzvereinigungen regelt nunmehr § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes¹.

Eine substanzielle Weiterentwicklung hat das System der Verbandsbeteiligung durch die Einführung der sog. Verbandsklage erfahren. Mit Gesetz vom 25.03.2002, in Kraft getreten am 04.04.2002, hat der

¹Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG), vom 07.12.2006, in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.04.2013, BGBl. I S. 753, geändert durch Gesetz vom 07.08.2013, BGBl. I S. 3154

Bundesgesetzgeber das schon in 13 Landesnaturschutzgesetzen geregelte Verbandsklagerecht zusammengefasst und mit bundesweiter Geltung versehen (§ 61 BNatSchG 2002). Mit dem Klagerecht waren die Verbände von nun an nicht mehr nur auf die Überzeugungskraft ihrer Argumente und den "goodwill" der entscheidenden Behörden angewiesen, sondern konnten die Rechtmäßigkeit der Entscheidung durch unabhängige Gerichte überprüfen lassen. Das hat das Gewicht der Vereinsmitwirkung deutlich erhöht². In der geltenden Fassung des BNatSchG ist das Verbandsklagerecht in § 64 enthalten.

Anerkennung des "Vereins zum Schutz der Bergwelt"

Nach der Einführung der Verbandsbeteiligung durch den Bundesgesetzgeber im Jahr 1977 hat der Verein zum Schutz der Bergwelt mit Schreiben vom 19.12.1980 Antrag auf Anerkennung als "anerkannter Naturschutzverband" beim damaligen Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gestellt. Dieser Antrag ist mit Wirkung vom 29.5.1984 positiv verbeschieden worden.

Dieser relativ langwierige Anerkennungsprozess hat verschiedene Ursachen. Zunächst mussten die einzelnen Verbände die Anerkennungsvoraussetzungen insbesondere auch eine entsprechende Ausgestaltung ihrer Satzungen nachweisen. So war z. B. beim VzSB fraglich, ob er aufgrund seiner hauptsächlich auf den Alpenraum konzentrierten Aktivitäten wirklich landesweit tätig war; beim im gleichen Jahr anerkannten Deutschen Alpenverein darüber hinaus, ob er vorwiegend Naturschutzziele und nicht nur eher die aus Naturschutzsicht problematische touristische Erschließung der Alpen fördert. Aber auch die Anerkennungsbehörden mussten sich erst mit der Regelung vertraut machen und die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Kriterien entwickeln. Um eine bundesweit möglichst einheitliche Voll-

Tab. 1: Liste der im Freistaat Bayern nach § 3 UmwRG i. V. m. § 63 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten, in Bayern tätigen Naturschutzvereine (In Klammern das jeweilige Anerkennungsdatum):

Die nach früherem Naturschutzrecht anerkannten Vereine gelten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) weiter als anerkannte Umweltvereinigungen, die im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern und landesweit tätig sind.

Für die Anerkennung nur in Bayern tätiger Umweltvereinigungen ist seit dem 1. März 2011 das Bayerische Landesamt für Umwelt zuständig.

(http://www.stmuv.bayern.de/umwelt/naturschutz/organisation/nat_verband.htm, 18.8.2014)

- Bund Naturschutz in Bayern e.V. (14.10.1983)
- Landesbund für Vogelschutz in Bayern e.V. (14.10.1983)
- Landesfischereiverband in Bayern e.V. (20.12.1983)
- Landesjagdverband Bayern e.V. (20.12.1983)
- Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Bayern e.V. (21.12.1983)
- Deutscher Alpenverein e.V. (29.5.1984)
- Verein zum Schutz der Bergwelt e.V. (29.5.1984)
- Landesverband Bayern der Deutschen Gebirgs- und Wandervereine e.V. (Wanderverband Bayern) (23.2.1988)
- Landesverband für Höhlen- und Karstforschung in Bayern e.V. (4.7.2014)

²Peter Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2003, § 61 Rdnr. 3

Tab. 2: Liste des Umweltbundesamtes: "Vom Bund anerkannte Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (Stand 10.7.2014: 104 Vereinigungen):

Die Liste enthält die vom Bund (Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium) anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. Erfasst werden Anerkennungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in den seit dem 15. Dezember 2006 geltenden Fassungen sowie dem Bundesnaturschutzgesetz in den bis zum 1. März 2010 geltenden Fassungen.

