

Kreisverwaltung Siegburg
Amt 51
Kaiser-Wilhelm-Platz 1
53721 Siegburg

Via Mail: LP3-offenlage@rhein-sieg-kreis.de

Landschaftsplan 3
Beteiligung gemäß § 15 LNatSchG NRW
Frist: 22.12.2023

RSK 4-07.22 LP

51.10.10.03.00-2023/008790

**Bund für Umwelt
und Naturschutz
Deutschland LV NW e.V.**
Merowingerstraße 88
40225 Düsseldorf

**Kreisgruppe
Rhein-Sieg-Kreis**

Ansprechpartner des BUND für
dieses Schreiben:

Achim Baumgartner
Geschäftsstelle BUND RSK
Steinkreuzstraße 10/14
53757 Sankt Augustin
Tel.: 02241-145-2000

info@bund-rsk.de

www.bund-rsk.de

21.12.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

in dem Verfahren trägt der BUND NRW, Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf die folgenden Anregungen und Bedenken vor:

Der Landschaftsplan ist das zentrale Steuerungsinstrument zur Sicherung und Entwicklung der Biologischen Vielfalt auf der unteren staatlichen Vollzugsebene der Bundesrepublik Deutschland. Um erfolgreich zu sein, bedarf es einer konkreten, überprüfbaren (operationalisierbaren) Schutzzielbestimmungen einerseits und andererseits nachvollziehbarer Ge- und Verbote und konkreter Maßnahmenvorschläge, die geboten sind, um die Schutzziele zu erreichen.

Der Landschaftsplan hat dabei die verbindlichen Vorgaben aus der Landschaftsplanung und geltende Rechtsnormen zu beachten.

Seine Inhalte sind insofern nicht ins Belieben des Kreistages oder der Kreisverwaltung gestellt.

Der aktuelle Entwurf wird diesen Grundanforderungen nicht gerecht, es fehlt an ausreichend benannten und operationalisierten Schutzzielen, an zahlreichen erforderlichen entsprechenden Maßnahmenvorschlägen (bis hin zur Entwicklung eines Kompensations-

maßnahmenkonzeptes) sowie an einer ausreichenden Beachtung geltender Rechtsnormen.

Der Entwurf ist in dieser Ausrichtung ein weiteres, starkes Indiz dafür, dass die kommunale Selbstverwaltung zunehmend von den Amtsträger*innen missverstanden wird und die Kommunen als Verantwortungsträgerinnen einer nachhaltigen, rechtsstaatlichen und weit-sichtigen Politik mehr und mehr ausfallen. Zukunft wird vor Ort gemacht, aber eben auch vernichtet.

Der Entwurf verstößt erkennbar gegen Normen, die mitwirken sollen, die kommunale Selbstverwaltung und das Eigentumsrecht zu beschränken und Gemeinwohlaufgaben zu schützen und zu entwickeln:

- Artikel 10 FFH-RL: Aufbau und Benennung eines wirksamen kohärenten Netzes bleiben unklar. Welche Flächen sind offiziell benannter Teil des Verbundes nach Artikel 10 im LP und Maßnahmen dort entsprechend der FFH-Prüfung unterworfen?
- § 5 Absatz 3: Das Kahlschlagverbot des BNatSchG würde durch die Regelungen im LP unterlaufen werden, selbst in NSG / FFH-Gebieten.
- § 9 (3) BNatSchG wird nicht vollzogen: Wesentliche Inhalte und Konkretisierungen (Operationalisierungen) fehlen im Entwurf.
- § 11 BNatSchG wird nicht vollzogen: Die Ziele der Raumordnung werden nicht ausreichend beachtet und der LP wird nicht ausreichend weitreichend aufgestellt, um die gebotenen Ziele erreichen zu können.
- § 21 (5) BNatSchG: Die *Herstellung* der Biotopverbundachsen entlang der Gewässer wird planerisch und mit Maßnahmen nicht ausreichend unterstützt (Bsp. Harbach, Witterschlick, Gewässerumgebung Alfterer-Bornheimer-Bach).
- § 23 (2) BNatSchG: Das bundesrechtlich wirksame Schutzgebot wird durch das Ausnahme- und Freistellungsübermaß des LP-Entwurfes unterlaufen.
- § 23 (4): Die Ausnahmebestimmung im LP übersehen, dass Absatz 4 ausschließlich aus *objektiven* Gründen der Verkehrssicherheit erforderliche Beleuchtung legitimieren kann. Im Straßenverkehrsrecht gibt es keine allgemeinen Beleuchtungserfordernisse aus Sicherheitsgründen, etwa an regulären Fuß- und Radwegen.
- § 26 (2) BNatSchG: Das bundesrechtlich wirksame Schutzgebot wird durch das Ausnahme- und Freistellungsübermaß des LP-Entwurfes unterlaufen.
- § 29 (2) BNatSchG: Das bundesrechtlich wirksame Schutzgebot wird durch das Ausnahme- und Freistellungsübermaß des LP-Entwurfes unterlaufen.

- § 34 (1) BNatSchG: Der FFH-Umgebungsschutz wird in den Ge- und Verbotsvorschriften nicht erfasst.
- § 34 (1) BNatSchG: Offensichtlich prüfpflichtige Pläne, Projekte und Nutzungen werden im Ergebnis im erheblichen Umfang durch Ausnahmen und Freistellungen der FFH-Prüfpflicht rechtswidrig entzogen oder der Entzug wird angelegt.
- Dem LP-Entwurf selbst fehlt die FFH-Prüfung nach § 34 BNatSchG für die betroffenen FFH-Gebiete (einschließlich Artikel 10 und Umgebungsschutz).
- § 40 BNatSchG: Die erklärten Freistellungen gehen für die Forstwirtschaft am Schutzbedarf, wie ihn § 40 absichern will, vorbei und überformen ihn unzulässig.
- § 63 Absatz 2 Nr. 5 BNatSchG: Die Pflichten zur Beteiligung der Naturschutzverbände sollen laut Entwurf des LP auch im FFH-Gebiet durch Ausnahmen und Freistellungen (Unberührtheiten) ausgesetzt bzw. für den Vollzug verdeckt werden.
- § 9 LNatSchG NRW: Es fehlt eine Strategische Umweltprüfung (hier ist das der Umweltbericht), die sich insbesondere auch mit den nachteiligen Wirkungen von Ausnahmen und Freistellungen auseinandersetzt.
- § 13 LNatSchG NRW: Die erforderlichen Schutzmaßnahmen werden nicht festgesetzt. Der Entwurf des LP führt weder zur Erfassung der insgesamt notwendigen raumspezifischen Entwicklungsziele noch zur Zielerreichung.
- § 14 (2) LNatSchG NRW: Es ist nicht erkennbar, wie der LP auf benachbarte Landschaftspläne eingeht oder zu ihnen verbindende Planungsziele aufbaut. Die Inhalte der benachbarten Pläne werden nicht erfasst und nicht abgebildet.
- § 15 (1) LNatSchG NRW: Die Einbindung zwar der Nutzer*innenverbände und der Gemeinde in die Planentwicklung, nicht aber der Naturschutzverbände und Biologischen Stationen verstößt gegen Absatz 1. Die Naturschutzinstitutionen sind „Stellen“ und daher ebenfalls zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beteiligen.
- § 23 (1) LNatSchG NRW: Die Ausnahmen sind mehr oder weniger stark unzureichend nach Art und Umfang bestimmt.
- § 13 Klimaschutzgesetz: Er bleibt unbeachtet, obwohl er für viele Vorgaben und Auffangoptionen sehr relevant wäre.
- ROG / Landesplanungsgesetz: großflächige Missachtung der BSN-Umsetzung in NSG-Gebiete (s.a. Umweltbericht A, S. 24)
- § 12 LNatSchG NRW: Ausnahmegenehmigungen (S. 67 des Entwurfs) durch den Forst für Kahlschläge, Wiederaufforstung und Laubwaldeinschläge verkehren die Regelung des § 12 ins Gegenteil um.

