

## GUTACHTEN

### Auslegung des § 60 Abs.3 SächsNatSchG / Vereinheitlichte Stellungnahmen

Gutachten für die Landesarbeitsgemeinschaft der anerkannten Naturschutzverbände (LAG) zum Umgang mit der Stellungnahme des SMUL vom 04.04.06 zur Auslegung des § 60 Abs. 3 SächsNatSchG und dem Bescheid des SMUL an die LAG vom 17.05.06 zur vorläufigen Kostenerstattung bezüglich des vom SMUL angestrebten Zwangs zur Abgabe gemeinsamer Stellungnahmen.

24. Juli 2006

#### A. Rechtliche Möglichkeit zum Zwang zu gemeinsamen Stellungnahmen der LAG-Mitglieder

##### 1. Zurechnung von Stellungnahmen der LAG an ihre Mitglieder

In der Stellungnahme des SMUL vom 04.04.06 an die LAG führt das SMUL aus: *„Zu beachten ist aber, dass die LAG alle ihre Mitglieder vertritt, d. h. jeder Verband muss sich jede Stellungnahme der LAG als seine Eigene zurechnen lassen.“* Aus dieser Rechtsauffassung werden dann weitere Schlußfolgerungen gezogen.

##### a) Widerspruch zu § 60 Abs. 1 SächsNatSchG

Diese Rechtsauffassung steht im unmittelbaren Widerspruch zu § 60 Abs. 1 SächsNatSchG.

Zunächst ist festzuhalten, daß die LAG selbst keine Rechtsperson ist. Sie ist gem. § 60 Abs. 1 SächsNatSchG lediglich eine Arbeitsgemeinschaft, die sich aus ihren rechtsfähigen Mitgliedern zusammensetzt. Daher können der LAG schon grundsätzlich keine eigenen Rechte zustehen und sie kann ihren Mitgliedern auch schon grundsätzlich keine diesen zustehende Rechte nehmen.

Die Vorschrift des § 60 SächsNatSchG hat zum Ziel, die Naturschutzarbeit der anerkannten Verbände zu koordinieren und damit wirksamer zu machen. Abs. 1 enthält insbesondere keine Verpflichtung zum Zusammenschluß, sondern lediglich ein Angebot zur Zusammenarbeit (vgl. dazu auch Göttlicher, SächsNatSchG Kommentar, Stand März 2003, § 60).

Weiter heißt es in § 60 Abs. 1 SächsNatSchG ausdrücklich: „Die in § 57 geregelten Mitwirkungsbefugnisse können von dieser Arbeitsgemeinschaft im Auftrag aller oder mehrerer anerkannter Verbände wahrgenommen werden.“ Durch das Wort „können“ wird eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß es sich auch hierbei um ein reines Angebot handelt und keine Verpflichtung. Ausdrücklich geregelt ist, daß die Mitwirkungsbefugnis, sprich Sammelfunktion der LAG sich nicht zwingend auf sämtliche Mitglieder erstrecken muß. Denkbar ist eine Sammlung von Stellungnahmen von zwei Mitgliedern an bis zu sämtlichen Mitgliedern. Die Beteiligung dabei ist jedem Mitglied freigestellt.

Danach haben die einzelnen Mitglieder die Möglichkeit, über die LAG eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben. Diese wäre dann für jedes unmittelbar beteiligte Mitglied als jeweils eigene Stellungnahme im Sinne von § 57 SächsNatSchG aufzufassen. Gemeinsame Stellungnahmen von Mitgliedern durch die LAG sind ihrer Rechtsnatur nach lediglich gesammelte wortidentische Stellungnahmen der jeweils mitwirkenden Mitglieder. Mitglieder, die dagegen eine eigene Stellungnahme außerhalb der LAG abgeben, nehmen ihre Rechte und Aufgaben aus § 57 SächsNatSchG unmittelbar selbst wahr. Ihnen kann eine Stellungnahme der anderen Verbände nicht zugerechnet werden.

