

BUND Rhein-Sieg-Kreis, Steinkreuzstraße 14, 53757 Sankt Augustin

Kreisverwaltung Siegburg
Kaiser Wilhelm Platz 1

53721 Siegburg

**Bund für Umwelt
und Naturschutz
Deutschland LV NW e.V.**

**Kreisgruppe
Rhein-Sieg-Kreis
Steinkreuzstraße 14
53757 Sankt Augustin
Sprecher:
Achim Baumgartner**

sowie

**BUND LAK Naturschutz
Merowingerstraße 88
40225 Düsseldorf**

Tel.: 0152 5355 6074

Termin 26.2.2024

info@bund-rsk.de

Kritische Punkte Basismodell Landschaftspläne RSK

17.2.2024

Sehr geehrter Herr Hahlen,
sehr geehrter Herr Bambeck,
sehr geehrter Herr Persch,
sehr geehrter Herr Rothenwoehr,

zunächst vielen Dank für die Möglichkeit des Austauschs und den gemeinsamen Termin am 26.2.2024.

Zur Vorbereitung erlaube ich mir, Ihnen aus unserer Sicht grundsätzlich auch rechtlich fragliche Aspekte der Basis- oder Grundfassung der zurzeit in schneller Folge zur Vereinheitlichung geplanten Landschaftspläne vorab mitzuteilen. Die Liste ist nicht abschließend, aber eröffnet einen Einblick in den Umfang der grundlegenden Bedenken. Zentraler, aber nicht alleiniger Konfliktpunkt ist die aus unserer Sicht nicht gelingende Integration des FFH-Schutzregimes in die Landschaftspläne.

1.) Der Landschaftsplan ist insgesamt eine Satzung. Es bleibt jedoch im Ergebnis unklar, wie sich „Vorspann“, „textliche Darstellung“, „textliche Festsetzungen“ und „Erläuterungen“ in der verbindlichen Wirkung entfalten bzw. unterscheiden. Hinweise auf übergeordnetes Europa- und Bundesrecht außerhalb der „Festsetzungen“ und lediglich als „Erläuterung“ (z.B. LP Lohmar, BC, S. 42 f.) zu formulieren, reicht für einen gesicherten Rechtsvollzug erfahrungsgemäß nicht aus. Der Vorrang höherrangiger Rechtsnormen wird in der Praxis regelmäßig mit Hinweis auf Regelungen im Landschaftsplan oder in einer VO der BezReg Köln bei Entscheidungen auch des Rhein-Sieg-Kreises missachtet.

2.) Die europarechtliche Schutzwirkung der FFH-Gebiete ist gemäß FFH-RL und BNatSchG nicht flächenscharf abgegrenzt. Es gilt der Umgebungsschutz bzw. der Wirkungsbezug. Es ist u.E. nicht erkennbar, wie die Landschaftspläne darauf mit ihren Abgrenzungen, Festsetzungen, Ausnahmen und Freistellungen Rücksicht nehmen. Das traditionelle Festsetzungsregime der Landschaftspläne geht bislang von flächenscharfen Zuordnungen der Ge- und Verboten, Ausnahmen und Freistellungen auch für die Schutzgebiete mit FFH-Schutzfunktion aus, es steht damit im Widerspruch zum wirkungsbezogenen Schutzregime der Natura-2000-Gebiete. Der nur nationale Funktionsbezug der Schutzwirkung im Sinne des § 23 Absatz 2 („alle Handlungen“) BNatSchG bedarf der Entfaltung im Landschaftsplan („nach Maßgabe näherer Bestimmungen“), der europarechtliche gilt jedoch unabhängig davon unmittelbar.

3.) Es bleibt in den Entwürfen offen, welche Gebiete im Sinne des Artikel 10 FFH-RL erfasst sind und damit ebenfalls der FFH-Prüfung bei Plänen und Projekten unterliegen.