Die namentliche Liste s.u.

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/anerkannte_umwelt-_und_naturschutzvereinigungen_0.pdf, 18.8.2014

zugspraxis zu entwickeln, haben sich die zuständigen obersten Naturschutzbehörden der Länder in diesem Prozess intensiv informiert und abgestimmt. Schließlich tat sich auch der Bayerische Gesetzgeber mit dem neuen Naturschutzinstrument nicht leicht. Erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Bundesregelung wurde die oberste Naturschutzbehörde und damit das damalige Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen durch die Neufassung des Art. 42 BayNatSchG 1982³ als zuständige Anerkennungsbehörde festgelegt und damit die für den Vollzug des § 29 BNatSchG 1976 unerlässliche Zuständigkeitsregelung geschaffen.

Partizipation als Ausfluss des Demokratieprinzips

Sowohl die amtliche Begründung der gesetzlichen Regelung der Verbandsbeteiligung⁴ als auch der Verbandsklage⁵ argumentieren funktionsbezogen und ordnen beide Instrumente nicht in den verfassungsrechtlichen Kontext ein. Aus dem Grundgesetz lässt sich zwar keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers zur Einführung dieser Verbandsrechte entnehmen⁶, als hochpolitisches Recht wichtiger gesellschaftlicher Akteure auf Teilhabe an für die Gesamtgesellschaft bedeutenden Entscheidungsprozessen ist die verfassungsrechtliche Relevanz dieser Rechte aber natürlich von Interesse.

Frei nach dem bekannten Aphorismus des altgriechischen Philosophen Heraklit kann man sagen, dass in der Demokratie der öffentliche Diskurs "der Vater aller Dinge" ist⁷. Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) genießen daher einen besonders hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert. Die Meinungsfreiheit kann ihre Bedeutung allerdings nur angemessen entfalten, wenn die Meinungsäußerung der Bürgerinnen und Bürger wahr- und ernstgenommen wird, also in den staatlichen Willensbildungsprozess Eingang findet. In der Soziologie und der Politikwissenschaft wird die Mitwirkung und Teilhabe an Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen als "Partizipation"

³Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 3.8.1982, GVBl. 1982 S. 500, 507

⁴Bundestags-Drucksache 14/6378, S. 58

⁵Bundestags-Drucksache 14/6378, S. 61

⁶So zum Verbandsklagerecht BVerfG, Beschluss vom 10.5.2001 – 1 BVR 481/01, Rdnr. 16

⁷Das Originalzitat lautet:

"Der Krieg ist aller Dinge Vater, aller Dinge König. Die einen macht er zu Göttern, die anderen zu Menschen, die einen zu Sklaven, die anderen zu Freien."

Das bekannte Zitat wird häufig als Lob des Krieges fehlinterpretiert. Gemeint ist jedoch nicht der Krieg im engen Sinn, sondern allgemein der Kampf der Gegensätze. Nur im Widerstreit der Polaritäten und Gegensätze lasse sich das wahre Wesen der Dinge erkennen.

bezeichnet. Aus emanzipatorischen, legitimatorischen und auch aus Gründen einer gesteigerten Effektivität gilt sie gesellschaftspolitisch häufig als wünschenswert⁸. Entscheidungsprozesse mit partizipativen Elementen zeichnen sich regelmäßig durch eine breitere Tatsachen- und Entscheidungsgrundlage und in der Folge durch eine größere "Richtigkeitsgewähr" sowie im Endergebnis durch eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz aus.