#### **b) Widerspruch zu §§ 57, 58 SächsNatSchG**

Die oben angeführte Rechtsauffassung des SMUL steht im Widerspruch zu §§ 57, 58 SächsNatSchG.

§ 60 SächsNatSchG ist seiner Rechtsnatur nach eine ergänzende Regelung zu §§ 57, 58 SächsNatSchG. Dies kommt durch seinen reinen Angebotscharakter deutlich zum Ausdruck. Die Mitwirkungs- und Verbandsklagerechte sind in §§ 57, 58 SächsNatSchG für die anerkannten Verbände umfassend und abschließend geregelt. § 60 ermöglicht ausschließlich in diesem vorgegebenen Rahmen eine Koordination dieser Mitwirkungs- und Klagerechte.

Dieser Rechtsstruktur des Verhältnisses von §§ 60 SächsNatSchG zu den §§ 57, 58 SächsNatSchG nach ist es schon grundsätzlich nicht möglich, daß über die Angebotsregelung mit Freiwilligkeitscharakter des § 60 Rechte einschränkt, die den Verbänden nach §§ 57, 58 SächsNatSchG zustehen.

#### **c) Widerspruch zu §§ 58ff BNatSchG, insbesondere §§ 60, 61 BNatSchG**

Die oben angeführte Rechtsauffassung des SMUL steht im Widerspruch zu §§ 58ff BNatSchG, insbesondere zu §§ 60, 61 BNatSchG.

Die §§ 58ff BNatSchG (abgesehen von Abs. 1 Nr. 1 u. § 60 Abs. 2 Nr. 6 u. 7) beruhen auf den ausschließlichen bzw. konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. § 58 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG und die §§ 59 u. 60 BNatSchG beruhen auf der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, § 61 BNatSchG auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

§ 58 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG und § 59 BNatSchG gelten unmittelbar. § 60 Abs. 2 u. 3 sind an den Landesgesetzgeber gerichtet und geben diesem einen entsprechend der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes verbindlichen Rahmen zur Umsetzung und Ausgestaltung in Landesrecht vor.

#### **aa) Stellungnahmen nach § 58 BNatSchG**

Für Stellungnahmen von Verbänden nach § 58 BNatSchG steht dem Freistaat Sachsen keine Regelungsbefugnis zu. Hier gilt ausschließlich Bundesrecht, Regelungen zur LAG im Sinne des § 60 SächsNatSchG kommen schon grundsätzlich nicht in Betracht.

## **bb) Stellungnahmen nach § 60 BNatSchG**

Einem von den Ländern anerkannten Verein (§ 56 SächsNatSchG) ist gem. § 60 Abs. 2 BNatSchG *„Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben.“*. Das Recht steht ausdrücklich dem einzelnen anerkannten Verband zu, ungeachtet dessen Mitgliedschaft in etwaigen Dachverbänden oder ähnlichem. Dieser vom Bund gesetzte Rahmen wurde in Sachsen auch umgesetzt durch § 57 SächsNatSchG.

Eine Einschränkung des § 57 SächsNatSchG in der Hinsicht, daß dieses Recht etwa nur gemeinschaftlich mit anderen Verbänden etwa in einer LAG im Sinne des § 60 SächsNatSchG ausgeübt werden kann, wäre nicht mit dem Rahmenrecht des § 60 BNatSchG vereinbar. § 57 SächsNatSchG kann daher weder in dieser Hinsicht einschränkend ausgelegt werden, noch könnte er sogar dahingehend durch den Landesgesetzgeber abgeändert werden.

## **cc) Verbandsklagerecht nach § 61 BNatSchG**

Einem anerkannten Verein (§ 59 BNatSchG, § 56 SächsNatSchG i.V.m. § 60 BNatSchG) steht gem. § 61 Abs. 1 BNatSchG das Recht zu *„ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung“* einzulegen gegen Verwaltungsakte im Sinne des § 61 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 BNatSchG, soweit er etwa gem. § 61 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG zur Mitwirkung im Verfahren befugt war. Dieses Recht steht ausdrücklich unmittelbar dem einzelnen anerkannten Verband zu, ungeachtet dessen Mitgliedschaft in etwaigen Dachverbänden oder ähnlichem. Dem entspricht auch die Vorschrift in § 58 SächsNatSchG.

