

Verwaltungsgericht Dresden  
Hans-Oster-Straße 4

01099 Dresden

Leipzig, den 26. April 2013

Verwaltungsstreitsache **2 K 1054/11**  
Grüne Liga ./ Freistaat Sachsen wegen "Tornadoerlass"

hier: Schriftsatz des Gerichts vom 05.04.2013

### **(1) Zulässigkeit der Klage - Feststellungsinteresse**

Zunächst sei der Hinweis erlaubt, dass es seitens des Klägers zu starker Verwunderung geführt hat, dass nach Einreichung der Klage bereits im Juli 2011 und den nachfolgenden wiederholten, inhaltlich nicht nachvollziehbaren Ausführungen des Beklagten zu angeblich fehlender Prozessvollmacht nach Ablauf von knapp 2 Jahren sich nun erstmals das Gericht selbst zum Verfahren äußert und dabei nun selbst erstmals etwas überraschend aus noch anderen Gründen die Zulässigkeit in Frage stellt.

Die seitens des Gerichts vorgetragenen Bedenken zur Zulässigkeit der Feststellungsklage im Hinblick auf ein berechtigtes Interesse des Klägers an der begehrten Feststellung können in keiner Weise nachvollzogen werden. Es handelt sich bei dem Streitgegenstand gerade um kein reines Verwaltungsinternum, sondern um eine eigenständige Regelung mit Wirkung nach außen.

#### **a) Regelungskern des Klagegegenstands**

Der Beklagte hat durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) die zuständigen Landesbehörden zur umgehenden Entfernung sämtlicher, ausdrücklich gerade auch langjährig stehender Bäume und Gehölze auf und neben allen sächsischen Deichen aufgefordert. Soweit für diese Maßnahmen eigentlich naturschutzrechtliche oder andere Genehmigungsverfahren erforderlich sind, einschließlich der ggf. erforderlichen Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen (wie sie insbesondere der Kläger ist), sollen diese Verfahren nicht wie gesetzlich vorgeschrieben vorab erfolgen, sondern bestenfalls lediglich parallel oder sogar erst nachträglich zu den Maßnahmen.

## **b) Staatsrechtlicher Kern des Klagegegenstands**

Nachvollzogen werden kann hier zunächst, dass die rechtliche Bewertung des Klagegegenstands und damit des Verhaltens des Beklagten auch für das Gericht nicht einfach sein mag. Dies mag daran liegen, dass es sich hier um einen in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland einmaligen Vorgang handelt, dessen Möglichkeit wohl weder der Gesetzgeber, noch die Gerichte haben absehen können. Gleichwohl ist das Instrument der Feststellungsklage nach § 43 VwGO so ausgestaltet, dass es hier Anwendung finden kann und muss.

Im Kern ist der streitgegenständliche Erlass eine Selbstbefreiung der Verwaltung von der Anwendung der Gesetze. Das widerspricht dem Kern des Rechtsstaats mit seiner Aufteilung der Gewalten in gesetzgebende Gewalt (Legislative) und ausführende Gewalt (Exekutive). Die Exekutive hat schlicht keine andere Aufgabe, als die von der Legislative geschaffenen Regelungen umzusetzen (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit mit den Grundsätzen des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes). Eigene Regelungsbefugnisse stehen der Exekutive ausschließlich im Rahmen der Gesetze zu, soweit der Gesetzgeber sie eingeräumt hat.

Eine Befreiung der Exekutive von der Bindung an die Gesetze hat es (auch in der deutschen Geschichte) seit Einführung des Gewaltenteilungsprinzips durchaus bereits gegeben. Allerdings hat dabei wenigstens noch das Parlament selbst die Verwaltung von der Gesetzesbindung entbunden. Bei dem hier streitgegenständlichen Erlass befreit sich die Verwaltung nun gleich selbst. Das ist schlicht beispiellos.

