

VOLLTEXTSERVICE

Verbandsklagebefugnis im Naturschutz: Fallstricke beachten!

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss v. 20.05.2021 – 2 L 77/19

Gründe

I.

Der Kläger begehrt seine Anerkennung als Naturschutzvereinigung gemäß § 3 UmwRG.

Der Kläger ist ein 1995 in (B.) gegründeter gemeinnütziger Verein, der sich bundesweit für die Belange des Bodenschutzes einsetzt. Sein Zweck ist gemäß § 2 seiner Satzung der Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen, seiner Archiv- und Nutzungsfunktionen sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz. Dieser Zweck soll verwirklicht werden durch:

- a) Vertretung fachlicher, technisch-wissenschaftlicher und rechtlicher Belange zum Umweltmedium Boden,
- b) Darstellung des jeweiligen Entwicklungsstandes von Wissenschaft und Technik zum Umweltmedium Boden durch breite Öffentlichkeitsarbeit,
- c) Aufstellung und Vereinheitlichung von Kriterien für bodenbezogene/geoökologische Untersuchungen des Bodens zur Beurteilung von Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Landschaftspflege,
- d) Durchführung und Förderung der fachlichen Aus- und Fortbildung,
- e) Mitarbeit und Erarbeitung von einschlägigen Regelwerken, Normen und Handlungsempfehlungen zur Qualitätssicherung beim Umweltmedium Boden,
- f) Anregung und Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben,
- g) Fachliche Zusammenarbeit mit Behörden, Verbänden, Unternehmen, wissenschaftlich-technischen Einrichtungen und Einzelpersonen, die im Bereich "Boden" tätig oder an der Lösung von bodenbezogenen Fachfragen interessiert sind, um Erkenntnisfortschritt im Bereich Boden zu erzielen,
- h) Durchführung und Förderung von technisch-wissenschaftlichen Veranstaltungen, Förderung des Erfahrungsaustausches,
- i) Zusammenarbeit mit fachlich angrenzenden Verbänden im In- und Ausland,
- j) Veröffentlichungen.

Mit Schreiben vom 25. November 2015 beantragte der Kläger bei der Beklagten seine Anerkennung nach dem UmwRG. Am 11. April 2016 stellte er klar, dass er die Anerkennung als Umweltvereinigung nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und als Naturschutzvereinigung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) beantrage.

WINHELLER

Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Tower 185

Friedrich-Ebert-Anlage 35-37

60327 Frankfurt am Main

Tel.: +49 (0)69 76 75 77 80

Fax: +49 (0)69 76 75 77 810

E-Mail: info@winheller.com

Internet: www.winheller.com

Frankfurt | Karlsruhe | Berlin

Hamburg | München

Am 18. April 2016 stellte die Beklagte in einem Vermerk fest, dass der Kläger die Voraussetzungen der Anerkennung nach § 3 UmwRG erfülle. Es liege auch eine Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Schwerpunkt vor. Diese Ziele seien in § 1 BNatSchG definiert. Die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege erfolge im Schwerpunkt, wenn diese Ziele überwögen. Die "Schwerpunktförderung" müsse sich sowohl aus der Satzung als auch aus der tatsächlichen Tätigkeit der Vereinigung ergeben. Der Zweck des Klägers sei nach der Satzung als naturschützend einzustufen. Der Kläger ziele u.a. auf den Schutz des Bodens "mit seinen natürlichen Funktionen" sowie "als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz". Der Kläger fördere die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch mit seiner tatsächlichen Tätigkeit. Seine Aktivitäten betrafen den Schutz des Bodens in erster Linie in seiner Funktion für den Naturhaushalt.

Am 25. April 2016 bat die Beklagte das Bundesamt für Naturschutz um die Erteilung des gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 UmwRG für die Anerkennung des Klägers als Naturschutzvereinigung erforderlichen Einvernehmens.

Mit Vermerk vom 17. Mai 2016 brachte das Bundesamt für Naturschutz zum Ausdruck, dass es sein Einvernehmen nicht erteilt. Bei der Prüfung des Merkmals der Förderung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege "im Schwerpunkt" stellten sich Abgrenzungsfragen zum allgemeinen Umweltschutz. Insbesondere werde die Einordnung des Schutzes nur eines Umweltmediums zum Naturschutz sowie das Verhältnis zwischen (reinem) Bodenschutz im Sinne des BBodSchG und den sich damit teilweise überschneidenden Schutzziele des BNatSchG berührt. Die Anerkennung als Naturschutzvereinigung setze voraus, dass die Vereinigung nach ihrer Satzung und in ihrer tatsächlichen Tätigkeit im Schwerpunkt solche Ziele fördere, die nicht nur allgemein dem Umweltschutz, sondern speziell dem Natur- und Landschaftsschutz zugeordnet werden könnten. Die naturschützerische Zwecksetzung müsse nach der Satzung das prägende Ziel sein. Zwar seien nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG zur dauerhaften Sicherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts auch Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen könnten. Der an breit gefächerten Schutzziele ausgerichtete Natur- und Landschaftsschutz betrachte die Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tier und Pflanzen) allerdings in einem ganzheitlichen Ansatz gemeinsam als Naturgüter, die mit dem zwischen ihnen bestehenden Wirkungsgefüge den zentralen Begriff des Naturhaushalts i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ausfüllten. Eine Vereinigung, die sich ausschließlich auf ein einzelnes Umweltmedium wie Boden beschränke, fördere nicht im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Entsprechendes gelte, wenn sie sich zwar auch mit biotischen Umweltschutz befasse, im Schwerpunkt aber Angelegenheiten des Immissions- und Bodenschutzes, der Abfall- und Wasserwirtschaft oder gesundheitlichen Belangen des Umweltschutzes widme. Verbände, deren Arbeit primär auf den Erhalt einzelner Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) oder des Klimas abziele, seien eher dem klassischen Umweltschutz zuzuordnen. Es sei für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung zwar nicht erforderlich, dass der gesamte Zielkanon des § 1 Abs. 1 BNatSchG abgedeckt werde. Vor dem Hintergrund der Abgrenzung zum Umweltschutz reiche es aber im Bereich des eher holistischen und auf Wechselbeziehungen insbesondere mit Tieren und Pflanzen angelegten Naturhaushaltsschutzes nicht aus, dass lediglich ein singuläres Unterziel nach § 1 Abs. 3 BNatSchG verfolgt werde, ohne dass die Tier- und Pflanzenwelt oder die Landschaft im Vordergrund stehe. Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG müssten mehrere Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gefördert werden, nicht nur ein enges Segment. Die im UmwRG und BNatSchG angelegte Unterscheidung zwischen Umwelt- und Naturschutzvereinigungen diene der Abgrenzung eines kleineren Kreises von Vereinigungen, die nach §§ 63 f. BNatSchG mitwirkungsbe-rechtigt seien. Ein Auslegungsergebnis, nach dem aufgrund der enormen Bandbreite der von den Naturschutzziele gemäß § 1 BNatSchG eingeschlossenen Aspekte alle oder die Mehrheit der Umweltvereinigungen gleichzeitig Naturschutzvereinigungen seien, erscheine nicht nachvollziehbar. Bei einer noch weiteren Definition sei auch eine Abgrenzung der Kompetenzmaterien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG gegenüber anderen Umweltkompetenzen nicht mehr adäquat möglich. Der Gesetzgeber habe mit dem BNatSchG und dem BBodSchG zwei eigenständige Regelungs-

werke geschaffen, die sich in der Zweckausrichtung nur teilweise überschneiden. Gegenüber den ganzheitlichen Zielen des BNatSchG stünden im BBodSchG die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen, die Boden- und Altlastensanierung und die Vorsorge vor nachteiliger Bodenveränderung im Vordergrund. Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen und der Archivfunktion sollten bei Einwirkungen auf den Boden so weit wie möglich vermieden werden (§ 1 BBodSchG). Mit der Erwähnung der Böden in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG solle das BNatSchG in Ergänzung zum BBodSchG einen Beitrag des Naturschutzes zum Bodenschutz leisten. § 5 Abs. 2 BNatSchG enthalte für die Landwirtschaft eine Bezugnahme auf die gute fachliche Praxis nach § 17 Abs. 2 BBodSchG. Diese Überschneidungen und gegenseitigen Bezugnahmen von Naturschutz- und Bodenschutzrecht erlaubten es aber nicht, den Bodenschutz insgesamt als Bestandteil des Naturschutzes einzuordnen. Die Diskussion auf der Mitgliederversammlung des Klägers im Jahr 2014 zeige, dass auch in dessen Selbstverständnis eine klare Verortung des Bodenschutzes als integraler Bestandteil des Naturschutzes bisher noch nicht durchgedrungen sei. Von den Mitgliedern des Klägers sei festgehalten worden, dass es noch weitere Gespräche erfordere, um die Ansprüche von Bodenschutz und Naturschutz aufeinander abzustimmen bzw. bewusst zu machen, dass der Bodenschutz ein notwendiger Teil des Naturschutzes sei und nicht isoliert stehen könne.