Wie schon ausgeführt beruht § 61 BNatSchG auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahren. Da der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, besteht gem. Art. 72 Abs. 1 GG kein Raum mehr für landesrechtliche Regelungen. Mithin können Verbandsklagerechte weder durch eine Auslegung von §§ 58, 60 SächsNatSchG eingeschränkt werden, noch überhaupt durch deren Wortlaut.

## **2. Kostenbeteiligung des Freistaates gem. § 60 Abs. 3 SächsNatSchG**

In seinem Schreiben vom 17.05.06 an die LAG führt das SMUL im Hinblick auf die Kostenbeteiligung des Freistaates gem. § 60 Abs. 3 SächsNatSchG aus: *„Bei der Abgabe von Stellungnahmen der Landsarbeitsgemeinschaft soll im Vorfeld eine gemeinsame Position abgestimmt werden.“*

Zunächst einmal verstößt die vom SMUL bezweckte Regelung mit dem Wort „soll“ gegen den Gesetzeswortlaut des § 60 Abs. 1 SächsNatSchG, in dem ausdrücklich von „können“ die Rede ist. Regelungsgegenstand ist - wie bereits weiter oben ausgeführt - eine reine Freiwilligkeit, mithin ein reines Angebot.

Weiter wäre es mit § 60 SächsNatSchG auch nicht vereinbar, die Kostenübernahme daran zu binden, daß eine gemeinsame Stellungnahme der Mitglieder der LAG zustande kommt. Der Freistaat beteiligt sich gem. § 60 Abs. 3 SächsNatSchG *„an den Kosten der Geschäftsführung und den Auslagen, die für die Koordinierungstätigkeit der Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz und die von ihr abgegebenen Stellungnahmen anfallen.“*

Der Freistaat beteiligt sich danach an:

- (1.) Kosten der Geschäftsführung,
- (2.) Auslagen für Koordinierungstätigkeit,
- (3.) Kosten für Stellungnahmen der LAG.

Das Gesetz sieht damit grundsätzlich drei voneinander unterschiedene Positionen vor, für die eine Kostenbeteiligung vorgesehen ist.

→ Die Aufgaben der LAG sind sehr vielgestaltig. Zunächst hat die LAG einen wertvollen Netzwerkcharakter, wozu etwa das sog. virtuelle Büro zu zählen ist. Weiter arbeitet die LAG im Interesse des Freistaates in verschiedenen Beiräten mit, etwa für Jagd, Fischerei und Naturschutz. Dazu kommt die Mitarbeit in regionalen Planungsverbänden. LAG-Mitglieder organisieren weiter für die LAG Fachtagungen. Dazu kommen die Organisation von Exkursionen, Publikationen und die Koordination von Einzelprojekten. Diese Tätigkeiten sind als Geschäftsführung und Koordinierungstätigkeit zuwendungsfähig. Insbesondere steht eine Kostenbeteiligung des Freistaates hier in keinem Zusammenhang mit der für Stellungnahmearbeit.

Koordinierungskosten für Stellungnahmen fallen an, sobald allein zwei LAG-Mitglieder ihre Stellungnahmen mit einander koordinieren. „Koordination“ heißt dabei jedoch nicht „Vereinheitlichung“. Koordination bedeutet schon dem Wortsinn nach nur ein „Aufeinander-Abstimmen“. Hätte der Gesetzgeber eine Kostenbeteiligung nur bei einheitlichen Stellungnahmen gewollt, hätte er dies auch so formuliert.

