

## **Die Rechtsprechung zu den Rechten der Naturschutzbeiräte**

### **Beteiligungsrecht des Naturschutzbeirats; Rechtsschutzinteresse**

Hessischer Verwaltungsgerichtshof vom 28. April 1992 (Az: 3 TG 647/92)

#### Orientierungssatz

1. Der Naturschutzbeirat kann, wenn die Naturschutzbehörde die Beteiligungsrechte des Beirats verletzt, jene im Rahmen eines Verwaltungsstreitverfahrens durchsetzen. Dem Naturschutzbeirat fehlt auch nicht das als Prozeßvoraussetzung unerläßliche allgemeine Rechtsschutzinteresse. Eine gerichtliche Entscheidung ist regelmäßig dann geboten wenn ein bestehender Streit innerhalb der Behörde, der beide Beteiligte zuzuordnen sind, mit behördlichen Mitteln nicht beigelegt werden kann.

(Hier: es fehlt an einer gemeinsamen Entscheidungsspitze mit Weisungsbefugnis gegenüber beiden Streitbeteiligten.)

Fundstelle: ESVGH 42, 276; NVwZ 1992, 904; RdL 1992, 188; UPR 1992, 398; DVBl 1992, 1445; NuR 1992, 436; InfUR 1992, 229; diese Entscheidung wird in einer Anmerkung von Schink in InfUR 1992, 231 zitiert.

### **Beteiligungsrecht des Landschaftsbeirates - Geltendmachung gegenüber der unteren Landschaftsbehörde im Wege des Organstreitverfahrens**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. September 1997 (Az: 15 A 2770/94)

#### Leitsatz

1. Der Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde kann sein Beteiligungsrecht gegenüber der unteren Landschaftsbehörde im Wege eines Organstreitverfahrens geltend machen.

2. Zum Beteiligungsrecht des Landschaftsbeirats.

Fundstellen: NuR 1998, 166; NWVBl 1998, 149

Verfahrensgang: vorgehend VG Minden 11. Mai 1994 10 K 3730/93

#### Tatbestand

Der Kläger, ein Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde der kreisfreien Stadt B. rügt, daß er nicht beteiligt worden sei, bevor dem Rat der Stadt eine Beschlußvorlage zugeleitet worden sei, nach der der Rat die Entscheidung der Deutschen Bahn begrüßte, in B. im Bereich der D. -Straße ein neues Frachtzentrum zu bauen. Die Klage hatte weder vor dem VG noch im Berufungsverfahren Erfolg.

#### Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig. Es handelt sich nicht um ein Kommunalverfassungsstreitverfahren, sondern um ein sonstiges Organstreitverfahren, weil die Beteiligten nicht als Kommunalorgane, sondern als Organe der Landschaftsverwaltung streiten. Die Stadt B. ist als kreisfreie Stadt nach § 8 Abs. 1 Satz 3 LG NW untere Landschaftsbehörde. Der Kläger ist ein gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 LG NW bei der unteren Landschaftsbehörde zu

bildender Beirat. Allerdings sind auf sonstige Organstreitverfahren die für Kommunalverfassungsstreitverfahren entwickelten Grundsätze übertragbar (vgl. BVerwG, Beschluß vom 9.10.1984 - 7 B 187.84 -, NVwZ 1985, 112 (113); Redeker/von Oertzen/Redeker, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl. 1997, § 43 Rdnr. 15). Die Klage ist als Feststellungsklage i.S.d. § 43 VwGO (in einem Organstreitverfahren) statthaft. Die Beteiligten streiten um die Frage, ob der (ehemalige) Oberstadtdirektor der Stadt B. verpflichtet war, vor der Zuleitung der von ihm gefertigten Beschlußvorlage für die Ratssitzung vom 24.6.1993 an den Rat den Kläger gemäß § 11 Abs. 2 LG NW zu beteiligen. Der Streit betrifft damit das Bestehen eines in der Vergangenheit liegenden Rechtsverhältnisses. Auch Rechte und Verpflichtungen aus einem vergangenen Rechtsverhältnis können Gegenstand einer Feststellungsklage sein, wenn sich noch konkrete Auswirkungen ergeben können (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.11.1980 - 7 C 18.79 -, BVerwGE 61, 164 (169); Redeker/von Oertzen/Redeker, a.a.O., Rdnr. 8). Das damit angesprochene Feststellungsinteresse ist hier gegeben. Zwar wurde der Plan, ein Frachtzentrum der Deutschen Bahn im Bereich der D.-Straße in B. zu errichten, inzwischen aufgegeben, so daß die unterbliebene Beteiligung des Klägers für dieses Projekt keine Bedeutung mehr erhalten kann. Der Kläger hat aber - unwidersprochen - vorgetragen, daß die Stadt B. es immer wieder versäumt, ihn bei der Standortsuche für Großvorhaben, die in B. realisiert werden sollen und Bezug zum Landschaftsschutz haben, rechtzeitig zu beteiligen. Danach besteht die Möglichkeit, daß die Stadt B. diese Verwaltungspraxis beibehält und daß ein gleiches oder ähnliches Rechtsverhältnis wie das hier im Streit befindliche neu entsteht. Für den Kläger ergibt sich daraus ein berechtigtes Interesse daran, durch eine gerichtliche Entscheidung zu erfahren, ob diese Verwaltungspraxis rechtmäßig ist (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 13.4.1989 - 3 C 11.86 -, BVerwGE 82, 7 (9); Redeker/von Oertzen/Redeker, a.a.O., Rdnr. 21).

