



**25 Jahre Verbandsbeteiligung nach
Naturschutzrecht für den
Niedersächsischen Heimatbund**

Tagungsdokumentation

25 Jahre Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht für den Niedersächsischen Heimatbund

Tagungsdokumentation

zur Jubiläums- und Fachtagung

am 3. November 2007

im Institut für Geobotanik, Universität Hannover

Herausgeber:

Niedersächsischer Heimatbund e.V.
Landschaftstr. 6A, 30159 Hannover
Telefon: +49-(0)511-368 12 51
Telefax: +49-(0)511-363 27 80
E-Mail: nhbev@t-online.de
Internet: www.niedersaechsischer-heimtbund.de

Redaktion und Gestaltung:

Daniel Ermert, Dr. Ronald Olomski, Sabrina Perlitius

Gesamtherstellung:

Hahn-Druckerei GmbH & Co, Fränkische Straße 41, 30455 Hannover

Umschlagfoto:

Zwei ehrenamtliche Mitarbeiter des NHB bei der Begutachtung einer ehemaligen Feuchtbiotopfläche. (NHB)

Das Projekt wurde gefördert von:



durch Erträge aus



Der NHB wird gefördert mit Mitteln des Landes Niedersachsen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorwort	1
2.	Tagungsprogramm	2
3.	Grußwort des Niedersächsischen Umweltministeriums ...	4
4.	25 Jahre Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht für den NHB – Geschichte, Organisation, Bilanz	8
4.1.	Einleitung.....	8
4.2.	Geschichte	8
4.3.	Organisation	18
4.4.	Bilanz.....	22
4.5.	Ausblick	26
5.	Die Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht des Bundes und des Landes – Rückblick, aktueller Stand und Ausblick.....	27
5.1.	Einführung	27
5.2.	Die Anerkennung der Vereine	27
5.3.	Die Verbandsbeteiligung nach Bundesrecht.....	30
5.4.	Verbandsbeteiligungs- und Klagerechte in Niedersachsen	31
5.5.	Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002....	35
5.6.	Die Rechtslage der Verbandsbeteiligung und -klage in Niedersachsen	37
5.7.	Die materielle Rechtslage der Verbandsklage nach der Novelle des BNatSchG und dem Umweltrechtsbehelfsgesetz	39
5.8.	Der Einfluss des Umweltrechtsbehelfsgesetzes auf die niedersächsische Verbandsklage	41
6.	Die neue Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz	42
6.1.	Einleitung.....	42

6.2.	Die anfechtbaren Bebauungspläne	43
6.3.	Die weiteren Voraussetzungen einer Verbandsklage gegen Bebauungspläne	45
6.4.	Hinweise zur Begründetheit einer Umweltverbandsklage..	49
6.5.	Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften	50
6.6.	Ausblick	51
7.	Verbandsbeteiligung aus der Sicht eines ehrenamtlichen Mitarbeiters	52
7.1.	Statistik.....	52
7.2.	Erfolgsbilanz	54
7.3.	Motivation	54
7.4.	Anregungen und Vorschläge.....	55
8.	Die Ergebnisse der Tagung im Spiegel der ROTEN und WEISSEN MAPPE	57
9.	Anhang.....	60
9.1.	Teilnehmerliste	60

1. Vorwort

Vor zwei Jahren beging der Niedersächsische Heimatbund sein 25jähriges Jubiläum als ein nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannter Naturschutzverband. Seit der Anerkennung am 27. April 1982 durch Gerhard Glup, den damaligen Niedersächsischen Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, haben sich im Namen des NHB zahlreiche engagierte und sachkundige Menschen im ganzen Land bei Bauvorhaben, Verfahren der Landschaftsplanung und Erlassen von Schutzverordnungen durch gutachterliche Stellungnahmen und in Anhörungen für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingesetzt. Mit ihrer ehrenamtlich geleisteten Arbeit haben sie der Allgemeinheit einen unschätzbaren Dienst für die Erhaltung und Entwicklung unserer Heimat Niedersachsen erwiesen.

Das 25jährige Jubiläum war uns Anlass, den Ehrenamtlichen zu danken, es bot die Gelegenheit, sich näher kennen zu lernen und Erfahrungen auszutauschen, untereinander sowie mit Vertretern der Genehmigungsbehörden und anderer Naturschutzverbände. Die Veranstaltung sollte aber auch dazu dienen, Bilanz zu ziehen und einen Blick in die Zukunft zu werfen. Denn vieles hatte sich seit den Anfängen geändert, und vieles war und ist heute noch im Fluss.

So ist im Sommer 2009 im Zuge der Föderalismusreform das neue Bundesnaturschutzgesetz verabschiedet worden, das im März 2010 in Kraft treten wird. Wir hoffen sehr, dass die Niedersächsische Landesregierung bei der anstehenden Anpassung des Landesnaturschutzgesetzes die bewährten und vorbildlichen Regelungen zur Verbandsbeteiligung beibehält, damit wir auch in Zukunft unseren Mitgliedern und Mitarbeitern die Möglichkeit bieten können, ihren Sachverstand und ihr Engagement für die Erhaltung unseres natürlichen und kulturellen Erbes wirkungsvoll einbringen zu können.



Prof. Dr. Hansjörg Küster
Präsident des NHB

2. Tagungsprogramm

3. November 2007

- 9:30 Uhr **Eintreffen**
- 10:00 Uhr **Begrüßung und Eröffnung**
Prof. Dr. Hansjörg Küster (Präsident des NHB)
Ulla Ihnen (Ministerialdirigentin im Niedersächsischen Umweltministerium)
- 10:20 Uhr **25 Jahre Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht für den NHB – Geschichte, Organisation, Bilanz**
Dr. Ronald Olomski (Wiss. Referent des NHB)
- 10:50 Uhr **Diskussion**
- 11:00 Uhr **Die Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht des Bundes und des Landes – Rückblick, aktueller Stand und Ausblick**
Prof. Dr. Hans Walter Louis (Fachgruppe Natur- und Umweltschutz des NHB)
- 11:45 Uhr **Diskussion**
- 12:00 Uhr **Kaffeepause**
- 12:15 Uhr **Die Umweltverbandsklage nach der Århus-Konvention gegen Plangenehmigungen und Bebauungspläne – Das Umwelt-Rechtbehelfsgesetz**
Dr. Wolfgang Schrödter (Präsidium des NHB)
- 13:00 Uhr **Diskussion**
- 13:15 Uhr **Mittagsimbiss**
- 14:15 Uhr **Verbandsbeteiligung aus Sicht eines ehrenamtlichen Mitarbeiters**
Achim Thielemann (§ 60-Mitarbeiter des NHB)
- 14:45 Uhr **Kaffeepause**

15:00 Uhr **“Runder-Tisch-Diskussion“:**

**Die Zukunft der Verbandsbeteiligung in
Niedersachsen**

Wie soll die Verbandsbeteiligung inhaltlich und organisatorisch auf die sich ändernden rechtlichen Rahmenbedingungen eingestellt werden?

Welche Forderungen sind an die Gesetzgebung zu richten, um weiterhin das ehrenamtliche Engagement zu fördern?

Moderation: Klaus Hermann (Fachgruppe Natur- und Umweltschutz des NHB)

16:30 Uhr **Schlusswort**

Prof. Dr. Hansjörg Küster (Präsident des NHB)



3. Grußwort des Niedersächsischen Umweltministeriums

ULLA IHNEN
(Ministerialdirigentin)

Meine Begrüßungsworte möchte ich unter das Motto stellen: „Mit einem guten Beispiel voranzugehen, ist nicht nur der beste Weg andere zu beeinflussen, es ist der einzige.“ Das schrieb Albert Schweitzer. Und dies passt genau auf den Niedersächsischen Heimatbund und alle in ihm engagierten Ehrenamtlichen.

Zur heutigen Jubiläums- und Fachtagung des Niedersächsischen Heimatbundes gratuliere ich Ihnen im Namen von Herrn Minister Sander, der heute leider nicht hier sein kann, sehr herzlich. Zu diesem besonderen Anlass darf ich mich im Namen von Herrn Sander für die stets konstruktive Zusammenarbeit ausdrücklich bedanken und Ihnen allen Dank und Anerkennung für die geleistete Arbeit in den vergangenen Jahren aussprechen.

Vor 25 Jahren – 27.04.1982 - wurde der Niedersächsische Heimatbund als Verband von Minister Glup nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannt und ist dem Land Niedersachsen damals wie heute in jeder Hinsicht ein geschätzter Partner. Der Niedersächsische Heimatbund hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Heimat in Niedersachsen in ihrer natürlich und historisch bedingten Vielfalt zu erhalten und als Lebensraum für die Zukunft ganzheitlich und nachhaltig zu gestalten. In seiner über 100jährigen Tradition unterstützt der Niedersächsische Heimatbund damit ganz maßgeblich dieselbe Zielsetzung, der auch der staatliche Naturschutz dauerhaft verpflichtet ist.

Der NHB ist in unserer Gesellschaft ein wichtiger Faktor. Sie bringen Ihre Fachkompetenz ein und sie können daher helfen, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern

Mit Blick auf die fortschreitende Globalisierung und die damit verbundenen Probleme gilt es einmal mehr Partnerschaften zu bilden, immer neue Antworten auf sich verändernde Rahmenbedingungen zu finden und sich den Herausforderungen der Zukunft gemeinsam zu stellen.

Die Zukunft wartet nicht. Aber immerhin, die Zukunft kommt in Raten. Das ist das Erträgliche an ihr. Unsere heutige Gesellschaft übersieht oft, dass die Welt nicht das Eigentum einer einzigen Generation ist. Für einen verantwortungsbewussten Umweltminister bedeutet das, Erfolge für die Umwelt muss man täglich neu erringen. Mehr denn je brauchen wir eine starke und nachhaltige Umweltpolitik, die die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Menschen in Einklang bringt und verstärkt auf Eigeninitiative und eine Kooperation mit den Menschen setzt.

In den letzten vier Jahren ist es Minister Sander gelungen, die Interessengruppen in unserem Land einander wieder näher zu bringen und sie teilweise sogar miteinander zu versöhnen. Niedersachsenweit gibt es zahlreiche gelungene Kooperationsprojekte, die belegen, dass Landwirte, Jäger, Fischer, ehrenamtliche und staatliche Naturschützer Hand in Hand sehr engagiert und erfolgreich zusammenarbeiten können. Viele Erfolge im Naturschutz wären ohne die Kooperation und den ehrenamtlichen Einsatz von Bürgern und Verbänden nicht möglich.

Die Stärkung des ehrenamtlichen Engagements ist deshalb in Niedersachsen auch künftig nicht nur angesichts der knappen finanziellen Ressourcen von größter Bedeutung. Ein eigenverantwortliches und bürgerschaftliches Engagement ist für eine gesamt-gesellschaftlich getragene nachhaltige Entwicklung schlichtweg unverzichtbar. Viele unserer Bürgerinnen und Bürger engagieren sich bereits heute intensiv und ganz nach persönlicher Neigung auf den unterschiedlichsten Handlungsfeldern der Heimatpflege und des Naturschutzes.

Demokratie lebt vom Ehrenamt, sagte Theodor Heuss. Und ich füge für Herrn Sander hinzu: der Naturschutz auch. Die ehrenamtliche Tätigkeit, gleichgültig zu welchem Zweck und in welcher Form sie geleistet wird, ist ein sichtbarer Ausdruck lebendiger Demokratie. Umso wichtiger ist es, dass ehrenamtlich Tätige hoch motiviert bleiben und auch in Zukunft wesentlich zum Umwelt- und Naturschutz beitragen. Das Land Niedersachsen ist in Zukunft mehr denn je auf die freiwillige und ehrenamtliche Mitarbeit seiner Bürger angewiesen.

Allen ehrenamtlich Tätigen im Naturschutz sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Nicht zuletzt diesem persönlichen Engagement ist es zu verdanken, dass sich z.B. die Bestände zahlreicher Tier- und Pflanzenarten in den letzten Jahren positiv entwickelt haben. Die von Herrn Minister Sander herausgegebene „Weiße Liste Vögel“ belegt eindrucksvoll, dass es in Niedersachsen 111 Vogelarten besser geht als vor 30 Jahren.

Diese Erfolge sollen jedoch nicht davon ablenken, dass noch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Ein wirksamer Naturschutz ist auch in Zukunft ganz maßgeblich auf das Zusammenwirken amtlicher und ehrenamtlicher Akteure angewiesen. Es gilt Synergien zu nutzen, aus den vielfältigen Erfahrungen aller gemeinsam zu lernen und die richtigen Schlüsse zu ziehen. Nur durch eine Umweltpolitik mit den Menschen kann es gelingen, die Vielfältigkeit der niedersächsischen Kulturlandschaften und ihren Artenreichtum für die nachfolgenden Generationen zu bewahren.

Die im Niedersächsischen Heimatbund Tätigen leisten mit ihren Beiträgen einen unschätzbaren Dienst für die Erhaltung und Entwicklung unserer niedersächsischen Heimat. Ihnen gelten deshalb anlässlich dieser Jubiläumsveranstaltung der besondere Dank und die Anerkennung der niedersächsischen Landesregierung.

Und damit meine ich nicht nur Höhepunkte wie den jährlichen Niedersachsensentag, sondern gerade auch die kritische Diskussion aktueller Fragestellungen im Naturschutz und in der Landespflege, die der Niedersächsische Heimatbund in wissenschaftlichen Symposien und Fachtagungen anstößt oder als anerkannter Verband in naturschutzrechtliche Verfahren einbringt. Auch die Rote Mappe des Niedersächsischen Heimatbundes ist und bleibt ein wichtiges Instrument im Dialog mit der Landesregierung und den Kommunen.

Mit der 9. Vertragsstaatenkonferenz zur Biologischen Vielfalt, die im Mai nächsten Jahres in Bonn stattfinden wird, bietet sich eine weitere Plattform, um die Zusammenarbeit aller Akteure im Naturschutz weiter zu intensivieren. Der Bund hat die Länder gebeten, die Öffentlichkeitskampagne rund um die Vertragsstaatenkonferenz zu unterstützen. Niedersachsen kommt dieser Bitte gern nach, weil die Erhaltung der Biologischen Vielfalt eine der zentralen Aufgaben unseres Jahrhunderts ist und größte Aufmerksamkeit verdient. Die niedersächsischen Aktivitäten werden von der Alfred Töpfer Akademie für Natur-

schutz im Auftrag des Niedersächsischen Umweltministeriums konzipiert, koordiniert und umgesetzt. Staatliche und ehrenamtliche Aktivitäten sollen vernetzt werden. Die Akademie wird deswegen in Kürze auch mit allen in Niedersachsen anerkannten Naturschutzverbänden Kontakt aufnehmen und Ihnen Möglichkeiten aufzeigen, wie Sie sich aktiv an der Öffentlichkeitskampagne beteiligen können. Ich möchte schon heute dafür werben, sich daran zu beteiligen.

Die heutige Veranstaltung soll nicht nur dazu dienen, Bilanz zu ziehen und die Erfolge der Vergangenheit zu feiern. Denn: „Lorbeeren, auf denen man sich ausruht, werden schnell zu Kakteen“ wusste schon Sir Peter Ustinov. Sie haben sich auch vorgenommen, in die Zukunft zu blicken und Fragen der Verbandsbeteiligung unter verschiedenen Gesichtspunkten zu diskutieren.

Zur Verbandsbeteiligung nach dem Naturschutzrecht wird nachher Herr Prof. Dr. Louis referieren. Seinem Vortrag möchte ich nicht vorgreifen.

Für uns ist sehr bedauerlich, dass wir die Novelle des NNatG nicht mehr durchführen konnten. Minister Sander wird sie daher in der neuen Legislaturperiode erneut einbringen. Dann werden wir über vieles reden, auch natürlich über die Verbandsbeteiligung. Ich möchte ausdrücklich sagen, wir sind hier offen für jede sachliche Diskussion.

„Wer die Welt bewegen will, muss sich erst einmal selbst bewegen.“ sagte Sokrates vor 2500 Jahren. Die im NHB ehrenamtlich Engagierten haben sich bewegt und werden auch künftig etwas bewegen. Darauf können Sie alle stolz sein.

Zum Schluss möchte ich – auch im Namen von Herrn Minister Sander – alles Gute wünschen und natürlich viel Erfolg für die Zukunft.

Wir brauchen Sie! So einfach ist das.

Alles Gute für die nächsten 25 Jahre!



4. 25 Jahre Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht für den NHB – Geschichte, Organisation, Bilanz

DR. RONALD OLOMSKI
(Wissenschaftlicher Referent
des NHB)

4.1. Einleitung

Wie im Untertitel meines Referates angekündigt, möchte ich Ihnen zunächst die Geschichte der Verbandsbeteiligung des NHB skizzieren, u.a. welche Gründe den NHB dazu bewogen haben, sich anerkennen zu lassen und welchen Veränderungen die Verbandsbeteiligung unterlag. Danach will ich darstellen, wie die Verbandsbeteiligung beim NHB organisiert ist. Schließlich werde ich, soweit möglich, eine vorläufige Bilanz der Tätigkeiten skizzieren. Der Frage, wie wir in Zukunft weiter verfahren wollen, gehört der nachmittäglichen Diskussion.