Selbst eine Einschränkung in der Hinsicht, daß eine Kostenbeteiligung erst dann erfolgen kann, wenn sämtliche Mitglieder ihre Stellungnahmen koordiniert (= abgestimmt, nicht unbedingt wortidentisch) abgegeben haben ist in § 60 Abs. 3 SächsNatSchG nicht enthalten und stünde sogar im Widerspruch zu § 60 Abs. 1 SächsNatSchG, der ausdrücklich von einer Koordination „*aller oder mehrerer anerkannter Verbände*“ spricht.

Im Übrigen bleibt festzuhalten, daß das Zustandekommen einer einzigen gemeinsamen Stellungnahme sämtlicher LAG-Mitglieder nicht nur von § 60 SächsNatSchG nicht gefordert wird, sondern daß dies auch grundsätzlich nicht möglich ist. Eine solche gemeinsame Stellungnahme scheitert regelmäßig an der Vielgestaltigkeit der beteiligten Verbände (vgl. dazu weiter unten). Dennoch werden regelmäßig die Stellungnahmen im Vorfeld koordiniert und miteinander abgeglichen und so wenn auch nicht vollständig, so doch in zahlreichen Einzelpunkten vereinheitlicht. In dieser Form ist in der Vergangenheit tatsächlich eine erhebliche Leistung im Sinne einer Koordination gem. § 60 SächsNatSchG Abs. 3 geleistet worden.

## **B Widerspruch zu den satzungsgemäßen Aufgaben der Verbände**

Die vom SMUL angestrebte zwingende Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme sämtlicher Mitglieder der LAG würde nicht nur gegen § 60 Abs. 1 SächsNatSchG verstoßen, sondern regelmäßig auch gegen die satzungsgemäßen Aufgaben der einzelnen Mitglieder. Die Mitwirkungs- und Verbandsklagerechte der Mitglieder ergeben sich jedoch gem. § 58 Abs. 1, § 59 Abs. S. 1 Nr. 1, S. 3, § 61 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG sowie § 57 Abs. 1, § 58 Abs. 2 Nr. 2 SächsNatSchG in erster Linie aus deren satzungsgemäßen Aufgaben. Ein Verstoß gegen ihre Satzungen würde daher zugleich ein Verstoß gegen die genannten Rechtsnormen bedeuten.

**a) Überblick über die LAG-Mitglieder und deren satzungsgemäßen Ziele**

| <b>Name des Verbandes</b>  | <b>Anerkennungsjahr (§ 56 SächsNatSchG)</b> | <b>Kernziele in der Stellungnahmen-praxis</b>  | <b>Arbeitsschwerpunkte</b>  |
|--|---|--|---|
| Naturschutzbund Leipzig (NABU) Landesverband Sachsen e. V.               | 1990  | Schutz wildlebender Pflanzen und Tierarten, Sowie Schutz der entsprechenden Lebensräume  | Altruistischer Naturschutz; praktischer Biotop- und Artenschutz   |
| Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Landesverband Sachsen | 1990  | Schutz wildlebender Pflanzen und Tierarten, Schutz des Menschen vor negativen Umwelteinflüssen   | Altruistischer Naturschutz; starke umweltpolitischer Aktivitäten  |
| Grüne Liga Landesverband Sachsen e. V.                                   | 1991  | Schutz wildlebender Pflanzen und Tierarten, Schutz des Menschen vor negativen Umwelteinflüssen   | Altruistischer Naturschutz; Ökologisierung der Gesellschaft   |
| Landesverein Sächsischer Heimatschutz e. V.                              | 1991  | ästhetisch und historisch geprägte Auffassungen.; Kultur- und Naturschutz, Landschafts- und Dorfgestaltung                                   | Altruistischer Naturschutz, sehr breite Fächerung des Vereinsinteresse; starkes Interesse am Landschaftsbild; angewandter Biotopschutz, naturgerechte Landschaftspflege |
| Landesjagdverband Sachsen e.V.   | 1996  | Schwerpunkt auf dem Schutz des Wildbestandes und dessen Lebensräumen   | Schutz und Erhaltung einer artenreichen und gesunden freilebenden Tierwelt, Pflege und Förderung des Jagdwesens.  |
| Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Sachsen e. V.           | 1996  | Waldschutz und Waldmehrung, Landschaftspflege; Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen  | Besonderes Augenmerk auf Waldmehrung und Waldschutz; umfassende Waldpädagogik sowie gleichrangige und nachhaltige Sicherung aller Waldfunktionen                        |
| Landesverband Sächsischer Angler e. V.                                   | 2002  | Gewichtung auf aquatische Lebensräume sowie Vitalität von Fischbeständen   | Gewässerschutz, Förderung des Fischbesatzes und der Fischvitalität in Gewässern   |
| Anglerverband Sachsen e. V.  | 2003  | Gewichtung auf aquatische Lebensräume, Konzentration auf Themen wie z. B. Gewässerqualität, Gewässerverbund und Vitalität von Fischbeständen | Tierschutz, Gewässerschutz, Förderung des Fischbesatzes und der Fischvitalität in Gewässern   |