Anlass und Zielvorstellung:

Für den Katalog des Kapitels 1.1. (Schutzerfordernis) im Teil A (Umweltbericht) wird vorgeschlagen, konkrete naturschutzfachliche und für Alfter raumspezifische Aufgabenstellungen wie z.B. die folgenden zu ergänzen:

1. Wiederherstellung eines wirksamen Biotop-Querverbundes im Bereich des Bahnhofes Witterschlick insbesondere für Amphibien und Reptilen.
2. Wiederherstellung einer wirksamen, möglichst mindestens 200 m breit artgerecht ausgestalteten, störungsarmen und nachts dunklen Verbundachse für Arten wie den Gartenschläfer (Verantwortungsart der Bundesrepublik Deutschland), Zauneidechse, Wechselkröte, Kreuzkröte und andere Kleintiere entlang der Vorgebirgsbahn und der Bahnstrecke BN-Euskirchen.
3. Stärkung und Expansion der Laubfroschpopulation Alfter-Dünstekoven, Aufbau von mindestens drei ergänzenden Subpopulationen der Art im Gemeindegebiet.
4. Stärkung des Amphibien- und Reptilienverbunds zwischen Witterschlick (Quarzabbau) und Flerzheim (Quarzabbau) durch allmählichen Aufbau eines ca. 100m breiten hudewaldartigen Bandes mit Uraltbäumen und Freifläche und einer Bestockung von lediglich 0,3; auch zur Stärkung des Hirschkäfers.
5. Aufbau und Erhalt einer flächendeckenden, lebensfähigen Population der Ringelnatter durch Entschneidungsmaßnahmen und die Anlage und Betreuung sicherer Eiablageplätze.
6. Probeweise, wissenschaftlich betreute Bewältigung hoher Nährstofffrachten durch teilweise Streuentnahme an ausgewählten Waldflächen zur Stärkung der Bodenvegetation / Orchideenbestände.
7. Sicherung der extrem bedrohten Rebhuhnbestände in der Feldflur, insbesondere in der Rheinebene von Alfter, durch Regelungen zu Lärm, Verkehr, Beruhigung, Struktur. Das Ziel ist der Wiederaufbau einer Winterpopulation von wenigstens 100 Tieren.
8. Schutz und Stärkung des überregionalen Biotopverbundes über den Fliesweg / L 113. Zu prüfen sind z.B. Geschwindigkeitsbeschränkung, Beseitigung von Wanderhindernissen (Barrieren, Licht), Anpassung und Aufbau von Querungshilfen.
9. Aufbau von mindestens 100 ha Uraltwaldflächen und bewirtschaftungsfreien Wäldern zur Stärkung der hochspezialisierten Alt- und Totholzkäfer, Pilz und Flechtenfauna dieser in Wirtschaftsforsten weitgehend fehlenden Lebensphase der natürlichen Wälder.
10. Schutz und Entwicklung der Obstblütenlandschaft Alfter zum Schutz von Steinkauz, Neuntöter, Gartenschläfer, Grünspecht, Wespenbussard und der biologischen Vielfalt der Streuobstsorten selbst. Erhalt des Obstbaumbestandes mit seinen Altbäumen, Neupflan-

zung von wenigstens 100 neuen Streuobsthochstammbäumen / zehn Jahren. Rücknahme störender, auch die landschaftsorientierte Erholung störender Nutzungen.

11. Schutz und Entwicklung des Steinkauzes mit Bestandszielen von mindestens 20 Brutpaaren für Alfter.
12. Besucher*innenlenkung zur Stärkung von störungsempfindlichen Arten wie Wildkatze, Schwarzstorch und Schwarzspecht. Schwarzspecht und Schwarzstorch sollen als Brutvögel nachweisbar sein. Denkbar ist z.B. ein verbindlicher Wegeplan.
13. Konzeptionelle Regelung der Radverkehrsnutzung zum Schutz bedrohter bzw. störungsempfindlicher Arten wie dem Feuersalamander, der Wildkatze, Fledermäusen u.a., insbesondere auf Waldwegen.
14. Schutz und Aufbau von wirksamen Dunkelzonen entlang der Gewässer und ihrer Ufer und für die Naturschutzgebiete sowie in Biotopverbundachsen zum Schutz der Insekten, Amphibien, Fische und etlicher Fledermausarten.
15. Stärkung des Bodenschutzes im Wald durch den Aufbau von Dauerwaldflächen mit entsprechender Einzelbaumbewirtschaftung im Sinne des § 5 Absatz 3 BNatSchG.
16. Schutz lokal-heimischer, autochthoner Genpools gerade auch der heimischen Baumflora in den Schutzgebieten durch Naturverjüngung (Zufallsbaum vor Zukunftsbaum), auch als zentrales Instrument der lokalen Klimafolgenanpassung des Waldes.
17. Aufbau und Sicherung von wirksamen Pufferzonen für die FFH-Schutzgebiete.
18. Stärkung des Niederschlagwasserrückhalts in der Fläche z.B. durch Schutz und Entwicklung des Bodenhumus (Landwirtschaft), Reduktion von Bodenverdichtung (Maschinenwahl, Befahrensregelungen), Wegerückbau und –entsiegelung.
19. Öffnung der zum Teil verbauten Bachauen für die breite Durchführung von Hochwässern, Aufbau breiter, durchgehender Auenkorridore entlang des Hardbachsystems und des Alferer-Bornheimer-Baches durch den Aufbau von Rückbauzonen mit Vorkaufsrechtsausübung (und- pflicht).

Bereits im Katalog im LP-Entwurf genannte Ziele sollten stärker operationalisiert werden. Die Schutzziele sind insgesamt im LP-Entwurf zu unbestimmt. Ohne eine Zielvorgabe bleiben die formulierten Entwicklungsziele ohne Maßnahmenfolg. Ziel ist nicht die Aufstellung eines Planwerkes, sondern die Aufstellung eines Planwerkes, dass die naturschutzfachliche Entwicklung in Alfter voranbringt und dessen Erfolge überprüfbar sind.

Der Umweltbericht (Teil A) setzt sich nicht, wie erforderlich, mit den Wirkungen des Regelungsvollzugs des Entwurfs auseinander. Er prüft und erfasst nicht, welche Schutzwirkungen durch die geplanten Regelungen aufgebaut bzw. eben nicht aufgebaut werden oder

wie leicht sie jederzeit durch Ausnahmen und Freistellungen entzogen bzw. hinfällig werden können. Es wäre wesentlicher Bestandteil der Umweltprüfung gewesen, gerade die tatsächlichen möglichen Wirkungen des Plans zu erfassen und darzulegen, dass und wie weit die Ausnahmen und Freistellungen (Unberührtheiten) den Schutzvollzug insgesamt in Frage stellen und zu einer deutlichen Verschlechterung der Bestandssituation führen können. Selbst der Mindestschutzvollzug des § 34 BNatSchG für die FFH-Gebiete wird durch den LP-Entwurf in Frage gestellt. Der Umweltbericht ist insofern nicht belastbar.

Eine Auseinandersetzung mit § 13 Klimaschutzgesetz fehlt. Dabei wären wesentliche Aspekte zur Bewirtschaftung (z.B. Humusaufbau, Kahlschlagverbot, Bodenschutz, Agroforst, Drainagerücknahmen), zur Verbesserung des Kleinklimas (z.B. Entsiegelung, Wasserrückhalt, grüne Wege, Wegerückbau) und zur Senkung von CO₂-Lasten (z.B. Rücknahme von Beleuchtung, Verzicht auf Wegebau, Verzicht auf / Steuerung von Großmaschinen, Aufbau von nutzungsfreien Waldflächen usw.) bezugnehmende Regelungsinhalte, die sich aus der notwendigen Klimafolgenanpassung auch im Landschaftsplan ableiten lassen.

Unter „Hinweise auf sonstigen Planungen“ (Teil A, S.12) sollte *die Obstblütenlandschaft Botzdorf-Hennesenberg* als angrenzende, konzeptionelle Planung miterfasst und berücksichtigt werden.

Weiterhin sind die im Regionalplanentwurf entstehenden *Windkraftvorranggebiete* und *Freiflächensolarstandorte* sinnvollerweise im Schutzkonzept mit zu berücksichtigen bzw. dazu auffangend Schutzregelungen / Standards aufzubauen, um diese Anlagen mit zu steuern.