4.2. Geschichte

Der Niedersächsische Heimatbund ist vor nunmehr 102 Jahren u.a. mit dem Ziel gegründet worden, für die Erhaltung der heimatlichen Natur und Landschaft Sorge zu tragen. Daran hat sich bis heute nichts geändert (Abb. 1).

Im Laufe seiner Geschichte hat er sich verschiedener Instrumente bedient, um seinem Anliegen Geltung zu verschaffen. Von zentraler Bedeutung war stets die Verknüpfung des ehrenamtlichen, bürgerlichen Engagements seiner Mitgliedsvereine mit der Arbeit der staatlichen Stellen, zu denen z. T. enge personelle Beziehungen bestanden. Anfänglich wurden Vorschläge zur Verbesserung der Situation des Natur- und Landschaftsschutzes neben Beiträgen in der Presse und in

S a t z u n g
des
Niedersächsischen Ausschusses für Heimatschutz.

-.-.-

Art. 1.
§ 1.

Der Niedersächsische Ausschuss für Heimatschutz (Sitz Hannover) ist ein Verband zum Zwecke der Förderung des Heimatschutzes in Niedersachsen. Das räumliche Gebiet seiner Tätigkeit umfaßt die Provinz Hannover, die Herzogtümer Braunschweig und Lüneburg, die Fürstentümer Lippe und Schaumburg-Lippe und die Freien Hansestädte Bremen und Hamburg. Der Begriff "Heimatschutz" ist dabei nicht in dem engeren Umfange, also nur als Schutz der natürlichen Landschaft oder der "Naturdenkmäler" aufgefaßt, sondern in dem umfassenden Sinne des Schutzes aller schutzbedürftigen und schutzfähigen Seiten des heimatlischen Charakters in Land und Volk. Demgemäß teilt sich das sachliche Arbeitsfeld des Vorstandes in folgende Gruppen:

1. Schutz der heimatlischen natürlichen Landschaft (einschließlich der Pflanzen- und Tierwelt);
2. Schutz der heimatlischen Geschichts- und Kunstdenkmäler;
3. Schutz des heimatlischen Volkstums in Sprache, Sitten und Gebräuchen, Volkstrachten, Bauweise und anderen typischen Zügen.

§ 1
Name, Sitz

Der NIEDERSÄCHSISCHE HEIMATBUND (NHB) – gegründet 1905 als Niedersächsischer Vertreterverband/Centralstelle für Heimatschutz in Niedersachsen – hat seinen Sitz in Hannover und ist in das Vereinsregister eingetragen.

§ 2
Zweck und Aufgaben

(1) Der Niedersächsische Heimatbund ist im Bundesland Niedersachsen der Landesverband der auf dem Gebiet der Heimatpflege wirkenden Vereine und Verbände. Gleichzeitig versteht er sich als Arbeitsgemeinschaft der mit diesen Aufgabenbereichen befassten Körperschaften und Institutionen in Niedersachsen, insbesondere der kommunalen Gebietskörperschaften. Der Niedersächsische Heimatbund arbeitet überregional. Er kooperiert mit den Landschaften und Landschaftsverbänden als Träger regionaler Kultur- und Heimatpflege. Als Landesverband vertritt er das Bundesland Niedersachsen im Bund Heimat und Umwelt.

(2) Der Niedersächsische Heimatbund will die niedersächsische Heimat in ihrer natürlichen und historisch bedingten Vielfalt und Eigenart erhalten und weiter gestalten, wobei er gegenüber neuen Ausdrucksformen in der Kultur und im Zusammenleben mit Menschen unterschiedlicher Herkunft offen ist.

- Seine wichtigsten Aufgabengebiete. Arbeits- und Förderschwerpunkte sind:
- Umweltschutz;
 - Naturschutz und Landschaftspflege;
 - Denkmalpflege;
 - Museumswesen;
 - historische Landesforschung, Landes-, Volks- und Heimatkunde;
 - Sprache und Literatur unter besonderer Berücksichtigung des Niederdeutschen;
 - Kunst, Musik, Liedgut;
 - Sitten und Bräuche, u.a. Tanz, Tracht und Theater.

Abbildung 1: Satzung des Niedersächsischen Ausschusses für Heimatschutz (1908) und des Niedersächsischen Heimatbundes (2007)

der Zeitschrift Niedersachsen besonders über diese Kontakte in die Verwaltung und Politik eingebracht, z.B. die Resolution des Niedersachsentages 1904 zur Ausweisung von Großschutzgebieten für Moore und Heiden.

Erhebliches Gehör verschafft sich der NHB seit 1960 mit seiner „RO-TEN MAPPE“, dem jährlich zum Niedersachsentag erscheinenden kritischen Jahresbericht zur Situation der Heimatpflege in Niedersachsen (Abb. 2). Mit dieser richtet sich der NHB lobend oder tadelnd an Behörden, Unternehmen und auch Bürger, v. a. aber an die Landesregierung, die seit 1977 in ihrer WEISSEN MAPPE antwortet und somit diesem Dialog ein besonderes, offizielles Gewicht verleiht. Unsere Mitglieder, aber auch andere Verbände nutzten diese Möglichkeit anfänglich sehr ausgiebig, auch und gerade um auf lokale Missstände im Naturschutz hinzuweisen und eine offizielle Auskunft darüber zu erhalten.

1976 trat das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in Kraft und löste das Reichsnaturschutzgesetz (RNG) aus dem Jahre 1935 ab, das bereits in den 20er Jahren auch mit Anregungen des NHB konzipiert und von den Nationalsozialisten verwirklicht wurde. Das neue, demokratisch legitimierte BNatSchG sieht erstmals die offizielle Beteiligung von Naturschutzvereinen als Anwälte für das Gemeinwohlanliegen des Natur- und Landschaftsschutzes vor, wenn auch in einem sehr beschränktem Umfang. Demnach können sich landesweit tätige Naturschutzvereine von den Landesumweltministerien privilegieren lassen, um Gelegenheit zur Äußerung und Einsicht in die Planunterlagen zu nehmen, bei Verfahren:

- zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft (z.B. Nationalpark, Naturschutzgebiete und Naturdenkmale),
- zur Landschaftsplanung und
- zu Planfeststellungen, deren Vorhaben mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (z.B. Straßenbau, Wasserbau und Abfallbeseitigung).

Weitere Details dazu wird Prof. Dr. Louis im anschließenden Vortrag erläutern.

§ 29. Mitwirkung von Verbänden. (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, soweit sie dem einzelnen gegenüber verbindlich sind,
3. vor Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind,
4. in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 verbunden sind, soweit er nach Absatz 2 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 (Bundesgesetzbl. I S. 1253) gelten sinngemäß.

§ 60 Von den Ländern anerkannte Vereine. (1) Die Länder erlassen Vorschriften über die Mitwirkung und Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen nach den in den Absätzen 2 und 3 genannten Maßgaben.

(2) Einem von den Ländern anerkannten Verein ist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben

1. bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden der Länder,
2. bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen im Sinne der §§ 15 und 16,
3. bei der Vorbereitung von Plänen im Sinne des § 35 Satz 1 Nr. 2,
4. bei der Vorbereitung von Programmen staatlicher und sonstiger öffentlicher Stellen zur Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in der freien Natur,
5. vor Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2,
6. in Planfeststellungsverfahren, die von Behörden der Länder durchgeführt werden, soweit es sich um Vorhaben handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind,
7. bei Plangenehmigungen, die von Behörden der Länder erlassen werden, die an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 6 treten, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1 b des Bundesfernstraßengesetzes vorgesehen ist.

Die Länder können eine weitergehende Form der Mitwirkung festlegen. Sie können darüber hinaus

1. die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren vorsehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht, sowie
2. bestimmen, dass in Fällen, in denen Auswirkungen auf Natur und Landschaft nicht oder nur im geringfügigen Umfang oder Ausmaß zu erwarten sind, von einer Mitwirkung abgesehen werden kann.

(3) Für die Anerkennung ist § 59 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4 bis 6 entsprechend anzuwenden.

Abbildung 2: Regelungen für die Verbandsbeteiligung im Bundesnaturschutzgesetz, § 29 (Fassung 20.12.1976) und §60 (aktuell)

Der Verein Naturparke e.V. war 1978 der erste Verein, dem für Niedersachsen die Anerkennung nach § 29 BNatSchG ausgesprochen wurde. Es folgten in den Jahren darauf die Landesverbände des Deutschen Bundes für Vogelschutz (heute: Naturschutzbund Deutschland, NABU), der Landesjägerschaft (LJN), der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SDW) und der Deutschen Gebirgs- und Wandervereine. 1981, in demselben Jahr als das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) in Kraft trat, beantragte der NHB seine Anerkennung. Im Jahr darauf wurde diese mit Wirkung zum 1. Juli 1982 vom damaligen Niedersächsischen Landwirtschaftsminister Gerhard Glup ausgesprochen.

Der NHB hatte, wie in der ROTEN MAPPE 1982 (S. 5) dargelegt ist, die „Anerkennung nicht zuletzt deshalb beantragt, weil der Naturschutz in der Arbeit des NHB und in vielen seiner Mitgliedsvereine immer gewichtiger“ wurde, zumal der Naturschutz „nie eine Nebenaufgabe der Heimatpflege gewesen [sei], auch wenn dies zuweilen geäußert“ werde. Durch die Verbandsbeteiligung könnten Einwände offiziell geltend gemacht werden und die ROTE MAPPE von Einzelfällen entlastet werden. Mit dem neuen Instrument könne der NHB, so der zitierte Beitrag weiter, auf unterschiedlichen Ebenen seine Ansprüche geltend machen und kritisch und konstruktiv an Entwicklungsprozessen mitwirken.

Um die Verbandsbeteiligung mit den über das Land verstreuten Mitgliedern effektiv wahrnehmen zu können, entwickelte der NHB in den folgenden Jahren eine Organisationsstruktur und richtete eine zentrale Verwaltung in der Geschäftsstelle ein, die in den Grundzügen bis heute besteht.

Es bedurfte Jahre, bis sich die verschiedenen Behörden formal aber auch von ihrer inneren Haltung her einigermaßen auf die Verbandsbeteiligung einstellten und so ganz scheint dieser Prozess noch nicht abgeschlossen zu sein. Die Schwierigkeiten betrafen insbesondere die Gleichbehandlung der anerkannten Naturschutzverbände, die frühzeitige Einbindung in Planungen, die Bereitstellung ausreichender Unterlagen, die Gewährung angemessener Fristen und die Benachrichtigung über den Ausgang der Verfahren. Von 1982 an wies der NHB regelmäßig in der ROTEN MAPPE auf diesbezügliche Mängel hin und forderte, diese abzustellen. Nicht wenigen Behörden waren Sinn und Umfang der Verbandsbeteiligung unklar.

Bereits zu Beginn der Verbandsbeteiligung wurde deutlich, dass die Mehrzahl der mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbundenen Vorhaben nicht durch den § 29 BNatSchG erfasst wurden. Deshalb wurde von den Naturschutzverbänden frühzeitig die Ausweitung der Beteiligung u.a. auch auf einfache Genehmigungsverfahren gefordert. In der ROTEN MAPPE 1988 trugen die sieben zur damaligen Zeit anerkannten Verbände ihre Forderungen gemeinsam vor, die aber von der Landesregierung ganz überwiegend als nicht erforderlich abgewiesen wurden.

1993 fanden die Forderungen der Verbände durch die neue Landesregierung in einer umfassenden Novellierung des NNatG endlich Berücksichtigung. Durch die Novelle wurde neben anderen wichtigen Neuerungen insbesondere der Zugang zu Genehmigungsverfahren erheblich erweitert, Art und Umfang der Beteiligung verbindlich geregelt und das Verbandsklagerecht für Niedersachsen eingeführt. Von nun an war es den Verbänden möglich, auch zu den „kleinen“ Eingriffen, die in der Summe die Landschaftsentwicklung erheblich mit beeinflussen, Stellung zu beziehen.

Zudem war es den Verbänden erstmalig möglich, in ihrer Anwaltschaft Entscheidungen der Genehmigungsbehörden gerichtlich überprüfen zu lassen. Dadurch hat sich der Druck auf die Verwaltung erhöht, bei der Interessenabwägung die Belange des Naturschutzes ernst zu nehmen, um einer möglichen Klage vorzubeugen, was übrigens die Stellung der unteren Naturschutzbehörden in den Kreisverwaltungen nicht unwesentlich stärkte.

Im Vorfeld der Novelle malten die Vertreter der Kommunen und der Wirtschaft mit Tausenden von zusätzlichen Beteiligungsfällen und einer Klageflut der Naturschutzverbände ein düsteres Bild über die zusätzlichen Belastungen und Vorhabensverzögerungen, die durch die neuen Rechte ausgelöst würden. Nach Prof. Dr. Louis beliefen sich diese Schätzungen auf 10.000 bis 15.000 Beteiligungen im Jahr.

Was die Klageflut angeht, so sind dem Umweltministerium in einer Befragung laut Auskunft von Prof. Dr. Louis gerade einmal ein Dutzend Klagen für den Zeitraum zwischen 1993 und 2003 mitgeteilt worden. Was die Tausende von jährlich anfallenden Beteiligungsfälle angeht, hier unsere Statistik (Abb. 3), an der ich auch die weitere Entwicklung erläutern möchte.

Beteiligung des NHB an Anhörungsverfahren nach § 29 bzw. 60 BNatSchG
(ohne Verfahren zur Flurbereinigung)

Verfahren

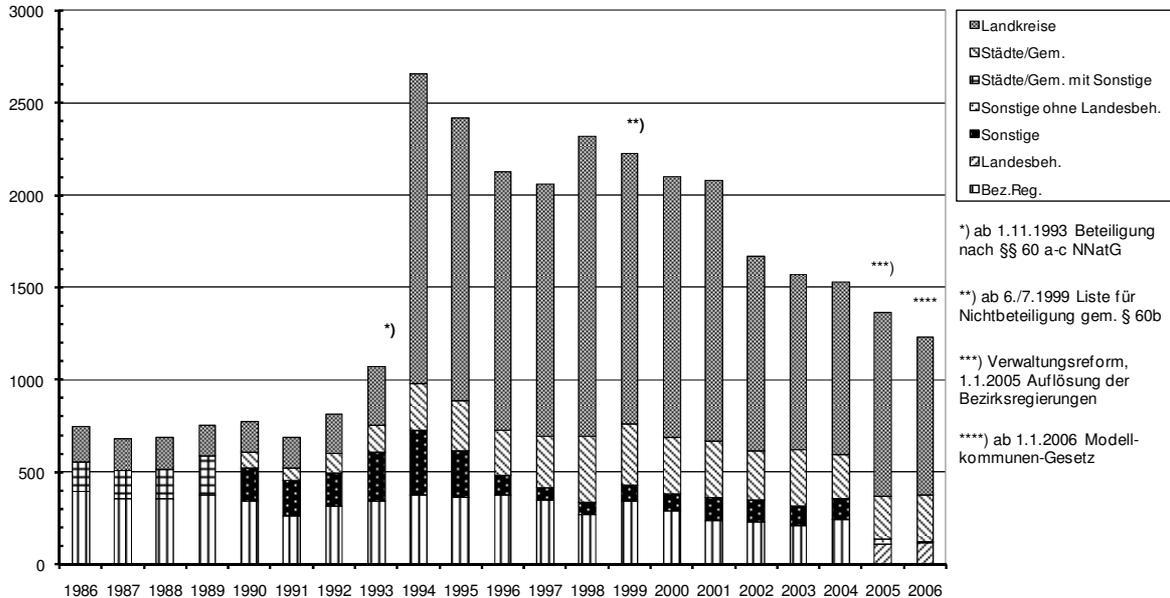


Abbildung 3: Beteiligung des NHB als anerkannter Naturschutzverein an Anhörungsverfahren.

Tatsächlich stieg die Anzahl der Beteiligungsfälle erheblich. Das war ja auch gewollt. Für den NHB stieg sie von 810 für 1992 auf 2661 für 1994 um mehr als das Dreifache an, bei weitem aber niemals in der Größenordnung, wie es die Vertreter der Kommunen prognostiziert hatten. Die Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte stieg dabei im Schnitt von 4,4 Fällen (207:47) pro Jahr auf 35,9 (1685:47). Das ist zwar sogar das Achtfache, in absoluten Zahlen aber nicht dramatisch. Im Durchschnitt erhielten wir nicht einmal einen Fall pro Woche pro Landkreis. Derzeit ist es nicht einmal ein Fall in zwei Wochen.

Nach 1993 erfolgten eine Reihe von weiteren gesetzlichen Regelungen des Bundes und des Landes sowie freiwillige vertragliche Regelungen der Verbände mit den Kommunen, die sich in der Bilanz reduzierend auf die Beteiligungsfälle auswirkten. Ich will schon aus Zeitgründen auf diese nur in groben Zügen eingehen, zumal meine Nachredner über die Gesetzeslage noch referieren werden.

