

Artenschutz in Planverfahren – Handlungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände aus rechtlicher Sicht

25.07.2009

I. Vorbemerkung

Naturschutzverbände haben den Artenschutz von jeher im Rahmen von Planungsverfahren thematisiert, insbesondere bei der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Bedeutung hat der spezielle Artenschutz erst durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die „kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2007 gewonnen. In dem Vortrag soll die Frage aufgeworfen werden, ob und in welchen Klageverfahren die anerkannten Naturschutzvereine den Artenschutz vor Gericht bringen können.

Eine Klage ist nur erfolgreich, wenn sie zulässig und begründet ist. Das Verwaltungsgericht prüft zunächst die Zulässigkeit, d.h. die Frage, ob der Verein verlangen kann, dass sich das Gericht mit den inhaltlichen Argumenten überhaupt beschäftigt. Nur wenn diese Frage bejaht wird, gelangt man zur Prüfung der Begründetheit einer Klage.

II. Bauleitplanverfahren

1. Zulässigkeit der Normenkontrolle gem. § 47 VwGO

Da der Bebauungsplan eine Rechtsnorm in der Form einer Satzung darstellt, ist das zulässige Rechtsmittel ein Antrag auf Normenkontrolle gem. § 47 VwGO. Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Als verletztes Recht erkennt die Rechtsprechung das Gebot der gerechten Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange in § 1 Abs. 7 BauGB an. Wer mit fundierten Argumenten behauptet, seine Belange seien bei der Abwägung unberücksichtigt geblieben, kann einen Normenkontrollantrag stellen. Ein anerkannter Naturschutzverein kann allerdings nicht seine satzungsmäßigen Ziele, die öffentlichen Belangen dienen (Erhaltung der Biodiversität) zu eigenen Belangen im Rahmen der Normenkontrolle erklären. Vielmehr muss er sich auf private Belange berufen wie sie jedem Bürger zustehen, z.B. das Eigentumsrecht. Hierzu gibt es eine interessante Äußerung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes in einem obiter dictum:

„Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums umfasst (...) grundsätzlich auch dessen Einsatz und Nutzung zu nicht-ökonomischen Zwecken.“

Voraussetzung sei jedoch eine tatsächlich spürbare Nutzungsbeeinträchtigung des betreffenden Grundstücks.

- BayVGH v. 30.04.2008 – 8 BV 07.1374 –

Ein anerkannter Naturschutzverein kann demnach geltend machen, dass ein Bebauungsplan die satzungsgemäße Nutzung seines Grundstücks zu Naturschutzzwecken beeinträchtigt.

Zulässig kann eine Normenkontrolle auch gem. § 2 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz (URG) sein. Danach kann ein anerkannter Naturschutzverein gerichtlich anfechten „(...)

Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann;

Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 (UVPG) sind (...)

3. Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 begründet werden soll, sowie Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über Bebauungspläne, die Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben im Sinne der Anlage 1 ersetzen.“

Bebauungspläne, die eine UVP-Pflicht nach dem UVP-Gesetz auslösen (und nur diese!) können von einem Naturschutzverein somit gerichtlich angefochten werden, ohne dass der Verein eine Verletzung eigener Rechte vorbringen muss.

Es stellt sich daher die Frage, in welchen Fällen eine Pflicht zur Durchführung einer UVP (nicht zu verwechseln mit der Umweltprüfung nach BauGB!) besteht. Dies betrifft

- alle Vorhaben der Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG (§ 3b Abs. 1 UVPG)
- Vorhaben der Spalte 2, wenn die Voraussetzungen des § 3 c UVPG (allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung) erfüllt sind;

Während das Nordrhein-westfälische Oberverwaltungsgericht der Behörde einen nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbaren Prognosespielraum einräumt (OVG NRW v. 7.1.2008 – 8 A 1319/06) hat das Bundesverwaltungsgericht eine Pflicht zur Durchführung einer UVP angenommen, wenn die Umweltauswirkungen des Vorhabens mehr als geringfügig und daher abwägungserheblich sind (BVerwG v. 13.12.2007 – 4 C 9/06). Legt man diese Interpretation zugrunde, wäre bezogen auf den Artenschutz eine UVP immer dann durchzuführen, wenn das Vorhaben in ihrem Bestand bedrohte Tier- und Pflanzenarten beeinträchtigen kann, unabhängig davon, ob diese Arten nach bundesdeutschem oder europäischem Recht besonders geschützt sind (sh. Nr. 2.2 der Anlage 2 zum UVPG).