Übertragen in den verfassungsrechtlichen Kontext knüpfen solche Formen der Partizipation, d. h. der unmittelbaren Mitwirkung der Bürger an staatlichen Entscheidungen und damit an der staatlichen Machtausübung, am Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip an. Nach der demokratischen Fundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG "geht alle Staatsgewalt vom Volke aus". Diese wird zwar primär nicht "unmittelbar" durch das Volk, sondern "mittelbar" insbesondere durch Wahlen ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Der bundesdeutsche Verfassungsgeber hat sich damit im Grundgesetz für eine sog. "mittelbare Demokratie" entschieden⁹. Anders als die Bayerische Verfassung (BV), die mit Volksbegehren und -entscheid (Art. 74 BV) sowie Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV) mehrere Elemente der unmittelbaren Demokratie enthält, kennt das Grundgesetz praktisch keine Formen der unmittelbaren Demokratie. Das heißt aber nicht, dass die Einführung partizipativer Elemente durch gesetzliche Regelungen wegen der staatsorganisatorischen Grundentscheidung für eine mittelbare Demokratie ausgeschlossen wäre, da ein "Mehr" an Demokratie als direkte Ausprägung des Grundprinzips der Volksherrschaft nicht nur zulässig sondern sogar wünschenswert ist. Dies gilt jedenfalls solange die wesentlichen Elemente der mittelbaren Demokratie, wie sie in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zum Ausdruck kommen, gewahrt bleiben. Indem die Bürgerinnen und Bürger über die Naturschutzvereine die unmittelbare Möglichkeit der Mitsprache an der Verwaltungsentscheidung erhalten, genießen solche Entscheidungen ein besonderes Maß an gesellschaftlicher Legitimität. Dies wiegt den unvermeidlichen Nachteil, nämlich eine längere Verfahrensdauer, mehr als auf.

Dem kann man auch nicht entgegenhalten, dass die Verwaltung ohnehin an Gesetz und Recht gebunden ist (Art. 20 Abs. 2 GG), es folglich auch keiner weiteren Mitwirkung Dritter bedürfe. Dies folgt schon allein aus dem Umstand, dass Gesetz und Recht der Verwaltung nur selten ein eindeutiges Entscheidungsergebnis vorgeben. Beurteilungs- und Ermessensspielräume sind häufig und für eine funktionierende Verwaltung unverzichtbar. Im Umweltbereich können die auftretenden Zielkonflikte z. B. bei Planfeststellungsverfahren regelmäßig nur durch die Abwägung der widerstreitenden Interessen adäquat gelöst werden. Solche teilweise hochkomplexen Abwägungsprozesse benötigen aber essentiell den Widerstreit der Argumente, um zu umfassenden und in sich ausgewogenen Entscheidungen kommen zu können.

Mit dem Verbandsklagerecht stützt sich die Verbandsbeteiligung auf ein weiteres staatsorganisatorisches Grundprinzip des Grundgesetzes ab, nämlich die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG). Die Idee der Gewaltenteilung hat sich in der neuzeitlichen Staatstheorie aus den Erfahrungen mit dem Absolutismus heraus entwickelt. Sie folgt der Erkenntnis, dass jede Form der staatlichen Machtausübung, auch wenn sie demokratisch legitimiert ist, einer effektiven Kontrolle und damit Machtbegrenzung bedarf, um auf Dauer Willkür zu verhindern. Dadurch dass die Verbandsklage die Letztentscheidung über das strittige Vorhaben von der Exekutive auf die Judikative verlagert, wird eine solche Möglichkeit zur Kontrolle der Behördenentscheidung, also der "ausführenden Gewalt", durch eine unabhängige gerichtliche Instanz gewährleistet.

⁸Zitiert nach Wikipedia zum Begriff der Partizipation

⁹Seifert/Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage 1982, Art. 20 Rdnr. 8

Der Gesetzgeber hat daher mit der Vereinsbeteiligung nicht nur ein nützliches Verfahrenselement geschaffen, sondern ein "Verfahrensgrundrecht", das sich letztlich aus den Grundelementen unserer Verfassung herleitet und das aus der Verwaltung unserer offenen und demokratisch verfassten Gesellschaft nicht mehr wegzudenken ist.

Kompetenz durch Partizipation

Wie bereits ausgeführt soll die Vereinsbeteiligung nach der Zielsetzung des Gesetzgebers der Behörde zusätzliche Informationen liefern und Vollzugsdefizite mindern¹⁰. Durch eine Verbreiterung der Tatsachen- und Entscheidungsbasis soll Ermittlungs- und Abwägungsdefiziten vorgebeugt werden.