4.) Die Ausnahme- und Freistellungstatbestände der Landschaftspläne übersehen die FFH-Prüferfordernisse und Entscheidungskaskaden, z.B. bei der Summationsbetrachtung, weil die Landschaftspläne im Rahmen der „Freistellungen“ und „Ausnahmen“ gar kein Instrument der summarischen Betrachtung vorsehen. Es gibt noch nicht einmal eine Melde- oder Protokollpflicht im Landschaftsplan und keine dort angelegte abschließende Grenze („bis zu“). Befreiungen dürfen das Schutzregime der Natura-2000-Gebiete nicht unterlaufen (Schlacke (Hrsg), GK-BnatschG, 3. Auflage 2024, § 67, Rn 5), dies gilt entsprechend für Ausnahmen und Freistellungen eines LP.

5.) Seit den EuGH-Urteilen C-293/17 und C-294/17 vom 7.11.2018 ist geklärt, dass der Projektbegriff des Artikel 6 FFH-RL bzw. des § 34 (1) BNatSchG weit zu fassen ist und er auch z.B. forstliche und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen einschließt. Ein großer Teil der geplanten Freistellungen in den Landschaftsplänen verstößt (bezogen auf die Natura-2000-Gebiete) gegen diese Rechtsprechung.

6.) Die Entwürfe der Landschaftspläne enthalten bislang keine verbindlichen Maßnahmen zur Umsetzung der FFH-Schutzziele. Der Verweis auf die im besten Fall behördenverbindliche Durchführungsplanung nach Maßgabe eines Waldpflegeplan oder Maßnahmenkonzeptes trennt die FFH-Schutz- und Entwicklungsvorgaben vom auch für Dritte verbindlichen Landschaftsplan ab. Der FFH-Gebietsschutz wird jedoch nur erreicht, wenn er durch verbindliche Maßnahme abgesichert und vorangetrieben wird. Zwar darf der Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 Absatz 1 FFH-RL unverbindliche Bewirtschaftungspläne aufstellen, er hat aber zugleich obligatorisch wirksame Erhaltungsmaßnahmen umzusetzen. Der Ort, dafür einen Rechtsrahmen zu schaffen, wäre der Landschaftsplan. In diesem Sinne auch z.B. EuGH vom 27.2.2003, C-415/01, Rn. 22. Dahingehend auch § 9 Absatz 3 Nr. 4 d BNatSchG, § 11 BNatSchG und § 7 LNatSchG NRW. „Die Pläne sollen Angaben enthalten über die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbunds, der Biotopvernetzung und des Netzes „Natura 2000“,“ (§ 9 Absatz 3 Nr. 4 d BNatSchG). Ähnlich: Die „örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Förderung der Biodiversität sind im Landschaftsplan darzustellen und rechtsverbindlich festzusetzen.“ (§ 7 LNatSchG NRW). Entsprechend § 11 Absatz 1 BNatSchG: „konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“. (i.V.m. § 34 Absatz 1 Satz 2 BNatSchG).

7.) Wie weit in den aktuellen Landschaftsplanentwürfen die naturschutzfachlich und rechtlich (z.B. in den FFH-Meldebögen) vorgegebenen Schutzziele in dem Raster der Landschaftsplanentwürfe zurückweichen, ist bereits daran erkennbar, dass der Katalog der „Freistellungen“ und der „Ausnahmen“ in den Landschaftsplänen vorangestellt und pauschal aufgestellt wird und keine abwägende Beschränkung für die einzelnen konkreten Schutzgebiete erfährt. Die konkreten Schutzziele sind mit den pauschalen Freistellungen und Ausnahmen insofern gar nicht oder nur im Ausnahmefall durch zusätzliche

Regelungen abgestimmt. Dadurch entsteht ein relevanter Schutz- und Abwägungsausfall.

8.) Die Schutzziele sind nicht operationalisiert.

a) Das ist zunächst ein naturschutzfachliches Defizit, da völlig offen ist, ob der Landschaftsplan mit seinen Festsetzungen den Schutzzielen überhaupt ausreichend im Sinne des § 9 BNatSchG dient.

b) Es ist in der Folge aber auch formal unmöglich für die vollziehende Naturschutzbehörde, über die Wirkung einer Ausnahme und Befreiung zu entscheiden bzw. für Vorhaben im Rahmen einer Zulassungsprüfung eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Es fehlen Zielmaßstäbe, an denen die Naturschutzerfüllung gemessen werden könnte.

