



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluß

In der Normenkontrollsache

1. des Bundes für Umwelt & Naturschutz Deutschland
Landesverband Sachsen e. V.,
vertreten

2. des Naturschutzbundes Deutschland
Landesverband Sachsen e.V,
vertreten

- Antragsteller -

prozeßbevollmächtigt: zu 1 und 2
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen,
vertreten durch das Regierungspräsidium Dresden,
August-Bebel-Straße 19, 01237 Dresden

- Antragsgegner -

wegen

Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet
hier: Antrag nach § 47 Abs. 8 VwGO

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts
Dr. Koehn, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dahlke-
Piel, die Richterin am Verwaltungsgericht Hasske, den Rich-
ter am Verwaltungsgericht Gröner und die Vorsitzende Richte-
rin am Oberverwaltungsgericht Dr. Semler

am 19. Mai 1994

beschlossen:

Die Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung werden abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller.

Der Streitwert wird auf 25.000,- DM festgesetzt.

Gründe:

Die Anträge der Antragsteller zu 1) und 2) bleiben insgesamt ohne Erfolg.

Sie sind gemäß § 47 Abs. 8 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - zulässig, soweit die Antragsteller die Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte aus § 29 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Satz 3 Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG -, § 51 Abs. 1 Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG - rügen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat zu der Frage, ob eine behauptete Verletzung der Mitwirkungsrechte des § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG (Planfeststellungsverfahren) eine Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO eröffnet, in seinem Urteil vom 31.10.1990 (BVerwGE 87, 62 = Buchholz 406. 410, § 29 Nr. 2) folgendes ausgeführt:

Gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG ist - vorbehaltlich inhaltsgleicher oder weitergehender Mitwirkungsformen aufgrund anderer Rechtsvorschriften - einem rechtskräftigen Verein bei Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft i.S. des § 8 BNatSchG verbunden sind, Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben, soweit der Verein nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannt ist und durch das Vorhaben in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird. Mit dieser Vorschrift ist nicht lediglich eine objektive Pflicht der zuständigen Behörde geschaffen worden, den anerkannten Verband im Rahmen ihres Verfahrens zum Zwecke der umfassenden Information und der Beschaffung verbesserter Entscheidungsgrundlagen anzuhören und zu beteiligen. Vielmehr ergibt eine Auslegung der genannten

Verfahrensvorschrift nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Sinnzusammenhang, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer Zielsetzung und ihres Schutzzwecks (vgl. insoweit U vom 14. Dezember 1973 - IV C 50.71 - s. 445.4 § 29 Nr. 2 S. 14 f. = BVerwGE 44, 235, 239 f. und vom 22. Februar 1980 - 4 C 24.77 - s. 407.4 § 17 Nr. 33 S. 102), daß mit ihr dem Verein ein selbständig durchsetzbares, subjektiv-öffentliches Recht auf Beteiligung am Verfahren eingeräumt worden ist (ebenso VGH Kassel, B vom 11. Juli 1988 - NVwZ 1988, 1040 unter Aufgabe der gegenteiligen Auffassung im B vom 27. August 1982, NVwZ 1982, 689; Sening, NuR 1983, 146; Ehrlein, VBl. BW 1990, 121, 128; Waskow, Mitwirkung von Naturschutzverbänden in Verwaltungsverfahren, Diss. 1990, S. 79; a.A. Bernatzky/Böhm, Bundesnaturschutzrecht, Band 1, § 29 Rn. 4).

Hierzu ist im einzelnen zu sagen:

§ 29 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG bestimmt, daß das "Mitwirkungsrecht" des anerkannten Vereins mit der unanfechtbaren Aufhebung seiner Anerkennung endet. § 29 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG verweist wegen bestimmter Einschränkungen der Anhörung und der Akteneinsicht auf die §§ 28, 29 VwVfG, die ebenfalls subjektiv-öffentliche Anhörungs- und Einsichtsrechte der Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens begründen. Diese Hinweise im Wortlaut der Norm auf ein dem anerkannten Verein zustehendes subjektives Recht auf Beteiligung am Verfahren finden ihre Bestätigung in den Gesetzesmaterialien: Im Bericht des federführenden Bundestagsausschusses zu den verschiedenen Entwürfen für ein Bundesnaturschutzgesetz heißt es, anstelle der von sämtlichen beteiligten Ausschüssen abgelehnten Verbandsklage werde bestimmten auf Landesebene wirkenden und entsprechend anerkannten Organisationen ein "Anhörungsrecht" bei den in Abs. 1 der Vorschrift abschließend aufgezählten Rechtssetzungsakten und Maßnahmen eingeräumt (vgl. BT-Drs. 7/5251, S. 13, zu § 29).