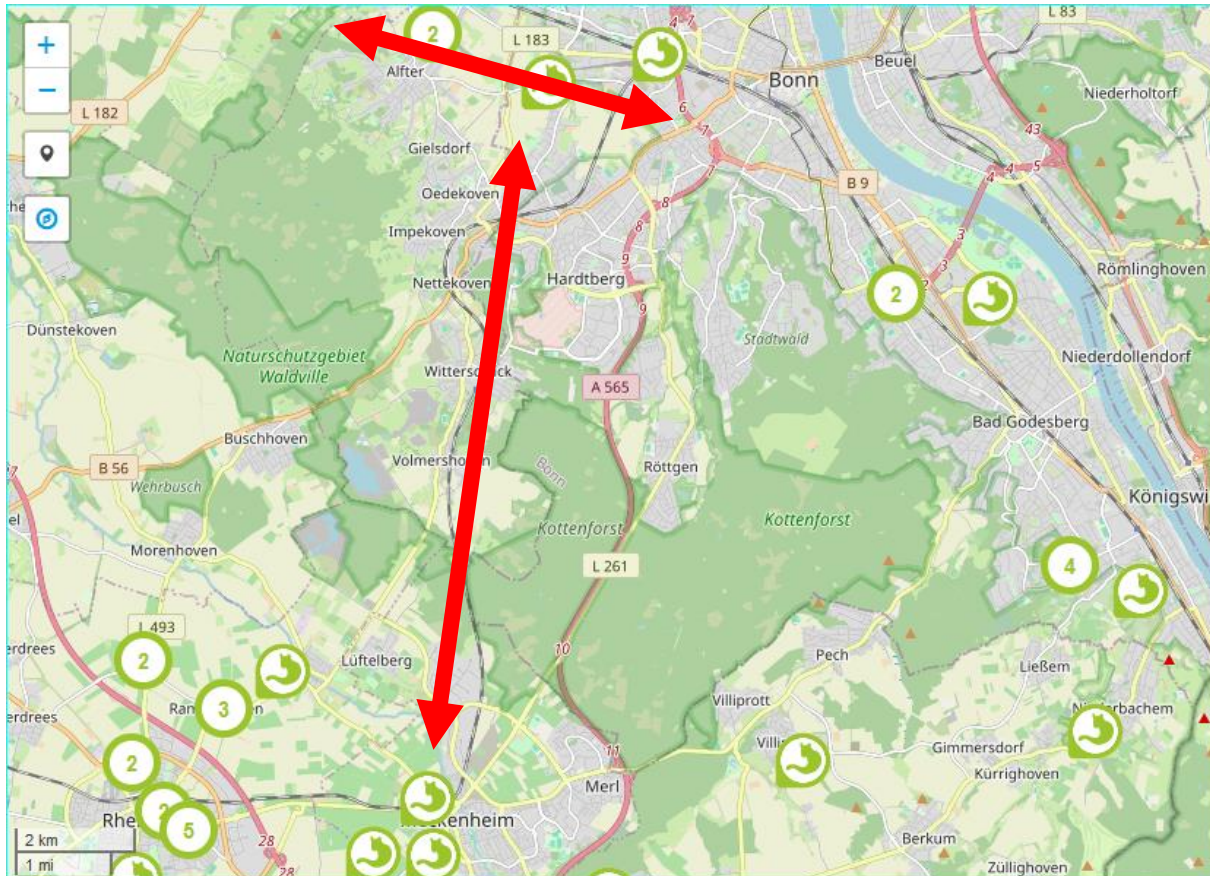
Schließlich lohnt, *offizielle Artenschutzgroßprojekte des BfN* für einzelne Arten wie den Gartenschläfer (BUND-Bundesverband) oder zur Gelbbauchunke (NABU, länderübergreifend) mit zu berücksichtigen.

Außerdem lohnt es, die *Monitoringberichte des LANUV* zu den FFH-LRT und -Arten sowie die Roten Listen für die Region mit als Grundlage einzubeziehen, um über Grad, Auswahl und Umfang der Schutzinstrumente (und Ausnahmen und Freistellungen) abwägen zu können.

Teil B/ C:

Die Anlagenkarte soll nach Entwurfsstand nicht formaler Bestandteil des LPs werden. Es wird vorgeschlagen, sie zum formalen Bestandteil des Plans zu machen, da ihr Vollzugs-wert sonst im Konfliktfall offenbleibt.

Es irritiert, dass die Ausarbeitung des LP-Entwurfs mit der Gemeinde, Landwirtschaftskammer, mit dem Landwirtschaftsverband und dem Landesbetrieb Wald und Holz erfolgte, aber die Biologischen Stationen und die Naturschutzverbände (bzw. die Fachverbände für z.B. Fledermäuse, Insekten, Vegetation) nicht zumindest gleichrangig eingebunden worden sind. Dadurch entstehen erhebliche Lücken in der Raumkenntnis und in der konzeptionellen Entwicklung und Berücksichtigung wesentlicher raumrelevanter Player, die auch als Investoren im Raum aktiv sind und die ihrerseits Schutzmaßnahmen umsetzen. So wurde offenbar die bundesweite Bedeutung auch des Alfterer Gebietes für den Gartenschläfer (Verantwortungsart der Bundesrepublik Deutschland) und den Biotopverbund (z.B. Bahntrasse Vorgebirgsbahn; Bahntrasse Bahnstrecke Bonn-Euskirchen) für diese Art vollständig übersehen und konzeptionell in keiner Weise beachtet.



Das eigentliche Ziel des Landschaftsplanes, nämlich ein Naturschutzinstrument zu sein, darf nicht aus den Augen verloren werden, so anstrengend das für Nutzende auch sein mag. Die politische Verantwortung des Kreises liegt darin, den gesetzlichen Auftrag umzusetzen. Er soll nicht durch möglichst „geschickte Regelungen“ ausgesetzt werden, das käme der Aufgabe, Landschaftspläne aufzustellen, nicht entgegen. Ebenso reicht es nicht, den Zustand nur bereits zu verbessern, wenn gebotene, in Gesetzen festgelegte Vorgaben damit nicht erreicht werden.

Der Niederschlag einseitiger, nutzungsorientierter Ausrichtung der Regelungsinhalte findet sich exemplarisch gleich im ersten Regelungssatz des Entwurfs beim EWZ 1.1.. Wirtschaftliche Kompromisse finden sich dort bereits als eigenständig anzustrebende Ziele, was nicht tragbar ist. Es ist nämlich ein Unterschied, ob Einstreuungen von Nadelholz aus vermeintlich sinnvollen wirtschaftlichen Gründen *erlaubt* sind, oder ob sie bereits selbst zum Ziel des Naturschutzes erklärt, also „angestrebt“ werden. Es wäre nicht fachlich tragfähig anzunehmen, dass eingestreute Nadelbäume bei der Entwicklung von z.B. „Moorwäldern“ naturschutzfachlich *angestrebt* werden oder dort auch nur dienlich seien (Entwicklungsziel 1.1., S. 15). Es ist auch falsch im LP zu behaupten, dass gebietsfremde Gehölze zum Aufbau klimaangepasster Wälder beitragen könnten. Die Aufgabe des Naturschutzes und damit des Landschaftsplanes besteht gerade darin, die *heimischen Ökosysteme* in die Klimaanpassung zu führen und sie im Klimawandel zu stabilisieren (durch z.B. Wasserrückhalt, Naturverjüngung, Förderung genetischer Anpassung durch Naturverjüngung und Naturauswahl, reduziertem Nutzungsdruck, Entnahme von Exoten) und nicht die forstliche Holzproduktion. Die Trennung dieser beiden Aufgaben ist schon vor dem Hintergrund der notwendigen Abwägungsaufgaben im Rahmen der Landschaftsplanung außerordentlich relevant. Ob Exoten oder beigemengte Nadelholzanteile die forstliche Holzproduktion stabilisieren können, mag hier offenbleiben, ein Naturschutzbeitrag stellen sie in keinem Fall dar. Insofern sind die Ge- und Verbote entsprechend an den Naturschutzziele auszurichten und z.B. Aussamungen von Exoten (z.B. Rot-Eiche) in Schutzgebiete durch einen weitreichenden Umgebungsschutz (Pufferzonen) hinein strikt zu vermeiden und reine Naturverjüngungen in allen BSN-Flächen naturschutzfachliches Planungsziel.