In einem Vermerk vom 13. Juli 2016 hielt die Beklagte fest, dass sie ihre Auffassung ändere und sich der Rechtsauffassung des Bundesamtes für Naturschutz anschließe. Der Kläger fördere zwar auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, jedoch nicht im Schwerpunkt. Ein Überwiegen der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege lasse sich weder der Satzung noch der tatsächlichen Tätigkeit des Klägers entnehmen. Auch wenn der Schutz des Umweltmediums Boden Schnittmengen zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege habe, sei der Satzung des Klägers eine Förderung dieser Ziele im Schwerpunkt nicht zu entnehmen. Für die Ziele des Naturschutzes sei kennzeichnend, dass die vielfältigen Wechselbeziehungen der Naturgüter im Naturhaushalt, die biologische Vielfalt und die Natur als Lebensraum für Pflanzen und Tiere in den Blick genommen würden. Dies erfordere einen holistischen Ansatz von Schutzmaßnahmen, der mit der Beschränkung auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums nicht zu verwirklichen sei. Zudem bezwecke der Kläger nach seiner Satzung im Widerspruch zur dienenden Funktion des Bodens für den Naturhaushalt einen Schutz des Bodens auch unter Nutzungsgesichtspunkten. Sein Zweck entspreche den Zielen des BBodSchG. Auch der tatsächlichen Tätigkeit des Klägers lasse sich eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht entnehmen. Vielmehr stünde die Vermittlung bodenkundlicher Themen und eine Verbreitung der Positionen des Bodenschutzes im Mittelpunkt seiner Tätigkeit. In seinen Publikationen würden vor allem bodenkundliche Themen wie Bodenerosion behandelt. In seinen Stellungnahmen würden zwar auch Gesichtspunkte des Naturschutzes angesprochen. Auch habe er sich in seiner Tagung im Jahr 2014 dem Thema "Schutzgut Boden im Naturschutz" gewidmet und damit explizit Fragen des Naturschutzes behandelt. Insgesamt dominierten jedoch Themen, die ausschließlich den Schutz des Umweltmediums Boden betreffen.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2016 teilte die Beklagte dem Kläger unter Einräumung einer Gelegenheit zur Stellungnahme mit, dass seine Anerkennung als Umweltvereinigung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 5 UmwRG erteilt werden könne, nicht aber seine Anerkennung als Naturschutzvereinigung. Er fördere nicht im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Zwar fördere er sowohl nach seiner Satzung als auch nach seiner tatsächlichen Tätigkeit auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Ein Überwiegen dieser Ziele lasse sich jedoch weder seiner Satzung noch seinen Aktivitäten entnehmen. Indem er sich auf den Schutz des Umweltmediums Boden beschränke, fördere er Ziele des Umweltschutzes, aber nicht im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Ziele des Naturschutzes erforderten einen holistischen Ansatz von Schutzbestrebungen und -maßnahmen, der mit der Beschränkung auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums, wie dem Boden, nicht

zu verwirklichen sei. Der Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege stehe zudem entgegen, dass er den Schutz des Bodens auch unter Nutzungsgesichtspunkten bezwecke.

Mit Schreiben vom 2. September 2016 nahm der Kläger hierzu Stellung. Für die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Schwerpunkt im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG sei ausreichend, wenn eines der drei in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG genannten Ziele verfolgt werde. Es genüge auch, wenn die gewählte Zielsetzung nicht umfassend unter allen denkbaren Gesichtspunkten, sondern lediglich bezogen auf den ausgewählten Bereich verfolgt werde. Es seien zahlreiche Organisationen als Naturschutzvereinigungen anerkannt, die sich nicht sämtlichen der in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG bzw. in § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 BNatSchG genannten Zielen gleichzeitig widmeten. Sein Zweck umfasse den Schutz des Bodens als Naturkörper. Als Naturkörper erfülle der Boden vielfältige Funktionen im Naturhaushalt, die als natürliche Funktionen bezeichnet würden. Hierauf beziehe sich auch § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG. Da Böden sich nicht erneuerten, sei auch § 1 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG einschlägig. Mit seinem Ziel des Schutzes des Bodens als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz verfolge er auch das Schutzziel des § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG. Die Anerkennung der Tatsache, dass der Boden auch Nutzungsfunktionen erfülle, stehe nicht im Widerspruch zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sich aus § 1 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ergebe. Den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sei ein Nutzungsbezug immanent. Es bleibe unklar, inwieweit der Bodenschutz nicht im Einklang mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege stehen solle. Dem Bodenschutz sei auch ein holistischer Ansatz immanent, wie sich aus § 2 Abs. 1 und 2 BBodSchG ergebe. Angesichts des medienübergreifenden funktionalen Ansatzes des Bodenschutzrechts sei der Einwand nicht gerechtfertigt, ein holistischer Ansatz sei mit der Beschränkung auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums, wie dem Boden, nicht zu verwirklichen. Unerheblich sei, ob der Bodenschutz insgesamt als Bestandteil des Naturschutzes anzusehen sei, denn seine in der Satzung festgelegte Zielsetzung entspreche derjenigen des Naturschutzes.

Mit Vermerk vom 7. Oktober 2016 nahm das Bundesamt für Naturschutz zu dem Schreiben des Klägers Stellung. Der Kläger fördere nicht im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Zwar reiche es aus, wenn sich eine Vereinigung maßgeblichen Teilaspekten der in § 1 BNatSchG genannten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege widme. Zu beachten sei jedoch Sinn und Zweck des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG, zu einer abschichtenden Differenzierung und Ermittlung der für Naturschutz und Landschaftspflege besonders relevanten Umweltvereinigungen zu kommen, um den hierfür besonders geeigneten Vereinigungen besondere naturschutzrechtliche Mitwirkungsbefugnisse einzuräumen. Die Frage, ob eine Vereinigung ihren Schwerpunkt im Natur- und Landschaftsschutz setze, sei insbesondere in Abgrenzung zum denkbar weiten Begriff des Umweltschutzes zu bestimmen. Der Begriff "Schwerpunkt" meine, dass die naturschützerische Zwecksetzung das prägende Ziel sei. Andere eventuell kollidierende Ziele müssten sich im Zweifel unterordnen, zumindest müsse in Abgrenzung zum allgemeinen Umweltschutz ein Überwiegen spezifisch naturschutzrechtlicher oder -fachlicher Themen vorliegen. Dies sei mit Blick auf die Satzung und die Tätigkeit des Klägers nicht zu erkennen. Die Satzung stelle allgemein auf den Schutz des Umweltmediums Boden ab. Der Schutz als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz stehe nicht über dem Schutz des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen. In den Buchst. a) bis j) des § 2 der Satzung werde konkretisiert, wie die Ziele zu erreichen seien. Die Landschaftspflege werde nur in Buchst. c) erwähnt. Danach sei von einer eher untergeordneten Rolle auszugehen. Schutzgegenstand des Naturschutzes und der Landschaftspflege seien "Natur und Landschaft". Zur Natur zählten insbesondere Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume. Im Gegensatz zu Tier- und Pflanzenarten würden die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden nicht unmittelbar, sondern nur indirekt bzw. untergeordnet betrachtet. Angesichts der holistischen Berücksichtigung des Naturhaushalts im Rahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege mache es einen Unterschied, ob sich eine Vereinigung auf bestimmte Tierarten (z.B. Vögel) beschränke oder auf ein bestimmtes Umweltmedium. Zur Gewährlei-