Ausschlaggebend für die rechtliche Qualifizierung der in § 29 Abs. 1 BNatSchG vorgesehenen Beteiligung als eines subjektiven Rechts auf Mitwirkung am Verfahren sind der Sinn und Zweck der Regelung sowie der systematische Zusammenhang zwischen der Beteiligung des Vereins und der dieser vorgeschalteten Anerkennung. Eine Beteiligung gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist nur für solche Vereine vorgesehen, die gemäß § 29 Abs. 2 BNatSchG besonders anerkannt sind. Diese Anerkennung ist von einer Reihe formaler und inhaltlicher Voraussetzungen abhängig. Der Verein muß u.a. nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, die Gewähr für eine

sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten und jedermann offenstehen, der die Ziele des Vereins unterstützt (vgl. dazu U vom 6. Dezember 1985 - 4 C 55.82 - s. 406.401 § 29 Nr. 1). Die Anerkennung kann nach Maßgabe des § 29 Abs. 5 BNatSchG zurückgenommen oder widerrufen werden. Mit dieser ins einzelne ausgestalteten Anerkennungsregelung wird gewährleistet, daß die Beteiligung gemäß § 29 Abs. 1 BNatSchG einem ausgewählten Kreis von Verbänden vorbehalten bleibt, von denen erwartet werden kann, daß sie diese sachgerecht wahrnehmen werden. Mit der Beteiligung der in einem eigens dafür geschaffenen Verfahren anzuerkennenden Vereine verfolgt der Gesetzgeber - wie sogleich noch näher darzulegen ist - das Ziel, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei den in § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 BNatSchG aufgezählten Regelungen und Maßnahmen, die entweder von allgemeiner Bedeutung oder von im Einzelfall besonderem Gewicht sind, über die vorgeschriebene Berücksichtigung durch die jeweils zuständige Behörde hinaus in besonderer Weise zur Geltung zu bringen. Das vor einer solchen Beteiligung zwingend zu durchlaufende Anerkennungsverfahren dient dazu, das Rechtssubjekt, welches die Beteiligungsbefugnisse wahrnehmen soll, überhaupt erst zu schaffen. Mit seinen strengen Voraussetzungen und seinem Verwaltungsaufwand ist es nur so zu verstehen, daß den anerkannten Vereinen die in § 29 Abs. 1 BNatSchG umschriebene Beteiligung als eigenes, ihnen kraft der Anerkennung zugeordnetes subjektives Recht zustehen soll.

Abweichend von der Auffassung des VGH ist das Beteiligungsrecht aus § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG nicht nur mit einer Leistungsklage, gegebenenfalls auch mit einem Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, während des noch anhängigen Verwaltungsverfahrens durchsetzbar. Auch nach dessen Abschluß behält es noch seine Bedeutung. Das BNatSchG gewährt dem anerkannten Verein nicht lediglich eine rein formale Beteiligungsstellung im laufenden Verwaltungsverfahren. Vielmehr ergibt sich aus dem Regelungsinhalt der Norm auch eine Schutzfunktion zugunsten des anerkannten Vereins in der Weise, daß er allein unter Berufung auf den ihn betreffenden Verfahrensmangel einer unterbliebenen oder unzureichenden Beteiligung, d.h. ohne Rücksicht auf das Entscheidungsergebnis in der Sache, die Aufhebung der behördlichen Entscheidung gerichtlich durchsetzen kann.