So wurde 1999 unter Vermittlung des Umweltministeriums zwischen den anerkannten Naturschutzverbänden und den Landkreisen und kreisfreien Städten die „Rahmenvereinbarung betreffend der Durchführung von Beteiligungen der nach § 29 anerkannten Vereine“ unterzeichnet, die seit 2003 in überarbeiteter Form fortgeführt wird. Durch Verzicht auf die Beteiligung an so genannten Bagatellfällen und eine bessere, d.h. kurze aber zielgerichtete Vorinformation sollten Umfang und Bearbeitungsdauer der Plangenehmigungsverfahren verringert werden. Dies ist dann auch eingetreten.

Ein NHB-interner Abgleich der Verfahrensfälle für die Jahre 2000 bis 2003 für 17 Landkreise, für die vollständige Zahlen vorlagen, ergab eine durchschnittliche Reduzierung der Beteiligungsfälle um 25 %, wobei diese mit 0 % bis 90 % sehr stark schwankte, sowohl von Landkreis zu Landkreis als auch von Jahr zu Jahr.

Die letzten Jahre sind von zwei recht gegensätzlichen Tendenzen bestimmt gewesen. Zum einen verlangt die EU per Richtlinien für Umweltangelegenheiten eine bessere Information und Verfahrenseteiligung für die Öffentlichkeit sowie den Zugang zu Gerichten. Dem ist der Bund eher halbherzig gefolgt, u.a. 2006 mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. – Dr. Schrödter wird hiervon noch berichten. – Auf der anderen Seite sind Bund, Länder und Kommunen bestrebt, zur Erleichterung und Beschleunigung von Projekten, die Mitbestim-

mungsrechte der Bürger und der anerkannten Verbände zu beschneiden: der Bund mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz und das Land Niedersachsen mit dem Modellkommunen-Gesetz sowie der anstehenden, vorerst gestoppten Novellierung des NNatG. Die so entstandene Gemengelage ist selbst für Experten schwer durchschaubar und beinhaltet kuriose Widersprüche.

Seit Januar 2006 ist in Niedersachsen das Modellkommunen-Gesetz in Kraft, durch das in drei Landkreisen und ihren Gemeinden sowie zwei Städten durch Einschränkungen von Landesgesetzen und -verordnungen die Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume erprobt werden soll. U.a. beschränkt es die Beteiligung bei Plangenehmigungen auf die UVP-pflichtigen Verfahren und halbiert die Anhörungsfristen. Soweit wir aus unserer Statistik ersehen können, ist tatsächlich die Zahl der Beteiligungsfälle für die Modellkommunen-Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück um 85% gegenüber 2005 zurückgegangen, während der Rückgang in den übrigen Landkreisen bei nur etwa 4% lag. In konkreten Zahlen: Wir wurden von den drei Landkreisen 2005 noch zu 33 bis 63 Vorhaben angehört, 2006 war dies nur noch bei 5 bis 10 Vorhaben der Fall.

In dem im Frühjahr 2007 vorgelegten und im Sommer gestoppten Entwurf zum „Gesetz zur Modernisierung des [niedersächsischen] Naturschutzrechtes“ wurden im Vorgriff auf die Auswertung des Modellkommunen-Gesetzes dessen Regelungsinhalte aufgegriffen und noch ausgeweitet. Demnach soll die Verbandsbeteiligung nur noch auf den vom Bund vorgegebenen Mindestumfang zurückgefahren werden, die Bearbeitungsfristen für die Ehrenamtlichen halbiert und die Klagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geregelt werden. So sollen die Naturschutzverbände z.B. bei Löschung von Naturdenkmälern oder Befreiungsanträgen von Bauverboten in Landschaftsschutzgebieten nur noch angehört werden, wenn die Schutzobjekte Bestandteile von europäischen Schutzgebieten sind, was wegen der unterschiedlichen Ausrichtung der Schutzziele überwiegend nicht zutrifft.

Während uns das Land von den kleineren Vorhaben ausschließen will, erschwert der Bund unsere Arbeit für die größeren. Das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, das seit Dezember 2006 in Kraft ist, sieht bei Planfeststellungsverfahren für größere Infrastrukturmaßnahmen, etwa des Verkehrswegebbaus, vor, dass die Benachrichtigung über Projekte und die Übersendung der Planunterlagen für die

anerkannten Naturschutzverbände entfallen. Die Verbände haben sich über ortsübliche Bekanntmachungen und Einsichtnahme bei den Genehmigungsbehörden in Kenntnis zu setzen. Planunterlagen, so die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr in einem Schreiben von Februar 2007, werden nur im Einzelfall und ggf. gegen Kostenerstattung zugesandt. Die Äußerungsfrist endet 2 Wochen nach der öffentlichen Auslegung.

Diese Regelungen behindern das bürgerschaftliche Engagement in einem Ausmaß, welches fragen lässt, ob und wenn ja, wie die ehrenamtlich in der Verbandsbeteiligung Tätigen unter diesen Bedingungen noch die Anwaltschaft für Natur und Landschaft wahrnehmen sollen. Denn hier wird von Ihnen in ihrer Freizeit mehr verlangt, als Behördenmitarbeiter während ihrer Dienstzeit vollbringen müssen.

Diese Regelungen kollidieren darüber hinaus mit der bisherigen Organisationsstruktur der Verbandsbeteiligung beim NHB. Um dieses zu verstehen und um die Weiterentwicklung unserer Verbandsbeteiligung diskutieren zu können, will ich im Folgenden einen kurzen Überblick über die Organisationsstruktur und Abläufe beim NHB geben.

4.3. Organisation

Die Organisation der Verbandsbeteiligung des NHB wurde im Rahmen einer AB-Maßnahme von 1984 bis 1987 entwickelt und wurde im Grundsatz bis heute beibehalten.

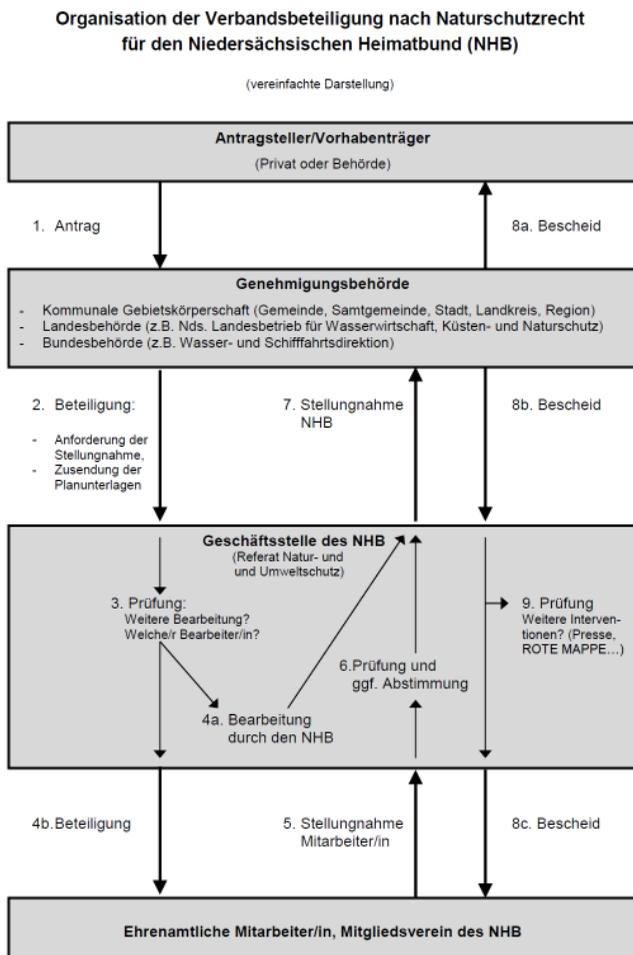


Abbildung 4: Organisation der Verbandsbeteiligung für den NHB

Die Beteiligungsverfahren werden von den Genehmigungsbehörden der NHB Geschäftsstelle zugeschickt (s. Abb. 4, Pkt. 2). Dort werden die Unterlagen daraufhin überprüft, ob eine Beteiligung seitens des NHB für notwendig erachtet wird (Pkt. 3). Verfahren von lokaler oder regionaler Bedeutung werden den am Ort tätigen ehrenamtlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen (etwa 100 Adressen: regionale Dachverbände, Vereine, Einzelmitarbeiter/innen) zur Stellungnahme übersandt (Pkt. 4b). Übergeordnete Verfahren, insbesondere auch Gesetzgebungsverfahren und Programme, aber auch Vorhaben von exemplarischer Bedeutung verbleiben in der Geschäftsstelle und werden vom Fachreferat (derzeit $\frac{3}{4}$ Fachreferent, $\frac{1}{2}$ Sachbearbeiterin) ggf. unter Hinzuziehung von Mitgliedern der Fachgruppe Natur- und Umweltschutz (9 Fachleute) bearbeitet (Pkt. 4a). Die ehrenamtlichen Mitarbeiter/innen schicken ihre Stellungnahmen der Geschäftsstelle zu (Pkt. 5), wo sie auf die gesetzlichen Vorgaben zur Verbandsbeteiligung und die Satzungsziele des NHB überprüft und ggf. noch einmal mit den Ehrenamtlichen abgestimmt werden (Pkt. 6). Die endgültige Stellungnahme erfolgt durch die Geschäftsstelle auf dem Briefpapier des NHB, mit der Unterschrift des/der verantwortlichen Geschäftsstellenmitarbeiters/in (Pkt. 7).

Da der NHB sich nicht als externe Naturschutzfachbehörde versteht, die den Genehmigungsbehörden lediglich zusätzliche Fachinformationen zukommen lässt, sondern den der Heimat verbundenen Menschen die Möglichkeit geben will, sich in Genehmigungsverfahren offiziell für die Erhaltung von Natur und Landschaft einzusetzen, werden die Stellungnahmen der Mitarbeiter/innen zumeist nur wenig verändert, auch oder gerade wenn diese dezidierte Zustimmungen oder Ablehnungen zu den Vorhaben enthalten.

Zumeist kommt die Genehmigungsbehörde der gesetzlichen Auflage nach, den NHB über den Ausgang eines Verfahrens, an dem sich dieser beteiligt hat, zu informieren (Pkt. 8b), häufig unterbleibt jedoch diese Information. Der NHB schickt seinerseits den Genehmigungsbescheid an die/den betroffenen Mitarbeiter/in (Pkt. 8c). Der Bescheid wird im Abgleich mit der abgegebenen Stellungnahme von der Geschäftsstelle auf mögliche weitere Veranlassungen wie Presse- und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen geprüft (Pkt. 9).

Warum hat der NHB eine derartige, zentral ausgerichtete Organisationsform gewählt, bei der die Beteiligung der ehrenamtlichen Bearbei-

ter und die offizielle Stellungnahme gegenüber der Behörde über den Umweg der Geschäftsstelle erfolgen?

Anders als z.B. der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) oder die Landesjägerschaft Niedersachsen (LJN) verfügt der NHB nicht über feste Kreis- oder Ortsverbände, sondern weist einen äußerst heterogenen und stark fluktuierenden Stamm an Mitgliedern und ehrenamtlichen Mitarbeitern auf, die sich zwar flächendeckend aber in sehr unterschiedlichen Dichten über Niedersachsen verteilen. Das ist in der Tatsache begründet, dass der NHB ein Dachverband von freiwilligen, mit unterschiedlichen geographischen Bezügen arbeitenden und mit unterschiedlichen Inhalten befassten Vereinen, Verbänden und Institutionen aber auch von kommunalen Gebietskörperschaften ist. So können sich im selben Bearbeitungsgebiet gleich mehrere Akteure befinden, diese möglicherweise noch mit unterschiedlichen Kompetenzen. Z.B. kann ein Landschaftsverband für größere Vorhaben in seinem Gebiet zuständig sein, die Verfahren für eine Gemeinde aus dem Gebiet werden aber von einem örtlichen Heimatverein und artenschutzrechtliche Fragen im betroffenen Landkreis von einem ehrenamtlichen Spezialisten bearbeitet. Der Mitarbeiterstamm ist durch Zu- und Abgänge der Bearbeiter auch noch zeitlichen Änderungen unterworfen, so dass zeitweise auch Lücken im Bearbeitungsnetz entstehen.

Dies macht zum einen eine der aktuellen Situation angepasste Sichtung und Zuteilung der Verfahren notwendig. Zum anderen muss bezüglich der Stellungnahmen ein einheitliches, abgestimmtes und fachlich begründetes Auftreten gegenüber den Genehmigungsbehörden und der Öffentlichkeit gewährleistet werden, welches mit den Statuten des NHB im Einklang steht. Denn letztlich wurde dem NHB die Anerkennung ausgesprochen, und folglich ist er verantwortlich für die Stellungnahmen. Zudem behält es sich der NHB vor, für übergeordnete Vorhaben, also solche von landesweiter Bedeutung wie Gesetzesvorhaben, die Beteiligung selbst zu übernehmen und dabei den Sachverstand seiner Fachgruppe einzubeziehen. Diese Anforderungen können am effektivsten von einer zentralen Fachstelle in der Geschäftsstelle des NHB erfüllt werden, die als zentrale Anlaufstelle zudem Beratung und Hilfe anbieten kann, z.B. wenn übergeordnete Stellen eingebunden werden sollen.

Einen weiteren Vorteil bietet das System für diejenigen Ehrenamtlichen, die zum Selbstschutz gegenüber der Genehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger anonym bleiben wollen. Da die Stellungnahme des NHB durch die Geschäftsstelle mit der Unterschrift der dortigen Mitarbeiter erfolgt, müssen ehrenamtliche Bearbeiter/innen keine Nachteile für sich befürchten, wenn sie Gründe des Naturschutzes oder der Landschaftspflege gegen eine Planung in ihrer Gemeinde benennen. Besonders in ländlichen Regionen, wo jeder jeden kennt, kann das von Bedeutung sein.

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil der zentralen Verteilung der Verfahren und Weitergabe der Stellungnahmen ist schließlich auch darin zu sehen, dass damit ein zentraler Informationspool über Eingriffsvorhaben aus ganz Niedersachsen geschaffen wird, der landesweite Entwicklungen und regionale Differenzierungen erkennen lässt. So ließ sich die Ausbreitung der Massentierhaltung vom Schwerpunktgebiet Weser-Ems nach Osten und Südosten anhand der zunehmenden Bauanträge ebenso verfolgen, wie die unterschiedliche Handhabung der Eingriffsregelung durch die Landkreise bei der Errichtung der zahlreichen Mobilfunkmasten. Über eine derartig detaillierte Übersicht und Vergleichsmöglichkeit verfügt nicht einmal das Land, schon gar nicht nach der Verwaltungsreform. Diese Übersicht macht es den NHB aber möglich, Fehlentwicklungen zu erkennen und ihnen entgegenzutreten.

Die zentrale Verwaltung der Verbandsbeteiligung hat sich trotz des Nachteils längerer Informationswege für die besonderen Bedingungen des NHB in den 25 Jahren bewährt.

Zurück zu der Frage, wo das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz Probleme für die Organisationsabläufe bei der Verbandsbeteiligung des NHB bereitet. Bisher wurde der NHB über ein Eingriffsvorhaben von der Genehmigungsbehörde in Kenntnis gesetzt und um Stellungnahme gebeten, und es wurden ihm die Unterlagen unentgeltlich zugeschickt. Der NHB hat diese gesichtet und an die Mitarbeiter/innen weitergeleitet. Für größere Infrastrukturprojekte, wie z.B. dem Bau von Autobahnen und von Häfen müssen wir uns nun über ortsübliche Bekanntmachungen selbst Kenntnis von der Verfahrenseröffnung verschaffen, die Kenntnis an die Mitarbeiter/innen weitergeben und diese müssen, soweit sie Stellung dazu nehmen wollen, die Unterlagen bei den Behörden in den Dienstzeiten einsehen. Ob und wie das zu händeln ist, sollten wir heute Nachmittag diskutieren. Klar

ist aber schon jetzt, dass hier die Verbandsbeteiligung auf den völlig unbefriedigenden Stand von vor 25 Jahren zurückgeworfen worden ist, der seinerzeit zur ständigen Klage in der ROTEN MAPPE führte.

Auch stellt sich hier die grundsätzliche Frage, ob unter diesen Bedingungen der Aufwand, der dem Ehrenamt abverlangt wird, noch lohnt. – Hat er sich bisher überhaupt gelohnt?

4.4. Bilanz

Um Bilanz für die bisherige Verbandsbeteiligung des NHB ziehen zu können, müssen wir uns die Ziele, die damit verfolgt worden sind, noch einmal vor Augen führen.

Ein Ziel war es, die Rote Mappe von der Vielzahl der Einzelfallbetrachtungen zu entlasten. Dieses Ziel ist tatsächlich erreicht worden.