Der Regionalplan Köln stellt eine Planungsvorgabe für die Landschaftsplanung des Kreises dar. Die Fachplanung des LANUV mit der Erfassung von gesetzlich geschützten Biotopen und den Flächen für den herausragenden Biotopverbund werden – bereits in einem politisch bestimmten Verfahren im Regionalrat – im Regionalplan zu Flächen mit einer Darstellung „Bereich zum Schutz der Natur“. Ebenso gibt der Landesentwicklungsplan verbindliche Vorgaben vor, wenn er Flächen als Gebiete für den Schutz der Natur ausweist. Die Vorgabe der Raumordnungsgesetze ist es, die als GSN bzw. BSN dargestellten Flächen in Naturschutzgebiete zu überführen und wenigstens daraus das verbindlich geforderte Netz eines kohärenten Biotopverbundsystems aufzubauen, das die Artenvielfalt dauerhaft erhalten soll.

Im Landschaftsplanentwurf Alfter sind, ausweislich des Kartenvergleichs, weite, so durch die Landes- und Regionalplanung bestimmte Flächen trotz der NSG-Empfehlung und entgegen der textlichen Darstellung der Begründung auf Seite 24 ohne einen wirksamen Schutzgebietsvorschlag (NSG) geblieben. Das ist insofern nicht zielführend, als über die Raumordnungsgesetze und das BNatSchG eine wirksame Schutzverpflichtung besteht, die nicht ins bloße Belieben des Kreises gestellt ist. Insbesondere muss ausgeschlossen sein, dass z.B. private Besitzverhältnisse über die Schutzkategorie entscheiden. Denn privater Besitz unterliegt der Sozialbindung des Eigentums bzw. kann durch Entschädigungen für darüberhinausgehende Einschränkungen entschädigt werden.

Die Vorstellung, ausreichend wirksamer Naturschutz sei insgesamt im wesentlichen entschädigungslos umsetzbar, verkennet, wie schwach einerseits mit Blick auf die Naturschutzverträglichkeit die Vorgaben der sogenannten ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft mit Großmaschineneinsatz, massiven Bodenschäden, Pestizidmitteleinsatz und Monokulturen ausgeprägt sind, und wie hoch andererseits der Nachholbedarf für wirksamen Naturschutz inzwischen ist, um das fortschreitende Artensterben zu stoppen.

Es wird daher vorgeschlagen, die im LEP als GSN-0150 und im Regionalplan als BSN SU-4 dargestellten, nahezu deckungsgleichen Flächen wie von der Raumordnung begründet und verbindlich vorgeschlagen als förmliches Naturschutzgebiet auszuweisen. Zugleich wird vorgeschlagen, für eine ordnungsgemäße Abwägung und Diskussion im weiteren Verfahren die Besitzverhältnisse (öffentlich, privater Streubesitz, privater Großgrundbesitz) der betroffenen Flächen im Rahmen der Beratungen darzustellen, um eine objektive Beratung zu ermöglichen.

Begrüßt wird, dass im Entwurf nun (in Abänderung zum Vorentwurf) Teile der Alfterer Obstblütenlandschaft als gLB vorgeschlagen werden. Wir regen indes an, diese Darstel-

lung zu einer großflächigen NSG-Darstellung weiterzuentwickeln und an die angrenzende NSG-Darstellung im LP „Bornheim“ anzuschließen, auch um den inhaltlichen naturschutzfachlichen Bezug sichtbar zu machen. Denn Schutzgüter (bestimmte Arten, Landschaftsbild, Erholung) sind an gewisse Mindestflächengrößen gebunden und benötigen gezielte Instrumente der aktiven Entwicklung und öffentlichen Förderung. Grundlage der Förderung ist in vielen Fällen ein gehobener Schutzstatus und eine gute, abgesicherte Schutzzielperspektive. Die LSG- bzw. die bislang angesetzte kleinräumige gLB-Kulisse reichen eben nicht aus, um öffentliche und private Investitionen in den Naturschutz ausreichend planerisch abzusichern.

Die Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, konzeptionell den Boden für wirksame Schutzkonzepte zu entfalten und Vorgaben für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen aufzubauen. Sie sollen Hilfestellung bei der Findung von Kompensationsflächen und –maßnahmen sein und helfen, Schutzhemmnisse über die Jahre abzubauen, Biotopverbundlücken zu schließen und die notwendigen Mindesthabitatflächen für bedrohte Arten aufzubauen. Sie sollen helfen, den Schutz der Dunkelheit zumindest entlang der Gewässer und für die Naturschutzgebiete wieder wirksam werden zu lassen, indem z.B. Verdunklungskonzepte als Maßnahmeninhalt des LP aufgebaut werden. Besucher*innen- und Verkehrslenkungskonzepte sollen helfen, ausreichend störungsarme Lebensraumflächen auch für andere als Menschen bereit zu halten. Der bestehende Entwurf bleibt weit hinter seinen Möglichkeiten und Notwendigkeiten zurück.

Weiterhin ist es unumgänglich, die Verbots- und Gebotsvorschriften zumindest für die Naturschutzgebietsflächen, die zugleich FFH-Gebiete sind, so anzupassen, dass sie europarechtskonform sind. Demnach sind alle Vorhaben, die auch nur *ein* FFH-Schutzgut erheblich beeinträchtigen können als Plan und Projekt FFH-prüfpflichtig. Dazu gehören auch Waldwirtschaftspläne, Fällmaßnahmen, Jagdkonzepte, Bodenarbeiten, Wegebau u.a.m., also Vorhaben, die weiterhin für die Freistellung / Ausnahme im Entwurf des LP geplante Nutzungen im FFH-Gebiet sind. Diese geplanten Freistellungsregelungen sind nicht rechtskonform, da sie von einem Rechtsvollzug wegführen. Tatsächlich weigert sich die untere Naturschutzbehörde bis heute, trotz geklärter Rechtslage (OVG Bautzen, Beschluss vom 9. 6. 2020- 4 B 126/19, NuR 2020, 471) die notwendigen FFH-Prüfungen der betroffenen Pläne, Projekte und Maßnahmen durchzusetzen.

Zusätzlich erinnern wir noch einmal an das nötige Bestimmtheitsgebot des § 23 (1) LNatSchG, das aktuell von zahlreichen Regelungen des LP-Entwurfes nicht erfüllt wird, beispielhaft sind die Regelungen Nr. 44 bis 47 (NSG) dabei zu nennen.

Die Liste der Freistellungen (Unberührtheiten) und Ausnahmen ist insgesamt derart umfassend, dass die Frage zu beantworten wäre, wie die Schutzziele des Schutzzweckes überhaupt erzielt werden können. Denn ohne den absehbaren und glaubwürdig begründbaren Schutzerfolg verlieren die Einschränkungen der wenigen Verbote und Gebote ihre Berechtigung und Durchsetzungsrechtfertigung. Es ist insbesondere erklärungsbedürftig, warum eine gewisse Einschränkung der Landschaftsnutzung für die normale Bevölkerung erforderlich ist, aber gleichzeitig großangelegte flächenhafte Zerstörungen von Biotopen, Baumalter, Biotopstruktur, Bodenqualität, Ruhe, heimischen Paarhuferbeständen usw. durch die Grundeigentümer*innen bzw. Pächter*innen offenbar nach Auffassung der Naturschutzbehörde ohne jede naturschutzfachliche Folge bleiben sollen. Das Verlassen der Wege ist verboten, den Wald in Grund und Boden zu fahren, ist aber gleichzeitig anderen erlaubt. Die ungesteuerte Entnahme ganzer Paarhuferpopulationen aus wirtschaftlichen Gründen der Kostenminderung bei der Holzproduktion soll zugelassen sein, auf welcher Basis aber Mistkäfer im Wald Nahrung finden und als Nahrung z.B. für das Große Mausohr zur Verfügung stehen sollen oder wer als Samenträger Arten aktiv durch Kot verteilt, bleibt völlig offen. Hier herrscht eine auffallende und unausgeglichene Erkenntnisdiskrepanz bei der Planungsträgerin, die der weitreichenden Klärung und naturschutzfachlichen Ausrichtung dringend bedarf. Die Antworten lassen sich dabei nicht allein aus der Perspektive des Eigentumsrechts und der Nutzungsperspektive auflösen, sondern muss auch – mindestens gleichrangig – aus der Perspektive des Schutzgutes überzeugen können. Aktuell bleibt das Schutzgut vielfach schlicht auf der Strecke.