Im Naturschutz hat die Einbeziehung und Nutzbarmachung ehrenamtlichen Fachwissens eine lange Tradition. So ist die Existenz einer eigenen professionellen Naturschutzverwaltung noch eine relativ junge Erfindung, früher hat man sich mit ehrenamtlich tätigen "Naturschutzbeauftragten" beholfen. Naturschutzbeiräte, die es in Bayern trotz Überlegungen im Zuge der Verwaltungsreform, sie abzuschaffen, glücklicherweise noch immer gibt, dienen ebenfalls dazu, die Behördenentscheidung auf eine breitere Basis zu stellen. Mit Art. 42 BayNatSchG 1973 gab es darüber hinaus im Bayerischen Naturschutzgesetz bereits eine Art Vereinsbeteiligung als Vorläuferregelung zu § 29 BNatSchG 1976. Auch wichtige Fachgrundlagen des Naturschutzes wären ohne ehrenamtlich bereitgestellte Daten und Informationen nicht denkbar. So beruhen die sog. "Roten Listen" über den Gefährungsgrad bedrohter Tier- und Pflanzenarten und Kartierungen von Arten und Lebensräumen zu nicht unerheblichen Anteilen auf Datenmaterial, das ehrenamtlich ermittelt und verfügbar gemacht wird.

Allein diese für naturschutzrechtliche Entscheidungsprozesse und Verfahren mittlerweile unverzichtbaren Datengrundlagen zeigen, welche Bedeutung die Erschließung des in den Naturschutzvereinen gebündelten ehrenamtlichen Wissens für fundierte Entscheidungen hat. Die Begründung des Gesetzgebers, dass mit der Vereinsbeteiligung die Entscheidungsgrundlagen verbessert werden sollen, ist also durchaus zutreffend und tragfähig. Allerdings erfasst diese Begründung nur einen Teil der verfahrensfördernden Funktion des Beteiligungsverfahrens. Vielleicht noch wichtiger als die reine Verbreiterung des Faktenwissens, das letztlich auch durch Gutachten und andere Erkenntnisquellen bereitgestellt werden könnte, ist die strukturelle Veränderung des Verwaltungsverfahrens durch die Vereinsbeteiligung.

Das Verwaltungsverfahren ist vom sog. "Untersuchungsgrundsatz" geprägt. D. h. die Behörde ermittelt den der Entscheidung zu Grunde liegenden Sachverhalt von Amts wegen und sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen (Art. 24 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG). Sie muss dabei aber alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände berücksichtigen (Art. 24 Abs. 2 BayVwVfG). Der große Vorteil dieser Verfahrensstruktur ist, dass die entscheidende Behörde zur Neutralität und Objektivität verpflichtet und Ziel des Verfahrens daher die objektiv richtige Entscheidung ist. In der Lebenswirklichkeit kann dieses Prinzip aber nicht immer durchgehalten werden. So sind zwar in den für Großvorhaben besonders bedeutsamen Planfeststellungsverfahren planende Behörden (z. B. Straßenbaubehörden) und planfeststellende (genehmigende) Behörden im Regelfall verschiedene Behörden¹¹, sie sind jedoch alle Teil der Exekutive und

¹⁰Vgl. Fußnoten 3 und 4

¹¹Nicht z. B. im Falle der Genehmigung von Bundeswasserstraßen: hier liegen Planung und Planfeststellung in der Hand der Bundeswasserstraßenverwaltung und somit in der Hand der gleichen Behörde

im Prinzip daher der gleichen Zielsetzung verpflichtet. Dies kann zu Interessenkonflikten führen, die auf die Verfahren durchschlagen können. Auch Routinen, "Betriebsblindheit", Zeitdruck und Arbeitsüberlastung können dazu führen, dass nicht alle für die Entscheidung bedeutsamen Aspekte berücksichtigt werden.