## **c) Grundsätzliche Bedeutung der Mitwirkungsmöglichkeiten für Naturschutzvereinigungen**

Den Naturschutzvereinigungen wurde - zu wesentlichen Teilen zurückgehend auf europäische Vorschriften - durch den Gesetzgeber im Rahmen der Mitwirkungsmöglichkeiten nach BNatSchG, SächsNatSchG und UmwRG ein *"qualifiziertes Anhörungsrecht eingeräumt, damit sie zur Bewältigung von Vollzugsdefiziten als eine Gegenmacht die Belange des Naturschutzes in die entsprechenden Verfahren - über die ohnehin bestehende Verpflichtung zu ihrer Berücksichtigung seitens der Behörden hinaus - einbringen können, gegebenenfalls auch gegen die Interessen der Verwaltung."* (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 16 - unter Verweis u.a. auf BVerwG, Urt. v. 12.11.1997 - 11 A 49.96, DVBl 1998, 334, 336; Rudolph, JuS 2000, 479 m.w.N.)

*"Die Erreichung dieses Zweckes kann effektiv nur durch Einräumung eines selbständig durchsetzbaren subjektiv-öffentlichen Rechts auf Mitwirkung gesichert werden."* (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 16 - m.w.N.)

## **d) Grundsätzliche Ausgestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten**

Diese Mitwirkungsrechte von Naturschutzvereinigungen für das öffentliche Interesse am Naturschutz lassen sich aus dem Grundgesetz ableiten. Sie entsprechen in vielfältiger Hinsicht verfassungsrechtlichen Prinzipien und Zielbestimmungen. Sie dienen in besonderer Weise dem Auftrag der Umweltschutzzielbestimmung nach Art. 20a GG. Ferner sind sie mit dem Rechtsstaats-, dem Demokratie- und dem Republikprinzip begründet. Dies ist in der Abwägung bei allen Entscheidungen von Gesetzgeber oder Gerichten zu berücksichtigen (siehe dazu etwa Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 10 m.w.N.).

Dieses qualifizierte Anhörungsrecht kann nur gewährleistet werden, wenn *"das gesamte Abwägungsmaterial der Behörde zur Kenntnis gebracht wird"*, insbesondere um *"regelmäßig auch Alternativen zu erörtern"*. (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 36 - m.w.N.)

*"Die effektive Wahrnehmung des Rechts zur Stellungnahme setzt zunächst voraus, dass die Naturschutzvereinigung ausreichend über das mitwirkungspflichtige Vorhaben informiert wird. (...) Ferner verlangt eine effektive Beteiligung, dass über sämtliche Aspekte des Vorhabens unterrichtet wird, deren Kenntnis erforderlich ist, um in sachgerechter Weise zu den naturschutzrechtlichen Belangen Stellung nehmen zu können. (...) das Anhörungsrecht (...) [ist] relativ weit zu verstehen, um das Ziel einer substanziellen Anhörung zu gewährleisten. So muss die Behörde die Äußerungen der Vereinigung zur Kenntnis nehmen und ernsthaft in Erwägung ziehen."* (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 37f - m.w.N.)

#### **e) Grundsatz der Frühzeitigkeit**

*"In zeitlicher Hinsicht muss der Zeitpunkt der Stellungnahme so gewählt werden, dass die die Entscheidung noch beeinflussen kann. Sie sollte im besten Fall dann erfolgen, wenn das Vorhaben ausreichend klar ist und noch Optionen offen stehen. Durch eine nachträgliche Anhörung würde der Zweck der Vorschrift verfehlt."* (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 38 - m.w.N.)

#### **f) Verwaltungsvorschriften / Erlasse**

Der Umstand, dass diese Mitwirkungsrechte von Naturschutzvereinigungen durch ministeriellen Erlass eingeschränkt werden führt schon ganz grundsätzlich nicht dazu, dass deswegen automatisch keine Rechtsschutzmöglichkeit bestehen würde. Dazu heißt es etwa im einschlägigen Kommentar zum BNatSchG bei Heselhaus: *"Allerdings folgt aus der funktionalen Interpretation, dass Verwaltungsvorschriften dann erfasst sind, wenn sie Rechtswirkungen nach außen haben"*. (Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2011, § 63 Rn. 20 - unter Verweis auf Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2003, § 58 Rn. 7).