Wie ist der Fall zu behandeln, in dem die Gemeinde gar keinen Bebauungsplan aufstellt, sondern das Projekt gem. §§ 34 oder 35 BauGB genehmigt wird? Kann dadurch die UVP-Pflicht und folglich die Vereinsklage unterlaufen werden?

Man wird wohl einen Umgehungstatbestand annehmen können, wenn die Gemeinde gem. § 1 Abs. 3 BauGB zur Aufstellung eines Bebauungsplanes verpflichtet ist. Dies ist nach der Rechtsprechung der Fall, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht eine Planung erfordern (BVerwG v. 17.9.2003 – 4 C 14.01).

Werden durch das Vorhaben eine Vielzahl privater und öffentlicher Belange oder einzelne Belange in besonders schwerwiegendem Ausmaß tangiert, wird danach die grundsätzlich weite kommunale Planungshoheit bei der Frage des „Ob“ der Bauleitplanung auf Null reduziert.

2. Begründetheit der Normenkontrolle

Wie bereits im Vortrag von Herrn Prof. Dr. Lothar Fischer ausführlich dargestellt, kann ein Verstoß gegen das spezielle Artenschutzrecht einen Bebauungsplan zu Fall bringen, wenn der Umsetzung des Bebauungsplanes dauerhafte Vollzugshindernisse wegen der Verletzung artenschutzrechtlicher Vorschriften entgegenstehen. Ein solches Vollzugshindernis ist anzunehmen, wenn für die innerhalb des Bebauungsplangebietes zulässigen Bauvorhaben Ausnahmegenehmigungen gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG oder Befreiungen gem. § 62 BNatSchG voraussichtlich nicht erlangt werden können (Hess. VGH v. 21.02.2008 – 4 N 869/07)

Ist ein solcher Fall nicht gegeben, kann ein Bebauungsplan trotzdem unwirksam sein, wenn er geschützte Arten erheblich beeinträchtigt. Ist etwa der Umweltbericht hinsichtlich der betroffenen Arten evident unvollständig oder sogar fehlerhaft, kann dies ein Abwägungsdefizit nach sich ziehen. Das gleiche gilt, wenn der Belang des Artenschutzes in der Abwägung fehlerhaft gewichtet wurde oder das Ausgleichskonzept mangelhaft ist.

Soweit sich eine Normenkontrolle auf § 2 Abs. 1 URG stützt, ist die gerichtliche Prüfungsbefugnis auf die Verletzung drittschützender Normen eingeschränkt. Gewichtige Stimmen in der juristischen Literatur sehen in dieser Einschränkung einen Verstoß gegen die Richtlinie der Europäischen Union zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Nach dem geltenden Wortlaut des URG kann eine Verletzung der §§ 42 ff. BNatSchG im Rahmen einer URG-Klage jedoch nicht gerügt werden.

Gem. § 4 URG kann ein Naturschutzverein allerdings die gerichtliche Aufhebung eines Bebauungsplanes verlangen, wenn eine nach dem UVP-Gesetz erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt und nicht nachgeholt worden ist. § 4 URG gilt aber, wie erwähnt, nur für UVP-pflichtige Bebauungspläne (z.B. Hotelkomplex gem. Nr. 18.1.2 der Anlage 1 zum UVPG). Zu beachten ist, dass die UVP noch während des gerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden kann (BVerwG v. 20.08.2008 – 4 C 11/07).

Bei jeder Normenkontrolle ist auf den Einwendungsausschluss gem. § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO zu achten: Nur diejenigen Einwendungen, die der Verein während der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanes vorgebracht hat, können später zum Gegenstand des Gerichtsverfahrens gemacht werden. Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an die Qualität der Einwendungen in letzter Zeit erheblich verschärft. So führt das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 23.11.2007 – 9 B 38.07 -, folgendes aus:

„Rügt ein anerkannter Naturschutzverein in seinen Einwendungen Ermittlungsdefizite, die aus seiner Sicht dem vom Vorhabensträger vorgelegten Landschaftspflegerischen Begleitplan anhaften, muss er diesen Vorwurf hinreichend substantiieren. Dazu gehören zumindest Angaben, die für die Planfeststellungsbehörde erkennbar machen, welche örtlichen Vorkommen von Tier- und Pflanzenarten trotz der im Landschaftspflegerischen Begleitplan bereits geleisteten Vorarbeit noch eine nähere Betrachtung verdienen.“

Diese Ausführungen sind auf Einwendungen gegen den von der Gemeinde im Bauleitplanverfahren öffentlich ausgelegten Umweltbericht übertragbar.