Hierzu hat der erkennende Senat im einzelnen erwo-

gen:
Das dem anerkannten Verein gewährte Recht auf Beteiligung am Planfeststellungsverfahren kann seinen Zweck einer verstärkten Berücksichtigung der

Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in diesem Verfahren letztlich nur dann effektiv erfüllen, wenn der Träger dieses Rechts für den Fall, daß er nicht oder nicht ausreichend beteiligt worden ist, unter Berufung hierauf die ergangene Verwaltungsentscheidung angreifen und gegebenenfalls ihre Aufhebung durch das Gericht erreichen kann. Ein Planfeststellungsbeschluß, der ohne die in § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG vorgeschriebene (ordnungsgemäße) Beteiligung des anerkannten Vereins erlassen wird, leidet an einem Rechtsfehler (vgl. auch § 44 Abs. 3 Nr. 3 und 4, § 45 Abs. 1 Nrn. 3 bis 5 VwVfG). Schon mit Rücksicht auf die besondere Natur des Planfeststellungsverfahrens, dessen abschließende Entscheidung auf einer Abwägung unterschiedlicher Belange beruht, kann in aller Regel auch nicht etwa i.S. des § 46 VwVfG ausgeschlossen werden, daß bei Durchführung der (vollständigen und ordnungsgemäßen) Beteiligung gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG eine andere Entscheidung in der Sache hätte ergehen können (vgl. dazu auch U vom 21. April 1982 - 8 C 57.80 - S. 316 § 46 Nr. 8). Ist aber ein unter Verstoß gegen die Beteiligungsvorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG ergangener Planfeststellungsbeschluß rechtswidrig, so bliebe die hierfür ursächliche Verletzung des dem anerkannten Verein zustehenden Beteiligungsrechts sanktionslos, wenn dem Verein die Befugnis zur Anfechtung versagt würde. Für eine solche vom Regelfall der Garantie umfassenden gerichtlichen Rechtschutzes für subjektive Rechte abweichende Verkürzung ihrer effektiven Gewährleistung sieht der erkennende Senat keinen überzeugenden Grund.

Der Beklagte macht im Anschluß an die Darlegungen im angefochtenen Urteil geltend, als selbständig bestehend und durchsetzbar anerkannte formale Verfahrens-, insbesondere Beteiligungsrechte dienen immer nur dazu, materielle Rechte zu konkretisieren und zu sichern; der anerkannte Verein verfolge mit der Beteiligung am Verfahren aber gerade keine eigenen materiellen Rechte. Diese Bedenken teilt der erkennende Senat nicht.

Mit § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG ist - wie schon dargelegt - für den anerkannten Verein ein voll ausgebildetes Recht auf Beteiligung am Verfahren begründet worden. An der Schaffung eines solchen subjektiven Verfahrensrechts mit dem Inhalt, daß dessen Verletzung als solche zur Anfechtung der davon betroffenen Verwaltungsentscheidung berechtigt, ist der Gesetzgeber weder durch Art. 19 Abs. 4 GG noch durch § 42 Abs. 2 VwGO gehindert. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert als Prozeßgrundrecht einen Mindeststandard, der nicht unterschritten werden darf. Der einfache Gesetzgeber ist nicht

gehindert, hierüber hinauszugehen und Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung auch dann zu gewähren, wenn nicht zugleich auch die Verletzung eigener materieller Rechte geltend gemacht werden kann. § 42 Abs. 2 VwGO bringt das mit dem Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelungen zum Ausdruck (vgl. U vom 18. Dezember 1987 - 4 C 9.86 - s. 310 § 42 Nr. 151 S. 7 = BVerwGE 78, 347, 248f.). Abgesehen davon steht hinter dem in § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG begründeten verfahrensmäßigen Beteiligungsrecht aber auch eine materielle Position, deren Schutz und Durchsetzung das Beteiligungsrecht dient und die in ihm ihren normativen Ausdruck findet. Der Gesetzgeber hat mit der Regelung über die Beteiligung der anerkannten Verbände das öffentliche Interesse an Naturschutz und Landschaftspflege in begrenztem Umfang "subjektiviert", damit es verstärkt in die in § 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG genannten Verfahren und Entscheidungen eingebracht werden kann:

Aufgrund der Anerkennung und der damit verbundenen Beteiligungsbefugnis ist dem Verein, der die Voraussetzungen des § 29 Abs. 2 BNatSchG erfüllt, die Vertretung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 BNatSchG) vom Gesetz in besonderer Weise anvertraut worden. Dies hat seinen Grund darin, daß die genannten Ziele - insbesondere bei der Verwirklichung von in Natur und Landschaft eingreifenden größeren Vorhaben - anderweitig oft nicht hinreichend geltend gemacht werden bzw. geltend gemacht werden können. Zwar kann ein durch ein solches Vorhaben in seinem Eigentumsrecht betroffener Dritter unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 GG auch geltend machen, daß die ihn beeinträchtigende Maßnahme wegen eines Verstoßes gegen Vorschriften des Naturschutzes rechtswidrig ist (U vom 18. Oktober 1987 a.a.O. S. 12 bzw. S. 355 m.w.N.). Damit macht sich der einzelne Betroffene aber nur die Verletzung eines außerhalb seines Rechtskreises stehenden allgemeinen Interesses zur Verstärkung des Schutzes seiner eigenen Rechte zunutze. Soweit es einen solchen Drittbetroffenen - wie etwa bei Vorhaben in der freien Landschaft - nicht gibt oder dieser gegen das Vorhaben nicht vorgeht, bleibt die Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege allein der jeweils zuständigen Behörde im Rahmen der dafür in §§ 3, 8 Abs. 2 Satz 2 und 3 BNatSchG vorgesehenen Verfahren überlassen (vgl. dazu U vom 15. April 1989 - 4 C 31.88 - s. 442.08 § 36 Nr. 15 S. 24 f. = BVerwGE 82, 17, 23 f.). Der Gesetzgeber hat dies als nicht ausreichend angesehen; er hat deshalb zusätzlich die Rechtsfigur des anerkannten Naturschutzverbandes geschaffen und diesem mit der Anerkennung die Vertretung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in bestimmten Verfahren (§

29 Abs. I Nr. 1 bis 4 BNatSchG) als besondere Aufgabe und insoweit auch als materielle Rechtsposition anvertraut, ohne damit freilich die jeweils zuständigen Behörden von der Wahrung der Belange des Naturschutzes zu entbinden. Mit der Anerkennung ist die Einräumung des Beteiligungsrechts nach § 29 Abs. 1 BNatSchG als des erforderlichen Instruments zur Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe verknüpft. Entgegen der Auffassung des Beklagten tritt der die Anfechtungsklage führende Verein also nicht als Popularkläger auf; vielmehr macht er die in der mangelhaften Beteiligung liegende Verletzung seines subjektiven Verfahrensrechts auf Mitwirkung, damit zugleich aber auch die darin liegende Beeinträchtigung der ihm in besonderer Weise zugeordneten Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege geltend.

Der VGH und der Beklagte führen für ihre Auffassung ferner an, die im Gesetzgebungsverfahren erzielte Einigkeit über die Ablehnung einer Verbandsklage mache deutlich, daß eine Klage des Vereins gegen naturschutzrelevante Maßnahmen nach Bundesrecht ausgeschlossen sein sollte; das als Ersatz gewährte Anhörungsrecht solle auf keinen Fall ein Klagerecht gegen die Sachentscheidung begründen. Auch diese Erwägung steht indessen einer Befugnis des Vereins, einen Planfeststellungsbeschuß wegen Verletzung des Beteiligungsrechts aus § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG anzufechten, nicht entgegen. Eine Umgehung des gesetzgeberischen Entscheidung, auf Bundesebene (vgl. zum Landesrecht U vom 18. Dezember 1987 a.a.O.) keine Verbandsklage zuzulassen, liegt darin nicht. Mit einer Verbandsklage könnte der Verein die Fehlerhaftigkeit des Planfeststellungsbeschlusses aus allen denkbaren - insbesondere auch aus materiellen - Gründen geltend machen, ohne insoweit behaupten zu müssen, daß er durch eine hieraus folgende Rechtswidrigkeit der Verwaltungsentscheidung in eigenen Rechten verletzt sei. Darum geht es hier jedoch nicht. Der anerkannte Verein ist nämlich darauf beschränkt, die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses infolge eines Verstoßes gegen sein Beteiligungsrecht geltend zu machen. Weitere Klagegründe stehen ihm nicht zur Verfügung. Diese Beschränkung der zulässigen Klagegründe für eine Anfechtungsklage auf das dem Verein zur Verfolgung ihm anvertrauter Schutzgüter eingeräumte subjektiv-öffentliche Beteiligungsrecht ist zulässig (vgl. U vom 18. Dezember 1987 a.a.O.; zur Beschränkung der Anfechtungsklage einer Gemeinde gegen eine luftrechtliche Genehmigung auf die Prüfung, ob die Genehmigungsbehörde die Beteiligungsrechte der Gemeinde beachtet hat, vgl. U vom 20. November 1987 - 4 C 39.84 - s. 442.40 § 6 Nr. 17).