Der Statthaftigkeit der Feststellungsklage steht auch nicht die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO entgegen. Ob es dem Kläger möglich gewesen wäre, die von ihm für erforderlich gehaltene Beteiligung im Wege der Leistungsklage geltend zu machen, kann offen bleiben. Selbst wenn man diese Möglichkeit unterstellt, würde der in § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO normierte Subsidiaritätsgrundsatz hier nicht greifen, weil anerkannt ist, daß eine Feststellungsklage zulässigerweise anstelle einer Leistungsklage erhoben werden kann, wenn sie sich gegen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Behörde richtet, Beklagte also, von denen angesichts ihrer verfassungsmäßig verankerten Bindung an Recht und Gesetz die Respektierung von Gerichtsurteilen auch ohne dahinterstehenden Vollstreckungsdruck erwartet werden darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.10.1970 - VI C 8.69 -, BVerwGE 36, 179 (181 f.)). Nach der im Organstreitverfahren analog anzuwendenden Vorschrift des § 61 Nr. 2 VwGO (vgl. dazu HessVGH, Beschluß vom 28.4.1992 - 3 TG 647/92 -, NVwZ 1992, 904; Erichsen, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1997, S. 151 ff.; Schoch, JuS 1987, 783 (785 f.); a.A. Schink, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, 1989, Rdnr. 132, der bezogen auf den Beirat nach § 11 LG NW § 61 Nr. 1 VwGO für entsprechend anwendbar hält) ist der Kläger auch beteiligtenfähig, weil ihm das hier geltend gemachte Beteiligungsrecht nach § 11 Abs. 2 LG NW zustehen kann.

Bei diesem Recht handelt es sich um eine wehrfähige Innenrechtsposition, so daß auch die für die Zulässigkeit der Feststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis zu bejahen ist (vgl. insoweit BVerwG, Beschluß vom 22.12.1988 - 7 B 208.87 -, NVwZ 1989, 470; Beschluß vom 30.7.1990 - 7 B 71.89 -, NVwZ 1991, 470 (471); Urteil vom

29.6.1995 - 2 C 32.94 -, BVerwGE 99, 64 (65 f.), jeweils m.w.N.). Wehrfähig ist eine Innenrechtsposition, wenn sie dem Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen ist (vgl. Erichsen, a.a.O., S. 154; Schink, a.a.O.). Das ist hier der Fall. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 LG NW genießen die bei der unteren Landschaftsbehörde gebildeten Beiräte Unabhängigkeit. Daraus folgt, daß sie auch u.a. ihr Beteiligungsrecht nach § 11 Abs. 2 LG NW unabhängig und damit eigenständig wahrnehmen.

Die Beklagte (allein) ist die richtige Klagegegnerin. Sie ist die Funktionsnachfolgerin des früheren Oberstadtdirektors der Stadt B., der nach Ansicht des Klägers als untere Landschaftsbehörde der (kreisfreien) Stadt B. verpflichtet gewesen sein soll, die Beschlußvorlage für die Ratssitzung vom 24.6.1993 nicht ohne vorherige Beteiligung des Klägers zu fertigen (vgl. auch HessVGH, a.a.O.; Schink, a.a.O., Rdnr. 132).

Mit Rücksicht darauf, daß nur die Beklagte und nicht auch die Stadt B. richtige Klagegegnerin ist, hat der Senat das vom VG um die Stadt B. als weitere Beklagte erweiterte Passivrubrum von Amts wegen wieder geändert.