tung einer dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts seien zwar auch die Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt wahrnehmen könnten (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Das gelte aber insbesondere im Hinblick auf das Wirkungsgefüge mit den zur Sicherung der biologischen Vielfalt relevanten Tieren und Pflanzen. Ansonsten wäre der gesamte mediale Umweltschutz zugleich Naturschutz und Landschaftspflege und die gesonderte Anerkennung als Naturschutzvereinigung verlöre ihre gesetzlich intendierte Abschichtungsfunktion. Naturschutz und Landschaftspflege nach dem BNatSchG zielten nicht unmittelbar auf den Schutz des Bodens ab, sondern wollten lediglich in Ergänzung zum BBodSchG einen Beitrag zum Bodenschutz leisten. Der Schutz der Umweltmedien sei zunächst spezialgesetzlich geregelt und somit dem klassischen Umweltschutz zuzuordnen, auch wenn diese indirekt als Grundlage für die belebte Natur auch im Naturschutzrecht nicht völlig unberücksichtigt blieben. Die Berücksichtigung der Nutzungsfunktion des Bodens stehe nicht generell im Widerspruch zum Naturschutz und Landschaftsschutz, denn unter den Begriff der Landschaft sei sowohl die Naturlandschaft als auch die Kulturlandschaft, also die vom Menschen genutzte und beeinflusste Landschaft zu subsumieren. Dies stehe aber nicht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Schwerpunktsetzung. Das Bodenrecht und der Bodenschutz seien auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zu sehen. Verfassungsrechtlich erfolge keine klare Zuordnung des Bodenschutzes zur Materie "Naturschutz und Landschaftspflege" i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG. Das BBodSchG sei vielmehr hinsichtlich der Altlastenregelung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) gestützt worden und im Hinblick auf die Bodenbewirtschaftung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG (Land- und Forstwirtschaft). Naturschützende Maßnahmen seien den Ländern vorbehalten geblieben. Auch unter Berücksichtigung der Aktivitäten des Klägers sei die Schwerpunktsetzung im Natur- und Landschaftsschutz nicht zu erkennen. Er präsentiere sich als Verein, der sich mit Fragen der Bodenkunde und des Bodenschutzes beschäftige, und hebe dabei stets den Schutz des Umweltmediums Boden hervor. Der Bezug auf Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes fehle. Zwar sei das Umweltmedium Boden als elementare Lebens- und Nahrungsgrundlage auch im Naturschutzrecht mitgeschützt. Entscheidend sei jedoch, wo der Kläger seinen Tätigkeitsschwerpunkt in Bezug auf den Schutz des Bodens setze. Natur- und landschaftsschutzrechtliche Fragen, insbesondere der Schutz des Bodens als Lebensraum für Tiere und Pflanzen, würden nur am Rande behandelt. Seine Fachausschüsse beschäftigten sich beispielsweise mit der Bundesverwertungsverordnung für mineralische Abfälle, die auch Gegenstand von Sitzungen der LABO, LAGA und LAWA gewesen seien. Für die LANA sei dies hingegen kein Diskussionsthema gewesen. Die Fachausschüsse würden von Vertretern aus den Bodenschutzbehörden und Fachleuten aus den Bereichen des Bodenschutzes besetzt, mit denen der Kläger auch ausschließlich bzw. im Schwerpunkt zusammenarbeite. Naturschutzrechtlicher oder -fachlicher Input sei nicht erkennbar. Auch auf seiner Internetseite werde deutlich, dass sich der Kläger in der "Fachszene" und Verbändelandschaft selbst eher im Bereich des allgemeinen Umweltschutzes und nicht im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege verorte. Es finde sich kein einziger Hinweis zu klassischen Naturschutzthemen wie dem Gebiets- und Artenschutz, der Eingriffsregelung und Landschaftsplanung oder der Erholungsvorsorge. Gleiches gelte für Organisationen im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege wie etwa der LANA, dem BfN oder DNR. Dies sei ein deutliches Indiz dafür, dass der Kläger in seiner derzeitigen Praxis nicht im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördere.

Mit Bescheid vom 15. November 2016 erteilte die Beklagte dem Kläger die Anerkennung als Umweltverband zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Zugleich lehnte sie dessen Anerkennung als Naturschutzvereinigung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG ab. Zur Begründung wiederholte und vertiefte sie die Ausführungen aus dem Schreiben vom 13. Juli 2016. Ergänzend führte sie aus, der Kläger schütze das Umweltmedium Boden in all seinen Funktionen, einschließlich der Nutzungsfunktionen. Damit fördere er Ziele des Umweltschutzes, jedoch nicht im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Der Bodenschutz habe zwar Schnittmengen zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Ziele des Naturschutzes nähmen jedoch die vielfältigen Wechselbeziehungen der Naturgüter im Naturhaushalt, die biologische Viel-

falt und die Natur als Lebensraum für Pflanzen und Tiere in den Blick. Dies erfordere einen holistischen Ansatz von Schutzbestrebungen und -maßnahmen, der mit der Beschränkung auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums, wie dem Boden, nicht zu verwirklichen sei. Der Gesetzgeber habe trotz der mit § 3 UmwRG geschaffenen Möglichkeit der Anerkennung von Umweltvereinigungen die gesonderte Anerkennung von Naturschutzvereinigungen aufrechterhalten. Dabei saddle die Anerkennung als Naturschutzvereinigung auf der Anerkennung als Umweltvereinigung auf. § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG habe den Zweck, unter den Umweltvereinigungen die für die Erfüllung der Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders geeigneten Vereinigungen zu ermitteln und nur ihnen die besonderen naturschutzrechtlichen Mitwirkungs- und Klagerechte einzuräumen. Es würde dieser Intention widersprechen, alle oder nahezu alle Umweltvereinigungen auch als Naturschutzvereinigungen anzuerkennen. Vielmehr sei eine an Sinn und Zweck der Vorschrift orientierte Abgrenzung vorzunehmen. Diese Abgrenzung sei an der medienübergreifenden, auf das Wirkungsgefüge zwischen Umweltmedien im Hinblick auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bezogenen Herangehensweise der Vereinigung vorzunehmen. Ansonsten wäre der gesamte mediale Umweltschutz zugleich Naturschutz und die gesonderte naturschutzrechtliche Anerkennung verlöre ihren Sinn. Der Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege stehe auch entgegen, dass der Kläger nach seiner Satzung den Schutz des Bodens umfassend auch unter Nutzungsgesichtspunkten bezwecke. Im Naturschutz habe der Schutz der Böden dagegen eine dienende Funktion zur Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Der satzungsmäßige Zweck des Klägers entspreche den Zielen des BBodSchG. Das BNatSchG und das BBodSchG überschneiden sich in ihren Zielen nur teilweise. Gegenüber den ganzheitlichen Zielen des BNatSchG stünden im BBodSchG die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen, die Boden- und Altlastensanierung und die Vorsorge vor nachteiligen Bodenveränderungen im Vordergrund. Mit der Erwähnung des Bodenschutzes in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG solle das BNatSchG in Ergänzung des BBodSchG nur einen Beitrag des Naturschutzes zum Bodenschutz leisten. Die Überschneidungen und gegenseitigen Bezugnahmen von Naturschutz- und Bodenschutzrecht rechtfertigten es nicht, den Bodenschutz insgesamt als Bestandteil des Naturschutzes anzusehen. Der Schutz einzelner Umweltmedien sei vielmehr dem klassischen Umweltschutz zuzuordnen. Auch der tatsächlichen Tätigkeit des Klägers lasse sich eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht entnehmen. Vielmehr stünden die Vermittlung und der Austausch zu bodenkundlichen Themen und die Verbreitung von Positionen des Bodenschutzes im Mittelpunkt der Tätigkeit.

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2016 legte der Kläger gegen den Bescheid der Beklagten vom 15. November 2016 Widerspruch ein, soweit hierin seine Anerkennung als Naturschutzvereinigung abgelehnt wurde. Zur Begründung trug er vor, der Schutz des Bodens und seiner Funktionen sei nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG und § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG eine der wesentlichen Zielsetzungen des Naturschutzes. Die Zielrichtung von Bodenschutz und Naturschutz sei insoweit identisch. Dem Bodenschutz sei auch ein medienübergreifender Ansatz immanent, wie die funktionale Beschreibung des Bodens in § 2 Abs. 2 BBodSchG erkennen lasse. Es sei mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht unvereinbar, dass er den Schutz des Bodens auch unter Nutzungsgesichtspunkten bezwecke. Dass der Boden auch Nutzungsfunktionen erfülle, sei eine Tatsache, der auch das BNatSchG Rechnung trage. Das BNatSchG klammere genutzte Böden nicht aus seinen Schutzziele aus, wie sich aus § 1 Abs. 3 Nr. 1 und 2 BNatSchG und § 1 Abs. 4 bis 6 BNatSchG ergebe. Zudem zeige sich gerade in der funktionalen Betrachtung der medienübergreifende Ansatz des Bodenschutzrechts. Nur durch den funktionalen Ansatz sei es möglich, den Bodenschutz auch auf genutzte Böden zu erstrecken. Wäre Bodenschutz nur auf den Schutz von Böden im Naturzustand gerichtet, könnte er seiner umfassenden ("holistischen") und medienübergreifenden Zielrichtung nur unzureichend gerecht werden. Eine Entsigelung von Böden wäre dann auf der Grundlage des Bodenschutzrechts nicht möglich, weil versiegelte Böden dann nicht mehr als "Böden" zu betrachten seien. Auch bei seinen Aktivitäten handle es sich um eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Der funktionale Bodenschutz sei einer der zentralen Inhalte von Naturschutz und Landschaftspflege, der aber in der Natur-

schutz-Praxis sehr oft verkannt und vernachlässigt werde. Naturschutz werde praktisch sehr oft gerade nicht als medienübergreifender Schutz des Naturhaushalts verstanden, obwohl er im BNatSchG eigentlich so angelegt sei. Stattdessen sei Naturschutz häufig auf die Bewahrung eines äußerlich sichtbaren Zustands oder auf die Bewahrung einer einzelnen Tierart gerichtet. Da seine Satzung schwerpunktmäßige Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolge, gelte dies auch für seine Aktivitäten, die im Einklang mit seiner Satzung stünden.