9.) Die Landschaftspläne sind überall dort, wo Natura-2000-Gebiete miterfasst werden, als Plan einer SUP (Umweltbericht) und einer FFH-Prüfung unterworfen. Das ergibt sich schon wegen der Erfordernis, unterschiedliche FFH-Schutzgüter zueinander ordnen zu müssen, aber auch daraus, dass erhebliche Nutzungen und Vorhaben zugelassen werden sollen. Die aktuellen textlichen (und oft auch die zeichnerischen) Fassungen der Landschaftspläne führen dazu, dass erhebliche Beeinträchtigung der Natura-2000-Gebiete durch die Pläne nicht ausgeschlossen werden können, sondern sogar auf der Hand liegen und vorbereitet werden, indem z.B. das Entwicklungsgebot unbeachtet bleibt. Die Landschaftspläne wären nicht zulassungsfähig.

10.) § 23 Absatz 1 LNatSchG NRW eröffnet schon dem Wortlaut nach („§ 23 Absatz 2 Satz 1, des § 26 Absatz 2, des § 28 Absatz 2 und des § 29 Absatz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes“) keine Ausnahmen im Sinne des § 34 BNatSchG. Die europarechtlichen Prüfanforderungen sind vorrangig zu beachten (s. dazu auch 1.) oben). § 23 LNatSchG NRW Absatz 1 ist daher für Natura-2000-Gebiete nicht anwendbar. Das Konzept der umfassenden Ausnahmekataloge in den neu geplanten Landschaftsplänen des Rhein-Sieg-Kreises stützt sich insofern fehlerhaft auf der Annahme, einer Gültigkeit des § 23 LNatSchG NRW auch in Natura-2000-Gebieten.

11.) Der umfassende Themenkatalog der „Ausnahmen“ in den Landschaftsplänen erschwert schlussendlich den Zugang zu mitunter tatsächlich erforderlichen Befreiungen.

Denn regelmäßig kommt für Fälle, die von Ausnahmetatbeständen zwar grundsätzlich, aber hinsichtlich ihrer Tatbestandsvoraussetzungen konkret nicht erfasst werden, keine alternative Befreiung in Frage. Eine Ausnahme ist ebenfalls verwehrt (a. a. O., Rn 9). Die Befreiungsoption als letztendlich verlässlicheres Durchsetzungsinstrument ist somit erleichtert, wenn der Ausnahmekatalog im LP fehlt oder kurzgefasst ist (a. a. O., Rn. 27a), jedoch um den Preis, dass die Prüfkriterien des § 67 BNatSchG zu beachten sind und weiteres Fachwissen der Naturschutzverbände und des Naturschutzbeirates eingebunden werden soll.

12.) Eine weitgehende Freistellung oder Ausnahmezulassung der Maßnahmen geht auch zu Lasten der Rechtssicherheit. Da Ausnahmen (und insgesamt fehlende Bescheide z.B. bei Freistellungen) ebenfalls der Rechtskontrolle durch die Naturschutzverbände unterliegen und mit Jahresfrist beklagt werden können, wächst die Unsicherheit für die Antragsstellenden bzw. Ausübenden. Die Erfolgsaussichten der Naturschutzverbände im Streitfall steigen wegen förmlicher Fehler zu Gunsten der Naturschutzverbände, die alternativ Teilhabe der Verbände an der Suche nach besseren Lösungen in einem regulären Beteiligungsverfahren wird jedoch zugleich unterbunden.