Für die Klage besteht schließlich auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Der Kläger hat im Verhältnis zur Beklagten ein berechtigtes Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung. Eine gerichtliche Klärung der zwischen den Beteiligten streitigen Frage ist deshalb erforderlich, weil dieser Streit innerhalb der Landschaftsverwaltung mit behördlichen Mitteln nicht beigelegt werden kann. Es fehlt nämlich an einer gemeinsamen Entscheidungsspitze mit Weisungsbefugnis gegenüber beiden Beteiligten. Der Kläger ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 LG NW unabhängig und unterliegt damit keinen Weisungen etwa der übergeordneten Landschaftsbehörden. Damit sind diese auch nicht in der Lage, den zwischen den Beteiligten bestehenden Streit im Wege der Aufsicht beizulegen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 6.10.1991 - 8 C 10.90 -, NJW 1992, 927; HessVGH, a.a.O.).

Die Klage ist aber nicht begründet. Der ehemalige Oberstadtdirektor der Stadt B. hat das in § 11 Abs. 2 LG NW vorgesehene Beteiligungsrecht des Klägers nicht verletzt, als er die Beschlußvorlage für die Ratssitzung vom 24.6.1993 ohne Beteiligung des Klägers fertigte. Es bestand nämlich keine Verpflichtung, den Kläger zu beteiligen. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 LG NW sind die Landschaftsbeiräte vor allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der Behörde zu hören, bei der sie eingerichtet sind. Die hier allein streitgegenständliche Beschlußvorlage war keine Entscheidung, sondern, wie der Kläger in seinem Klageantrag formuliert hat, lediglich ein (Beschluß-)Vorschlag. Der - nicht im Streit stehende - Beschluß des Rates war keine Entscheidung der unteren Landschaftsbehörde. Abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen ist der Rat keine Behörde, sondern allein der Oberstadtdirektor (Oberbürgermeister(in)).

### **Zur Verletzung organschaftsrechtlicher Rechte des Naturschutzbeirates**

VG Frankfurt vom 30. August 2000 (Az: 3 G 4088/00 (2))

#### Leitsatz

1. Naturschutzbeiräten sind als Organ der Unteren Naturschutzbehörden in Hessen nach § 34 HENatG (NatSchG HE) verfahrensrechtliche Beteiligungsrechte eingeräumt, die im Verwaltungsverfahren geltend gemacht werden können. Die Beteiligungsrechte enden mit dem Abschluss der Verwaltungsverfahren.

2. Die Organkompetenz verleiht den Beiräten keine Berechtigung, etwa im Klagewege, die Änderung oder Aufhebung der außenwirksamen Verwaltungsentscheidung zu verlangen.

3. Eine Verletzung der organschaftlichen Rechte kann der Beirat jedoch im Organstreitverfahren geltend machen, nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens im Wege einer Feststellungsklage.

Fundstelle: NuR 2001, 174

### **Beteiligungsrechte von Naturschutzbeiräten**

Hessischer Verwaltungsgerichtshof vom 25. Oktober 2000 (Az: 4 TZ 3199/00)

#### Orientierungssatz

1. Die Geltendmachung einer wehrfähigen Innenrechtsposition im Organstreitverfahren ist von der Befugnis zu unterscheiden, das nach außen wirksame Verwaltungshandeln der Naturschutzbehörden anzugreifen. Eine derartige Befugnis steht den Naturschutzbehörden nicht zu. Die Schutzzone eines organschaftlichen Rechts - hier die Beteiligungsrechte der Naturschutzbeiräte nach NatSchG HE § 34 - ist auf den innerorganisatorischen Funktionsablauf begrenzt und endet mit Ergehen der das Verwaltungsverfahren abschließenden, nach außen wirksamen Entscheidung der Naturschutzbeiräten. Rechte über die Beendigung des Verwaltungsverfahrens hinaus bestehen nicht. Dementsprechend steht den Naturschutzbeiräten eine Anfechtungsbefugnis gegenüber dem nach außen wirksamen Verwaltungshandeln der Naturschutzbehörden nicht zu.

2. Für die begrenzte Schutzzone der ausschließlich im Innenbereich eingeräumten Mitwirkungsrechte ist es ohne Belang, ob der Naturschutzbeirat als Teil der Naturschutzbehörde anzusehen ist oder nicht.

Fundstelle: NVwZ-RR 2001, 374

Verfahrensgang: vorgehend VG Frankfurt 2000-08-30 3 G 4088/00 (2)

#### Gründe

Der Antrag des Antragstellers auf Zulassung der Beschwerde gegen die im Tenor dieses Beschlusses näher bezeichnete Entscheidung der Vorinstanz bleibt ohne Erfolg.