Der verfahrenstheoretische Gegenspieler des Untersuchungsprinzips ist das "kontradiktorische" Parteiverfahren, das für den Zivilprozess typisch ist. Die widerstreitenden Parteiinteressen sind hier der Motor, der automatisch einseitige Sichtweisen verhindert. Mit der Vereinsbeteiligung hat der Gesetzgeber sozusagen ein "kontradiktorisches Verfahrenselement" in das vom Untersuchungsgrundsatz geprägte Verwaltungsverfahren eingeführt und damit eine strukturelle "Sicherung" in das Verwaltungsverfahren eingebaut, die verhindert, dass sich einseitige oder interessengesteuerte Sichtweisen unerkannt durchsetzen können. Den Naturschutzverbänden fällt dabei die Rolle des allein am Naturschutzinteresse ausgerichteten und keinen sonstigen Interessen unterworfenen "Parteivertreters" zu. Naturschutzverbände dürfen und sollen in dieser Rollenverteilung sogar "parteilich" zugunsten der Naturschutzinteressen agieren, ohne andere u. U. genauso gewichtige Interessen berücksichtigen zu müssen. Durch eine Kombination der jeweiligen Stärken der einzelnen Verfahrensarten, hier der Ergänzung des verwaltungsrechtlichen Untersuchungsgrundsatzes durch ein kontradiktorisches Element, hat der Gesetzgeber somit eine wichtige Voraussetzung für eine Optimierung des Verfahrensergebnisses geschaffen.

Akzeptanz durch Partizipation

Der Begriff der Partizipation führt zugleich über die rein verfahrensrechtliche Sichtweise der Vereinsbeteiligung hinaus. Partizipation, also die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen, ist eines der Kernelemente des "Good Governance" und der modernen "Verwaltungsethik". Damit sind Grundregeln und –elemente für das Regierungs- und Verwaltungshandeln gemeint, die sich international als allgemeine Beurteilungskriterien für gutes Regieren und Verwalten herausgebildet haben. Die Bedeutung solcher internationaler Kriterien kann man an der Korruptionsdiskussion erkennen, die auch mächtige Unternehmen und Staaten aufgrund der internationalen Verflechtungen nicht mehr ignorieren können. Neben den klassischen Anforderungen an Verfahren wie Rechtsstaatlichkeit und Gerechtigkeit gewinnen solche Kriterien einen immer größeren Stellenwert. Partizipation ist dabei einer der wesentlichen Schlüssel für die gesellschaftliche Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.

Wie wichtig gesellschaftliche Akzeptanz für eine Verwaltungsentscheidung in einer demokratisch verfassten Gesellschaft sein kann, zeigt eindrücklich "Stuttgart 21". Trotz einer rechtsstaatlich einwandfrei zu Stande gekommenen und nach gerichtlicher Überprüfung bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung war das Vorhaben (zunächst) politisch nicht durchsetzbar. Rechtsstaatlichkeit und politische Durchsetzbarkeit sind dabei rechtlich wie tatsächlich "zwei Paar Stiefel". Dies verkannte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Voßkuhle, als er sich trotz seines zur Neutralität verpflichtenden Amtes öffentlich für die Umsetzung der Verwaltungsentscheidung aussprach. Denn die politischen Entscheidungsträger können, aber müssen von einer rechtsstaatlich einwandfrei zu Stande gekommenen Verwaltungsentscheidung nicht Gebrauch machen.

Die Frage der Akzeptanz betrifft weniger den Aspekt, ob bestimmte Entscheidungen den Gesetzen entsprechen und damit im Sinn des Rechtsstaatsgebots rechtmäßig sind – sie bezieht sich vor allem

auf das gesellschaftliche "Initiativrecht" für solche Entscheidungen. Dieses "Initiativrecht" ist den Zulassungsverfahren vorgelagert. Es ist damit im Kern nicht rechtlicher sondern politischer Natur und somit regelmäßig auch nicht Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung. Da mit Verwaltungsentscheidungen z. B. über große Infrastrukturprojekte wie dem Ausbau der Donau für die Schifffahrt tiefgreifende und nachhaltige Veränderungen unserer Lebensgrundlagen und der nachfolgenden Generationen verbunden sein können, ist eine gesellschaftliche Diskussion über die Sinnhaftigkeit solcher Vorhaben in einer Demokratie unvermeidlich. In solchen Fragen "dem Volk auf's Maul zu schauen", also sich der Akzeptanzfrage zu stellen, ist in einer demokratisch verfassten Gesellschaft nicht nur zulässig, sondern ausdrücklich legitim. Folgerichtig waren die Auseinandersetzungen um "Stuttgart 21" auch schlagartig beendet, als mit der Volksabstimmung das Ziel der Verwaltungsentscheidung bestätigt und die Akzeptanzfrage damit demokratisch geklärt war. Die Bayerische Staatsregierung ist daher auf dem richtigen Weg, wenn sie künftig das Instrument der Volksbefragung zu einer politischen Entscheidungshilfe bei Großprojekten machen will.