Dem schließt der beschließende Senat sich an. Auch § 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG stellt ein subjektiv-öffentliches Beteiligungsrecht dar. Hieraus folgt, daß die Verletzung dieses Rechtes einen Nachteil im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begründen kann (so ausdrücklich HessVGH, Beschl.v. 25.2.1988, DÖV 1988, 565).

Hält man einen Normenkontrollantrag (und dementsprechend den Antrag gemäß § 47 Abs. 8 VwGO) mit dieser Begründung für zulässig, kann das im Rahmen von § 47 VwGO allerdings - abweichend von den zur Normenkontrollklage entwickelten allgemeinen Grundsätzen - nicht dazu führen, daß eine umfassende, auch objektiv-rechtliche Prüfung eröffnet wird. Vielmehr ist die Prüfung der Begründetheit in diesen Fällen auch bei der Normenkontrolle auf die Prüfung der Einhaltung der fraglichen Mitwirkungsrechte beschränkt. Jede andere Lösung würde nämlich dazu führen, daß über die bloße Behauptung, es seien Mitwirkungsrechte aus § 29 BNatSchG verletzt, für naturschutzrechtliche Verordnungen im Ergebnis eine allgemeine Verbandsklage eingeführt würde, was der Bundesgesetzgeber im Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich nicht gewollt hat (vgl. dazu das oben zitierte Urteil des BVerwG) und was dem Landesgesetzgeber (wie noch auszuführen sein wird) im Rahmen von § 47 VwGO verwehrt ist. Möglicherweise im Hinblick auf diese zusätzliche Problematik bei Normenkontrollsachen hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 31.10.1990 am Ende ausdrücklich betont, daß der Senat über die Folgen einer Verletzung des § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG nicht zu entscheiden hatte, obgleich die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts zu § 29 Abs. 1 Nr. 4 im übrigen in gleicher Weise auf § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 zutrifft.

Dies vorausgeschickt sind die Anträge im Hinblick auf § 29 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, § 51 Abs. 1 SächsNatSchG nicht begründet. Der Erlaß einer einstweiligen Anordnung kommt deshalb nicht in Frage, weil der Normenkontrollantrag in der Hauptsache keine Aussicht auf Erfolg verspricht. Die Antragsteller sind nämlich tatsächlich in ihren Mitwirkungsrechten

nicht verletzt worden. Nach § 51 Abs. 1 Satz 3 SächsNatSchG soll den Beteiligten eine angemessene Frist zur Äußerung gegeben werden. Das ist im vorliegenden Fall geschehen. Die den Antragstellern eingeräumte Frist zur Äußerung war mit etwa einem Monat bzw. drei Wochen zwar knapp bemessen, angesichts der sonstigen Verhältnisse des vorliegenden Falles aber als rechtlich ausreichend anzusehen. Zu berücksichtigen ist insoweit, daß es um die Ausgliederung eines nur relativ kleinen Teils des Landschaftsschutzgebietes geht, der zudem noch durch die vorherige Nutzung als Kasernengelände erheblich vorbelastet ist. Bei der Bemessung der Frist ist zugunsten des Antragsgegners außerdem der im Schreiben des Regierungspräsidiums Dresden vom 21.2.1994 angeführte Umstand - nämlich die wirtschaftliche Bedeutung der Angelegenheit - zu berücksichtigen. Eine andere Beurteilung ergibt sich nicht dadurch, daß das Verordnungsgebiet zwischenzeitlich geändert worden ist. Dabei handelte es sich nämlich um unerhebliche Änderungen, die gemäß § 51 Abs. 5 SächsNatSchG eine Wiederholung des Verfahrens nach § 51 Abs. 1 SächsNatSchG gerade nicht gebieten. Es sind den Antragstellern die notwendigen Informationen auch nicht "schleppend" zur Verfügung gestellt worden. Bereits am 3.3.1994 übersandte das Regierungspräsidium Dresden das fragliche Gutachten des staatlichen Umweltafaches an den Antragsteller zu 1), worum dieser erst mit Schreiben vom 1.3.1994 gebeten hatte. Die Übersendung des Gutachtens war mehr als der Antragsteller zu 1) rechtlich verlangen konnte. § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gewährt nämlich nur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten. Das bedeutet gemäß § 29 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG - i.V.m. § 1 des Sächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, daß Akteneinsicht grundsätzlich (nur) in den Räumen der Behörde gewährt wird, die die Akten führt (so BVerwG, Beschl.v. 5.10.1993, LKV 1994, 146). Weiter gewährt weder das Bundesnaturschutzgesetz noch das Sächsische Naturschutzgesetz den zu beteiligenden Verbänden ein Recht auf Einräumung eines Ortstermins, mag ein solcher auch sinnvoll und nützlich erscheinen.