Der Antrag ist gemäß § 146 Abs. 4 VwGO statthaft. Ob er auch im Übrigen zulässig ist, lässt der Senat offen. Zweifel bestehen insoweit am Fortbestehen des erforderlichen Rechtsschutzinteresses. Der Antragsteller erstrebt die Zulassung der Beschwerde gegen die Entscheidung der Vorinstanz mit dem Ziel, dass festgestellt wird, dass sein Widerspruch gegen die der Beigeladenen von der Naturschutzbehörde des Antragsgegners vom 01.02.2000 erteilte landschaftsschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung aufschiebende Wirkung hat. Für einen derartigen Ausspruch könnte jedoch im Hinblick darauf, dass der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 29.08.2000 vorsorglich die sofortige Vollziehung des Bescheides der unteren Naturschutzbehörde angeordnet hat, ohne dass der Antragsteller wenigstens hilfsweise die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs beantragt hätte, möglicherweise kein Raum mehr sein. Zweifel bestehen an der Zulässigkeit des Antrages ferner im Hinblick darauf, ob der Vorsitzende des Antragstellers diesen allein nach außen vertreten kann. All diesen Zweifeln muss jedoch nicht nachgegangen

werden, da der Zulassungsantrag jedenfalls in der Sache ohne Erfolg bleiben muss.

Die von dem Antragsteller geltend gemachten Zulassungsgründe sind nicht gegeben. Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen erstinstanzlichen Entscheidung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Diese Vorschrift findet über § 146 Abs. 4 VwGO entsprechend Anwendung.

Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die von dem Antragsteller begehrte Feststellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen den Bescheid der unteren Naturschutzbehörde nicht erfolgen darf, da eine solche Feststellung dann ausgeschlossen ist, wenn der Widerspruch offensichtlich unzulässig ist. Der Widerspruch des Antragstellers gegen die genannte Entscheidung der unteren Naturschutzbehörde des Antragsgegners ist jedoch offensichtlich unzulässig, weil der Antragsteller durch die gegenüber der Beigeladenen ergangene Entscheidung nicht in eigenen Rechten verletzt werden kann und es ihm dementsprechend an der erforderlichen Widerspruchsbefugnis bzw. der nachfolgenden Klagebefugnis fehlt.

Zwar ist anerkannt, dass den Naturschutzbeiräten, die nach § 34 Abs. 1 HENatG bei den Naturschutzbehörden gebildet werden, gegenüber diesen wehrfähige Innenrechtspositionen in Bezug auf die ihnen durch § 34 HENatG eingeräumten Beteiligungsrechte zustehen (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 28.04.1992 -- 3 TG 647/92 -- NuR 1992, 436). Hieraus folgt, dass die Naturschutzbeiräte im Organstreitverfahren hinsichtlich der Geltendmachung ihrer organschaftlichen Beteiligungsrechte sowohl beteiligungsfähig im Sinne des § 61 Nr. 2 VwGO als auch nach § 42 Abs. 2 VwGO insoweit klagebefugt sind (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 28.04.1992 -- 3 TG 647/92 -- a.a.O. und für das dortige Landesrecht OVG Münster, Beschluss vom 02.09.1997 -- NuR 1998, 166). Die Geltendmachung einer wehrfähigen Innenrechtsposition im Organstreitverfahren -- sei es im Wege der Leistungsklage, der Feststellungsklage oder, sofern es um die Gewährung von Eilrechtsschutz geht, der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO -- ist jedoch von der Befugnis zu unterscheiden, das nach außen wirksame Verwaltungshandeln der Naturschutzbehörden anzugreifen. Eine derartige Befugnis steht den Naturschutzbeiräten nicht zu. Die Schutzzone eines organschaftlichen Rechts -- hier der Beteiligungsrechte der Naturschutzbeiräte nach § 34 HENatG -- ist auf den innerorganisatorischen Funktionsablauf begrenzt und endet mit Ergehen der das Verwaltungsverfahren abschließenden, nach außen wirksamen Entscheidung der Naturschutzbehörden. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeführt hat, beziehen sich die dem Organ -- hier den Naturschutzbeiräten -- verliehenen Befugnisse nur auf den verwaltungsinternen Bereich, nämlich auf die Gewährung von Mitwirkungsrechten im Verwaltungsverfahren. Rechte über die Beendigung des Verwaltungsverfahrens hinaus bestehen hingegen nicht. Dementsprechend steht den Naturschutzbeiräten eine Anfechtungsbefugnis gegenüber dem nach außen wirksamen Verwaltungshandeln der Naturschutzbehörden nicht zu. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn den Naturschutzbeiräten, ebenso wie den Naturschutzverbänden (vgl. insoweit § 36 HENatG), durch den Gesetzgeber ein eigenes Klagerecht eingeräumt worden wäre oder ihnen -- wie etwa den Städten oder Gemeinden, sofern diese im Baugenehmigungsverfahren hinsichtlich ihrer Mitwirkungsrechte (Einvernehmen) übergeben werden -- nicht nur verwaltungsinterne Mitwirkungsrechte, sondern darüber hinaus schutzfähige materielle Rechtspositionen wie etwa die Planungshoheit zur Seite stünden. Beides ist jedoch nicht der Fall. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht dargelegt