Mit Widerspruchsbescheid vom 9. Mai 2017 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück. Die Anerkennungsvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG lägen nicht vor. Entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 UmwRG müsse sich die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowohl aus der Satzung als auch aus der tatsächlichen Tätigkeit der Vereinigung ergeben. Diese Ziele würden im Schwerpunkt gefördert, wenn die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege überwögen. Das sei beim Kläger nicht der Fall.

Am 8. Juni 2017 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht Klage erhoben.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagte zu verpflichten, ihm auf seinen Antrag vom 25. November 2015, konkretisiert am 11. April 2016, als Naturschutzvereinigung anzuerkennen und den Bescheid der Beklagten vom 15. November 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Mai 2017 aufzuheben, soweit er dem entgegensteht.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Mit Urteil vom 18. Juni 2019 - 8 A 327/18 HAL - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, die Ablehnung der Anerkennung des Klägers als Naturschutzvereinigung sei rechtmäßig, denn er fördere nicht im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG bezwecke, unter den Vereinigungen einzelfallbezogen diejenigen zu ermitteln, die über die Belange des Umweltschutzes hinaus die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders förderten. Nur diesen Vereinigungen sollten mit Blick auf ihre besonderen Ziele besondere naturschutzrechtliche Mitwirkungs- und Klage-rechte eingeräumt werden. Es liefe der Intention des Gesetzgebers zuwider, wenn die Anforderungen an die Anerkennung als Naturschutzvereinigung bereits bei Berührungspunkten mit dem Naturschutz zu bejahen wären. Die in § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG verlangte Schwerpunktsetzung sei nicht bereits dann zu bejahen, wenn der betreffende Verband auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolge. Zu verlangen sei vielmehr, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Zielen der Vereinigung überwögen. Es genüge, wenn sich die Vereinigung einzelnen Aspekten des Naturschutzes widme. Allerdings müsse diese Ausrichtung im Gesamtspektrum der Ziele der Vereinigung überwiegen. Naturschutz müsse das eigentliche Ziel sein, dem sich andere Ziele unterordnen müssten. Diese Voraussetzungen lägen im vorliegenden Fall nicht vor. Zwar fördere der Kläger sowohl nach seiner Satzung als auch nach seiner Tätigkeit auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Jedoch erfolge diese Förderung nicht schwerpunktmäßig. Ein erkennbares Überwiegen der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege lasse sich der Satzung nicht entnehmen. Der Begriff des Naturschutzes sei enger als der des Umweltschutzes. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege seien in § 1 BNatSchG normiert. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG nähmen Erhalt und Schutz des Bodens mit seinen natürlichen und auch Nutzungsfunktionen einen bedeutenden Stellenwert im Rahmen des Naturschutzes ein. Bei den in § 1 Abs. 3 BNatSchG enthaltenen Regelungen handele es sich um Konkretisierungen des in § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG formu-

lierten Ziels der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Die einzelnen Umweltmedien würden in einem funktionsbezogenen Ansatz als Naturgüter betrachtet. Abgehoben werde auf den Naturhaushalt insgesamt und nicht auf bestimmte Komponenten. Bei der Anwendung des Gesetzes in der Praxis dürfe die umfassende ökosystemare beziehungsweise holistische oder ganzheitliche Betrachtung nicht aus dem Blick geraten. Es sei eine medienübergreifende integrative Betrachtung anzustellen. Die Wechselbeziehungen der Naturgüter im Naturhaushalt und damit die Natur als Lebensraum für Pflanzen und Tiere würden in den Blick genommen. Bodenschutz könne danach Naturschutz sein, wenn und soweit er mit dem Ziel der dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erfolge. Der Schutz des Bodens und seiner Funktionen sei nicht bereits für sich eine der wesentlichen Zielsetzungen des Naturschutzes. Bodenschutz sei nur insoweit Naturschutz, als seine Funktion im Naturhaushalt betroffen sei. Auch der Schutz eines einzelnen Mediums könne im Einzelfall naturschützend sein. Dabei sei jedoch ein holistischer, den gesamten Naturhaushalt in den Blick nehmender Ansatz erforderlich. Auch bei Schutz eines einzelnen Umweltmediums müsse der gleichzeitige Schutz weiterer Belange, insbesondere charakteristisch die Pflanzen- und Tierwelt, schwerpunktmäßig einbezogen werden. Es müsse im Kern um den Erhalt der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gehen und dies nicht nur am Rande mit bezwecken. Demzufolge wäre nur dann davon auszugehen, dass der Kläger im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördere, wenn er den Schutz des Bodens gerade oder jedenfalls überwiegend im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bezwecken würde. Das sei jedoch nicht der Fall. Die Erhaltung des Bodens aus Naturschutzgesichtspunkten sei nach seiner Satzung einer von mehreren Zwecken. Naturschutz sei nur insoweit Ziel seines Tätigwerdens, als es um den Schutz als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz gehe. Das Bodenschutzrecht sei nicht vom Ansatz her medienübergreifend. Aus § 2 Abs. 1 und 2 BBodSchG gehe nicht hervor, dass bodenschutzrechtliche Belange immer auch Belange des Naturschutzrechts seien. Ziel des Bodenschutzes sei die nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Funktionen des Bodens, nicht jedoch die Leistungsfähigkeit und Funktionalität des Naturhaushalts an sich. Bei der Mischung unterschiedlicher Zielsetzungen in der Satzung des Klägers sei für die Feststellung, dass er überwiegend Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolge, erforderlich, dass die Satzung selbst eine dahingehende Aussage enthalte. Ein Verein, dessen Satzung unterschiedliche Zielsetzungen enthalte, ohne festzusetzen, dass bestimmte Ziele vorrangig zu verfolgen seien, befinde sich in seiner praktischen Tätigkeit in Übereinstimmung mit seiner Satzung unabhängig davon, auf welchen satzungsmäßigen Zweck er das Schwergewicht seiner Tätigkeit lege. Habe der Verein - wie hier - in der Satzung keine ausdrückliche Festlegung naturschützerischer oder landschaftspflegerischer Prioritäten vorgenommen, könne das Merkmal "im Schwerpunkt" nur dann bejaht werden, wenn derartige Prioritäten der Satzung im Wege der Auslegung zu entnehmen wären. Das sei hier nicht der Fall. Der Kläger widme sich dem Schutz des Bodens in all seinen Funktionen. Der Satzung sei hingegen auch nicht im Wege der Auslegung zu entnehmen, dass es dem Kläger im Schwerpunkt auf die Funktion des Bodens zum Schutz der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ankomme. Unerheblich für die hier interessierende Frage nach dem Schwerpunkt des Aufgabenbereichs des Klägers sei die Frage, welche Tätigkeit er im Einzelnen entfalte. § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG stelle nicht auf die tatsächlichen Aktivitäten des Vereins ab, sondern auf den "satzungsmäßigen Aufgabenbereich", mithin auf die Tätigkeiten, die der Verein nach seiner Satzung ausüben solle.

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung führt der Kläger aus, ihm sei die Anerkennung als Naturschutzvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Satz 3 Halbs. 2 UmwRG zu Unrecht versagt worden. Die Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG durch das Verwaltungsgericht sei fehlerhaft. Das Verwaltungsgericht sei davon ausgegangen, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Zielen der Vereinigung überwiegen müssten. Dieses Verständnis lasse sich schon mit dem Wortlaut der Vorschrift nicht vereinbaren. Der Begriff "Schwerpunkt" sei gleichzusetzen mit einer Hauptsache oder einer Hauptbedeutung, diene also zur Abgrenzung der Haupt- von einer Nebensache. Daraus lasse sich aber nicht ableiten, dass eine