Maßgeblich gegen die Annahme einer Verletzung der Mitwirkungsrechte der Antragsteller spricht schließlich noch folgender Umstand: Der Antragsteller zu 1) hat im Verwaltungsverfahren ausdrücklich eine Fristverlängerung (nur) um eine Woche bis zum 22.3.1994 beantragt, daraufhin hat das Regierungspräsidium Dresden eine Verlängerung bis zum 25.3.1994 gewährt. Der Antragsteller zu 2) hat sich gegen die ihm eingeräumte Frist überhaupt nicht gewandt, sondern vielmehr mit Schreiben vom 14.3.1994 seine Stellungnahme abgegeben. Auch der Antragsteller zu 1) hat innerhalb der ihm gewährten verlängerten Frist eine (durchaus ausführliche) Stellungnahme abgegeben. Unter diesen Umständen durfte das Regierungspräsidium Dresden davon ausgehen, daß die von ihm gesetzten Fristen ausreichend waren; die Antragsteller verhalten sich widersprüchlich, wenn sie zunächst im Verwaltungsverfahren keine oder nur eine unerhebliche Fristverlängerung beantragen, sie sodann ihre Stellungnahmen fristgerecht abgeben und später im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Verletzung ihrer Mitwirkungsrechte rügen.

Soweit die Antragsteller sich weiter darauf berufen, daß die fragliche Verordnung an materiellen Mängeln leide, ist der Antrag unzulässig. Den Antragstellern fehlt die Antragsbefugnis. Sie erleiden keinen Nachteil im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO; diese Vorschrift schließt eine sogenannte altruistische Verbandsklage aus (vgl. Kopp, VwGO, 9. Aufl., § 47 Rn. 24 m.w.N.). Die Voraussetzungen des § 58 SächsNatSchG, der den anerkannten Naturschutzverbänden in Sachsen über die Sicherung ihrer Mitwirkungsrechte hinaus Rechtsschutzmöglichkeiten einräumt, liegen ersichtlich nicht vor. Davon gehen auch die Antragsteller selbst aus. Im übrigen ist der Landesgesetzgeber durch die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung gehindert, eine altruistische Verbandsklage in Normenkontrollsachen einzuführen. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Die Verwaltungsgerichtsordnung regelt die Zulässigkeitsvoraussetzungen für verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten abschließend und geht dabei - wie § 42 Abs. 2, § 43 Abs. 1 Satz 1, § 47 Abs.

2 zeigen - davon aus, daß Popular- und Verbandsklagen in der Regel unzulässig sind. § 42 Abs. 2 VwGO macht davon eine Ausnahme, indem die Vorschrift dem Gesetzgeber - auch dem Landesgesetzgeber - ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, eine abweichende Regelung zu treffen und den Kreis der Klagebefugten weiter zu ziehen (BVerwG, Urt. v. 18.12.1987, BVerwGE 78, 347; Beschl.v. 14.9.1987, DVBl. 1987, 1278 m.w.N.). Ein entsprechender Vorbehalt für eine abweichende gesetzliche Regelung fehlt in § 47 VwGO. Das führt bei systematischer Auslegung dieser Vorschrift im Vergleich zu § 42 Abs. 2 VwGO zu dem Schluß, daß der Landesgesetzgeber und damit auch der Verfassungsgesetzgeber durch die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung gehindert ist, eine altruistische Verbandsklage in Normenkontrollsachen einzuführen (so ausdrücklich Eyermann/Fröhler, VwGO, 9. Aufl., § 42 Rn. 127 a.E.).