hat, führt die dargestellte Rechtslage keineswegs dazu, dass die Naturschutzbeiräte im Falle einer Verletzung ihrer organschaftlichen Rechte nach § 34 HENatG rechtsschutzlos wären. Sie können vielmehr ihre organschaftlichen Rechte im Organstreitverfahren geltend machen. Sofern naturschutzrechtliche oder landschaftsschutzrechtliche Genehmigungen durch die Naturschutzbehörden unter Verletzung der Organkompetenzen der Naturschutzbeiräte ergangen sind, besteht für diese, sofern das erforderliche Feststellungsinteresse unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr gegeben ist, die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit der unterbliebenen Beteiligung im Wege der Feststellungsklage feststellen zu lassen. Dass sich die Mitwirkung infolge des Ergehens der nach außen wirksamen, das Verwaltungsverfahren abschließenden Entscheidung erledigt hat, steht der Zulässigkeit der Feststellungsklage nicht entgegen, da auch Rechte und Verpflichtungen aus einem vergangenen Rechtsverhältnis Gegenstand einer Feststellungsklage sein können, wenn sich noch konkrete Auswirkungen ergeben können (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.11.1980 -- 7 C 18.79 -- BVerwGE 61, 164, 169).

Entgegen der Auffassung des Antragstellers kommt der Rechtssache auch keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne der §§ 146 Abs. 4, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zu.

Es bedarf nicht der Durchführung eines Beschwerdeverfahrens, um die von dem Antragsteller aufgeworfene Rechtsfrage zu klären, ob ein nach § 34 Abs. 1 HENatG gebildeter Naturschutzbeirat Widerspruchsbefugnis bei Erlass von natur- und landschaftsschutzrechtlichen Genehmigungen durch die Naturschutzbehörde, bei der er gebildet und bei deren Genehmigungsverfahren er rechtswidrigerweise nicht beteiligt worden ist, besitzt. Dass eine solche Widerspruchsbefugnis nicht besteht, folgt -- wie soeben dargelegt -- aus der auf den Innenbereich begrenzten Schutzzone der den Naturschutzbeiräten eingeräumten organschaftlichen Beteiligungsrechte. Auch die weiter von dem Antragsteller aufgeworfene Frage, ob ein nach § 34 Abs. 1 HENatG gebildeter Naturschutzbeirat Teil und Organ der jeweiligen Naturschutzbehörde ist, bedarf nicht der Klärung in einem Beschwerdeverfahren. Dies schon deshalb nicht, weil ihre Beantwortung für den Ausgang des Verfahrens ohne Bedeutung ist. Für die begrenzte Schutzzone der ausschließlich im Innenbereich eingeräumten Mitwirkungsrechte ist es ohne Belang, ob der Naturschutzbeirat als Teil der Naturschutzbehörde anzusehen ist oder nicht. Darüber hinaus ist durch die Rechtsprechung (vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 28.04.1992 -- 3 TG 647/92 -- a.a.O.) bereits geklärt, dass die Naturschutzbeiräte den Naturschutzbehörden organisatorisch angegliedert sind.

Auch ein Fall der Divergenz liegt nicht vor. Die angegriffene Entscheidung weicht insbesondere nicht von der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28.04.1992 -- 3 TG 647/92 -- a.a.O. ab. Diese Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs bezieht sich nur und ausschließlich auf das Bestehen wehrfähiger Innenrechtspositionen. Aussagen über eine Widerspruchs- oder Klagebefugnis von Naturschutzbeiräten in Bezug auf nach außen wirkende Entscheidungen von Naturschutzbehörden enthält sie nicht.