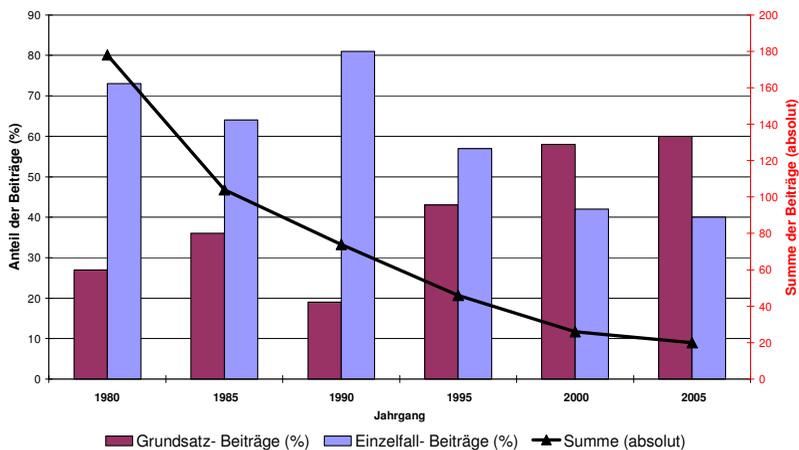


Abbildung 5: Beiträge der ROTEN MAPPE aus dem Bereich Natur- und Umweltschutz

Während 1980, also vor der Anerkennung, der Anteil der Einzelfälle mit 130 noch 73% aller Umweltbeiträge umfasste, betrug dieser Anteil fünf Jahre später und damit zweieinhalb Jahre nach der Anerkennung mit 67 Fällen noch 64% (Abb. 5). Dieser Anteil verringerte sich bis

2005 auf 40%. Bei Betrachtung der absoluten Zahlen muss berücksichtigt werden, dass die Beiträge ausführlicher und umfangreicher wurden, so dass der Umfang der ROTEN MAPPE eher zugenommen hat.

Das eigentliche Ziel der Verbandsbeteiligung aber war und ist immer noch, den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, so wie sie der NHB versteht, bei konkreten Planungen und Eingriffsvorhaben offiziell Geltung zu verschaffen.

Dazu soll auf lokaler und regionaler Ebene den Mitgliedern und Mitarbeitern/innen des NHB ein Instrument in die Hand gegeben werden, um direkt auf die Entwicklung von Natur und Landschaft in ihrer Heimat Einfluss zu üben. Die Bewertung, wie groß, wie durchschlagend dieser Einfluss bisher gewesen ist, überlasse ich den hier anwesenden ehrenamtlichen Mitarbeitern und der nachmittäglichen Diskussion.

Zu übergeordneten Vorhaben nimmt der NHB seine Verbandsinteressen direkt über seine Geschäftsstelle war.

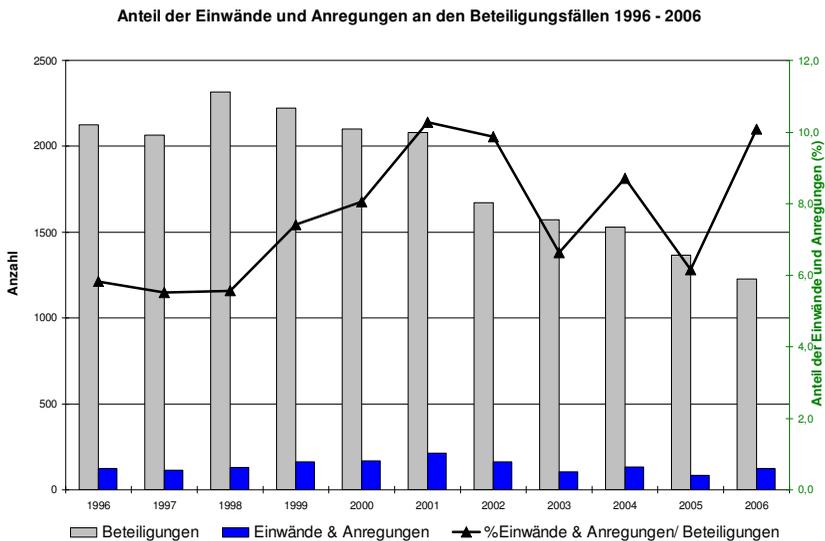


Abbildung 6: Einwendungen und Anregungen

Bevor ich mich der Frage nach der Erfolgskontrolle zuwenden will, möchte ich hier einen kleinen statistischen Überblick über den Umfang geben, in dem wir in den letzten 11 Jahren Einwände und Anregungen an die Behörden gegeben haben (Abb. 6). Hier sind positive Äußerungen – also wenn gegen Vorhaben keine Einwände erhoben werden oder wenn Vorhaben ausdrücklich begrüßt werden – nicht aufgezählt!

Jedes in der Geschäftsstelle eingegangene Planvorhaben wurde geprüft, inwieweit es weiterbearbeitet werden soll (100%). Schätzungsweise 30% bis 40% wurden an die Ehrenamtlichen weitergeleitet oder in die eigene engere Prüfung genommen. Zu 5% bis 10% der Vorhaben wurden Einwände oder Anregungen in Stellungnahmen vorgebracht (Abb. 6).

Nun könnte man fragen, ob sich die Beteiligung zwecks „Verschlan-
kung“ auf diese 5% bis 10 % durch Ausschluss bestimmter Verfahrenstypen (z.B. Wasser- Deich-, Baurecht, Flurbereinigungen etc.) einschränken ließe. Die Antwort lautet: Nein! Zum einen wurden für alle Verfahrenstypen Stellungnahmen abgegeben, und zwar aufgrund der unterschiedlichen Präferenzen unserer Mitarbeiter/innen, verbunden mit der Fluktuation des Mitarbeiterstammes und aufgrund der wechselnden „Moden“ der Eingriffsvorhaben (gestern Massentierställe, heute Mobilfunkmasten, morgen Biogasanlagen). Zum anderen setzen die 14 anerkannten Verbände unterschiedliche Schwerpunkte.

Doch zurück zur Bilanzierung. Für eine statistisch abgesicherte Erfolgskontrolle unsere Stellungnahmen habe ich, was das uns zugängliche Datenmaterial betrifft, keine überzeugende Prüfungsmethode gefunden.

An sich könnte der Erfolg daran bemessen werden, wie viel sich von den Einwänden und Anregungen einer Stellungnahme im Ergebnis bei der Bewilligung als Auflage oder gar in der Ablehnung eines Vorhabens niederschlägt. Diese Möglichkeit scheidet aber schon in vielen Fällen daran, dass uns das Ergebnis bzw. der Ausgang des Verfahrens nicht mitgeteilt wird, und das, obwohl die Genehmigungsbehörden dazu gesetzlich verpflichtet sind. Hier nachzuhaken ist oft sehr mühselig, und es übersteigt unsere begrenzten Kapazitäten.

Aber auch wenn ein Bescheid vorliegt und sich darin Teile unserer Stellungnahme wiederfinden, stellt sich neben der Frage der Quantifizierung und Gewichtung die grundsätzliche Frage, ist dieses Ergebnis

auf unser Zutun zurückzuführen? Bei der Vielzahl der Akteure können wir nur in den seltensten Fällen ersehen, ob eine Auflage maßgeblich auf unseren Einfluss zurückzuführen ist oder z.B. nicht schon von der Behörde vorgesehen war.

Damit ist unser Einfluss für den positiven Fall, der Berücksichtigung unserer Stellungnahme, für uns nur in Ausnahmen objektiv zu ermitteln. Nun ließe sich die vollständige Nichtberücksichtigung unserer Stellungnahme als Maßstab für den negativen Erfolg heranziehen. Das halte ich schon aus psychologischen Gründen für nicht vertretbar. Wie sollte man es zudem bewerten, wenn unsere Stellungnahmen zu 80% vollständig unberücksichtigt geblieben sind, als 80%igen Misserfolg oder als 20%igen Erfolg?

Erfolg oder Misserfolg lassen sich m. E. am ehesten in der Einzelfallbetrachtung bemessen. Ein Erfolg war sicher die Erweiterung des Meldekataloges für die FFH-Gebiete. Schließlich wurden, wenn auch nach vielen Jahren erst, der ganz überwiegende Teil der von uns zusätzlich vorgeschlagenen Gebiete der EU gemeldet. Allerdings wurden diese Gebiete überwiegend auch von den anderen Naturschutzverbänden vorgeschlagen. Dieser Erfolg hat also viele Mütter und Väter. Weniger erfolgreich waren die Einwände gegen die wiederholten Flussvertiefungen, v. a. in der Ems zu werten. Hier ist kein Ende abzusehen.

Es ließen sich noch zahlreiche andere Vorhaben darstellen. Ich will aber schon aus Zeitgründen darauf verzichten. Ich möchte aber hier anmerken, dass ich aus vielen Gesprächen den Eindruck gewonnen habe, dass die Stellungnahmen sich zwar oft nur wenig im Genehmigungsbescheid niederschlugen, dass aber durch die Einwände und Anregungen den übrigen Beteiligten die Probleme des Naturschutzes und der Landschaftspflege bewusst gemacht und Kontakte geknüpft werden konnten, was sich im weiteren Umgang mit Natur und Landschaft positiv auswirkte. Meinem subjektiven Eindruck nach, der auf persönlichen Erfahrungen einer 15jährigen Tätigkeit an zentraler Stelle in der Verbandsbeteiligung beruht, hat sich in der Summe die Verbandsbeteiligung für den NHB und für unser Gemeinwesen gelohnt.

Neben der Durchsetzung vieler Verbesserungen für Schutzgebietsplanungen und der Gestaltung von Eingriffsvorhaben konnten den staatlichen Stellen wie auch den Vorhabenträgern die Probleme des Naturschutzes stärker ins Bewusstsein gebracht werden. Zudem ver-

fügen die Verbände mit der Benachrichtigung über Vorhaben und der Überlassung der Planunterlagen über einen Informationspool, der es ihnen ermöglicht, lokale, regionale und landesweite Entwicklungen für Natur und Landschaft in Niedersachsen zu erkennen und darauf zu reagieren.

4.5. Ausblick

In § 60 Abs. 3 NNatG heißt es: „Durch die Anerkennung wird dem Verein die Wahrnehmung der Belange von Natur und Landschaftspflege anvertraut.“ Das wollen wir tun. Dazu sind wir bereit. Wenn das dann auch der ehrliche Wille der Politik ist, dann müssen Politik und Verwaltung auch die dazu erforderlichen Rahmenbedingungen erhalten bzw. schaffen. Ansonsten ist das bürgerschaftliche Engagement im Naturschutz nur ein Quell ewiger Frustration und schafft jene Politikverdrossenheit, die die Politiker so häufig beklagen.



5. Die Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht des Bundes und des Landes – Rückblick, aktueller Stand und Ausblick

PROF. DR.
HANS WALTER LOUIS
(Fachgruppe Natur- und
Umweltschutz des NHB)

5.1. Einführung

Durch Einführung einer Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände in bestimmten verwaltungsrechtlichen Verfahren wurde erstmalig im öffentlichen Recht Vereinen ein Recht zur Anhörung und Stellungnahme eingeräumt, die von der verwaltungsrechtlichen Maßnahme nicht unmittelbar betroffen sind. Eine solche Möglichkeit wurde den Vereinen auch schon im Planfeststellungsverfahren und in förmlichen Verfahren, z.B. nach § 10 BImSchG, eröffnet. Diese Verfahren erlauben jedermann eine Beteiligung, der ein berechtigtes Interesse darlegt – und dieses Interesse wurde, anders als die sonst geforderte Rechtsverletzung – immer sehr weit gefasst. Dennoch hat die Verbandsbeteiligung, wie sie durch § 29 BNatSchG für Planfeststellungsverfahren eingeführt wurde, eine höhere Qualität.

Nachdem die Verbandsbeteiligung eingeführt war, lag es nahe, dieser Beteiligung im Verwaltungsverfahren auch eine Klagebefugnis vor den Verwaltungsgerichten nachfolgen zu lassen. Solche Klagerechte wurden in den achtziger Jahren in Bremen, Hessen, Hamburg und Berlin eingeführt. 1993 führte auch Niedersachsen eine Verbandsklage ein. Zugleich wurde der Katalog der Verfahren, in denen die anerkannten Vereine zu beteiligen waren, erheblich erweitert, so dass zugleich umfangreiche Klagemöglichkeiten eröffnet wurden. Dazu später.

5.2. Die Anerkennung der Vereine

Während das Gesetz ursprünglich von Verbänden, Verbandsbeteiligung und Verbandsklage spricht, wurde durch die große Novelle 2002

von Beteiligung der Klagen der Vereine gesprochen. Vor eine Verbandsbeteiligung hat der Gesetzgeber im § 29 Abs. 2 BNatSchG a.F., der im Übrigen unmittelbar galt, eine staatliche Anerkennung gesetzt. Nur Vereine, die über eine solche Anerkennung verfügen, konnten im Verfahren beteiligt werden und durften ggf. auch Rechtsbehelfe erheben. Unter Rechtsbehelf versteht man Widerspruch und Klage. Die Anerkennung wird durch die oberste Naturschutzbehörde ausgesprochen. Das war bis September 1990 das Landwirtschaftsministerium, danach das Umweltministerium. Im Umweltministerium wurde zum 1.12.1990 das Referat 116 – Naturschutzrecht und fachübergreifendes Umweltrecht – gegründet, dessen Leiter ich ab diesem Zeitpunkt bis zum 21.12.1998 und vom 13.8.2003 bis 15.11.2007 bin und war. Die Zuständigkeit für die Anerkennung der Vereine liegt bei diesem Referat.

Die Anerkennung setzte einen Antrag des Vereins voraus. Darüber hinaus muss der Verein

1. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern,
2. nach seiner Satzung einen Tätigkeitsbereich haben, der mindestens das Gebiet des Landes umfasst,
3. im Zeitpunkt seiner Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen sein,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten; dabei sind Art und Umfang der bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Vereins zu berücksichtigen,
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 des Körperschaftssteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit sein,
6. den Eintritt jedermann ermöglichen, der die Ziele des Vereins unterstützt.

Diese Vorgaben wurden im Jahre 2002 zu Rahmenrecht, so dass die Länder unter Berücksichtigung des § 59 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 4 bis 6 BNatSchG eigene Anerkennungsregelungen aufzustellen haben. Im Rahmen einer kleinen Novelle des Niedersächsischen Naturschutzge-

setzes wurden diese Anerkennungs Voraussetzungen im Jahre 2005 in den § 60 NNatG übernommen.

Der NHB wurde am 27.4.1982 anerkannt. Davor wurden folgende Verbände anerkannt:

- BUND im Jahre 1978,
- Deutscher Bund für Vogelschutz im Jahre 1978,
- Verein Naturschutzpark im Jahre 1978,
- Landesjägerschaft im Jahre 1979,
- Schutzgemeinschaft Deutscher Wald im Jahre 1979.

Nach dem NHB wurden folgende Vereine anerkannt:

- Naturschutzverband Niedersachsen (NVN) aufgrund eines Urteils des VG Hannover vom 26.1.1988,
- Landesverband Niedersachsen – Deutscher Gebirgs- und Wanderverein im Jahre 1988,
- Biologische Schutzgemeinschaft Hunte-Weser-Ems aufgrund eines Urteils von 1991,
- Aktion Fischotterschutz im Jahre 1992,
- Landesverband der Umweltinitiativen im Jahre 1992,
- Landessportfischereiverband Niedersachsen im Jahre 1992,
- Naturfreunde Niedersachsen Im Jahre 1995,
- Landesfischereiverband Weser-Ems – Sportfischerverband im Jahre 2005.

Einige Anerkennungen waren durchaus umstritten. Ich hätte die Landesjägerschaft nicht anerkannt, aber das war vor meiner Zeit. Der NVN sollte offensichtlich nicht anerkannt werden, aber er hat die Anerkennung vor Gericht erstritten. Dazu kann ich keine genaueren Angaben machen.

Als ich zuständig wurde, wollte ich die Anzahl der anerkannten Verbände in einem vernünftigen Rahmen halten. Das ist mir nicht gelungen. Die Anerkennung der Biologischen Schutzgemeinschaft Hunte-Weser-Ems habe ich abgelehnt, weil der Vorstand mit dem NVN weit-

gehend identisch war und ich darin eine Verdoppelung des Einflusses der gleichen Personen gesehen habe. Dem ist das VG Hannover nicht gefolgt. Die Aktion Fischerotterschutz in Hankensbüttel wollte ich nicht anerkennen, da sie zum einen auf Fischotter und andere schwimmende Säuger beschränkt war und außerdem in Hankensbüttel saß. Es wurde aber eine landesweite Tätigkeit nachgewiesen, so dass eine Anerkennung ausgesprochen wurde. Die Anerkennung des Landessportfischereiverbandes habe ich abgelehnt, weil ich den Vorrang des Naturschutzes in der Betätigung nicht erkennen konnte. Ministerpräsident Schröder hat dann die Anerkennung angeordnet. Auf meinen Einwand, wir sollten doch lieber den ADAC anerkennen, da Autofahrer Tiere nicht absichtlich töten, wurde mir Arroganz und Ignoranz attestiert. Ich bin der Weisung nachgekommen. Auch den LBU wollte ich nicht anerkennen, da er über keinen ordnungsgemäß strukturierten Unterbau verfügt. Bürgerinitiativen gründen sich und lösen sich auf, ohne dass rechtliche relevante Gruppen entstehen. Auf Weisung des Staatssekretärs, der Mitglied in der Vereinigung war, wurde die Anerkennung ausgesprochen. Beim Landesfischereiverband Weser-Ems habe ich dann von vorneherein die Segel gestrichen; es war ohnehin nicht zu verhindern. Soviel zu Anerkennungspraxis in Niedersachsen. Wenn Sie die für chaotisch und rechtswidrig halten, empfehle ich Ihnen die Liste der anerkannten Verbände auf Bundesebene. Dann fällt Ihnen überhaupt nichts mehr ein.