13.) Die Ausnahmen und Freistellungen sind mehr oder weniger stark unbestimmt und nicht begrenzt. Allein zur Abgrenzung und Unbestimmtheit der Ausnahmen und zu vollzugsproblematischen Hinweisen in der Erläuterung zum Umgang mit den Ausnahmen durch die Naturschutzbehörde wird ggf. später noch umfassend vorzutragen sein. Besonders eindrucksvoll ist das Beispiel: „Maßnahmen oder Vorhaben, die mit den vorher genannten Fallkonstruktionen nach Art, Umfang und Auswirkung auf den Schutzzweck vergleichbar sind“. Zusammenfassend: Die Ausnahmen und Freistellungen sind weitestgehend nicht vollziehbar.

14.) § 23 Absatz 1 LNatSchG NRW eröffnet auch keine erweiterten Ausnahmetatbestände für § 30-Biotop. Befreiungen für atypische Einzelfälle durch eigens formulierte Ausnahmetatbestände aus dem Landschaftsplan zu umgehen, ist somit ebenfalls ausgeschlossen.

15.) Das gesetzliche Beteiligungsrecht des BNatSchG darf durch umfassende Ausnahmen nicht unterlaufen werden. Insbesondere § 63 Absatz 2 Nr. 5 BNatSchG muss endlich vollumfänglich vollzogen werden, EuGH (Urt. v. 08.11.2016, C-243/15 („Braunbär II“)).

16.) Die Unbestimmtheit der Regelung in den Landschaftsplänen zur Freistellung von Nutzungen, die diese Freistellung an die Umsetzung „in bisheriger Art und im bisherigen Umfang“ bindet, ist nicht vollzugsfähig. Es fehlt eine Dokumentation dieser „Art“ und dieses „Umfangs“.

17.) Wegen fehlender bzw. unbestimmter Schutzwirkung bedingt durch zumindest hinsichtlich des summarischen Umfanges unbestimmte Ausnahmen und Freistellungen verlieren die Landschaftspläne ihre ihnen vom Gesetzgeber zugedachte steuernde und planende Aufgabe und Schutzwirkung. Sie können darüber ihre eigene Rechtskraft einbüßen. Ein umfassender Ausnahmekatalog führt zu umfangreichen mehr oder weniger stark gebundenen Ausnahmeentscheidungen, die einen naturschutzfachlichen Schutzvollzug durch die Naturschutzbehörde erheblich erschweren bzw. bereits ausschließen.

Zielführend wären unserer Ansicht nach:

- Festlegung operationalisierter, naturschutzfachlich abgeleiteter Schutzziele (Anzahl Brutpaare, Mindestflächengröße bestimmter Lebensraumtypen, Mindestartenausstattung, Deckungsgrad einer Pflanzenart, Pufferzonenmindestbreiten, Metapopulationsgröße, Verbundachsenmindestbreiten, Verdunklungsziele u.a.m.). Die Soll-Angaben aus dem FFH-Monitoring sind dabei für die FFH-Gebiete eine erste gute Basis.
- Verbindliche Übernahme wesentlicher Natura-2000-Schutzmaßnahmen aus den FFH-Maßnahmenkonzepten in die Landschaftsplanung (§ 9 BNatSchG).
- Zeichnerische Darstellung des Schutznetzes gemäß Artikel 10 FFH-RL.
- Darstellung der Grenzen der Natura-2000-Gebiete mit einer „Corona“ zur Verdeutlichung des Wirkungsbezugs.
- Insgesamt keine Ausnahmekataloge und schutzzielkonforme Beschränkung der Freistellungen. Keine pauschalen Freistellungen von objektiv beeinträchtigenden

Nutzungen. Sicherstellung des konkreten Schutzgebietsbezugs eventueller, fachlich vertretbarer Freistellungen.

- Eindeutige, verbindliche und im Alltagsvollzug sichtbare und wirksame Darstellung der gänzlich anderen Prüf- und Zulassungskaskade bei funktionaler Betroffenheit von Natura-2000-Gebieten und deren Schutzgütern.
- Fachlich tragfähige FFH-Zulassungsprüfung für die Landschaftspläne.
- (...)

Mit freundlichen Grüßen:

A handwritten signature in blue ink, reading "Achim Baumgärtel". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping horizontal line extending from the end of the name.