## **b) Interessenkonflikte der LAG-Mitglieder**

Betrachtet man die Geschichte der Zusammensetzung der LAG so ist festzustellen, daß zuerst die altruistisch wirkenden Naturschutzvereine als anerkannte Vereine vom Land Sachsen anerkannt wurden (siehe Anerkennungsjahre 1990 -1992).

Die später zugelassenen Vereine müssen dagegen den Nutzerinteressen ihrer Mitglieder Rechnung tragen. Dadurch treten zwischen den Vereinen zum Teil unüberwindbare Schwerpunktabweichungen in der Stellungnahmenarbeit auf.

Letztlich hat die Zusammenfassung von altruistischen Naturschutzvereinen mit nutzerorientierten Naturschutzverbänden in einer gemeinsamen LAG die Möglichkeit zur Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme durch alle Verbände praktisch unmöglich gemacht.

## **c) Unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Stellungnahmenarbeit**

Weitere aus der Unterschiedlichkeit der Verbände resultierenden Gründe, die eine gemeinsame LAG – Stellungnahme häufig unmöglich machen sind:

1. Nicht alle Verbände decken sämtliche Naturschutzsparten ab und äußern sich daher in den von ihnen als weniger wichtig empfunden Sachgebieten nur sehr allgemein oder gar nicht.
2. Einige Verbände äußern sich bei zahlreichen Planbeteiligungen regelmäßig nicht oder lediglich auf wenige Details bezogen.
3. Teilweise treten bei den nutzerbezogenen Naturschutzvereinen Konflikte zwischen Naturschutzziele und Nutzervertretung auf.

Einige Beispiele für Konflikte zwischen Nutzerinteressen und Naturschutz

- Fischbesatz in Gewässern mit Amphibien;
- Wiederansiedlung von einheimischen Großraubtieren;
- Ausübung des Jagdrecht in Schutzgebieten (vor allem NSG);
- Verwendung von Jagdhunden in Schutzgebieten (vor allem NSG);
- Winterfütterung von jagdbarem Großwild in Schutzgebieten (vor allem NSG);
- Schutz der Kormorane und Interessen der Fischwirtschaft.

Weitere nicht vereinbare verschiedene Grundansichten zwischen den Verbänden.

- Wiederaufforstung versus Offenlandpflege;
- Wiederaufforstung versus natürlicher Sukzession beispielsweise in Tagebaufolgelandschaften;
- Errichtung von Naturwaldzellen ohne forstliche Beeinflussung;
- Förderung regenerativer Energien versus Landschaftsschutz

## **d) Weitere Probleme für eine gemeinsame Stellungnahmenarbeit**

Durch die vorwiegend ehrenamtlich geprägte Stellungnahmenpraxis ist die Koordinierung aller Stellungnahmen der anerkannten Naturschutzverbände zu einer gemeinsamen Stellungnahme der LAG und durch das starke Anwachsen der Koordinierungspartner - geprägt durch die Neuaufnahmen in die LAG der letzten Jahre aus zeitlichen Gründen sehr schwierig geworden.