Tätigkeit, die schwerpunktmäßig (im Schwerpunkt) ausgeübt werde, in quantitativer Hinsicht alle übrigen Tätigkeiten überwiegen müsse. Demgegenüber sei das Wort "vorwiegend" gleichzusetzen mit "überwiegend", "vorrangig", "zum größten Teil". Die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG enthalte das Wort "vorwiegend". Die Förderung der Ziele des Umweltschutzes solle damit nach der Satzung gegenüber sonstigen Tätigkeiten überwiegen. Demgegenüber enthalte § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG gerade nicht das Wort "vorwiegend" oder "überwiegend", sondern das Wort "Schwerpunkt". Schon dieser Umstand spreche dagegen, dass die Bedeutung des Wortes "Schwerpunkt" mit der Bedeutung des Wortes "vorwiegend" identisch sei. Die Auslegung nach Maßgabe des Wortlauts ergebe vielmehr, dass die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nach dem satzungsmäßigen Aufgabenbereich ein Schwerpunkt der Vereinigung, d.h. eine Hauptsache, sein müsse und nicht lediglich eine Nebensache sein dürfe. Dagegen sei nicht erforderlich, dass die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege alle übrigen Tätigkeiten der Vereinigung überwiege. Auch die Auslegung und Anwendung der konkretisierten Zielsetzungen in § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 BNatSchG sei fehlerhaft. Das Verwaltungsgericht sei davon ausgegangen, Bodenschutz könne nur dann Naturschutz sein, wenn und soweit er mit dem Ziel der dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erfolge. Dabei habe es verkannt, dass die Durchführung der in § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 BNatSchG beschriebenen Schutzmaßnahmen schon kraft Gesetzes mit dieser Zielsetzung im Einklang stehe. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut der einleitenden Formulierung von § 1 Abs. 3 BNatSchG. Das Verwaltungsgericht leite aus § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ab, dass bei Anwendung des Gesetzes in der Praxis die umfassende ökosystemare beziehungsweise holistische oder ganzheitliche Betrachtung nicht aus dem Blick geraten dürfe und eine medienübergreifende integrative Betrachtung anzustellen sei. Für den Begriff Naturhaushalt in § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG treffe dies sicherlich zu. Das Verwaltungsgericht habe aber verkannt, dass der Gesetzgeber die Zielsetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG in § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 BNatSchG bewusst nicht für den Naturhaushalt als Ganzes, sondern für seine räumlich abgrenzbaren Teile (Nr. 1), für einzelne Umweltmedien und Schutzgüter (Nr. 2 bis 5) und für Ökosysteme (Nr. 6) konkretisiert habe. Jede dieser konkretisierten Zielsetzungen entspreche für sich genommen den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Es erscheine deshalb folgerichtig, dass auch eine Vereinigung, die sich in ihrer Satzung nicht sämtlichen Zielsetzungen des § 1 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 BNatSchG verschrieben habe, sondern lediglich die Zielsetzung des § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG (Schutz von Meeres- und Binnengewässern) verfolge, wie etwa die Vereinigung Deutscher Gewässerschutz e.V., als Naturschutzvereinigung im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG anzuerkennen sei. Gleiches gelte hinsichtlich der Anerkennung von Ornithologenvereinen, deren Vereinszweck laut Satzung auf den Schutz bestimmter (nicht sämtlicher) Vogelarten gerichtet sei. Auch die Auslegung des Begriffs "Funktion im Naturhaushalt" in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG sei fehlerhaft. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG den Begriff "Funktion im Naturhaushalt" nicht näher definiere oder konkretisiere, so dass von den allgemein bekannten Funktionen des Bodens auszugehen sei, wie sie in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BBodSchG Eingang gefunden hätten. Funktionen des Bodens im Naturhaushalt seien danach die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a bis c BBodSchG beschriebenen natürlichen Funktionen. Das BNatSchG knüpfe in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG an diese Funktionen des Bodens im Naturhaushalt an. Es grenze den Naturschutz damit nicht gegenüber dem Bodenschutz ab, vielmehr integriere es diesen in das Naturschutzrecht. Der Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens entspreche der Zielsetzung des § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG. Naturschutz im Sinne des § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ziele auf den Schutz der natürlichen Bodenfunktionen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a bis c BBodSchG ab und sei damit nichts anderes als Bodenschutz. Das BNatSchG knüpfe mangels eigener Begriffsbestimmung an den Funktionsbegriff des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a bis c BBodSchG an. Indem es in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG den Bodenschutz zur Zielsetzung des Naturschutzes und der Landschaftspflege erkläre, wolle das BNatSchG einen Beitrag des Naturschutzes zum Bodenschutz leisten, weil dem Boden bzw. den Böden eine zentrale Bedeutung für die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zukomme. Ein Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens sei immer auch als Naturschutz im Sinne des BNatSchG anzusehen. Eine nachhaltige Schädigung des Bodens und seiner Funktionen habe wegen der Nicht-

Erneuerbarkeit und der nur sehr eingeschränkten Regenerationsfähigkeit des Bodens unweigerlich massive Auswirkungen auf alle drei Zielsetzungen des BNatSchG zur Folge. Ein Schutz der biologischen Vielfalt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG), ein Schutz der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) sowie ein Schutz der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG) sei nur dann nachhaltig möglich, wenn die ökologischen Funktionen des Bodens geschützt würden. Das Verwaltungsgericht habe auch fehlerhaft das Vorliegen der Voraussetzungen für seine Anerkennung als Naturschutzvereinigung verneint. Rechtsfehlerhaft sei die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass er, dessen Zweck laut Satzung auf den Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen, seiner Archiv- und Nutzungsfunktionen sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz gerichtet sei, die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung nicht erfülle, weil er den Schutz des Bodens nicht überwiegend im Hinblick auf die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bezwecke. Falsch sei die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass Naturschutz nur insoweit Ziel seines Tätigwerdens sei, als es um dessen Schutz als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz gehe. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass der Schutzzweck nach § 2 Satz 2 seiner Satzung an den Boden als Naturkörper anknüpfe. Als Naturkörper erfülle der Boden immer natürliche Funktionen, was bereits durch den Wortlaut "mit seinen natürlichen Funktionen" zum Ausdruck komme. Wäre es nicht so, hätte die Formulierung lauten müssen "soweit er natürliche Funktionen erfüllt". Der Schutz der natürlichen Funktionen des Bodens entspreche der Zielsetzung der dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gemäß § 1 Abs. 3 BNatSchG. Bodenschutz sei insoweit gleichzeitig Naturschutz. Die Zielsetzung des Naturschutzes ergebe sich somit nicht erst durch die Formulierung "sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz", sondern bereits durch den Zweck, den Boden als Naturkörper mit seinen Funktionen zu schützen. Diese Formulierung beinhalte keine Einschränkung in dem Sinne, dass der Boden geschützt werden solle, "soweit" er Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz sei. Vielmehr habe er durch diese Formulierung auf die Bedeutung des Bodenschutzes für den Naturschutz hinweisen und zum Ausdruck bringen wollen, dass ein effektiver Schutz von Natur und Landschaft nur möglich sei, wenn der Boden als Naturkörper mit seinen Funktionen bei naturschutzrechtlichen Prüfungen und Entscheidungen - z.B. bei der Eingriffsregelung nach § 14 BNatSchG oder Unterschutzstellung von Gebieten - Berücksichtigung finde. Letzteres sei in der aktuellen naturschutzrechtlichen Verwaltungspraxis nicht der Fall. Über die Gründe hierfür gäben die angegriffenen Ablehnungsbescheide der Beklagten hinreichend Auskunft. Falsch sei auch die Annahme des Verwaltungsgerichts, seiner Satzung lasse sich zwar entnehmen, dass er sich dem Schutz des Bodens in all seinen Funktionen widme, aber nicht, dass es ihm im Schwerpunkt auf die Funktion des Bodens zum Schutz der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts ankomme. Auch insoweit verkenne das Verwaltungsgericht bereits den Wortlaut von § 2 Satz 2 seiner Satzung. Sein Zweck knüpfe an den Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper an. Mit der Aufzählung der Funktionen trage er der Tatsache Rechnung, dass der Boden als Naturkörper die natürlichen Funktionen erfülle, dass er aber vom Menschen auch für andere Funktionen (Nutzungsfunktionen) in Anspruch genommen werde. Es handele sich deshalb bei der Aufzählung der Funktionen schon nicht um unterschiedliche Schutzzwecke. Das Verwaltungsgericht habe außerdem verkannt, dass auch die übrigen in § 2 Satz 2 der Satzung erwähnten Funktionen des Bodens sich in den Zielsetzungen des BNatSchG für den Schutz von Natur und Landschaft wiederfänden. So entspreche z.B. der Schutz der Archivfunktion des Bodens der Zielsetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG, wie sie in § 1 Abs. 4 BNatSchG konkretisiert sei. Der Begriff "Bodendenkmäler" werde in der Vorschrift sogar ausdrücklich erwähnt. Dass auch die Nutzungsfunktionen des Bodens in die Zweckbestimmung des § 2 Satz 2 der Satzung aufgenommen worden sei, trage zum einen der Tatsache Rechnung, dass der Boden auch Lebensgrundlage sei und deshalb genutzt werden müsse, z.B. als Standort für land- und forstwirtschaftliche Nutzung. Zum anderen werde dadurch klargestellt, dass sein Zweck nicht nur der Schutz ungenutzter Böden sei, sondern dass natürliche Böden auch dann schützenswert seien, wenn sie Nutzungsfunktionen erfüllten. Und schließlich bringe die Aufnahme der Nutzungsfunktionen die Problematik zum Ausdruck, dass bei Entscheidungen über den Schutz des Bodens als Naturkörper mit seinen natür-