Im bestehenden Konzept des Entwurfes ist u.a. auffallend, dass die Freistellungen und Ausnahmen textlich vor der Liste der einzelnen Schutzgebiete gefasst formuliert werden und somit universell gelten, also eine Schutzgebiets- und schutzgutsbezogene einzelne Abwägung offenbar weder angestrebt wurde noch erfolgt ist. So wäre das Befahren jenseits der Forste bzw. Biotope etwa im Moor- und Auenwald gänzlich anders (und deutlich dramatischer) zu bewerten als in einem trockenen Kiefernwald.

Weiterhin ist für die rechtliche Bewertung bedeutsam, dass zwar Hinweise für Ausnahmeentscheidungen durch die Kreisverwaltung formuliert werden, jedoch keinerlei Maßstäbe der Mindestzustände der betroffenen Schutzgüter als Basis einer Ausnahmeentscheidung. Es ist schließlich ein entscheidender Unterschied, ob eine Ausnahme für eine Feier zum Zeitpunkt z.B. einer optimalen Entwicklung des Schutzgutes, z.B. des Steinkauzes, ge-

währt wird oder nach einem harten Winter, wenn nur noch Fragmentbestände der Art im Gebiet vorkommen.

Die gebotenen Orientierungsrahmen für die Grenzen einer Ausnahmeentscheidung aus Sicht der Schutzgüter fehlt im Landschaftsplan allerdings vollständig. Daher kann die angelegte Ausnahmeübermacht und hohe Entscheidungsverantwortung der Kreisverwaltung nur fehlgehen, denn der notwendige Erfassungs- und Überblicksaufwand für eine schutzgutbezogene sachgerechte Ausnahmeentscheidung ist der Behörde auf der Basis des LP-Entwurfs praktisch unmöglich. Sie müsste bei jeder Ausnahmeentscheidung quasi die Gesamterfassung der Schutzgüter gewährleisten, um ausreichend fachgerecht abgewogen entscheiden zu können. Das ist faktisch jedoch ausgeschlossen. Der Ausnahmeverbehalt seitens der uNB ist insofern erkennbar nicht qualifiziert vollziehbar.

Es ist daher wichtig seitens der Naturschutzbehörde zu realisieren, dass mit der Aufstellung eines Landschaftsplanes und der gebotenen Überarbeitung alle zehn Jahre gerade ein fester und verlässlicher Entwicklungsrahmen abgestimmt werden soll und muss, der einen geordnete und planungssichere Naturschutzvollzug aufbaut und ermöglicht. Der Landschaftsplan ist gerade *kein bewusst plastisches Instrument*, der allen spontanen politischen Planungswünschen und Ideen nachgibt und ihnen über die Ausnahme Raum verschaffen soll. Das ist schon mit dem Instrument und Wesens des „Plans“ als solchem unvereinbar. Daher wurde für besondere Fälle des unerwarteten Interventionserfordernisses während der Planlaufzeit das Instrument der Befreiung entwickelt, um im tatsächlichen Ausnahmefall und dann mit gebotener Vorsicht und breiter Beteiligung handlungsfähig zu bleiben. Das Konzept des Ausnahmeübermaßes bis hin zur Ausnahmewillkür dagegen ist mit dem Instrument der Landschaftsplanung als solchem abschließend nicht vereinbar. Es steht auch im Widerspruch zu z.B. § 23 (2) BNatSchG.

Die Verbotsregelung für NSG Nr. 30 wird durch die Erläuterung entwertet. Die dadurch bezweckte Freistellung aller Tiertötungen- und Störungen durch die Land- und Forstwirtschaft oder auch durch jegliche Jagd geht am Ziel vorbei. Eine Pflicht zum Vermeidungsgebot muss bewahrt bleiben, schon aus rechtlichen Gründen. Selbstverständlich dürfen im Schutzgebiete Tiere nicht grundlos getötet oder gestört werden, wenn es sich bei der Nutzung vermeiden lässt und sind nicht alle Nutzungen ein vernünftiger Grund, wenn sie unverhältnismäßig sind. Entsprechende Vorsichtsmaßnahmen sind Pflicht (geeignete Gerätewahl, passende Tageszeit usw.).

Die Erläuterung zu Nr. 33, dass der wirtschaftliche Wert zu einer Herauslösung als Uraltbaum führt, ist absurd. Eine solche Regelung ist nicht sinnvoll, da dadurch der Schutzas-

pekt automatisch hinter der Nutzung zurücktritt. Naturschutz nur mit unwirtschaftlichen Resten ist nicht erfolgreich, vielmehr gilt es, die ohnehin wenigen Bäume älter 120 Jahre umfassend zu sichern.

Die Regelungen zum Verschlechterungsverbot (Nr. 37 ff.) sind naturschutzfachlich ungeeignet, die biologische Vielfalt des Schutzgebietes zu schützen. Sie dienen der Bestandswahrung der Forstwirtschaft. Es werden im LP Entwurf erneut fachwidrig forstliche Nutzungsvorstellungen vor naturwissenschaftliche Erkenntnisse gestellt, die ihrerseits die eigendynamische Entwicklung als Basis des Erhalts der FFH-LRT deutlich favorisieren.

Die naturschutzfachliche Tragfähigkeit des LP-Entwurfs ist spätestens an dieser Stelle nicht mehr gegeben. Schutzgegenstand muss die lokale Genetik der Bestände als Reserve für die Klimafolgenanpassung sein.

Nr. 42: Einschlag: Die Fristen orientieren sich in keiner Weise an den für das Schutzgebiet / den Schutzgütern erforderlichen Schutzbedürfnissen. Missachtet werden Brut- Setz- und Revierbildungsphasen, angepasst an die Veränderungen im Zuge des Klimawandels.

Die Unberührtheit der Verkehrssicherung übersieht, dass auch andere Gefahrenabwehren möglich sind, z.B. die Sperrung eines Weges. Insofern kann – spätestens im FFH-Gebiet - eine erhöhte Prüfanforderung an die Beseitigung des Schutzgutes gegeben sein. Auch sind die Schutzgüter im Falle einer Niederlegung (in der Regel handelt es sich um Bäume) als Schutzgut zu belassen. Die wirtschaftliche (Folge-)Nutzung gehört nicht zur Verkehrssicherung. Auch sind eigentlich zwingend Hochstubben der Bäume zu belassen bzw. nur Kronenschnitte vorzunehmen, da FFH-rechtlich das jeweils *mildeste* Mittel zur Abwehr umzusetzen ist.

Die aktuelle Regelung im LP-Entwurf kann daher leicht in einen Rechtskonflikt hineinführen und sollte anders gefasst werden.

Die Unberührtheit NSG Nr. 1 kann im FFH-Gebiet gegen das Entwicklungsgebot verstoßen. Es sollte klargestellt sein, dass Unterhaltung nur tatsächliche Unterhaltungsmaßnahmen, aber keine Grundinstandsetzung einschließt.

Nr. 6c schließt z.B. die Beseitigung besonders geschützter Arten wie der Herbstzeitlose ein. Die Regelung ist erkennbar zu unbestimmt.

Nr. 6d fehlt der Bezug des Elektrozaunes zur Weidefunktion. Die Regelung ist erkennbar zu unbestimmt.

Nr. 6f ist ebenfalls viel zu unbestimmt. Es fehlt jegliche Belastungsangabe.

Nr. 7b steht im Widerspruch zu Schutzgütern wie der Wildkatze. Eine generelle Freistellung im NSG ist nicht vertretbar.

Nr. 7c steht im Widerspruch zum Störungsverbot. Die Regelung ist zu unbestimmt. Die Schutzhütten dürfen nur an geeigneten Orten (Parkplätzen o.ä.) aufgestellt werden oder nur für wenige Tage. Die Standorte könnten auch bereits abgestimmt werden. Die Erforderlichkeit wird grundsätzlich in Frage gestellt und wird auch im LP an keiner Stelle belegt oder nur erwähnt.

Nr. 7e: Die Regelung übersieht, dass in den Schutzgebieten (insb. im FFH-Gebiet) das gesamte Gebiet den Schutzziele dienen soll. Der Bodenschutz ist daher überall herzustellen und das Maß der 40 m (Rückegassenabstand) überall festzulegen. Für Moorwälder und Brüche / Auen ist das Befahren oder Schaffen von Rückegassen ganz auszuschließen. Dort ruht die Forstwirtschaft sinnvollerweise. Das Befahren stellt ohnehin eine hohe Belastung dar, so dass die forstliche Nutzung in den FFH-Gebieten in Frage gestellt wird, schon aus Klimaschutzgründen. Holz wächst an Holz, daher sind Holzentnahmen in der Regel nicht klimaschutzförderlich.