## **C Rechtsnatur der Stellungnahme und des vorläufigen Kostenbescheids des SMUL**

### **1. Stellungnahme des SMUL zu des § 60 Abs. 3 SächsNatSchG vom 04.04.06**

Bei der Stellungnahme des SMUL zur Auslegung des § 60 Abs. 3 SächsNatSchG handelt es sich in rechtlicher Hinsicht um eine reine Mitteilung, wie man seitens des SMUL § 60 Abs. 3 SächsNatSchG künftig auszulegen gedenkt. Die Stellungnahme weist an keiner Stelle selbst Regelungscharakter auf, sondern ist ausschließlich Rechtsmitteilung. Sie ist daher weder Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG (vgl. hier zum Begriff der „Regelung“ Kopp, Ramsauer VwVfG Kommentar, 8. Aufl., § 35 Rn. 47ff), noch gar Rechtsverordnung im Sinne von Art. 75 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen.

Schon ihrem eigenen Anspruch nach kommt dieser Stellungnahme also kein Regelungscharakter zu. Ungeachtet der oben ausgeführten Unhaltbarkeit der in ihr zum Ausdruck gebrachten Rechtsauffassung, kommt einer solchen Mitteilung schon naturgemäß keine Verbindlichkeit für Dritte zu. LAG und ihren Mitgliedern steht es unzweifelhaft zu, (weiter) eine von der Rechtsauffassung des SMUL abweichende Rechtsauffassung zu vertreten. Insbesondere könnten ggf. auch die Rechtsauffassungen innerhalb der LAG voneinander abweichen.

### **2. Vorläufiger Kostenbescheid des SMUL vom 17.05.06**

Auch im vorläufigen Kostenbescheid vom 17.05.06 an die LAG erfolgt lediglich ein „*Hinweis zur Stellungnahme des SMUL vom 04.04.2006*“. Auch darin ist keine für einen Verwaltungsakt zwingend erforderliche Regelung im Sinne des § 35 VwVfG zu erkennen. Auch dürfte bereits fraglich sein, ob reine Rechtsauslegung, wie hier vom SMUL vorgebracht, schon allein Gegenstand einer „Regelung“ im Sinne des § 35 VwVfG sein könnte. Dies dürfte zu verneinen sein, ist aber mangels Versuches des Erlasses eines Verwaltungsaktes durch das SMUL hier auch nicht zu diskutieren.

Im Übrigen dürfte es juristisch in mehrfacher Hinsicht nicht möglich sein, innerhalb eines vorläufigen Kostenbescheids an die nicht rechtsfähige LAG eine so weitreichende Regelung zu treffen, die für einzelne rechtsfähige Verbände wirksam werden könnte und mit der das gesamte System der Verbandsbeteiligung im Sinne der §§ 58ff BNatSchG, §§ 56ff SächsNatSchG wesentlich geändert werden würde. Wie oben ausgeführt, bestünde dazu noch nicht einmal eine rechtliche Grundlage.

## **D Zusammenfassung**

Das Erfordernis der Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme im Beteiligungsverfahren durch sämtliche Mitglieder der LAG läßt sich aus dem SächsNatSchG nicht herleiten. Vielmehr steht eine solche Forderung sogar im direkten Widerspruch zu dessen Normen. Selbst eine entsprechende Änderung des SächsNatSchG könnte nicht stattfinden, da einem solchen Vorhaben bindende Normen des BNatSchG entgegenstünden.

Es bleibt dabei, daß die Beteiligungs- und Verbandsklagerechte jedem LAG-Mitglied selbst zustehen. Die LAG selbst ist weder rechtsfähig, noch hat sie eigene Beteiligungs- und Klagerechte. Einzig auf freiwilliger Basis und im einschränkenden Rahmen der satzungsgemäßen Pflichten der Mitglieder können diese ihre Stellungnahmen über die LAG koordinieren und ggf. auch einheitlich abgeben.