Es war also eine wichtige und weit in die Zukunft weisende Entscheidung des Bundesgesetzgebers von 1976, mit der Vereinsbeteiligung eine besondere Form der Partizipation zu verwirklichen. Damit wird nicht nur die Effizienz der betroffenen Verfahren gesteigert, sondern noch viel wichtiger die gesellschaftliche Akzeptanz der Entscheidungen durch die Einbindung maßgeblicher gesellschaftlicher Akteure erhöht.

Neue Ausgestaltung der Vereinsbeteiligung in Umweltangelegenheiten durch die "Aarhus-Konvention"

Wie so oft in der Geschichte überholen sich wegweisende Entscheidungen durch die von ihnen selbst ausgelösten Entwicklungen. So könnte es in absehbarer Zeit auch der Vereinsbeteiligung nach dem BNatSchG ergehen. Wie bereits ausgeführt sind Partizipation und Stärkung der Zivilgesellschaft zentrale Elemente des "Good Governance", die auf europäischer Ebene im Umweltbereich mit der "Aarhus-Konvention"¹² aufgegriffen wurden. Das Übereinkommen stützt sich dabei ausdrücklich auch auf den "Grundsatz 10" der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung von 1992¹³. Die Konvention wurde am 25.06.1998 in der dänischen Stadt Aarhus beschlossen und damals von 35 (derzeit 44) Staaten und der EU bei der "4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz" unterzeichnet. Die EU hat die Aarhus-Konvention mit Beschluss des Rates vom 17.02.2005 und die Bundesrepublik Deutsch-

¹²Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

<http://www.aarhus-konvention.de/>, 18.8.2014.

<http://www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/aarhus-konvention/>, 18.8.2014.

Zum Status der Ratifikation der Aarhus-Konvention: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>, 18.8.2014.

Deutscher Text der Aarhus-Konvention (mit Österreich und der Schweiz abgestimmte Fassung): <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf>, 18.8.2014.

¹³Grundsatz 10 der Erklärung von Rio lautet:

"Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffener Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zur Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt."

land am 15.01.2007 mit völkerrechtlicher Wirkung ratifiziert. Sie ist damit sowohl Teil des Unionsrechts als auch des nationalen Rechts (sog. gemischtes Abkommen).

Die Aarhus-Konvention und die darauf beruhenden europäischen und nationalen Regelungen bauen auf drei Säulen auf¹⁴:

- **Zugang zu Umweltinformationen**

In der EU durch die "Umweltinformationsrichtlinie"¹⁵, in Deutschland darauf beruhend durch das "Umweltinformationsgesetz"¹⁶ und in Bayern für die informationspflichtigen Stellen des Landes durch das "Bayerische Umweltinformationsgesetz"¹⁷ umgesetzt.

- **Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz**

In der EU insbesondere durch die "Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie"¹⁸, in Deutschland darauf beruhend durch das "Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz"¹⁹ umgesetzt.

- **Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten**

In der EU durch die "Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie"²⁰, in Deutschland darauf beruhend insbesondere durch das "Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz"²¹ umgesetzt.