III. Planfeststellungsverfahren

1. Zulässigkeit der Anfechtungsklage

Ein anerkannter Naturschutzverein kann gem. § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG einen Planfeststellungsbeschluss, der mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden ist, gerichtlich prüfen lassen. Fälle, in denen anstelle eines Planfeststellungsverfahrens (rechtswidrig) ein anderes Verfahren gewählt wurde, werden von der Rechtsprechung als Umgehungstatbestand behandelt. Dies bedeutet, dass der Naturschutzverband auch gegen die „falsche“ Genehmigung klagen kann.

Zusätzlich klagebefugt ist ein anerkannter Naturschutzverein auch aus § 2 Abs. 1 URG i.V.m. § 2 Abs. 3 UVPG. Auch Planfeststellungsbescheide sind Entscheidungen im Sinne des § 2 URG, die UVP-pflichtig sein können.

2. Begründetheit der Anfechtungsklage

In seiner Klage kann sich der Naturschutzverein gem. § 61 Abs. 2 BNatSchG auf alle Vorschriften berufen, die zumindestens auch dem Schutz von Natur und Landschaft dienen. Dazu gehören unzweifelhaft die speziellen artenschutzrechtlichen Regelungen der §§ 42 ff. BNatSchG.

Zu beachten ist, wie bei der Normenkontrolle, der Einwendungsausschluss gem. § 61 Abs. 3 BNatSchG.

Soweit sich der Verein auf das URG stützt, kann er zwar den Artenschutz nicht thematisieren (s.o.), er kann jedoch die Durchführung einer UVP erzwingen. Insoweit geht § 4 URG über die bisherigen Möglichkeiten hinaus, weil die Rechtsprechung bislang die Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses wegen einer fehlenden UVP abgelehnt hat, wenn sich dieser Verfahrensfehler nicht auf das Ergebnis der Entscheidung ausgewirkt hat.

IV. Sonstige Genehmigungsverfahren

1. Zulässigkeit der Klage

Gem. § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG kann ein anerkannter Naturschutzverein eine Befreiung von den Verboten eines Naturschutzgebietes, Nationalparks oder eines sonstigen Schutzgebietes gem. § 33 Abs. 2 BNatSchG gerichtlich anfechten.

Unstreitig ist die Klage zulässig, wenn eine isolierte Befreiung von den Verboten einer Schutzgebietsverordnung angegriffen wird. Unstreitig ist auch, dass eine isolierte artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung gem. § 43 Abs. 8 NatSchG nicht der Vereinsklage zugänglich ist.

Wie ist die Situation, wenn die Befreiung im Rahmen einer anderen behördlichen Entscheidung erteilt wird? Hier gilt es zu differenzieren: Ist die Befreiung in einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung enthalten, soll nach Auffassung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofes kein Klagerecht bestehen (BayVGH v. 25.07.2008 – 22 CS 07.2023). Wird hingegen die Befreiung gleichzeitig mit einer anderen behördlichen Erlaubnis erteilt (z.B. wasserrechtliche Erlaubnis, luftrechtliche Genehmigung, Baugenehmigung) soll der Verein diese Entscheidung anfechten können, wenn kein gesonderter Befreiungsbescheid erteilt wird (BayVGH v. 17.03.2008 – 14 BV 05.3079). In NRW ist die Zusammenfassung in einem Bescheid allerdings in § 69 Landschaftsgesetz nicht vorgesehen.

Umstritten ist weiterhin, ob eine Befreiung von den gesetzlichen Verboten zum Schutz von Natura 2000 – Gebieten auch dann angefochten werden kann, wenn das Gebiet nicht förmlich als Schutzgebiet ausgewiesen worden ist (dafür: OVG Sachsen- Anhalt v. 08.01.2007 – 2 M 357/06; BayVGH v. 17.03.2008 – 14 BV 05.3079; dagegen: Sächs. OVG v. 25.07.2007 – 1 BS 309/07). Der Wortlaut des § 12 b Abs. 1 Nr. 1 Landschaftsgesetz ist hier zugunsten der Naturschutzvereine weiter auszulegen als § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG. Während nämlich das BNatSchG auf „Schutzgebiete im Rahmen des § 33 Abs. 2“ abstellt (dies sind grds. nur per Rechtsverordnung unter Schutz gestellte Gebiete), erfasst die landesrechtliche Vereinsklage alle Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Dies sind gem. § 10 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG alle in die EU-Liste aufgenommene Gebiete, auch wenn sie nicht unter förmlichen Schutz gestellt sind.

Auch sonstige Genehmigungen können gem. § 2 Abs. 1 URG i.V.m. § 2 Abs. 3 UVPG angefochten werden (s.o.).