#### **g) Ergebnis: Konkretes Feststellungsinteresse**

Durch den streitgegenständlichen Erlass wird die Verwaltung angewiesen, die gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsrechte systematisch nicht umzusetzen. Damit kann eine Stellungnahme der Naturschutzvereinigungen, insbesondere des Klägers, inhaltlich nicht in die Entscheidungen der Verwaltung zu bestimmten Maßnahmen einfließen. Der Erlass hat damit eine unmittelbare Außenwirkung.

Naturschutzvereinigungen, insbesondere der Kläger, werden bei Anwendung des Erlasses systematisch vor vollendete Tatsachen gestellt und haben gerade keine Mitwirkungsmöglichkeiten mehr bei den Entscheidungen der Verwaltung über bestimmte umweltrelevante Maßnahmen.

Es kann dem Kläger insbesondere auch nicht zugemutet werden, allein nur gegen jede einzelne Maßnahme, die unter Bezug auf diesen Erlass bei Verletzung der Mitwirkungsrechte erfolgt, im Nachgang Rechtsbehelfe einzulegen und Rechtsverstöße für jede einzelne Maßnahme rechtlich geltend zu machen. Nicht nur, dass der Kläger dazu schon faktisch nicht in der Lage ist (verfügbare Informationsmöglichkeiten, Ausstattung mit Personal und Finanzen), vielmehr würde das die gesetzlich festgelegten Mitwirkungsrechte auf den Kopf stellen, wonach eine Beteiligung im öffentlichen Interesse gerade erwünscht und effektiv möglich sein muss - eine frühzeitige und wirksame Beteiligung!

Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben besteht bei der Ausgestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten nur ein sehr kleiner Gestaltungsspielraum schon für den nationalen Gesetzgeber und nachgeordnet erst recht für die ausführende Verwaltung. Über die Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben wachen sowohl die EU-Kommission, als auch der EuGH. Dieser europäische Schutz umfasst insbesondere auch die Durchsetzung der Einhaltung eines effektiven Rechtsschutzes von Naturschutzvereinigungen gegen Eingriffe in ihre

Mitwirkungsrechte. Auch dieser Umstand sollte seitens des Gerichts hier bei der Prüfung der Zulässigkeit der vorliegenden Klage berücksichtigt werden.

## **(2) Klage beim VG Leipzig (Az.: 1 K 92/12)**

Der Kläger hat - wie vom Beklagten mit Schriftsatz vom 16.04.2013 vorgebracht - tatsächlich unter dem angegebenen Aktenzeichen ein Klageverfahren angestrengt. Diese Klage beim VG Leipzig richtet sich gegen konkrete Hochwasserschutzmaßnahmen an den Leipziger Gewässern im Jahr 2011. Was dieser Hinweis des Beklagten im Zusammenhang mit der Frage der Zulässigkeit zu tun hat, ist schwer nachvollziehbar. Sollte der Hinweis auf eine mögliche Identität des Klagegegenstandes gerichtet gewesen sein, kann nur darauf hingewiesen werden, dass sich beide Verfahren hier ganz wesentlich unterscheiden. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines für ganz Sachsen und alle fachlich betroffenen Behörden geltenden ministeriellen Erlasses ist ein völlig anderer Gegenstand, als die Überprüfung ganz konkreter Maßnahmen ganz bestimmter Behörden an einem konkreten Ort zu einer konkreten Zeit.

## **(3) Termin zur mündlichen Verhandlung am 11.06.2013**

Der Unterzeichner ist zu diesem Termin aufgrund eines schon lange vor der Terminfestlegung durch das Gericht feststehenden und nicht verlegbaren Termins leider verhindert. Er hat als Dozent eine ganztägige Veranstaltung in Berlin zu absolvieren (einschließlich des Folgetages).

Daher wird um Verlegung des Termins gebeten.

RA Wolfram Günther