5.3. Die Verbandsbeteiligung nach Bundesrecht

§ 29 BNatSchG a.F. schrieb als unmittelbar geltendes Recht eine Verbandsbeteiligung in folgenden Fällen vor:

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 BNatSchG, soweit sie dem Einzelnen gegenüber verbindlich sind. (Das wurde vor 1993 nicht relevant, weil die in den §§ 5 und 6 BNatSchG geregelte Landschaftsplanung in Niedersachsen nur ein Fachgutachten darstellt und daher keine Verbindlichkeit gegenüber Dritten entwickelt.),
3. vor Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind,

4. im Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 8 BNatSchG (Eingriffsregelung) verbunden sind.

Die Beteiligung nach diesen Vorschriften eröffnete den anerkannten Vereinen das Recht, in den Verfahren Gelegenheit zur Äußerung sowie Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu erhalten. Sie waren damit in Planfeststellungsverfahren besser gestellt als die allgemeine Öffentlichkeit: Ihnen mussten die Antragsunterlagen übersandt oder zur Einsicht gegeben werden. Wichtig war vor allem, sie mussten informiert werden, damit sie ihr Beteiligungsrecht wahrnehmen konnten. Die für die Öffentlichkeit vorgesehene Bekanntgabe in der Presse reichte da nicht aus. Die Mitwirkungsrechte der anerkannten Vereine hatten insofern schon eine andere Qualität.

Diese Beteiligungsvorschriften galten bis zur Novelle des BNatSchG im Jahre 2002 unmittelbar, dann wurden sie zu Rahmenrecht. § 70 BNatSchG enthielt eine Übergangsvorschrift, nach der § 29 BNatSchG a.F. bis zum 3.4.2005 weiterhin anzuwenden war, wenn ein Bundesland keine eigenen Beteiligungsrechte im Rahmen des § 60 BNatSchG erlassen hat. Danach entfielen diese Rechte. Da § 29 BNatSchG bis 2002 unmittelbar galt, konnten die Länder bis dahin nur Beteiligungsrechte begründen, die über § 29 BNatSchG hinausgingen. Wurden nach Erlass des BNatSchG in einem Bundesland keine dem § 60 BNatSchG entsprechenden Vorschriften erlassen, verloren die anerkannten Verbände die bisher in § 29 BNatSchG vorgesehenen Beteiligungsrechte. Auf die Folgen dieser Regelung wird unten nochmals einzugehen sein.

5.4. Verbandsbeteiligungs- und Klagerechte in Niedersachsen

Beteiligungsrechte der anerkannten Vereine sind in der Praxis aber wenig Wert, wenn die ins Verfahren eingebrachten Gesichtspunkte nicht im Rahmen einer Verbandsklage geltend gemacht werden können. Sonst hört sich die Behörde die Argumente der Verbände wohlwollend an, bewegt sie in ihrem Herzen und entscheidet anders. Der Bund ließ auf die durch § 29 BNatSchG aber keine Klagerechte folgen. Das geschah erst 2002. Die Länder waren hier erheblich fortschrittlicher.

5.4.1. Die Verbandsbeteiligung in Niedersachsen

Im Jahre 1993 führte das Land Niedersachsen eine sehr weitgehende Verbandsbeteiligung ein, die mit einem noch weiter gehenden Verbandsklagerecht verbunden war. Zu dem Zeitpunkt gab es in anderen Bundesländern schon Verbandsklagen, z.B. in Bremen, Hamburg, Hessen und Berlin, die sich aber weitgehend auf die bestehenden Beteiligungsrechte nach § 29 BNatSchG a. F.: beschränkten. Klagen waren nur möglich gegen Planfeststellungen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden waren und gegen Befreiungen von Verboten und Geboten in Nationalparks. Zu bedenken ist, dass die Zulässigkeit einer Verbandsklage nach Vorstellungen der Gesetzgeber grundsätzlich daran gekoppelt ist, dass sich ein Verband in dem vorangehenden Verwaltungsverfahren beteiligt hat. Insofern unterscheidet sich die Verbandsklage von der Individualklage, wo es solche Einschränkungen damals nicht gab. Das hat sich auch dort inzwischen für Planfeststellungen geändert. Folglich mussten zunächst Beteiligungsrechte für die anerkannten Vereine geschaffen werden, um daran Klagerecht zu knüpfen. Dies war auch der Ansatz des § 60a bis c NNatG. Da § 29 BNatSchG a.F. unmittelbar geltendes Recht war, wurden die dort genannten Beteiligungsfälle nicht ins Niedersächsische Recht übernommen. Das wäre rechtlich nicht zulässig gewesen. Somit begann der § 60a NNatG mit dem Satz: „Einem nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verein ist, soweit er in seinen satzungsgemäßen Aufgaben berührt wird, über die in § 29 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes geregelte Mitwirkung hinaus in folgenden Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die bei der Behörde vorhandenen Unterlagen zu geben“. Ein Satz, der später Probleme aufwerfen sollte. Aber ich will nicht vorwegreifen.

Mein damaliger Mitarbeiter Theodor Schröder und ich hatten eine umfassendere Verbandsbeteiligung im Auge, als sie in den anderen Bundesländern bestand. Die daran geknüpfte Möglichkeit einer Verbandsklage sollte sicherstellen, dass in möglichst vielen umweltrechtlichen Verfahren den Interessen der Umwelt ausreichend Rechnung getragen wurde. Wir wollten möglichst umfassende Beteiligungsrechte für die anerkannten Vereine schaffen. Dabei musste aber berücksichtigt werden, dass das Land Niedersachsen nicht befugt ist, das Verwaltungsverfahren und damit die Beteiligungsrechte für Verfahren vor Bundesbehörden zu regeln. Damals wurden viele Verfahren für Infra-

strukturmaßnahmen nicht in Planfeststellungen, sondern in Plangenehmigungen zugelassen. Das war immer erlaubt, wenn Rechte Dritter nicht beeinträchtigt wurden. Somit wurden betroffene Dritte häufig ausgekauft, so dass sie auf Ihre Rechte verzichteten und somit statt einer Planfeststellung mit Öffentlichkeitsbeteiligung eine Plangenehmigung ohne Öffentlichkeitsbeteiligung möglich wurde. § 60a Nr. 4 a) und b) NNatG führte daher auch für Plangenehmigungsverfahren, die durch niedersächsische Behörden durchgeführt wurden, eine Verbandsbeteiligung ein. Einer Verbandsbeteiligung bedurfte es auch, wenn im Straßenrecht auf eine Planfeststellung verzichtet wurde. Darüber hinaus wurden, weit über das Bundesrecht hinaus, insbesondere im Wasserrecht, Bewilligungen und Erlaubnisse einer Verbandsbeteiligung eingeführt, die sich an Mindestmengen orientierte. Es wurden 8 verschiedene Benutzungstatbestände bei Gewässern der Verbandsbeteiligung eröffnet.

Auch für Genehmigungen nach dem Niedersächsischen Wassergesetz, dem Niedersächsischen Waldgesetz, dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz, also Trockenabbau von Bodenschätzen, und für Vorhaben im Außenbereich für Anlagen über 1000 m² oder einer Höhe von über 20m wurde eine Verbandsbeteiligung eingeführt. Kurios ist, dass auf Antrag der Grünen Gruppen von nicht mehr als 5 Windkraftanlagen vom Beteiligungsrecht ausgeschlossen wurden. Bei der Windkraft wollte man wohl keine gerichtliche Kontrolle haben. Schließlich sind alle Befreiungen und Ausnahmen nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz beteiligungspflichtig, also nicht nur bei Naturschutzgebieten und Nationalparks wie im Bundesrecht.

Die Beteiligungsfälle wurden auf 10.000 bis 15.000 im Jahr geschätzt. Infolgedessen wurde auch das Verfahren der Beteiligung ausgiebig geregelt. Es gab ein sog. Postkartenverfahren, in dem bei den anerkannten Vereinen zunächst abgefragt werden konnte, ob sie sich überhaupt am Verfahren beteiligen wollen. Das erschien sinnvoll, denn einige der anerkannten Vereine haben nur einen eingeschränkten Aufgabenbereich wie z.B. die Jägerschaft, die Fischereiverbände oder die Aktion Fischotterschutz. Hier konnte davon ausgegangen werden, dass sich die Vereine an Verfahren nicht beteiligen wollen, die ihre Interessen nicht berühren, z.B. die Landesjägerschaft bei Ein- oder Ableitungen aus Oberflächenwässern. Die Verbände haben eine Frist von einem Monat. Wollen sie sich beteiligen, werden ihnen die Unterlagen übersandt. § 60b NNatG ist hier deutlicher als der alte §

29 BNatSchG, der von einer „Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in Gutachten“ spricht. Die Stellungnahmefrist nach Übersendung der Unterlagen beträgt dann 2 Monate. Um einen Ansprechpartner bei den Verbänden für die Behörden sicherzustellen, haben die Verbände jeder unteren Naturschutzbehörde eine Stelle zu benennen, die für die Entgegennahme der Unterlagen zuständig ist. Die ursprüngliche Beschränkung, dass diese Stelle im Zuständigkeitsbereich der Behörde angesiedelt sein muss, wurde in Gesetzgebungsverfahren gestrichen. Nunmehr muss nur eine Stelle benannt werden, unabhängig davon, wo ihr Sitz ist (natürlich nicht in Kuala Lumpur). Wird eine solche Stelle nicht benannt, wird der anerkannte Verein im Bereich dieser Naturschutzbehörde an Verfahren nach § 60a BNatSchG nicht beteiligt. Für die Beteiligung auf der Grundlage des § 29 BNatSchG a.F. galten diese Einschränkungen nicht. Ein anerkannter Verein konnte gegenüber den unteren Naturschutzbehörden auch erklären, dass er an bestimmten Verfahren nicht beteiligt werden will. Auf dieser Grundlage haben die kommunalen Spitzenverbände mit den unteren Naturschutzbehörden Ausschlusslisten erarbeitet, die immer wieder aktualisiert werden.

5.4.2. Die Verbandsklage in Niedersachsen

In § 60c NNatG werden die Rechtsbehelfsbefugnisse der anerkannten Vereine geregelt. Es wird von der Rechtsbehelfs- und nicht von der Klagebefugnis gesprochen, da in vielen Verfahren einer verwaltungsgerichtlichen Klage ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet ist. Trotz der Abschaffung der Widerspruchsverfahren, einem der unsinnigsten Teile der Verwaltungsreform, ist es dem Niedersächsischen Umweltministerium gelungen, in seinem Geschäftsbereich die Widerspruchsverfahren zu erhalten. Die Rechtsbehelfsbefugnis wurde den anerkannten Vereinen eröffnet, wenn er im Verfahren eine Stellungnahme abgegeben hat oder ihm eine Mitwirkung rechtswidrig verweigert wurde, für

1. alle Verwaltungsakte, für die § 60a NNatG Beteiligungsrechte eröffnete,
2. Entscheidungen in Verfahren nach § 29 Abs. 3 und 4 BNatSchG, damals gab es keine bundesrechtliche Verbandsklage und

3. in Verwaltungsverfahren, in denen ihm auf Grund anderer Rechtsvorschriften, die auch den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind.

Bei Punkt 3 möchte ich noch etwas verweilen. Die Regelung erscheint etwas undurchsichtig. Der Hintergrund war damals, auch Klagerechte der Verbände gegen Entscheidungen im förmlichen Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz oder dem Gentechnikgesetz zu ermöglichen. Am liebsten hätten wir alle Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz einer Klagebefugnis zugeführt. Das ging aber rechtlich nicht, denn das Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ist in der 9. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz abschließend geregelt, so dass Niedersachsen dort keine Verbandsbeteiligung einführen konnte. Auf der anderen Seite sollte eine Verbandsbeteiligung weiterhin Grundlage einer Verbandsklage sein. Folglich eröffnet die Nummer 3 Klagebefugnisse in allen Verfahren, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen, insbesondere als in förmlichen Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Gentechnikgesetz. Leider haben die Rechtsanwälte der anerkannten Verbände diese Norm oft übersehen oder nicht verstanden. Eine Kommentierung dazu hat es nie gegeben. Mein Kommentar ist von 1990 und der Loseblattkommentar Agena, Blum, Franke hat sich an diese Vorschriften nie herangewagt. Auch diese Regelung sollte später noch eine Rolle spielen. Die wenigen Klagen, die erhoben wurden, betrafen Vorhaben nach dem Immissionsschutzgesetz, die im nicht förmlichen Verfahren ergangen waren (z.B. Gesteinsabbau). Dort war aber eine Klage nicht eröffnet, da in diesen Verfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet.

5.5. Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002

Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes von 2002 führte für den hier interessierenden Bereich zwei Neuerungen ein. Die Vorschriften über die Verbandsbeteiligung wurden in einem neuen § 60 BNatSchG dargestellt und zu Rahmenrecht erklärt. Damit entfielen die bisher bundesrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechte der anerkannten Vereine. Zum anderen wurde eine bundesrechtliche Verbandsklage eingeführt. Dies hatte durchaus Einfluss auf die Stellung der Verbände in den danach geführten Verwaltungsverfahren.

5.5.1. Die Verbandsbeteiligung nach dem BNatSchG 2002

Die Beteiligung der Verbände war nunmehr durch Rahmenrecht geregelt, so dass die Länder es durch ihre Gesetzgebung in der Hand hatten, dieses Beteiligungsrecht umzusetzen. Für eine Übergangszeit regelt § 69 Abs. 3 S. 2 BNatSchG, dass die vor dem 3. April 2002 begonnenen Verwaltungsverfahren nach § 29 BNatSchG a.F. weiterzuführen sind. Die Verbände waren insoweit weiterhin zu beteiligen. Nach § 70 BNatSchG gilt in den Bundesländern, die keine Beteiligungsvorschriften erlassen hatten, bis zum 3. April 2005 der § 29 BNatSchG a.F. Damit waren die Beteiligungsrechte der anerkannten Vereine bis dahin sichergestellt. Wie die Rechtslage sich allerdings gestaltete, wenn ein Bundesland § 60 BNatSchG bis dahin nicht umgesetzt hatte, blieb offen. Nach dem Wortlaut der Norm entfiel dann die Verbandsbeteiligung in diesen Fällen.

5.5.2. Die Verbandsklage nach dem BNatSchG 2003

Auch für die Verbandsklage stellt sich die Lage als äußerst prekär dar. Zwar eröffnete § 61 BNatSchG für Befreiungen von Verboten oder Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2, das sind die Gebiete der Natura-2000-Kulisse, und für Planfeststellungen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, sowie für Plangenehmungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung, die gibt es nur für Projekte der deutschen Einheit, eine Rechtsbehelfsbefugnis. Doch diese Befugnis gilt nur für Vereine, die im Rahmen des § 60 BNatSchG anerkannt sind. Die bisher anerkannten Vereine waren aber nach § 29 BNatSchG anerkannt und nicht im Rahmen des § 60 BNatSchG. Hat ein Bundesland § 60 BNatSchG nicht in Landesrecht umgesetzt, z.B. weil eine entsprechende Anpassung seines Landesrechts an die Novelle des BNatSchG nicht erfolgt ist, so könnten kleinkarierte Juristen meinen, diesem Verband stünde keine Rechtsbehelfsbefugnis zu. Er ist nicht nach der richtigen Norm anerkannt. Das Problem habe ich in einem Aufsatz im Jahre 2004 erörtert und Lösungen angeboten (NuR 2004, 287 ff.). Eigentlich hätte ich eine solche Argumentation nicht erwartet, sie erscheint lebensfremd. Das Bundesverwaltungsgericht aber hat diese Überlegungen aufgegriffen und in einem Beschluss vom 31.7.2006 die Antragsbefugnis eines nach § 29 BNatSchG anerkannten Vereins in einem Eilverfahren bezweifelt, weil er nicht im Rahmen des § 60 BNatSchG anerkannt war. Letztlich lässt das Ge-

richt die Frage offen, da es den Antrag des Vereins aus anderen Gründen zurückweist, die ebenfalls eher obskur sind (ZUR 2006, 588, mit meiner Anmerkung).