lichen Funktionen legitime Nutzungsinteressen nicht unberücksichtigt bleiben könnten. Auch das BNatSchG klammere die vom Menschen genutzten Bereiche der Natur nicht aus seinem Anwendungsbereich aus, wie sich bereits an § 1 Abs. 1 BNatSchG ablesen lasse. Natur und Landschaft seien nicht nur im unbesiedelten, sondern auch im besiedelten Bereich zu schützen. So stelle z.B. § 1 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ausdrücklich auf eine sparsame und schonende Nutzung von Naturgütern ab. Da er keinen anderen Zweck als den Schutz des Bodens als Naturkörper (mit seinen Funktionen) verfolge, fördere er jedenfalls "im Schwerpunkt" auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie es § 3 Abs. 1 Satz 3 UmwRG vorsehe. Dabei könne letztlich dahingestellt bleiben, ob die Formulierung "im Schwerpunkt" so zu verstehen sei, dass die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege alle übrigen Zwecke der Vereinigung überwiegen müsse oder ob es genüge, wenn es sich insoweit um einen "Schwerpunkt", d.h. einen Hauptzweck und nicht lediglich um einen Nebenzweck handele. Aufgrund der Anknüpfung an den Boden als Naturkörper in § 2 Satz 2 der Satzung sei sein Zweck zum überwiegenden Teil auf eine Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerichtet.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils die Beklagte zu verpflichten, ihn auf seinen Antrag vom 25. November 2015, konkretisiert am 11. April 2016, als Naturschutzvereinigung anzuerkennen und den Bescheid der Beklagten vom 15. November 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Mai 2017 aufzuheben, soweit er dem entgegensteht.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Beklagte macht geltend, die in § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG geregelten Voraussetzungen der Anerkennung als Naturschutzvereinigung lägen nicht vor, denn der Kläger fördere nicht im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Auffassung des Klägers, "im Schwerpunkt" im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG sei, anders als "vorwiegend" in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG, ein qualitatives und kein quantitatives Kriterium, sei falsch. Auch die Formulierung "im Schwerpunkt" verlange ein Überwiegen der naturschutzrelevanten Tätigkeit vor anderen Tätigkeiten. Diese Auslegung könne neben dem Wortlaut der Vorschrift (es gibt nur einen Schwerpunkt) auf die Gesetzeshistorie gestützt werden. Nach BNatSchG a.F. habe die Anerkennung als Naturschutzvereinigung eine vorwiegende Förderung von Naturschutzzielen erfordert. Die Neuregelung im Jahr 2010, in der die Anerkennung als Umweltvereinigung und als Naturschutzvereinigung zusammengeführt worden sei, habe die Frage aufgeworfen, welchen Anteil Naturschutzziele an den vorwiegenden Umweltschutzzielen einer Vereinigung zukünftig haben sollten. Die Gesetzesbegründung zur Novelle 2010 habe sich hierzu nicht geäußert. Wenn der Gesetzgeber mit dem neuen Begriff "im Schwerpunkt" eine so weitgehende Änderung der Voraussetzungen der Anerkennung als Naturschutzvereinigung, dass nämlich ein Schwerpunkt unter vielen genüge, beabsichtigt hätte, hätte er sich hierzu äußern müssen. Der Kläger führe zudem nicht aus, wie die Prüfung dieses Kriteriums praktisch von der durch das Verwaltungsgericht vorgenommenen abweichen solle. Denn, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt habe, liege der Einschätzung zur Anerkennung als Naturschutzvereinigung primär die Satzung und nicht die Tätigkeit des Vereins zugrunde. Daher werde stets anhand der Satzung zu ermitteln sein, auf welche Zielsetzung der einzelne Antragsteller seinen Fokus lege. Rechtsfehlerfrei habe das Verwaltungsgericht insofern festgestellt, dass eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Abgrenzung zu anderen Zielen des Bodenschutzes beim Kläger nicht erkennbar sei. Die Ansicht des Klägers, dass jeder Schutz des Bodens Naturschutz sei, da Bodenschutz in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG erwähnt werde, sei unzutreffend. Im Rahmen des

Naturschutzes werde eine holistische Betrachtung des Naturhaushaltes angestellt, dessen Schutz unter anderem durch die in § 1 Abs. 3 BNatSchG genannten Mittel erreicht werden solle. Diese Mittel seien nicht unmittelbarer Zweck des Naturschutzes, sondern dienen lediglich der Sicherung des holistisch verstandenen Naturhaushalts. Die Verfolgung lediglich eines der genannten Mittel als Selbstzweck sei gerade kein Naturschutz. Indem sich der Kläger auf den Schutz des Bodens als abgetrenntes Umweltmedium beschränke, verfolge er ein Ziel, das auch dem Naturschutz zugutekommen könne. Da er aber keine umfassende Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes anstrebe, handele er nicht naturschützend im Sinne des BNatSchG. Die Annahme des Klägers, mit dem Schutz jeder beliebigen natürlichen Bodenfunktion Naturschutz zu betreiben, gehe ebenfalls fehl. Dies folge schon daraus, dass Bodenschutz nicht per se auch Naturschutz sei. Der Kläger möge richtig ausführen, dass die durch das BNatSchG geschützten Funktionen des Bodens den in § 2 Abs. 2 BBodSchG genannten entsprächen. Daraus könne aber nicht geschlossen werden, dass Bodenschutz stets Naturschutz sei. Das Verwaltungsgericht habe die Satzung des Klägers rechtsfehlerfrei ausgelegt. Auch in diesem Zusammenhang meine der Kläger, dass jeder Schutz des Bodens als Naturkörper auch zwingend Naturschutz im Sinne des BNatSchG sein müsse. Nach § 2 Satz 2 der Satzung bezwecke der Kläger den Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen, seiner Archiv- und Nutzungsfunktionen sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz. In § 2 Satz 3 der Satzung würden Aktivitäten benannt, die er zur Erreichung dieses Zwecks ergreifen solle. Die Satzung benenne keine explizit naturschützenden Aktivitäten. Lediglich in § 2 Satz 3 Buchst. c) der Satzung werde die Landschaftspflege erwähnt. Da sich der Kläger seiner Satzung zufolge auf den Schutz des Bodens beschränke, fördere er nicht im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Der in der Satzung des Klägers geregelte Zweck entspreche weitgehend den in § 2 Abs. 2 BBodSchG normierten Bodenfunktionen und dem Ziel des BBodSchG gemäß § 1 Abs. 1 BBodSchG, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Während das BNatSchG ganzheitliche Ziele verfolge, stünden im BBodSchG die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen, die Boden- und Altlastensanierung und die Vorsorge vor nachteiligen Bodenveränderungen im Vordergrund. Zwar überschneiden sich Naturschutz- und Bodenschutzrecht; der Bodenschutz sei jedoch nicht als bloßer Bestandteil des Naturschutzes anzusehen. Das Verwaltungsgericht habe treffend festgestellt, dass der Kläger sich dem Bodenschutz unter Naturschutzgesichtspunkten nur neben anderen Schutzfunktionen, namentlich den natürlichen Funktionen, der Archiv- und der Nutzungsfunktion des Bodens widme. Ein schwerpunktmäßiges Handeln für den Naturschutz durch die Sicherung der Funktion des Bodens als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz werde damit aus der Satzung nicht erkennbar. Die Satzung des Klägers sei auch nicht so auszulegen, dass sich die Zweckbestimmung auf den Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper beschränke. Vielmehr sei § 2 Satz 2 der Satzung in seiner Gesamtheit zu lesen. So gelange das Verwaltungsgericht fehlerfrei zu der Auslegung, dass der Kläger Bodenschutz im Hinblick auf verschiedene Bodenfunktionen ausübe, bei denen der Schutz des Naturhaushaltes in seiner Gesamtheit keine herausgestellte Rolle einnehme.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten und die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen.

II.

Der Senat entscheidet über die Berufung des Klägers gemäß § 130a Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss, weil er die Berufung einstimmig für begründet und die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht für erforderlich hält. Die Beteiligten sind hierzu gehört worden (§§ 130a Satz 2, 125 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

Die zulässige Berufung des Klägers ist begründet.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die Klage ist zulässig und begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 15. November 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 9. Mai 2017 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, soweit die Beklagte dessen Anerkennung als Naturschutzvereinigung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306), abgelehnt hat. Der Kläger ist (auch) als Naturschutzvereinigung im Sinne dieser Vorschrift anzuerkennen.

Die Voraussetzungen der Anerkennung als Naturschutzvereinigung und als Umweltvereinigung waren bis zum 28. Februar 2010 in zwei verschiedenen Gesetzen geregelt. Nach § 59 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) (BNatSchG a.F.) setzte die Anerkennung als Naturschutzvereinigung u.a. voraus, dass der Verein nach seiner Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert. Die Anerkennung als Umweltvereinigung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG in der Fassung des Gesetzes vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816) (UmwRG a.F.) setzte u.a. voraus, dass die Vereinigung nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert. Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) wurden die Regelungen über die Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen mit Wirkung zum 1. März 2010 in § 3 UmwRG zusammengefasst (vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 75).

Nach § 3 Abs. 1 UmwRG wird einer inländischen oder ausländischen Vereinigung auf Antrag die Anerkennung zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach diesem Gesetz erteilt (Satz 1). Die Anerkennung ist zu erteilen, wenn die Vereinigung

1. nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert,
2. im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
3. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung, insbesondere für eine sachgerechte Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren, bietet; dabei sind Art und Umfang ihrer bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit der Vereinigung zu berücksichtigen,
4. gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt und
5. jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglicht, die die Ziele der Vereinigung unterstützt; Mitglieder sind Personen, die mit dem Eintritt volles Stimmrecht in der Mitgliederversammlung der Vereinigung erhalten; bei Vereinigungen, deren Mitgliederkreis zu mindestens drei Vierteln aus juristischen Personen besteht, kann von der Voraussetzung nach Halbsatz 1 abgesehen werden, sofern die Mehrzahl dieser juristischen Personen diese Voraussetzung erfüllt (Satz 2).