Das am 1.3.2010 in Kraft getretene neue BNatSchG hat mit § 63 "Mitwirkungsrechte" und mit § 64 "Rechtsbehelfe" das bisherige Beteiligungs- und Klagesystem des Naturschutzrechts trotz des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes und des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aufrechterhalten. Das war auch sinnvoll, da die Regelung des BNatSchG insbesondere die Klagemöglichkeit inhaltlich weiterging. Dies und der nicht ganz einfache Entstehungsprozess insbesondere des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zeigen, dass sich auch demokratisch verfasste Gesellschaften mit der Kontrolle der Macht der Staatsgewalt und der darin zum Ausdruck kommenden gesellschaftlichen Interessenkonflikte nicht immer leicht tun. So musste das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vor kurzem aufgrund einer EuGH-Entscheidung (sog. "Trianel-Entscheidung") nachgebessert werden, in der das Gericht feststellte, dass mit dem Gesetz die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU nicht ausreichend umgesetzt wurde²². Ob die Nachbesserung der laufenden Überprüfung durch die EU-Kommission und das Überwachungsgremium der Aarhus-Konvention (s. u. bei Fußnote 24) standhält, wird sich zeigen. Kern des Streits ist die Ausgestaltung der Reichweite eines der ehernen Prinzipien des deutschen Verwaltungsprozessrechts, nämlich dass die Klageberechtigung grundsätzlich an die Verletzung "eigener Rechte" geknüpft ist (vgl. z. B. § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO). Diese "Selbstbetroffenheit" steht natürlich in einem Spannungsverhältnis zu dem Klagerecht der Umweltschutzvereinigungen, die ja regelmäßig altruistisch als "Kümmerer" für den Umweltschutz und damit für ein "öffentliches Interesse" auftreten.

¹⁴Zitiert nach dem Internetauftritt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zur Aarhus-Konvention

¹⁵Richtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates

¹⁶Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004, BGBl. I S. 3704, geändert durch Artikel 2 Absatz 47 des Gesetzes vom 7.8.2013, BGBl. I S. 3154

¹⁷Bayerisches Umweltinformationsgesetz vom 8.12.2006, GVBl. 2006, S. 933

¹⁸Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten

¹⁹Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9.12.2006, BGBl. I S. 2819 mit weiteren Änderungen

²⁰Vgl. Fußnote 15

²¹Vgl. Fußnote 1

²²EuGH, Urteil vom 12.5.2011 – RS C-115/09

Aber wo der Gesetzgeber Lücken offen lässt, können (müssen) diese in der Rechtsanwendung insbesondere durch die Gerichte geschlossen werden. Da die Aarhus-Konvention auch Teil des Unionsrechts ist, ist sie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zugänglich. In einer weiteren Entscheidung hat der EuGH mit Urteil vom 8.3.2011 (Stichwort "slowakischer Braunbär") festgestellt²³, dass die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention -AK- ²⁴ nicht (ausreichend) umgesetzt, und hat damit einer slowakischen Naturschutzorganisation ein Klagerecht in einer artenschutzrechtlichen Frage zugestanden.

Teilweise gestützt auf diese Entscheidungen des EuGH hat sich in Deutschland eine uneinheitliche unter- und obergerichtliche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte entwickelt, die entweder von einer unmittelbaren Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK ausging oder diese ablehnte. Dieser widersprüchlichen Rechtsprechung hat das BVerwG mit seinem grundlegenden Urteil vom 5.9.2013²⁵ ein Ende bereitet. In der Entscheidung führt das Gericht zunächst überzeugend aus, dass eine unmittelbare Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK nicht in Betracht kommt, da die Regelung des AK der Umsetzung durch den jeweiligen Mitgliedstaat bedarf. Eine planwidrige Regelungslücke, die eine analoge Anwendung erlauben würde, bestehe ebenfalls nicht, da der deutsche Gesetzgeber hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 AK ausdrücklich keinen Umsetzungsbedarf gesehen habe²⁶. Anschließend arbeitet das Gericht jedoch eingehend heraus, dass entgegen der Auffassung des Gesetzgebers ein solcher Umsetzungsbedarf aber besteht. Es bezieht sich dabei insbesondere auf das nach Art. 15 AK eingerichtete "Compliance Committee", das über die Einhaltung des Abkommens wachen soll. Die Ausführungen des Committees ließen "keinen Zweifel daran, dass nach Auffassung des Compliance Committees den Umweltverbänden grundsätzlich eine Möglichkeit eingeräumt werden muss, die Anwendung des Umweltrechts gerichtlich überprüfen zu lassen"²⁷. Gestützt auf diese eindeutigen Aussagen folgert das Gericht, dass zwar eine unmittelbare oder analoge Anwendung des Art. 9 Abs. 3 AK aus den genannten Gründen ausscheide, aber im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH und die Aussagen des Compliance Committee eine unionsrechtskonforme erweiternde Auslegung des § 42 Abs. 2 VwGO geboten sei, wonach ein "eigenes subjektives Recht" von Umweltverbänden auf die Geltendmachung von Umweltschutzvorschriften besteht²⁸.