5.6. Die Rechtslage der Verbandsbeteiligung und -klage in Niedersachsen

5.6.1. Die Übergangsfristen des BNatSchG

Auch wenn es nicht Gegenstand der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP im Jahre 2003 war, bestand doch Einigkeit, dass die Verbandsklage in Niedersachsen abgeschafft werden sollte. Das Naturschutzrecht sollte auf den europarechtlich und bundesrechtlich erforderlichen Mindeststandard zurückgeführt werden. Im August 2003 bin ich wieder als Leiter des Referats Naturschutzrecht eingesetzt worden – unter dem Umweltminister Jüttner bin ich damals abgelöst worden, vermutlich weil ich mit der Art und Weise des Umgangs mit Vogelschutz – und FFH-Gebieten nicht einverstanden war. Ich habe eine großzügigere Ausweisung für rechtlich erforderlich gehalten. Ich habe mich zunächst gegen die Aufhebung der Verbandsklage im Niedersächsischen Naturschutzgesetz gewandt, weil zur gleichen Zeit die Århus-Konvention durch die Richtlinie 2003/35/EG in europäisches Recht umgesetzt worden war. Die Umsetzung dieser Richtlinie hatte bis 25.6.2005 zu erfolgen und es war offensichtlich, dass der Bund diese Frist nicht einhalten würde. Die Richtlinie sah eine Rechtsbehelfsbefugnis der anerkannten Vereine für alle UVP- und IVU-pflichten Vorhaben vor. Diese sind Vorhaben, die entweder nach § 10 BImSchG oder auf Grund des UVPG in einem förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ergehen müssen. Da § 60c Abs. 2 Nr. 2 NNatG für alle Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung Rechtsbehelfe für anerkannte Vereine eröffnet, wurde die RL 2003/35/RL auf diese Weise in Niedersachsen schon 10 Jahre vor ihrem Inkrafttreten umgesetzt. Da Niedersachsen mit der Kommission zu dieser Zeit ohnehin Probleme hatte wegen nicht ausreichender Ausweisung von Vogelschutz- und FFH-Gebieten, bei gleichzeitigem Bedarf einer Wirtschaftsförderung für den Tiefseehafen JadeWeserPort, habe ich dringend empfohlen, nicht durch Aufhebung des § 60c NNatG eine weitere Front mit der EU zu eröffnen. Das wurde akzeptiert.

Allerdings bestand immer noch das Problem mit den eigentlich überflüssigen Übergangsregelungen der §§ 69 und 70 BNatSchG, die die

Verbandsbeteiligung und die Verbandsklage für die bisher in § 29 BNatSchG a.F. vorgesehenen Fälle befristete.

In der Koalitionsvereinbarung war vorgesehen, dass das Land Niedersachsen eine Initiative zur Stärkung des Vertragsnaturschutzes im Bundesnaturschutzgesetz in den Bundesrat einbringt. Ein unsinniges Unterfangen, da der Vertragsnaturschutz im BNatSchG längst vereinbar und die Stärkung des Vertragsnaturschutzes keine Frage des Gesetzes, sondern der Haushaltsmittel ist. Dennoch musste ich eine entsprechende Initiative starten, die die anderen Bundesländer nicht nachvollziehen konnten (aus den vorher genannten Gründen) und die folglich mit 15:1 im Bundesrat scheiterte. Ich habe dann vorgeschlagen, eine entsprechende Initiative im Niedersächsischen Naturschutzgesetz umzusetzen. Das Gesetz zur Stärkung des Vertragsnaturschutzes und zur Deregulierung im Naturschutzrecht wurde am 23. Juni 2005 verabschiedet. In der Presseerklärung heißt es: Darüber hinaus setzt das Gesetz die bundesrechtlichen Vorgaben zur Anerkennung der Naturschutzvereine um und sichert den anerkannten Vereinen zugleich ihre bereits erteilte Anerkennung. Andernfalls hätten sie ein neues Anerkennungsverfahren durchlaufen müssen.“ Der neue § 60 Abs. 2 BNatSchG lautet demzufolge: „Ein von der obersten Naturschutzbehörde nach § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes in der bis zum 3. April 2002 geltenden Fassung erteilte Anerkennung gilt als Anerkennung nach Absatz 1 fort.“ Damit waren die Niedersächsischen Umweltverbände „im Rahmen des § 60 BNatSchG“ anerkannt und somit auch gemäß § 61 BNatSchG rechtsbehelfs- und klagebefugt. Damit war allerdings noch nicht sichergestellt, dass sie in den Verfahren, für die § 60 BNatSchG rahmenrechtlich eine Beteiligung vorsah, auch wirklich beteiligt werden mussten. Ebenso wenig war für diese Verfahren eine Klagebefugnis eröffnet. Da die Beteiligungsrechte nach § 60a NNatG in diesem Gesetzgebungsverfahren aber nicht zur Disposition gestellt werden sollten, wurde vorgeschlagen, in § 60a die Verweisung „§ 29 des Bundesnaturschutzgesetzes“ durch die Verweisung „§ 60“ zu ersetzen und die Worte „in § 29 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes“ durch die Worte „in § 60 Abs. 2 Nrn. 1, 5 und 6 des Bundesnaturschutzgesetzes“ zu ersetzen. Nunmehr heißt die Norm: „Einem nach § 60 anerkannten Verein ist, ..., über die in § 60 Abs. 2 Nr. 1, 5 und 6 des Bundesnaturschutzgesetzes geregelte Mitwirkung hinaus ... Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben“. Zwar ist die Mitwirkungsbefugnis nach § 60 Abs. 2 BNatSchG Rahmenrecht und daher nicht anwendbar. Durch die Bezugnahme und die

Worte „über die Mitwirkung hinaus“ macht der Niedersächsische Gesetzgeber aber deutlich, dass er eine Mitwirkung nach § 60 Abs. 2 BNatSchG ohnehin für erforderlich hält. Die gleiche Technik wurde für § 60c angewendet. Damit waren die Beteiligungsrechte der anerkannten Vereine in Niedersachsen sichergestellt. Da das Gesetz erst am 24.6.2005 in Kraft trat, die Übergangsregelung der §§ 69, 70 BNatSchG aber schon zum 4.4.2005 endeten, gab es eine Lücke von ca. 6 Wochen. Ich habe dann einen Erlass gefertigt, nach dem die unteren Naturschutzbehörden, wenn sie in solchen Fällen Zweifel an den Beteiligungsrechten der Verbände hegen, die Entscheidung des Umweltministeriums einholen müssen. Ich wollte die unteren Behörden in dieser schwierigen Situation nicht alleine lassen. Als Reaktion auf meinen Erlass erhielt der Minister, dem der Erlass nicht bekannt war, einen geharnischten Brief des BUND, in dem der sich darüber beschwerte, dass bestimmte Entscheidungen ans Ministerium gezogen würden. Ich habe dem BUND daraufhin mitgeteilt, dass der Erlass für ihn nicht gilt. Praktische Auswirkungen hatte das glücklicherweise nicht.

5.7. Die materielle Rechtslage der Verbandsklage nach der Novelle des BNatSchG und dem Umweltrechtsbehelfsgesetz

5.7.1. Die Verbandsklage nach § 61 BNatSchG

Die Situation der Rechtsbehelfe für anerkannte Naturschutzverbände in Niedersachsen ist zurzeit reichlich unklar. Die §§ 60a bis c NNatG mit ihrer Vielzahl von Beteiligungsfällen sind nach dem Scheitern der großen Novelle des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes in Niedersachsen weiterhin geltendes Recht. Dennoch stellt sich die Frage einer Vereinbarkeit mit Bundesrecht. § 61 BNatSchG eröffnet den anerkannten Vereinen nunmehr durch unmittelbar geltendes Bundesrecht ein Rechtsbehelf in bestimmten Verfahren. Soweit § 60c NNatG gleichartige Rechtsbehelfe eröffnet, ist er nicht mehr anwendbar, denn Bundesrecht bricht nach Art. 31 GG Landesrecht. Normalerweise ist es ausschließlich Aufgabe des Bundesverfassungsrechts nach Art. 100 GG festzustellen, ob Landesrecht mit Bundesrecht vereinbar ist. Das gilt nach der Rechtsprechung des Gerichts aber nur, wenn sich der Landesgesetzgeber bewusst in Gegensatz zum Bundesrecht stellt, d.h. wenn die Entscheidung des Landesgesetzgebers zu einem

Zeitpunkt ergeht, in dem das Bundesrecht bereits in Kraft gesetzt ist. Die landesrechtliche Verbandsklage stammt aber von 1993 und ist damit 9 Jahre älter als die bundesrechtliche Regelung. Insofern ist es Aufgabe der Behörden oder Gerichte festzustellen, ob Art. 31 GG gilt.

Nach § 61 Abs. 5 BNatSchG können die Länder Rechtsbehelfe auch in anderen Fällen zulassen, in denen nach § 60 Abs. 2 BNatSchG eine Mitwirkung der anerkannten Vereine vorgesehen ist. Nach § 60 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BNatSchG können die Länder die Mitwirkung anerkannter Vereine auch in anderen Verfahren (als nach Abs. 2 S. 1 BNatSchG vorgesehen, soweit die Mitwirkung auf landesrechtlichen Vorschriften beruht. Dagegen können sie solche Vorschriften nicht erlassen, wenn das Verfahren bundesrechtlich geregelt ist. Für § 60a NNatG stellen sich somit zwei relevante Fragen:

1. Konnte der Niedersächsische Gesetzgeber die durch § 60 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 BNatSchG eröffnete Befugnis auch schon durch ein Gesetz von 1993 ausüben und
2. Welche Verfahren nach § 60a NNatG sind rein landesrechtlicher Regelung unterworfen?

Zu 1.: Ich halte § 60a NNatG für eine Regelung, die unter die Öffnungsklausel nach § 60 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 BNatSchG fällt. Es wäre reiner Formalismus vom Niedersächsischen Gesetzgeber zu verlangen, dass er den § 60a NNatG neu erlässt, damit er seinem Datum nach später als die Regelungen des BNatSchG verabschiedet wurde. Das ist allerdings nicht unbestritten.

Zu 2.: Die Verfahren für die Beteiligungsfälle des § 60a NNatG werden nach Landesrecht durchgeführt. Ausgenommen sind die Bundesverkehrswege nach § 60a Nr. 4 a) NNatG, für die in den jeweiligen Spezialgesetzen verfahrensrechtliche Regelungen bestehen. Auch für Plangenehmigungen für Abfallentsorgungsanlagen, die nach § 60a Nr. 4 b) NNatG beteiligungspflichtig sind, dürfte dieses Recht entfallen, da das Verfahren gemäß § 1 Abs. 2 VwVfG nach dem Bundesverwaltungsverfahrensgesetz durchzuführen ist. Das ist nicht von Bedeutung, da ohnehin keine Deponien mehr gebaut werden. Somit bleiben die Beteiligungsrechte nach § 60a NNatG weitgehend bestehen.

5.8. Der Einfluss des Umweltrechtsbehelfsgesetzes auf die niedersächsische Verbandsklage

In Umsetzung der Richtlinie 2003/35/3G hat der Bund das Umweltrechtsbehelfsgesetz erlassen, das neben die Verbandsklage nach § 61 BNatSchG eine weitere Verbandsklage nach diesem Gesetz stellt. Die anerkannten Vereine nach Bundes- oder Landesrecht sind gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 UmwRBG zugleich anerkannte Vereine nach § 3 Abs. 1 S. 1 UmwRBG. Das Umwelt-Bundesamt meint zwar, eine erneute Anerkennung sei vorteilhaft, weil damit der Satzungszweck gemäß den weiteren Vorgaben des § 3 Abs. 1 S. 1 UmwRBG angepasst werden sollte. Das ist aber nur dann ein Problem, wenn die Anerkennung nach dem Bundes- oder Landesnaturschutzgesetz nicht den gesamten Satzungszweck erfasst. Das dürfte bei den anerkannten Vereinen in Niedersachsen m.W. aber nicht der Fall sein. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das UmwRBG eine abschließende Regelung der Verbandsklage darstellt, so dass daneben weitergehende landesrechtliche Regelungen nicht mehr zulässig sind. Dann müsste das Gesetz diesen abschließenden Charakter erkennbar zum Ausdruck bringen, entweder in Text oder in der Begründung. Die Tatsache, dass die Verbandsklage nach § 61 BNatSchG unberührt bleibt, zeigt, dass der Bund jedenfalls hinsichtlich der anerkannten Naturschutzvereine keine abschließende Regelung im UmwRBG treffen wollte. Dann bleiben aber auch die Öffnungsklauseln des § 61 Abs. 5 BNatSchG zu Gunsten der Länder unberührt. Somit steht dieses Gesetz den landesrechtlichen Klagerechten nach § 60c NNatG nicht entgegen. Beteiligungsrechte werden im UmwRBG nicht geregelt, da es sich nur auf Vorhaben bezieht, die ohnehin einer Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen. Spezieller Regelungen der Verbandsbeteiligung bedurfte es in diesem Gesetz daher nicht.



6. Die neue Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

DR. WOLFGANG SCHRÖDTER
(Präsidium des NHB)

6.1. Einleitung

Nach dem bis zum 15.12.2006 geltenden Recht waren die anerkannten Naturschutzverbände nicht berechtigt, eine Verbandsklage gegen einen Bebauungsplan zu erheben. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) beschränkte sich vielmehr auf die von einem Bebauungsplan in eigenen Rechten oder abwägungserheblichen Belangen betroffenen natürlichen und juristischen Personen, zu denen die Naturschutzverbände gerade nicht gehören.¹ Diese Rechtslage hat der Gesetzgeber mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG) wesentlich zugunsten der Naturschutzverbände geändert.² Denn die Verbände können nach dem URG nunmehr gegen eine bestimmte Kategorie von Bebauungsplänen eine Umweltverbandsklage erheben. Die wesentlichen Voraussetzungen sowie die Reichweite dieser neuen Variante einer Verbandsklage sollen im Folgenden im Wege einer praxisbezogenen Übersicht dargestellt werden.³

¹ BVerwG 18.12.1990 NVwZ 1991, 778 f.

² Vom 07.12.2006 BGBl. 1 Seite 2816. Zum Überleitungsrecht 2 d.

³ Ausführlich zur Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne demnächst *Schrödter*, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), Heft 9/2008 mit zahlreichen Nachweisen.

6.2. Die anfechtbaren Bebauungspläne

Zulässig ist diese Verbandsklage nur gegen Bebauungspläne, die *Vorhaben zulassen, die einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung unterliegen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 URG)*. Erfasst werden somit im Wesentlichen die beiden folgenden Typen von Bebauungsplänen:

6.2.1. Projektbezogener Bebauungsplan für ein UVP-pflichtiges Vorhaben

Eine Umweltverbandsklage nach dem URG kommt insbesondere in Betracht, wenn durch einen sogenannten projektbezogenen Bebauungsplan ein Vorhaben zugelassen werden soll, für den eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung oder zur Vorprüfung des Einzelfalles besteht. Diese Vorhaben sind in einer schwer verständlichen Systematik in der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) definiert.⁴ Ist das Vorhaben mit einem "X" in Spalte 1 markiert, besteht eine strikte Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Zu diesen Vorhaben rechnen insbesondere gewerbliche Anlagen, deren Bau oder Betrieb mit erheblichen Umweltauswirkungen verbunden ist. Beispielhaft ist zu nennen:

- ein Bebauungsplan, der ein Sondergebiet für eine *Windfarm mit 20 oder mehr Windkraftanlagen* festsetzt (Nr. 1.6.1 der Anlage 1 zum UVPG),
- ein Bebauungsplan, der einen Standort für ein *Kohlekraftwerk* mit einer Leistung von mehr als 20 Megawatt festsetzt (Nr. 1.1.1 der Anlage 1 zum UVPG).

6.2.2 Bebauungspläne für Vorhaben, die einer Pflicht zur Vorprüfung unterliegen

Wird durch einen Bebauungsplan ein Vorhaben zugelassen, das einer *Pflicht zur Vorprüfung* unterliegt, also in der Anlage 1 zum UVPG mit einem "S" (standortgebundene Vorprüfung) oder mit einem "A" (allgemeine Vorprüfung) markiert ist, gelten diese Grundsätze entspre-

⁴ Vom 21.12.2006 BGBl. I Seite 3316.

chend.⁵ Gegen *Flächennutzungspläne* ist die Umweltverbandsklage nach dem eindeutigen Wortlaut der §§ 2 Abs. 5 Satz 2 und 4 Abs. 2 URG i. V. m. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG nicht zulässig. Dieses gilt selbst in den Fällen, in denen der Flächennutzungsplan Konzentrationsflächen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, etwa für Windkraftanlagen, ausweist, für die in der Regel ein Anspruch auf Erteilung der notwendigen immissionsschutzrechtlichen Genehmigung besteht. Das BVerwG hat in einer grundlegenden Entscheidung vom 28.04.2007 zwar ein Normenkontrollverfahren in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen diese Darstellung zugelassen⁶. Die hierin entwickelten Grundsätze sind allerdings nicht auf die Verbandsklage zu übertragen.

Erfolgreich kann diese Umweltverbandsklage gegen vorprüfungs- pflichtige Bebauungspläne aber nur sein, wenn die Umweltprüfung zu der Aussage führt, dass das Projekt wegen seiner erheblichen Umweltauswirkungen nach den §§ 3 c und 12 UVPG einer Umweltprüfung zu unterwerfen ist. Dieses ergibt sich im Einzelnen aus § 2 Abs. 5 S. 2 URG.

6.2.3 Bebauungspläne für Bauvorhaben im bisherigen Außenbereich nach der Anlage 1 Nr. 18.1 – 18.7

Neben diesen vorhaben- oder projektbezogenen Bebauungsplänen können auch Bebauungspläne durch eine Umweltverbandsklage angefochten werden, die für "*Bauvorhaben ... im bisherigen Außenbereich*" nach der Anlage 1 Nr. 18.1 – 18.7 zum UVPG aufgestellt wurden. Dieses sind insbesondere Bebauungspläne, die wegen des mit ihrer Realisierung verbundenen Flächenverbrauchs erhebliche Umweltauswirkungen auslösen können.⁷ Aus dem umfangreichen Katalog der Nrn. 18.1 – 18.7 der Anlage 1 zum UVPG soll hier nur beispielhaft erwähnt werden:

⁵ Beispiele:

⁶ NVwZ 2007.