Sähe man dies nicht so, kann für das vorliegende Verfahren gleichwohl dahinstehen, ob § 58 SächsNatSchG mit Art. 10 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf vereinbar ist. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht (Beschl.v. 5.10.1993, LKV 1994, 146) mit der Begründung bejaht, die Verfassungsnorm enthalte zwar einen verbindlichen Gesetzgebungsauftrag, überlasse es aber der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welchem Umfang den Naturschutzverbänden eine Klagebefugnis einzuräumen ist. Der Gesetzgebungsauftrag enthalte keine konkreten inhaltlichen Vorgaben, die auf einen verfassungsrechtlich vorprogrammierten Mindestumfang der Rechtsschutzgewährleistung schließen ließen. Es könne keine Rede davon sein, daß der Gesetzgeber dem ihm erteilten Verfassungsauftrag nur scheinbar erfüllt, in Wahrheit aber gröblich verfehlt habe. Er habe keine Regelung getroffen, die sich bloß dem Buchstaben nach an Art. 10 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf anlehne, das Verbandsklagerecht in der Rechtswirklichkeit jedoch dem Geist der Verfassung zuwider praktisch leerlaufen lasse. Dies erscheint dem Senat im Ergebnis durchaus zweifelhaft. Auf Bedenken stößt zum einen die Beschränkung auf die Befreiung von Verboten und Geboten und auf Planfest-

stellungsverfahren sowie namentlich die Beschränkung der Klagemöglichkeit auf Vorhaben im Bereich von Naturschutzgebieten, Nationalparks, Biosphärenreservaten und Flächen-naturdenkmalen. Es ist kaum anzunehmen, daß ausgerechnet in solchen Gebieten - deren hervorragende Bedeutung für den Naturschutz gerade durch ihre besondere Ausweisung ohnehin schon offenkundig ist - umweltrelevante Projekte in nennenswerter Zahl und Bedeutung verwirklicht werden sollen. Die Klagebefugnis der Umweltverbände wird so auf einen sehr kleinen Sektor eingegrenzt und dürfte deshalb in der Praxis von geringer Bedeutung sein. Ob sich dies insbesondere im Hinblick auf die zugehörigen Regelungen des Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 SächsVerf mit dem Gesetzgebungsauftrag aus Art. 10 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf verträgt, bleibt fraglich. Das mag aber für das vorliegende Verfahren dahinstehen. Selbst wenn § 58 SächsNatSchG verfassungswidrig ist (was der erkennende Senat im Hinblick auf § 25 des Sächsischen Verfassungsgerichtshofgesetzes nicht selbst feststellen darf), ist dieser Umstand nicht geeignet, den Antragstellern die Antragsbefugnis einzuräumen. In diesem Fall fehlte es nämlich nach wie vor an einer gesetzlichen Regelung, die geeignet ist, eine Antragsbefugnis zu begründen. Art. 10 Sächs-Verf selbst gibt seinem eindeutigen Wortlaut nach eine Klagebefugnis gerade nicht, sondern beauftragt den Gesetzgeber, eine solche erst zu schaffen (so ausdrücklich Kunzmann in: Kunzmann u.a., Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 10 Rn. 9). Es spricht auch nichts dafür, daß die Verfassungsvorschrift unmittelbare Geltung gewonnen hat in dem Sinne, daß mit der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung unvereinbare Bestimmungen des einfachen Rechts außer Kraft getreten sind und die entstandene Gesetzeslücke, solange der Gesetzgeber nicht (erneut) handelt, in schöpferischer Rechtsfindung zu schließen ist (dies hat das Bundesverfassungsgericht z.B. im Beschl.v. 29.1.1969 - BVerfGE, 25, 167 - für den Fall erwogen, daß der Gesetzgeber Art. 6 Abs. 5 GG nicht bis zum Ende der 5. Legislaturperiode des Bundestages erfüllt). So liegt der Fall hier ersichtlich

Sächsische Verfassung ist nämlich erst am 6. Juni 1992 in Kraft getreten; selbst wenn der Gesetzgeber sie bisher unvollkommen erfüllt haben sollte, kann angesichts der vergangenen Zeit und überdies aufgrund der besonderen Belastung des Gesetzgebers durch die Übergangssituation in den neuen Bundesländern von einem solchen Funktionswechsel nicht die Rede sein.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über den Streitwert auf § 13 Abs. 1 Satz 1 Gerichtskostengesetz.

Dieser Beschluß ist unanfechtbar.

gez.:

Dr. Koehn

Dahlke-Piel

Hasske

Gröner

Vorsitzende Richterin am OVG
Dr. Semler ist
wegen Urlaubs gehindert,
ihre Unterschrift beizufügen

Dr. Koehn