Nr. 7f ist nicht erforderlich. Arbeitsschutz kann stets auch durch Meiden eines Bereiches erreicht werden. Es fehlen konkrete Hinweise dazu, welche Schutzvorschriften hier eigentlich einschlägig wären.

Nr. 7g: Die Regelung ist naturschutzabträglich. Es gibt keine forstrechtlich tragfähige und nachweisbare Trennung von Kahlschlägen und Kalamitätsschlägen. Deshalb ist es notwendig, das Kahlschlagverbot insgesamt durchzusetzen. Die verheerenden Fehler mit Großkahlschlägen in den letzten Jahren mit massiven Natur- und Klimaschuttschäden dürfen sich nicht wiederholen. Im Extremfall: Befreiungsantrag!

Nr. 7h: Die Aufforstung mit Rot-Eiche ist inakzeptabel, da die Art von den Standorten über insbesondere Eichelhäher in die anderen Flächen eingetragen wird. Wenn die Regelung bleiben sollte, wäre eine dauerhafte Pflicht zur Kostenübernahme durch die Verursachenden Forsteigentümer*innen für die Beseitigung invasiver Eichenaufwüchse damit zwingend ebenfalls zu verbinden.

Nr. 10b: Das bisherige Maß wäre mindestens zu fassen und zu fixieren.

Nr. 11: Das Betretungsrecht sollte an ein Erfordernis gebunden bleiben, so wie es der Kreis auch bei den Flächen verlangt, die den Naturschutzverbänden gehören. Ein Waldgrundstücksbesitz im FFH-Gebiet rechtfertigt eben nicht zum Familienpicknick in der Brutzeit jenseits der Wege.

Nr. 12: Das Gesamtmaß ist abzustimmen, weshalb das Genehmigungsverfahren mit Beiratsbeteiligung weiter erhalten bleiben sollte.

Nr. 14 und 15: Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier eine Beteiligung von Beirat oder Verbänden nicht angestrebt wird.

Nr. 17: Ist erneut zu unbestimmt.

Nr. 19: Das Landen mit einem Frei- oder Fesselballons muss verboten bleiben. Im Falle einer Notlandung ist der Verstoß des Ordnungsrechts, sofern nicht vom Luftfahrtrecht überlagert, sicherlich das kleinste Problem.

Nr. 20: Die Beschränkung ist notwendig: Solange deren Genehmigung anhält.

Ausnahmen: Die Ausnahmen, die auch das FFH-Gebiete und seine Umgebung bzw. umgebende Funktionsbezüge betreffen, enthalten regelmäßig Maßnahmen, die der FFH-Prüfpflicht und damit dem Beteiligungsrecht der Naturschutzverbände unterliegen (z.B. 30, Forstwegeneubau, 16, Straßenausbau, 18, Be- und Entwässerung, 24: Anlage und Beseitigung von Gewässern, 31 Holzernte in FFH-LRT). Die Nummern 44 bis 47 sind erkennbar zu unbestimmt und führen in eine Alleinzuständigkeit der unteren Naturschutzbehörde, die sich zugleich gegen naturschutzfachliche Beratung abschottet. Die gesetzlich verbrieften Beteiligungspflichten von Beirat und Verbänden gingen verloren. Das führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Es wird dringend davon abgeraten, diese weitgehenden und unbestimmten Ausnahmen in dieser Form aufrecht erhalten zu wollen.

Im Orientierungsrahmen für Ausnahmeentscheidungen allein durch die uNB fehlt der tatsächlich relevante Prüfgegenstand: Nämlich das jeweilige Maß der schon eingetretenen Belastung, der (schlechte) Zustand der FFH-LRT, die (geringe) Zahl der Individuen der Zielarten (Brutpaare usw.). Die Ausnahmenprüfung kann folgelogisch nicht nach dem beschriebenen Ausnahmetatbestand (Wegebau, Haus usw.) beschieden werden, sondern muss maßgeblich vom naturschutzfachlichen Zustand der Schutzgüter selbst beeinflusst werden, zu deren Basis (Mindestqualitäten und -quantitäten, die erhalten bleiben müssen) *keinerlei* Hinweise im LP-Entwurf angegeben oder vorbereitet werden. Diese Ausnahmeregelungen im LP-Entwurf müssen insofern aufgegeben werden und sind rechtlich so eindeutig nicht umsetzbar! Sie wären rein logisch denkbar, *ausschließlich nur dann*, wenn die Kreisverwaltung über eine dezidierte Raumbbeobachtung mit ständiger Kenntnis der Bestands- und Flächenzahlen der Schutzgüter und zugleich festen Schwellenwerten (ähnlich wie im FFH-Prüfschema mit *absoluten* Bagatellgrenzen) verfügte. Beides ist aber eindeutig nicht der Fall.

Wegen der grundsätzlichen Mängel der Ausnahme und Freistellungslisten, die selbstverständlich auch die für die Landschaftsschutzgebiete und gLB erfassen und betreffen, bleibt eine weitere detaillierte sprachliche Auseinandersetzung mit den Einzelregelungen an die-

ser Stelle zur LSG-Liste und gLB-Liste aus, womit aber keine Anerkennung als ausreichend bestimmt oder zielführend verbunden ist.

Besonders negativ wirken selbstverständlich die geplanten Ausnahmeoptionen für 1 bis 9, 21, die quasi das Bauverbot im LSG mehr oder weniger vollständig unterlaufen.

Die Übernahme von Ausnahmegenehmigungen durch den Landesbetrieb Wald und Holz steht im Widerspruch zur notwendigen Kontrollfunktion. Der Landesbetrieb Wald und Holz ist – auch bei der Einvernehmensregelung mit der uNB – nicht im Stande, sich hier ausreichend selbst zu kontrollieren. Ihm fehlt außerdem die fachliche Kompetenz zur Einschätzung naturschutzfachlicher und naturschutzrechtlicher Wirkungen von Maßnahmen.

Da alle Bescheide mit Umweltbezug durch EU-Recht von den Naturschutzverbänden beklagt werden können, ist es auch mit Blick auf eine vermeintliche Beschleunigung oder Erleichterung der Verwaltungsarbeit kein Gewinn, die Verbände über extreme Ausnahmetatbestandslisten aus Beteiligungen und Abstimmungen zunächst herauszuhalten. Vielmehr entsteht ein zusätzlicher hoher Verwaltungsaufwand, die dann erforderlichen regelmäßigen UIG-Anfragen zu bearbeiten und Konflikte nachlaufend auf dem Rechtsweg oder dem behördlichen Weg der Aufsicht zu klären und hohe Entschädigungszahlungen der betroffenen Bescheidnehmer*innen bei rechtswidrigen Ausnahmen zu riskieren.

Die Naturschutzbehörde sollte sich zudem vergegenwärtigen, dass sie angesichts des maßlosen Ausnahmekatalogs mit hoher Bindungswirkung kaum noch selbst über Steuerungsoptionen verfügt, die landschaftliche Entwicklung wirksam zu steuern. Sie gibt damit ihre Gestaltungsfunktion weitgehend auf und ab. Antragssteller*innen entscheiden dann über unzählige Einzelfälle über die Entwicklung der Landschaft, nicht die Landschaftsplänen. Die Absicht des Gesetzgebers ist es aber im Gegenteil, gerade eine gesteuerte und geordnete Raumordnung zu gewährleisten.

EWZ 1.1.: Die naturnahe Waldbewirtschaftung ist kein generelles naturschutzfachliches Entwicklungsziel, sondern die Bedingung, falls forstliche Nutzung entgegen dem Entwicklungsziel der natürlichen Waldentwicklung zugelassen werden soll (S. 17).

Die Entwicklung nach heutigem Stand der Forstwissenschaft ohne Berücksichtigung der forstökologischen Erkenntnisse und der Waldökologie vermeintlich standortangepasster, vermeintlich klimaangepasster Laub- und Mischwälder entsprechend eines forstlichen Holzproduktionskonzeptes des Landes NRW ist kein naturschutzfachliches Entwicklungs-

ziel für einen LP. Es sind naturwissenschaftliche, naturschutzfachliche Standards zu Grunde zu legen.