⁷ BT-Drucks. 14/4599 S. 121; dazu ausführlich *Runkel*, DVBl. 2001, 1377, 1379.

- ein Bebauungsplan, der für einen *großflächigen Einzelhandelsbetrieb* eine zulässige Geschossfläche von 1.200 m² bis weniger als 5.000 m² festsetzt (Nr. 18.6.2 der Anlage 1 zum UVPG) oder
- ein Bebauungsplan für ein *Städtebauprojekt* für sonstige bauliche Anlagen mit einer zulässigen oder festgesetzten Grundfläche von 20.000 m² bis weniger als 100.000 m² (Nr. 18.7.2 der Anlage 1 zum UVPG).

Schon diese kurze Übersicht zeigt, dass die anfechtbaren Bebauungspläne schwer zu bestimmen sind. Hinzuweisen ist darauf, dass auch für die Bestimmung der anfechtbaren Bebauungspläne die schwer verständlichen Regelungen über eine Kumulation (§ 3 b Abs. 2 und § 3 c Satz 5 UVPG), den Bestandsschutz (§ 3 b Abs. 3 UVPG) und die Änderung UVP-pflichtiger Pläne (§ 3 e UVPG) entsprechend gelten. Wegen der damit zusammenhängenden Fragen wird auf das weiterführende Schrifttum verwiesen.⁸

6.3. Die weiteren Voraussetzungen einer Verbandsklage gegen Bebauungspläne

Die Umweltverbandsklage ist in jedem Fall nur zulässig, wenn

- der Bebauungsplan gegen Umweltvorschriften verstoßen kann, die dem *Schutz Dritter* dienen (a),
- der klagende Verband in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich betroffen sein kann (b),
- der Verband im Rahmen der Beteiligung nach dem BauGB eine Stellungnahme abgegeben hat (c).

Schließlich muss die Umweltverbandsklage innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten schriftlich beim zuständigen Oberverwaltungsgericht eingereicht werden (d).

⁸ Ausführlich *Runkel*, DVBl. 2001, 1377, 1379.

6.3.1 Möglicher Verstoß gegen drittschützende Umweltvorschriften

Die neue Umweltverbandsklage kann nur Erfolg haben, wenn der Bebauungsplan gegen Umweltvorschriften verstößt, die zumindest auch Rechte Einzelner begründen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 URG).

Wehrfähig sind somit insbesondere die drittschützenden Umweltvorschriften, die nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG dem Schutz des Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 und 2 BImSchG dienen. Hierzu rechnen insbesondere die für die Bauleitplanung maßgeblichen Vorschriften des *Lärmschutzes*, also neben den Regelungen der Verkehrslärmschutzverordnung und der Sportanlagenlärmschutzverordnung auch die vielfältigen Orientierungshilfen und Verwaltungsvorschriften, etwa die TA Lärm, die DIN 18005 – Schallschutz im Städtebau- sowie die LAI-Hinweise zum Freizeitlärm.⁹

Zu nennen sind weiter Regelungen zur Ermittlung und Bewertung von *Luftschadstoffen und Gerüchen*, also insbesondere die TA Luft, die Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL) sowie die vielfältigen VDI-Richtlinien zur Ermittlung von Gerüchen aus der Tierhaltung.¹⁰ Auch Vorschriften des *Bodenschutzrechtes*, die dem Schutz vor Gesundheitsgefahren dienen¹¹, sowie die zwingenden Grenzwerte der 22. und 26. BImSchV zum Schutz vor *elektromagnetischen Strahlungen* und vor *Feinstaub* sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die hier nur beispielhaft genannten normativen Schutzvorschriften als Planungsleitsätze zwingend auch in der Bauleitplanung zu beachten sind oder ob sie "nur" als Orientierungshilfen für die Abwägung dienen. Denn in jedem Fall haben die planbetroffenen Dritten einen Anspruch darauf, dass diese Verwal-

⁹ Ausführliche Übersichten zur Bedeutung des Lärmschutzes in der Bauleitplanung bei *W. Schrödter* in Schrödter u.a., BauGB, 7. Auflage 2006, § 1 Rdn. 94 g – 94 o.

¹⁰ Ausführliche Darstellung bei *Moench/Hamann*, DVBl. 2004, 201.

¹¹ Zur Bedeutung der Hollandliste für die Ermittlung und Bewertung von Bodenbelastungen vgl. etwa Nds. OVG NVwZ 2000, 1194.

tungsvorschriften und Orientierungsvorschriften im Rahmen der Bauleitplanung ordnungsgemäß abgewogen werden.¹²

Das gesamte nationale und europäische Naturschutzrecht ist somit nicht Gegenstand der Umweltverbandsklage nach dem URG. Verstöße gegen die Eingriffsregelung des § 1 a Abs. 3 BauGB, gegen das Bodenschutzgebot des § 1 a Abs. 2 BauGB, gegen die Vorschriften des Habitatschutzes und des Artenschutzes sowie gegen das Waldrecht können somit nicht zum Erfolg einer Umweltverbandsklage führen. In der Regel dürfte eine derartige Verbandsklage schon unzulässig sein. Die Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne nach dem URG unterscheidet sich somit hinsichtlich ihrer Reichweite wesentlich von der "klassischen" Verbandsklage nach § 61 BNatSchG bzw. dem Naturschutzrecht der Länder. Diese erfassen zwar das gesamte Naturschutzrecht, nicht aber die Schutzvorschriften des Immissionschutzrechtes, die Rechte Einzelner begründen.¹³ Ob diese Eingrenzung der Umweltverbandsklage auf immissionsschutzrechtliche Schutzvorschriften mit den europarechtlichen Vorgaben der Århus-Konvention¹⁴ im Einklang steht, ist heftig umstritten.¹⁵ In einem Beschluss vom 07.07.2008 hat das Nds. OVG in der Beschränkung des Rechtsschutzes auf Umweltvorschriften zugunsten Dritter entgegen den Beiträgen im Schrifttum keinen Verstoß gegen das Europarecht gesehen.¹⁶

¹² BVerwG 107, 215 = NJW 1999, 592.

¹³ So ausdrücklich § 61 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG und § 60 c Abs. 1 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatSchG).

¹⁴ Abgedruckt im Internet unter www.une-ce.org.

¹⁵ Zum Meinungsstand etwa *Kment*, NVwZ 2007, 274,275 und *Schmidt/Kremer*, ZUR 2007, 576, 61; weitere Nachweise bei *Schrödter*, LKV 2008, Heft 9 Fußn. 50.

¹⁶ 7.7.2008 – 1 ME 131/08, abgedruckt auf der Internetseite des Nds. OVG.

6.3.2 Betroffenheit im satzungsmäßigen Aufgabenbereich

Die Umweltverbandsklage ist nur zulässig, wenn der Bebauungsplan die klagende Vereinigung *"in ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes"* verletzen würde (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 URG). Beschränkt sich die Aufgabe einer klagenden Umweltvereinigung, somit dezidiert nur auf den Gewässerschutz, ist sie nicht berechtigt, ihre Umweltverbandsklage auf eine Verletzung von Schutzvorschriften des Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zu stützen.

6.3.3 Keine Präklusion des Umweltverbandes im Rahmen der Beteiligung nach dem BauGB

Die Umweltverbandsklage kann im Übrigen nur Erfolg haben, wenn der klagende Umweltverband im Rahmen der Beteiligung nach den §§ 3 Abs. 1 und 2 BauGB bzw. – bei einer Änderung von Entwürfen – nach § 4 a Abs. 3 BauGB eine Verletzung der von ihm gerichtlich angegriffenen drittschützenden Umweltvorschrift zumindest geltend gemacht hat.

Hat der klagende Verband somit im Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB allein Verstöße gegen das Artenschutzrecht gerügt, kann er vor Gericht nicht mehr mit Erfolg vortragen, der Bebauungsplan habe abwägungsfehlerhaft Lärmschutzbelange der Anlieger nicht berücksichtigt. Zumindest bei den oft umstrittenen Bebauungsplänen, die für eine Umweltverbandsklage in Betracht kommen, muss der Umweltverband somit seine Beteiligungsrechte nach dem BauGB umfassend wahrnehmen.

6.3.4 Jahresfrist

Das URG hat die Umweltverbandsklage als *eine Variante des Normenkontrollverfahrens* ausgestaltet, das nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen Bebauungspläne zulässig ist. Die Umweltverbandsklage muss somit innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes beim zuständigen Oberverwaltungsgericht erhoben werden (§ 47 Abs. 2 VwGO 2007). Erfasst werden nur Bebauungspläne, deren Aufstellungsverfahren nach dem 25.6.2005 eingeleitet wurden, sofern diese Pläne nach dem 15.12.2007 Bestandskraft haben (§ 5 URG). Eine Einleitung in diesem Sinne liegt vor, wenn die frühzeitige Bürgerbeteiligung und/oder die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB nach diesem Zeitpunkt durchgeführt wurde. Auch im Rahmen einer Umweltver-

bandsklage kann das OVG eine *einstweilige Anordnung* erlassen und damit den Bebauungsplan außer Vollzug setzen, wenn dieses aus wichtigen Gründen geboten ist (§ 47 Abs. 6 VwGO).

6.4. Hinweise zur Begründetheit einer Umweltverbandsklage

Die Umweltverbandsklage gegen einen Bebauungsplan kann nur begründet sein, wenn der Bebauungsplan gegen drittschützende Umweltvorschriften verstößt, die unter 2 a beispielhaft genannt wurden. Von besonderer Bedeutung werden in der Praxis voraussichtlich Verstöße gegen Vorschriften des Lärmschutzes sein, soweit diese auch für die Bauleitplanung verbindlich sind. Insoweit muss auf die weiterführenden Beiträge in Lehre und Rechtsprechung zur Bedeutung des Lärmschutzes in der Bauleitplanung verwiesen werden.¹⁷ Auch eine fehlerhafte Anwendung der zur Bewertung von Luftschadstoffen, Gerüchen und Altlasten entwickelten Verwaltungsvorschriften und Orientierungshilfen kann zum Erfolg einer Umweltverbandsklage führen. Auch eine Planung in einem nach § 31 b WHG neu festgesetzten Überschwemmungsgebiet könnte möglicherweise wehrfähig sein, da das Überschwemmungsgebiet auch die dort lebenden Menschen vor Gesundheitsgefahren schützen soll. Schließlich dürfte auch das Trennungsgebot des § 50 BImSchG wehrfähig sein, das die Gemeinde verpflichtet, sich gegenseitig widersprechende oder beeinträchtigende Nutzungen "*soweit wie möglich*" zu trennen, etwa einen Industriebetrieb nicht in unmittelbarer Nähe einer Wohnsiedlung zu planen.¹⁸

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass, anders als im normalen Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan, im Rahmen der Umweltverbandsklage keine umfassende objektive Rechtskontrolle stattfindet. Verstöße eines Bebauungsplanes gegen Ziele der

¹⁷ Oben Fußn. 8 mit Nachweisen.

¹⁸ Bundesweit anerkannte Hinweise enthalten die Empfehlungen der Abstandliste des Landes Nordrhein-Westfalen i. d. F. vom 06.06.2007 NW MBI. 2007, 659.

Raumordnung oder nach § 1 Abs. 4 BauGB oder das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB sind somit in der Regel nicht wehrfähig.

6.5. Verletzung von Form- und Verfahrensvorschriften

Eine erhebliche praktische Bedeutung dürfte die Frage erlangen, ob und in welchem Umfang Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften im Rahmen der Bauleitplanung für den Erfolg einer Umweltverbandsklage von Bedeutung sind. Diese Fragen sind in einer selbst für Juristen schwer verständlichen Weise in dem im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens mehrfach geänderten § 4 Abs. 2 URG geregelt. Von Bedeutung dürfte dabei insbesondere sein, dass ein in wesentlichen Teilen *unvollständiger Umweltbericht* nach § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB zur Rechtswidrigkeit des jeweiligen Bebauungsplanes führen kann. Entsprechendes gilt in den Fällen, in denen ausnahmsweise überhaupt keine Umweltprüfung stattgefunden hat und damit auch kein Umweltbericht vorliegt.¹⁹ Auch Verstöße gegen das Gebot der *öffentlichen Auslegung* nach § 3 Abs. 2 BauGB sowie gegen kommunalrechtliche Vorschriften über die *Öffentlichkeit* der Bauleitplanung können den betroffenen Bebauungsplan gefährden. Wurde dagegen etwa das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 i. V. m. § 214 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 BauGB verletzt, führt dieser Umstand nicht zur Aufhebung des Bebauungsplanes aufgrund einer Umweltverbandsklage. Im Einzelnen muss die Bedeutung des § 4 Abs. 2 URG von Rechtsprechung und Lehre geklärt werden, soweit der Gesetzgeber des UGB nicht die notwendige Optimierung dieser Regelung vornimmt.²⁰

¹⁹ So zu Recht *Halama* in Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 1. Auflage 2008, S. 771 Rdn. 339.

²⁰ Ausführlich zur Bedeutung des § 4 Abs. 2 URG für den Erfolg einer Verbandsklage *Schrödter*, LKV 2008, Heft 9.

6.6. Ausblick

Schon diese kurze Übersicht hat gezeigt, dass die neue Umweltverbandsklage gegen Bebauungspläne eine erhebliche praktische Bedeutung erlangen kann. Insbesondere heftig umstrittene Bebauungspläne, etwa über Kohlekraftwerke oder "*überdimensionierte*" Baugebiete, können somit grundsätzlich auch von den Umweltverbänden im Wege der Umweltverbandsklage angefochten werden. Eine Einschränkung zur Verbandsklage nach dem Naturschutzrecht des Bundes und der Länder besteht allerdings darin, dass die Vereinigungen keine Verstöße gegen das Naturschutzrecht mit Erfolg geltend machen können.

Es ist beabsichtigt, dass die in dem URG geregelte Verbandsklage praktisch unverändert in das UGB Teil 1 übernommen wird.²¹ Es ist zu erwarten, dass die vom Gesetzgeber nicht oder wenig überzeugend gelösten Fragen in den nächsten Jahren von der Rechtsprechung entschieden werden müssen. In jedem Fall sind die Umweltverbände gut beraten, ein Bebauungsplanverfahren aus dem Blickwinkel des URG zu begleiten, damit ein Normenkontrollverfahren nicht wegen einer unterlassenen Beteiligung nach den §§ 3 Abs. 1 und 2 BauGB schon aus formalen Gründen präkludiert wird.

²¹ §§ 40 – 44 UGB, Stand: 20.5.2008, abgedruckt auf den Internetseiten des BMU.



7. Verbandsbeteiligung aus der Sicht eines ehrenamtlichen Mitarbeiters

ACHIM THIELEMANN
(§ 60-Mitarbeiter des NHB)

Als Herr Dr. Olomski mir mitteilte, dass er mich für einen Beitrag unter dieser Überschrift ausersehen hatte, wurde mir schnell klar, dass das Anlass zu einer Art grundsätzlicher Aufarbeitung meiner Mitarbeit für den NHB geben würde.

Ich werde meinen Bericht gliedern in etwas Statistik, den Versuch einer Erfolgsbilanz, Ausführungen zur Motivation und Anregungen und Vorschläge. Ich denke, dass ich damit auch der Erwartung gerecht werde, den Einstieg in die abschließende Diskussion über die Zukunft der Verbandsbeteiligung beim NHB zu liefern.

7.1. Statistik

Wie Sie den beiden vorderen Spalten der Zusammenstellung in Tab. 1 entnehmen können, habe ich in nicht ganz zehn Jahren Tätigkeit für den NHB an 190 Stellungnahmen mitgewirkt. Im Jahresdurchschnitt sind es etwa 20 Vorhaben, die zu beurteilen sind.

Um die Zahlen mit Leben zu füllen und zugleich die Breite der Aufgaben darzustellen, habe ich in der dritten Spalte je Jahr ein bzw. zwei Beispiele benannt. Das beginnt mit dem Expo-Projekt am Messingsberg im Wesergebirge, der wegen des Bergrutsches am 11.12.04 inzwischen auch überregional Aufmerksamkeit gefunden hat und in seinem beklagenswerten derzeitigen Zustand mehr Menetekel als Exponat ist. Am Ende finden sie das ebenfalls im Wesergebirge für den Sommer 2007 geplante Automobilrennen, wir haben es schlicht als Anachronismus bezeichnet.

Im Nachhinein bin ich mit der getroffenen Auswahl der Beispiele nicht ganz zufrieden. Es fehlt mir einer der vielen Radwege, wo wir immer wieder eine natur- und landschaftsverträgliche Wegeführung einfor-

dem müssen und es fehlt je ein Beispiel für die Genehmigungsverfahren von Windkraft- und Biogasanlagen.