2. Begründetheit der Klage

Gegenstand der Vereinsklage ist die Befreiung von den Verboten des Schutzgebietes. Wenn eine solche Befreiung angefochten wird, stellt sich die Frage, ob sich der Verein dabei auch auf die Verletzung des speziellen Artenschutzrechts berufen kann.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führt dazu in seinem Urteil vom 30.04.2008 – 14 BV 1379.08 – folgendes aus:

„Auch im Rahmen einer Begründetheitsprüfung der Vereinsklage käme es allein darauf an, ob das angegriffene Vorhaben (...) unter den spezifischen Gründen der landesrechtlichen Befreiungsregelung hätte zugelassen werden dürfen.“

Dies würde bedeuten, dass ausschließlich der Tatbestand des § 69 Abs. 1 Satz 1 Landschaftsgesetz geprüft wird. Allerdings können meines Erachtens überwiegende Gründe des Gemeinwohls nicht bejaht werden, wenn das Vorhaben gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG nicht genehmigungsfähig ist. Dem Vorhabensträger fehlt dann darüber hinaus das Sachbescheidungsinteresse für die Erteilung der Befreiung. Über diese Argumentation kann nach meiner Auffassung auch im Rahmen einer Vereinsklage nach § 61 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG/ § 12b Abs. 1 Nr. 1 LG das Artenschutzrecht nach § 42 ff. BNatSchG zum Gegenstand der gerichtlichen Prüfung gemacht werden.

Eine Klage gem. § 2 URG ist nur begründet, wenn eine UVP oder eine Vorprüfung, die wegen der Betroffenheit geschützter Arten erforderlich gewesen wäre, nicht durchgeführt wurde (s.o. – Planfeststellung)

V. Umweltschadensrecht

1. Vorbemerkung

Das Umweltschadensgesetz (USchadG) verpflichtet jede natürliche oder juristische Person, Schäden an europäischen Vogelarten oder Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie, die durch eine berufliche Tätigkeit entstanden sind, zu beseitigen. Die zuständigen Behörden können Sanierungsanordnungen treffen. Eine Schädigung liegt nicht vor bei zuvor ermittelten nachteiligen Auswirkungen, die im Rahmen der Eingriffsregelung, gem. §§ 43 Abs. 8, 62 oder 34 – 35 BNatSchG oder durch einen Bebauungsplan genehmigt wurden oder zulässig sind.

In Planverfahren kann das Umweltschadensrecht zum Tragen kommen, wenn ein genehmigtes Vorhaben Auswirkungen zeitigt, die im Verfahren nicht ermittelt wurden, oder wenn sich der Vorhabensträger nicht an Auflagen im Genehmigungsbescheid hält (dazu: Gellermann, NVwZ 2008, 828, 834 f).

2. Zulässigkeit einer Klage auf Sanierungsanordnung gem. §§ 11 Abs. 2 USchadG, 2 Abs. 1 URG

§ 11 Abs. 2 USchadG lautet:

Für Vereinigungen, die gemäß § 3 Abs. 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816) anerkannt sind oder als anerkannt gelten, gilt für Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung oder das Unterlassen einer Entscheidung der zuständigen Behörde nach diesem Gesetz § 2 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes entsprechend.

Der anerkannte Naturschutzverein kann einen Antrag an die zuständige Behörde stellen, dem Verursacher eines Umweltschadens eine Sanierung des Schadens aufzugeben. Wenn die Behörde dies ablehnt oder untätig bleibt, kann der Verein die Sanierungsanordnung ggf. gerichtlich durchsetzen.

3. Begründetheit der Klage

Die Befugnis, eine Sanierungsanordnung zu erlassen, steht gem. § 7 USchadG im Ermessen der Behörde. Die Klage ist begründet, wenn das Ermessen fehlerhaft ausgeübt wurde.

Fraglich ist, ob die Einschränkung der Rügebefugnis in § 2 Abs. 1 URG auf drittschützende Normen auch für Klagen nach dem USchadG gilt. Zwar verweist § 11 Abs. 2 USchadG auf § 2 Abs. 1 URG. Würde man die eingeschränkte Rügebefugnis auch bei derartigen Klagen anwenden, würde das Klagerecht nach dem USchadG weitgehend leer laufen. Denn alle im Umweltschadensrecht relevanten Normen, sei es § 21a BNatSchG oder §§ 22a WHG, 2 Abs. 2 BBodSchG sind nicht drittschützend.

Rechtsanwalt Dr. Bernd Söhnlein
Badstr. 5
92318 Neumarkt i.d.OPf.

Tel.: 09181 / 51 00 39
Fax: 09181 / 51 03 79
eMail: info@ra-kanzlei-soehnlein.de
www.natur-recht-europa.de

•