Es wird angeregt, den Entwurf des LP insgesamt zurückzunehmen und einen mit den Ziel der Raumordnung und der Naturschutznormen harmonisierenden Plan neu aufzustellen. Da die Ausgestaltung der Ausnahmen und Freistellungen des LP-Entwurfes exemplarisch ist und für alle Landschaftspläne im Kreisgebiet gerade so parallel vorbereitet wird, wird angeregt, eine grundsätzliche, qualifizierte juristische Klärung in Form von Fachgutachten unter Beteiligung der Bezirksregierung Köln bzw. des Landesumweltministeriums in die Wege zu leiten.

Die Stellungnahme des NABU RSK wird als Bestandteil der BUND NRW Stellungnahme übernommen.

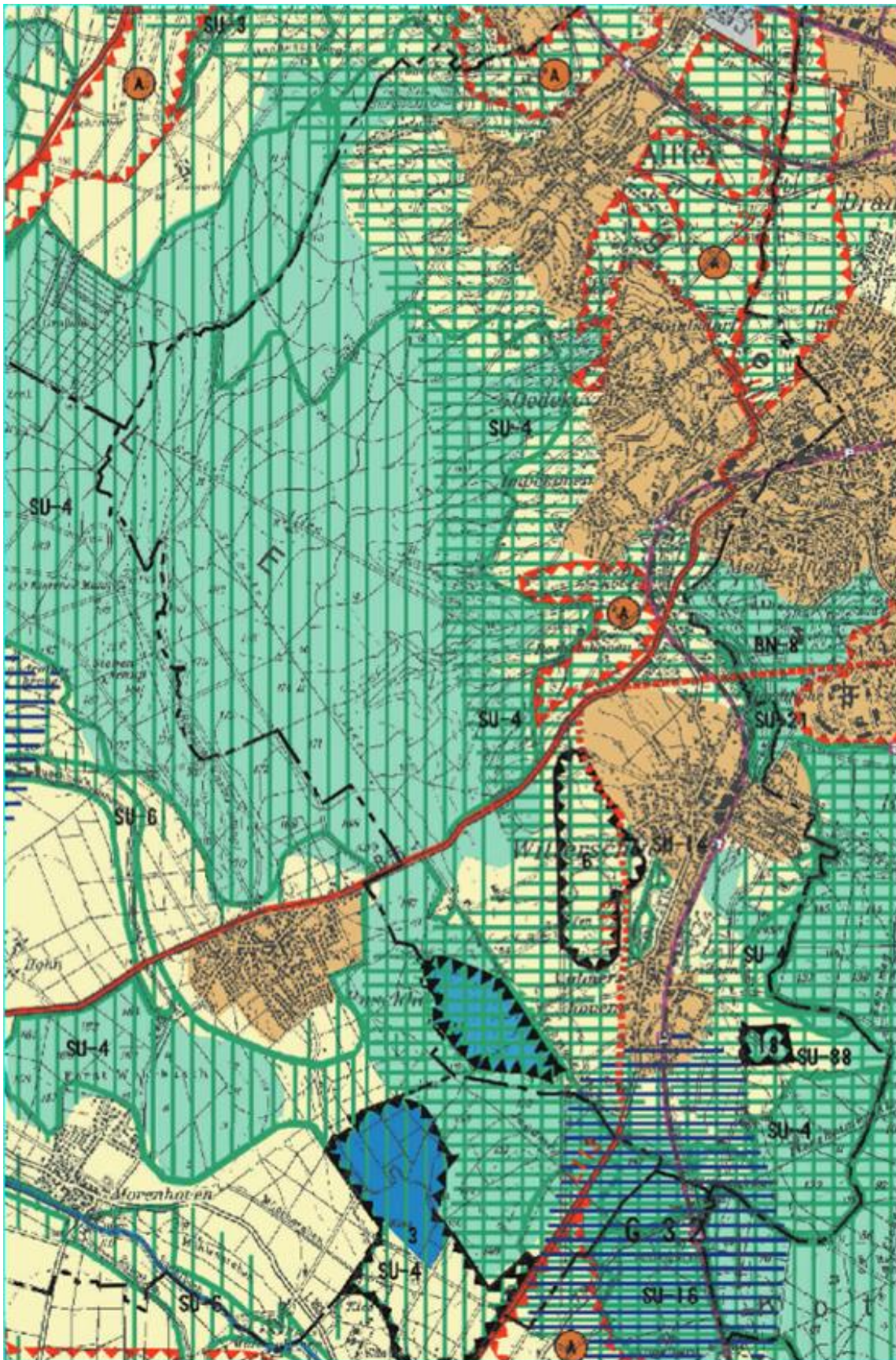
Mit freundlichen Grüßen:



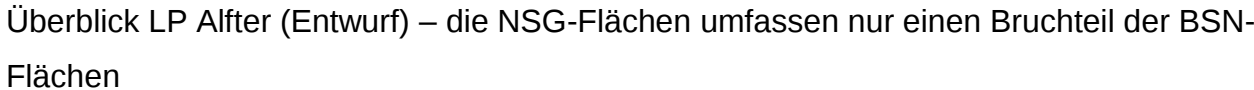
(Dipl.-Ing Achim Baumgartner, AK NW)

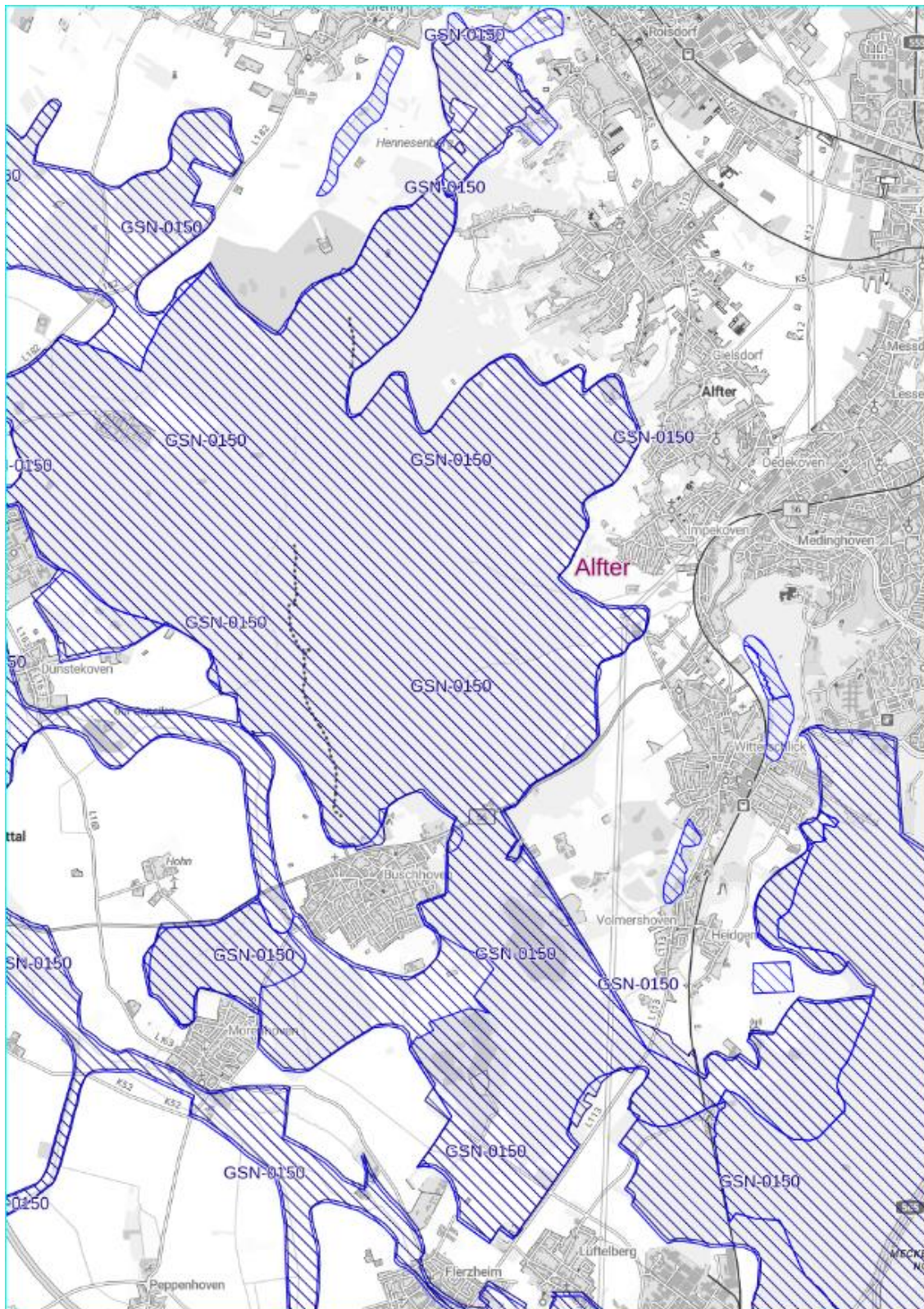
Sechs Kartenanlagen

Stellungnahme NABU Bonn vom 21.12.2023 (gesonderte Datei)