Jahr	Anzahl	Beispiele (Datum, Ort, Gegenstand)
1998	8	08.09.98, Rinteln-Steinbergen Landschaftsschutz-Teillöschung am Messingsberg (Expo-Projekt, „Jahrtausendblick“)
1999	16	27.09.99, Rodenberg LSG-Ausweisung Alter Rodenberg /Altebusch (zunächst Golfplatzprojekt)
2000	20	20.06.00, Rodenberg Schweine-Maststall im Landschaftsschutzgebiet „Süd-Deister“
2001	25	15.02.01, Stadthagen Parkplätze im Schlossbezirk
		28.05.01, Hagenburg „Fischfabrik“ am Hagenburger Kanal (Naturpark Steinhuder Meer)
2002	19	02.09.02, Rinteln Erweiterung (zugl. LSG-Teillöschung) des Kiesabbau- Gebietes in Ahe
2003	23	03.01.03, Kreisgebiet insgesamt Neubaustrecke Deutsche Bahn Hannover-Minden
2004	23	02.03.04, Rinteln-Todemann Verfüllung des Tunnels der „Alten Poststraße“ (Vorbereitung der Bundesautobahn)
		01.06.04, Obernkirchen-Vehlen „Kaskadenwehr“ in der Bückeburger Aue
2005	23	10.01.05, Rinteln-Möllenbeck und Ri.-Krankenhagen Erweiterung des Sandabbaus in den Kames-Hügeln
2006	15	06.06.06, Rinteln-Ahe Kiesabbau-Betriebshafen an der Weser
2007	18	01.03.07, Rinteln-Westendorf Automobilrennen im Landschaftsschutzgebiet „We- sergebirge“
<i>gesamt</i>	190	

Tabelle 1: Stellungnahmen gemäß § 60 a des NNatG, Landkreis Schaumburg, Jahre 1998 bis 2007 (Stand: 31.10.2007)

Sechs der zwölf Beispiele beziehen sich auf Vorgänge aus dem Rintelner-Bereich. Das liegt daran, dass dort das zumutbare Maß an Bodenabbau aus landes- und heimatpflegerischer Sicht eindeutig überschritten ist.

7.2. Erfolgsbilanz

In vier der aufgeführten zwölf Fälle sind die Genehmigungsbehörden den von uns und anderen vorgetragenen Anregungen und Bedenken gefolgt. Das gilt für

- die Ausweisung eines neuen LSG in Rodenberg anstelle des zunächst geplanten Golfplatzes (1999),
- den Verzicht auf den Bau von Parkplätzen in den Grünanlagen am Stadthäger Schloss, wo der Schaumburg-Lippische Heimatverein sich 2001 an einer Bürgerinitiative beteiligte,
- den beim Kaskadenwehr in Obernkirchen-Vehlen gefundenen, Kompromiss zwischen der Durchgängigkeit des Gewässers und der Erhaltung der inzwischen denkmalgeschützten Anlage in der Funktion und
- die Absage des Automobilrennens im Wesergebirge - zumindest für 2007,

Die Quote 4:12 ist übrigens keineswegs repräsentativ, selbst dann nicht, wenn ich bescheidene Teilerfolge wie eingriffsnaher Ausgleichsmaßnahmen, die Verbesserung einer Kompensationsberechnung oder die Ergänzung eines beanstandeten landespflegerischen Begleitplans einbeziehe.

7.3. Motivation

In der Satzung des Heimatbundes der Grafschaft Schaumburg in Rinteln - er ist im ehemals hessischen Teil des Landkreises tätig - zählen Natur- und Landschaftsschutz zu den "wichtigsten Aufgabengebieten". Beim Schaumburg-Lippischen Heimatverein mit Sitz in Bückeburg ist in der Satzung vom Erhalt und der Pflege von "Flora und Fauna des Heimatgebietes" die Rede. Ich gehe davon aus, dass vergleichbare Regelungen in den Satzungen der Mehrzahl der Mitgliedsvereine des NHB enthalten sind.

Dennoch ist bei den Mitgliedern der Vereine weitgehend unbekannt, dass der NHB als Dachverband ein anerkannter Naturschutzverband ist und seine Mitwirkung nach § 60 a des NNatG für die Vereine eine Möglichkeit der Einflussnahme in regional wichtigen Verfahren bieten kann. Der ehrenamtliche Mitarbeiter des NHB befindet sich also in der wenig komfortablen Lage, dass er gleichermaßen nach innen wie nach außen tätig werden muss.

In meinem Fall führte das dazu, dass ich längere Zeit in einem Arbeitskreis Kulturlandschaft in Rinteln mitgearbeitet habe. Zu Hause, in Stadthagen, konnte ich Herrn Dr. Olomski einmal für einen Vortrag über Naturschutz und Verbandsbeteiligung gewinnen. Seitdem wissen die dortigen Heimatfreunde, warum ich auf einer geführten Wanderung schon mal von Dingen wie Eingriff in Natur und Landschaft, Flächenverbrauch oder Gewässerschutzprogramm rede.

7.4. Anregungen und Vorschläge

Im vierten Teil meines Berichts will ich mich mit m.E. festzustellenden Fehlentwicklungen und einem Vorschlag für eine mögliche Ergänzung des Genehmigungs-Instrumentariums befassen:

1. Da ist zunächst die drohende Verkürzung der Bearbeitungsfristen nach § 60 b (4) NNatG, von der wir hier heute Vormittag gehört haben. Eine solche Regelung wäre wenig ehrenamtsfreundlich, würde zu praktischen Schwierigkeiten führen und sollte wenn irgend möglich vermieden werden.
2. Geht es um die aus meiner Sicht ausufernde Anwendung und Auslegung des Landwirtschaftsprivilegs und der entsprechenden Regelungen für Vorhaben der Telekommunikation und der Energiewirtschaft gem. § 35 BauGB. Bei der Beratung des alten Bundesbaugesetzes in den 50-er Jahren hat bei Vorhaben im Außenbereich wohl noch niemand an agrarindustrielle Komplexe der heute üblichen Art und an Windparks gedacht. Im Interesse der Erhaltung unserer Kulturlandschaften erscheinen mir ein Umdenken und eine zeitgemäße Differenzierung der bau- und naturschutzrechtlichen Vorschriften geboten.
3. Die vom Niedersächsischen Städtetag herausgegebene Arbeitshilfe zur Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

men in der Bauleitplanung wird von den Fachplanern und Behörden häufig sehr ergebnisorientiert abgearbeitet. Bereiche mit besonderem Schutzbedarf - für den Heimatpfleger von großer Bedeutung - werden so gut wie gar nicht mehr bestimmt. Ich denke hier auch an die berühmte Streuobstwiese, die in der Mehrzahl der Fälle mangels nachhaltiger Pflege den Wert eines "gereiften Biotops" nie erreicht und an die undifferenzierte hohe Bewertung neu entstandener Wasserflächen. In der Weseraue zwischen Hess. Oldendorf und Rinteln verwandelt der Kiesabbau den mäandrierenden Fluss in eine Seenlandschaft und in der rechnerischen Ermittlung der Ausgleichsansprüche bleibt gerade noch Raum für eine konventionelle Abpflanzung der Baggerseen.

4. Die Stadt Stadthagen wird bei der Genehmigung eines 4Dm-Funkmastes in landschaftsästhetisch heikler Lage erstmals eine durch Bankbürgschaft gesicherte Rückbauverpflichtung zur Bedingung machen. Vielleicht ist das auch bei anderen problematischen Vorhaben praktikabel. Auch Biogasanlagen werden wohl nicht für die Ewigkeit gebaut.

Ich komme zum Schluss, möchte aber nicht versäumen, mich bei dieser Gelegenheit für die allzeit angenehme Zusammenarbeit mit Herrn Dr. Olomski und den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle des NHB zu bedanken. Wir verfahren seit langem so, dass ich das Ergebnis meiner Recherchen in der Form eines Textvorschlages liefere, der nur sehr selten Rückfragen erforderlich macht oder Änderungen erfährt. Es hat sich gezeigt, dass unsere Stellungnahmen umso mehr Aufmerksamkeit finden, als sie prägnant formuliert und nicht zu umfangreich sind, weshalb ich in letzter Zeit fast immer mit dem dafür vorgesehenen Raum auf der Rückseite des Übersendungsschreibens auskomme.

Wenn Sie wollen, können wir noch eine kleine Zeit so weitermachen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

8. Die Ergebnisse der Tagung im Spiegel der ROTEN und WEISSEN MAPPE

Die Vorträge wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung intensiv diskutiert. Hierbei wurde v. a. deutlich, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Beteiligungsrechte für die Verbandsanhörung die zeitlichen und materiellen Möglichkeiten der ehrenamtlich Tätigen berücksichtigen muss, wenn er das bürgerliche Engagement im Naturschutz erhalten will.

Diese Botschaft hat der NHB in seiner ROTEN MAPPE 2008 – dem kritischen Jahresbericht zur Heimatpflege in Niedersachsen – der Niedersächsischen Landesregierung mitgeteilt, die in ihrer WEISSEN MAPPE 2008 darauf geantwortet hat:

... aus der ROTEN MAPPE 2008 (201/08)

„...Anlässlich des 25-Jährigen Jubiläums haben wir am 3. November 2007 im Institut für Geobotanik der Leibniz Universität Hannover auf der Fachtagung „25 Jahre Verbandsbeteiligung nach Naturschutzrecht für den Niedersächsischen Heimatbund“ gemeinsam mit unseren Ehrenamtlichen Bilanz gezogen und Perspektiven für die zukünftige Arbeit zu entwickeln versucht. Vieles hat sich seit den Anfängen geändert und wird sich noch ändern. Zum einen gibt die Europäische Union vor, die Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern, zum anderen beschneiden der Bund und die Länder diese Möglichkeiten, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

So wurden einerseits durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz die Klagerrechte der Verbände erweitert, z.B. die Möglichkeit, gegen Bebauungspläne zu klagen, andererseits wurde die Beteiligung an Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturmaßnahmen für den Verkehr und die Energiewirtschaft durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz eingeschränkt (Verkürzung der Stellungnahmefristen, keine Übersendung der Unterlagen, eingeschränkter Rechtsschutz). Auch wurden widersprüchliche Regelungen getroffen, die noch der Klärung bedürfen. So sollen anerkannte Umweltschutzverbände, die mit dem Umweltschutz Belange der Allgemeinheit vertreten, nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz nur Verstöße gegen private Rechte Dritter im Klageweg geltend machen dürfen.

Neben diesen Fragen zur Gesetzgebung des Bundes und ihrer praktische Handhabung in der Verbandsarbeit stand die Rechtsentwicklung in Niedersachsen im Mittelpunkt der Vorträge und Diskussionen. Die Verbandsbeteiligung in Niedersachsen gilt bislang im Bundesvergleich als vorbildlich. Der Niedersächsische Umweltminister beabsichtigte jedoch im Rahmen des 2007 vorgelegten „Gesetzes zur Modernisierung des Naturschutzrechtes“ diese auf den vom Bund vorgegebenen Mindestumfang zu kürzen und die Bearbeitungsfristen für die Ehrenamtlichen zu halbieren. Unter Kürzung fällt insbesondere die Anhörung zu den „kleineren“ Eingriffen in Natur und Landschaft, wie z.B. der Bau von Sendemasten und Massentierställen, die in der Summe für die Landschaftsentwicklung durchaus bedeutsam sind. Gerade bei solchen überschaubaren Vorhaben kommt die Ortskenntnis der ehrenamtlichen Mitarbeiter zum Tragen. Dem Gesetzentwurf nach sollten zudem bei Löschungen von Landschaftsschutzgebieten und Naturdenkmälern die Verbände nur noch dann angehört werden, wenn diese auch Bestandteil eines EU-Vogelschutz- oder FFH-Gebietes sind. Das trifft in der Mehrzahl nicht zu, zumal die einzelnen Schutzkategorien auch auf unterschiedliche Schutzgüter abzielen. – Wir haben im Rahmen der Anhörung den Gesetzentwurf des Umweltministeriums abgelehnt. Wegen Klärung v. a. europarechtlicher Fragen ist das Gesetzgebungsverfahren erfreulicherweise gestoppt worden.

Die Vorträge und Diskussionen zeigten deutlich, zu welchen Problemen die vom Bund bereits erfolgten und vom Land bisher geplanten Einschränkungen der Beteiligungsrechte für die ehrenamtliche Tätigkeit der anerkannten Naturschutzverbände führen bzw. führen würden. Die Einschränkung der Beteiligung auf große Eingriffsvorhaben, die Halbierung der Fristen für Stellungnahmen und die Erschwerung des Zugangs zu den Planunterlagen schließen den ehrenamtlichen Einsatz für die Entwicklung der Heimat in vielen Bereichen aus oder macht ihn gar völlig unmöglich. Wenn es dem Land ernst damit ist, das bürgerschaftliche Engagement fördern zu wollen, dann sollte es die dafür erforderlichen Bedingungen erhalten und ausbauen, keineswegs aber abbauen.

In den Diskussionen auf der Tagung, auf der auch das Umweltministerium vertreten war, wurde auch deutlich, dass die Schwierigkeiten, zu denen die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen für die praktische ehrenamtliche Arbeit führen, den Verantwortlichen im Detail nicht bekannt und wohl auch nicht beabsichtigt sind. Dieses hätte schon im

Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens mit den Naturschutzverbänden abgeklärt werden können. Wir erwarten hier von der Landesregierung eine Gleichbehandlung mit den Vertretern der Wirtschaft und Landwirtschaft, die regelmäßig vorzeitig in Gesetzesvorhaben, die ihre Belange berühren, eingebunden werden. ...“

... aus der WEISSEN MAPPE 2008 (201/08)

„Für die Niedersächsische Landesregierung ist es selbstverständlich, die anerkannten niedersächsischen Naturschutzverbände bei wichtigen umweltrelevanten Vorhaben zu beteiligen.

Die in der letzten Legislaturperiode vom Niedersächsischen Umweltministerium vorbereitete Novelle des NNatG ist im Sommer 2007 schon deshalb nicht in den Landtag eingebracht worden, weil es tunlich erschien, die schon damals erwartbare Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) durch Verabschiedung eines Umweltgesetzbuches (UGB) des Bundes bereits berücksichtigen zu können und einer möglicherweise mehrfachen und damit aufwändigen Änderung des NNatG vorzubeugen.

Über den Inhalt und die Verfahrensgestaltung einer NNatG-Änderung wird im Lichte des weiter fortgeschrittenen Verfahrens der UGB-Beratung zu entscheiden sein. Dies betrifft auch alle Regelungen zur Verbandsbeteiligung. Nach derzeitigem Kenntnisstand sind im UGB-Gesetzentwurf umfangreiche Mitwirkungsrechte für anerkannte Naturschutzvereinigungen vorgesehen.“

9. Anhang

9.1. Teilnehmerliste

Name	Institution, Ort
Brockmann, Lutz	Bürgermeister Stadt Verden
Brockmann, Walter	Landesverband Niedersachsen, Deutscher Gebirgs- und Wandervereine, Bramsche
Bruns, Wilhelm	Heimatverein Bissendorf
Dannebeck, Sandra	Museumsdorf Cloppenburg
Ermert, Daniel	Hannover
Fischer, Waldemar	Sollingverein
Galland, Bernd	Ornithologische Vereinigung Hildesheim
Gerdes, Sonja	Hannover
Graf, Herbert	Heimat- und Naturschutzverein Wehrendorf
Heckenroth, Hartmut	Langenhagen
Herde, Helmut J.	Varel
Hermann, Klaus	NHB, FG Natur- und Umweltschutz
Homes, Manfred	Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umwelt Ambergau
Hörmann, Dieter	Heimat- und Geschichtsverein Holzminden
Ihnen, Ulla	Niedersächsisches Umweltministerium
Kemmer, Dr. Jutta	Aktionsgemeinschaft Bremer Schweiz

Klöpper, Rasmus	NLWKN Hannover
Kühl, Arnulf	Herzberg
Küster, Prof. Dr. Hansjörg	NHB, Präsident
Kuklik, Hans-Werner	Peiner Biologische Arbeitsgemeinschaft
Louis, Prof. Dr. Hans Walter	NHB, FG Natur- und Umweltschutz
Mach, von, Angelika	NHB, Sachbearbeiterin
Müller, Kurt	Naturschutzbeauftragter, Wenigsen
Ohlenbusch, Hartwig	Neuenburg
Ortlepp, Renate	Heimatbund Niedersachsen, Ortsgruppe Bad Pyrmont
Olomski, Dr. Ronald	NHB, Wiss. Referent
Rhades, Bruno	Wanderverband Norddeutschland, Hamburg
Richter-Kemmermann, Anne	NLWKN Hannover
Rüther, Dr. Wolfgang	NHB, Geschäftsführer
Schrödter, Dr. Wolfgang	NHB, Präsidium
Thielemann, Achim	Stadthagen
Wöbse, Prof. Dr. Hans-Hermann	NHB, FG Natur- und Umweltschutz
Wrede, Dr. Jörn	Mellumrat
Wudtke, Dr. Marita	BUND Landesverband Niedersachsen

Niedersächsischer Heimatbund e.V.
Landschaftstr. 6A
30159 Hannover

Telefon: +49-(0)511-368 12 51
Telefax: +49-(0)511-363 27 80

nhbev@t-online.de
www.niedersaechsischer-heimtbund.de

fair versichert
VGH 