Mit diesem bemerkenswerten Kunstgriff hat das BVerwG die manchmal quälend lange Diskussion um die Reichweite der Verbandsklage mit einem Federstrich auf den Kopf gestellt. Während bisher die Diskussion auf der Ebene der Gesetzgebung dahin ging, ob und ggf. wie weit mit Ausnahmen vom Grundsatz der "Selbstbetroffenheit" die Klagerechte der Umweltverbände erweitert werden können/müssen, kann der Gesetzgeber wegen der nunmehr allgemeinen "Selbstbetroffenheit" der Umweltverbände nur mehr korrigierend eingreifen, wenn er dieses Recht ausdrücklich gesetzlich wieder einschränkt. Dem sind allerdings vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention und der Rechtsprechung des EuGH Grenzen gesetzt.

²³EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – RS C-240/09

²⁴Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 AK lautet:

"Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen."

²⁵BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 – 7 C 21.12

²⁶BVerwG, a.a.O., Rdnr. 31

²⁷BVerwG, a.a.O., Rdnr. 34

²⁸BVerwG, a.a.O., Rdnr. 46

Offen ist derzeit noch, auf welche materiellen Umweltbestimmungen sich dieses umfassende allgemeine Klagerecht der Umweltvereinigungen anwenden lässt. Z. B., ob es lediglich Umweltrecht mit EU-rechtlichem Hintergrund erfasst, da die streitgegenständlichen Luftreinhaltepläne auf EU-rechtlichen Bestimmungen beruhen und auch das erweiterte Verbandsklagerecht vom BVerwG ausdrücklich mit EU-rechtskonformen Überlegungen begründet wurde. Da sich Art. 9 Abs. 3 AK aber ganz allgemein auf "umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts" der Vertragsparteien bezieht, sind keine durchgreifenden Gründe erkennbar, wonach diese Rechtsprechung des BVerwG nur auf Umweltrecht mit EU-rechtlicher Grundlage Anwendung finden sollte. Auch nationales Umweltrecht kann damit wohl zum Gegenstand von Verbandsklagen gemacht werden.

Allerdings steht dieses Recht, im Interesse der Umwelt Rechtsbehelfe einlegen zu können, nicht allen Umweltverbänden zu, sondern nur den nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigungen. Nur diese verfügen gemäß Art. 2 Nr. 5 AK über ein anerkennungsfähiges Interesse, sich die öffentlichen Belange zum eigenen Anliegen machen zu können²⁹. Wie bisher können daher nur anerkannte Verbände ein solches Klagerecht geltend machen.

Ausblick

Es bleibt nunmehr abzuwarten, ob und ggf. wie der Bundesgesetzgeber auf die höchstrichterlichen Entscheidungen reagiert. Der Handlungsspielraum ist allerdings angesichts der eindeutigen Haltung des Compliance Committees und der Rechtsprechung des EuGH nicht allzu groß. Folgt er den Entscheidungen des EuGH und des BVerwG, haben dann möglicherweise wegen des umfassenden Klagerechts von Umweltvereinigungen die bisherigen Bestimmungen zur Vereinsbeteiligung des BNatSchG (§§ 63, 64 BNatSchG) ausgedient. Alles in allem handelt es sich bei der Entwicklung der Verbandsbeteiligung im Naturschutzrecht um ein faszinierendes Stück Geschichte des nationalen und internationalen Umweltrechts, zu dem auch der "Verein zum Schutz der Bergwelt" als anerkannter Naturschutzverein seinen Beitrag geleistet hat.

Anschrift des Verfassers:

Lorenz Sanktjohanser
Bürgtal 21
83627 Warngau

Der Verfasser ist leitender Ministerialrat und Leiter des Referats für "Naturschutzrecht" im Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung und nicht die des Ministeriums wieder.

²⁹BVerwG, a.a.O., Rdnrn. 49 und 50