In der Anerkennung ist der satzungsgemäße Aufgabenbereich, für den die Anerkennung gilt, zu bezeichnen; dabei sind insbesondere anzugeben, ob die Vereinigung im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, sowie der räumliche Bereich, auf den sich die Anerkennung bezieht (Satz 3).

Das neugefasste Bundesnaturschutzgesetz in der ab 1. März 2020 gültigen Fassung vom 29. Juli 2009 regelt in §§ 63 f. BNatSchG nur noch die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzvereinigungen, die gemäß § 63 Abs. 1 BNatSchG als Vereinigungen, die nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, legal definiert sind.

In welchem Verhältnis eine Vereinigung, die nach ihrer Satzung vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG), zu einer Vereinigung steht, die nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert (§ 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG i.V.m. § 63 Abs. 1 BNatSchG), ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Aus den Gesetzgebungsmaterialien ist jedoch ersichtlich, dass die Anerkennung als Naturschutzvereinigung neben der Anerkennung als Umweltvereinigung in Betracht kommt (vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 79).

Die gesetzliche Systematik deutet darauf hin, dass die Vereinigung zunächst als Umweltvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 2 UmwRG anerkannt werden muss, und bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zusätzlich eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG i.V.m. § 63 Abs. 1 BNatSchG erhalten kann. Hiervon geht offenbar auch die Beklagte aus. Das bedeutet, dass eine Vereinigung nach ihrer Satzung bzw. nach ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich sowohl vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes als auch im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern kann. Jede Naturschutzvereinigung ist damit zugleich auch eine Umweltvereinigung, während umgekehrt nicht jede Umweltvereinigung zugleich auch eine Naturschutzvereinigung ist. Damit übereinstimmend ist anerkannt, dass der Umweltschutz die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit einschließt (vgl. Bunge, UmwRG, 2. Auflage 2019, § 3 UmwRG Rn. 34; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: August 2020, § 3 UmwRG Rn. 16; Schieferdecker, in: Hopp/Beckmann, UVP, 5. Auflage 2018, § 3 UmwRG Rn. 26). Der Umweltschutz ist der allgemeinere Begriff, der den spezielleren Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit umfasst. Nach dieser Systematik ist bei der Anerkennung von Vereinigungen als Naturschutzvereinigungen abzugrenzen, welche satzungsmäßigen Aufgaben und Tätigkeiten (auch) spezifisch naturschutz- und landschaftspflegebezogen sind, und welche demgegenüber (nur) dem allgemeinen Umweltschutz zuzuordnen sind (vgl. Meitz, ZUR 2010, 563 <569>).

Maßgeblich für diese Abgrenzung und Zuordnung der Aufgabenbereiche der Vereinigung zu der Anerkennungs Voraussetzung der Förderung der Ziele des Umweltschutzes (vorwiegend) und zusätzlich der Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (im Schwerpunkt) ist nach dem eindeutigen Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 Halbs. 2 UmwRG sowie des § 63 Abs. 1 BNatSchG der satzungsmäßige Aufgabenbereich, also der Aufgabenbereich, der sich aus der Satzung ergibt (vgl. Schlacke, in: Gärditz, VwGO, 2. Auflage 2018, § 3 UmwRG Rn. 33; a.A. Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 68; Lamfried, ZUR 2020, 288 <291>). In entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG ist als zusätzliche Voraussetzung der Anerkennung als Naturschutzvereinigung eine mindestens dreijährige Tätigkeit im Sinne des entsprechenden Aufgabenbereichs zu fordern.

Gemessen daran ist der Kläger (auch) als Naturschutzvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG anzuerkennen, da er (auch) im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert.

1. Der Kläger fördert die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in § 1 BNatSchG näher umschrieben. Nach § 1 Abs. 1 BNatSchG sind Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich nach Maßgabe der nachfolgenden Absätze so zu schützen, dass

1. die biologische Vielfalt,
2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie
3. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft

auf Dauer gesichert sind; der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft (allgemeiner Grundsatz).

Gemäß § 1 Abs. 2 BNatSchG sind zur dauerhaften Sicherung der biologischen Vielfalt entsprechend dem jeweiligen Gefährdungsgrad insbesondere

1. lebensfähige Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten zu erhalten und der Austausch zwischen den Populationen sowie Wanderungen und Wiederbesiedelungen zu ermöglichen,
2. Gefährdungen von natürlich vorkommenden Ökosystemen, Biotopen und Arten entgegenzuwirken,
3. Lebensgemeinschaften und Biotope mit ihren strukturellen und geografischen Eigenheiten in einer repräsentativen Verteilung zu erhalten; bestimmte Landschaftsteile sollen der natürlichen Dynamik überlassen bleiben.

Nach § 1 Abs. 3 BNatSchG sind zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insbesondere

1. die räumlich abgrenzbaren Teile seines Wirkungsgefüges im Hinblick auf die prägenden biologischen Funktionen, Stoff- und Energieflüsse sowie landschaftlichen Strukturen zu schützen; Naturgüter, die sich nicht erneuern, sind sparsam und schonend zu nutzen; sich erneuernde Naturgüter dürfen nur so genutzt werden, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen,
2. Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen können; nicht mehr genutzte versiegelte Flächen sind zu renaturieren, oder, soweit eine Entsiegelung nicht möglich oder nicht zumutbar ist, der natürlichen Entwicklung zu überlassen,
3. Meeres- und Binnengewässer vor Beeinträchtigungen zu bewahren und ihre natürliche Selbstreinigungsfähigkeit und Dynamik zu erhalten; dies gilt insbesondere für natürliche und naturnahe Gewässer einschließlich ihrer Ufer, Auen und sonstigen Rückhalteflächen; Hochwasserschutz hat auch durch natürliche oder naturnahe Maßnahmen zu erfolgen; für den vorsorgenden Grundwasserschutz sowie für einen ausgeglichenen Niederschlags-Abflusshaushalt ist auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Sorge zu tragen,

4. Luft und Klima auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu schützen; dies gilt insbesondere für Flächen mit günstiger lufthygienischer oder klimatischer Wirkung wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete oder Luftaustauschbahnen; dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien kommt eine besondere Bedeutung zu,

5. wild lebende Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften sowie ihre Biotope und Lebensstätten auch im Hinblick auf ihre jeweiligen Funktionen im Naturhaushalt zu erhalten,

6. der Entwicklung sich selbst regulierender Ökosysteme auf hierfür geeigneten Flächen Raum und Zeit zu geben.

§ 1 Abs. 4 BNatSchG bestimmt, dass zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft insbesondere

1. Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren,

2. zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu schützen und zugänglich zu machen sind.

Der Kläger fördert - jedenfalls auch - das in § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG genannte Ziel der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts durch Erhaltung der Funktion der Böden im Naturhaushalt i.S.d. § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG. Sein Zweck ist nach den maßgeblichen Regelungen in § 2 Satz 2 seiner Satzung der Schutz und die Erhaltung des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen, seiner Archiv- und Nutzungsfunktionen sowie als Grundlage für Landschaftspflege und Naturschutz. Dieser Zweck stimmt im Wesentlichen mit dem in § 1 Satz 1 des Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502) geregelten Zweck des BBodSchG überein, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Die Funktionen des Bodens werden in § 2 Abs. 2 BBodSchG näher umschrieben. Hiernach erfüllt der Boden im Sinne dieses Gesetzes

1. natürliche Funktionen als

a) Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen,

b) Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen,

c) Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers,

2. Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte sowie

3. Nutzungsfunktionen als

a) Rohstofflagerstätte,

b) Fläche für Siedlung und Erholung,

- c) Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung,
- d) Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung.

Dem in § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG genannten Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insbesondere Böden so zu erhalten, dass sie ihre Funktion im Naturhaushalt erfüllen können, entspricht dabei der in § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG genannte Zweck des BBodSchG, die natürlichen Funktionen des Bodens zu sichern und wiederherzustellen. Diesem Zweck des BBodSchG - und damit auch dem genannten Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege - entspricht der in § 2 Satz 2 der Satzung des Klägers an erster Stelle genannte Zweck, den Boden als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen zu schützen und zu erhalten.

Darüber hinaus dürfte der Kläger auch das in § 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 4 Nr. 1 BNatSchG genannte Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft insbesondere Naturlandschaften und historisch gewachsene Kulturlandschaften, auch mit ihren Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern, vor Verunstaltung, Zersiedelung und sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren. Diesem Ziel dürfte der in § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG genannte Zweck des BBodSchG, die Funktionen des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte zu sichern und wiederherzustellen, jedenfalls teilweise entsprechen. Insoweit dürfte auch der Zweck des Klägers, die Archivfunktionen des Bodens zu schützen und zu erhalten, auf dieses Ziel gerichtet sein.

2. Der Kläger fördert die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch im Schwerpunkt.

Die Voraussetzung der Anerkennung als Naturschutzvereinigung, dass die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht - wie bisher gemäß § 59 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG a.F. - "vorwiegend", sondern "im Schwerpunkt" gefördert werden müssen, ist mit Wirkung vom 1. März 2010 in die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG aufgenommen worden. Die Gesetzgebungsmaterialien sind zu der Frage, wann eine solche Förderung "im Schwerpunkt" vorliegt, unergiebig (vgl. BT-Drs. 16/12274, S. 75 und S. 79). In Nordrhein-Westfalen hat der Landesgesetzgeber diese Anerkennungsvoraussetzung dahin umschrieben, dass die naturschützerische Zielsetzung "das eindeutig prägende Ziel" der Vereinigung sein müsse, welches durch praktische Tätigkeit belegt sei (vgl. § 67 Abs. 6 des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen <Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG NRW> in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 2016, GV NRW S. 934). In der Begründung des Gesetzentwurfs hieß es hierzu, die Anerkennung von Naturschutzvereinigungen sei ausschließlich dann auszusprechen, wenn "das eigentliche Ziel" der Vereinigung naturschützerisch ausgerichtet und die Vereinigung entsprechend tätig gewesen sei (vgl. LT-Drs. 16/11154, S. 180; zustimmend Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 68). In der Literatur wird angenommen, es genüge nicht, wenn sich eine Vereinigung lediglich zu einem erheblichen Teil mit Naturschutzaufgaben befasse und sich daneben auch maßgeblich und ähnlich umfassend für andere Umweltschutzziele (z.B. Luftreinhaltung, Klimaschutz) einsetze; vielmehr müsse der Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft eindeutig Vorrang genießen (vgl. Bunge, a.a.O., § 3 UmwRG Rn. 35). Die Verfolgung naturschutzbezogener Ziele müsse das wesentliche, eigentliche, vorwiegende bzw. prägende Anliegen der Vereinigung sein (vgl. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, a.a.O., § 63 BNatSchG Rn. 5; Wüstenberg, ZStV 2018, 232 <234>).

Diese Überlegungen können nicht überzeugen. Sie sind darauf gerichtet, eine Vereinigung entweder als Umweltvereinigung oder als Naturschutzvereinigung einzuordnen. Damit verkennen sie die Struktur der Vorschrift über die Anerkennung von Vereinigungen gemäß § 3 UmwRG, die - wie bereits ausgeführt - die Anerkennung einer Vereini-

gung als Umweltvereinigung und daneben - zusätzlich - als Naturschutzvereinigung ermöglicht. Dies setzt voraus, dass eine Vereinigung sowohl vorwiegend Ziele des Umweltschutzes also auch im Schwerpunkt Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert. Eine Alternative im Sinne eines "entweder - oder" liegt hier fern. Mit den in § 3 UmwRG geregelten (strengen) Voraussetzungen der Anerkennung als Umwelt- und Naturschutzvereinigung soll gewährleistet werden, dass die Mitwirkungs- und Klagerechte des § 2 UmwRG sowie der §§ 63 f. BNatSchG einem ausgewählten Kreis von Verbänden vorbehalten bleibt, von denen erwartet werden kann, dass sie diese Rechte sachgerecht wahrnehmen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1990 - 4 C 7.88 - juris Rn. 27; Kleve, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand: 1. Juli 2020, § 63 BNatSchG Rn. 10). Insbesondere die Anerkennung als Naturschutzvereinigung setzt dabei voraus, dass die Vereinigung keine anderen (egoistischen) Ziele (in nennenswertem Umfang) verfolgt, die möglicherweise mit dem Natur- und Landschaftsschutz in Konflikt geraten können (vgl. VG Köln, Urteil vom 3. März 2009 - 14 K 2301/07 - juris Rn. 19 m.w.N. <zu § 59 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BNatSchG a.F.>; VG Hamburg, Urteil vom 29. November 2018 - 7 K 1365/18 - juris Rn. 48 m.w.N.). Dem Zweck des § 3 UmwRG entspricht es jedoch nicht, kompetente Vereinigungen nur deshalb von den Beteiligungsrechten im Naturschutzrecht auszuschließen, weil sie sich in gleich kompetenter Weise auch anderen Zielen des Umweltschutzes widmen. Entscheidend für das Erfordernis des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG, im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu fördern, ist vielmehr eine ausreichende Kompetenz im Naturschutz und in der Landschaftspflege (vgl. Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Auflage 2021, § 63 BNatSchG Rn. 88). Das setzt voraus, dass ein wesentlicher Teil des satzungsmäßigen Aufgabenbereichs der Vereinigung auf die Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege gerichtet ist. Das ist beim Kläger der Fall. Er fördert - wie bereits ausgeführt - das in § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG genannte Ziel der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts durch Erhaltung der Funktion der Böden im Naturhaushalt (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Anhaltspunkte dafür, dass ihm insoweit die für eine sachgerechte Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte nach §§ 63 f. BNatSchG erforderliche Kompetenz fehlt, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Mitwirkung des Klägers nach § 63 Abs. 1 BNatSchG auf diejenigen Fälle beschränkt ist, in denen er durch das Vorhaben in seinem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt wird.

Der Anerkennung des Klägers als Naturschutzvereinigung steht nicht entgegen, dass sein satzungsmäßiger Aufgabenbereich im Wesentlichen im Schutz des Umweltmediums Boden besteht. Die Beklagte macht zu Unrecht geltend, die Ziele des Naturschutzes erforderten einen holistischen Ansatz von Schutzbestrebungen und -maßnahmen, der mit der Beschränkung auf den Schutz eines einzelnen Umweltmediums, wie dem Boden, nicht zu verwirklichen sei (vgl. auch Lamfried, a.a.O., S. 291). Auch diese Auffassung geht von der unzutreffenden Vorstellung aus, eine Vereinigung sei nach § 3 UmwRG entweder als Umweltvereinigung oder als Naturschutzvereinigung einzuordnen. Vielmehr ist es für eine Anerkennung als Naturschutzvereinigung gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG ausreichend, dass eine Vereinigung - wie der Kläger - jedenfalls auch Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege - in einem nicht ganz unwesentlichen Umfang - fördert. Dem vom Kläger verfolgten Ziel des Bodenschutzes fehlt auch nicht das den Naturschutz kennzeichnende holistische Element. Der Schutz der natürlichen Bodenfunktionen gemäß § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG nimmt dessen Funktion als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, als Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen, sowie als Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers, in den Blick. Insoweit verfolgt auch der Bodenschutz erkennbar einen ganzheitlichen Ansatz. Im Übrigen ist auch in der Fachliteratur anerkannt, dass Naturschutz und Bodenschutz keinen Gegensatz bilden, sondern zusammengehören und als Einheit gesehen werden müssen (vgl. Werk/Feldwisch/Zausig, Bodenschutz 2020, 135 <139>).

Es bedarf keiner Vertiefung, ob der Bodenschutz insgesamt als Bestandteil des Naturschutzes eingeordnet werden kann. Dies ist für die Frage, ob der Kläger im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert, ohne Belang. Es spricht zwar viel dafür, dass der weit ausgreifende Zweck des Bodenschutzes, insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Funktionen des Bodens als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG) sowie der Nutzungsfunktionen des Bodens als Rohstofflagerstätte, Fläche für Siedlung und Erholung, Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie als Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG) nicht insgesamt dem Naturschutz zugeordnet werden kann. Gleichwohl fördert der Kläger mit dem Zweck, den Boden als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen zu schützen und zu erhalten, gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG i.V.m. § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG wesentliche Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Aus dem gleichen Grund kann dahinstehen, ob der Begriff "Naturschutz" i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) den Bodenschutz vollständig erfasst. Die Anerkennung des Klägers als Naturschutzverband beruht nicht auf einer Gleichsetzung von Bodenschutz und Naturschutz, sondern auf der Feststellung, dass der vom Kläger angestrebte Schutz des Bodens als Naturkörper mit seinen natürlichen Funktionen eine schwerpunktmäßige Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellt.

Der Förderung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch den Kläger im Schwerpunkt steht auch nicht entgegen, dass er den Schutz des Bodens auch unter Nutzungsgesichtspunkten bezweckt. Es spricht zwar viel dafür, dass der Schutz der Nutzungsfunktionen des Bodens gemäß § 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 BBodSchG nicht zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege i.S.d. § 1 BNatSchG zählt. Das ändert indessen nichts an der Feststellung, dass der Kläger aufgrund anderer in der Satzung genannter Zwecke - wie ausgeführt - im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Ein Revisionsverfahren kann zur Klärung der Frage beitragen, wann eine Vereinigung im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 UmwRG im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördert.

Die Entscheidung über die Festsetzung des Streitwerts für das Berufungsverfahren ergeht auf der Grundlage der §§ 47, 52 Abs. 2 GKG.