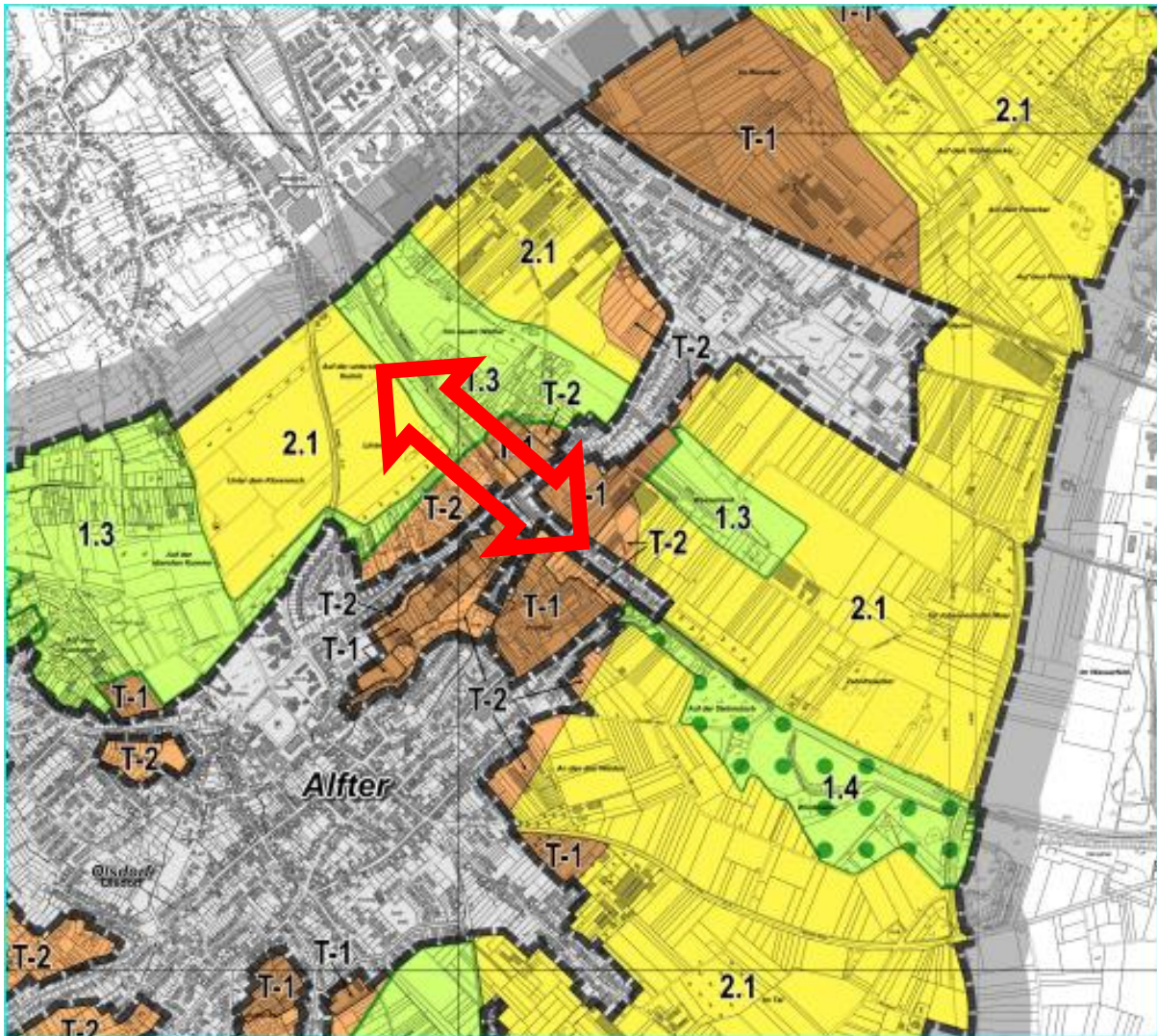
Auszug Regionalplan mit Darstellung BSN





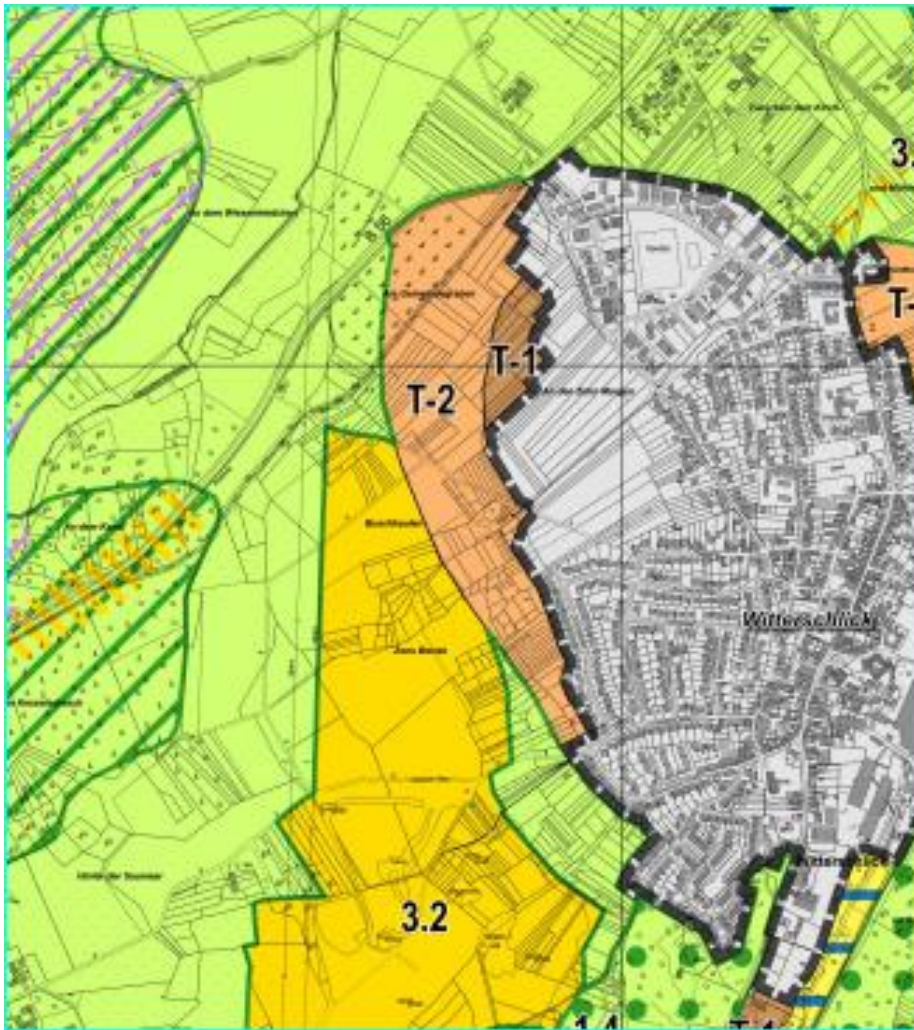
Auszug Tim-Online / Linfos: GSN- (dunkelblau) und BSN-Flächen (hellblau),
meist deckungsgleich

BUND NRW / Rhein-Sieg – Stellungnahme LP 3 – Seite 21 -



Auszug LP-Alfter, Entwurf:

Die Wiederherstellung des Längsverbundes für Amphibien und Reptilien wäre hier von entscheidender Bedeutung.



Auszug LP-Alfter, Entwurf:

Die geplante Bebauung (T-1 und T-2) belastet hier Freiraum, Naherholung, Artenschutz- und FFH-Aspekte so gravierend, dass diese auch im Rahmen der Landschaftsplanung in Frage gestellt werden sollte.

Rechtsgutachten

Integration des Schutzregimes der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (EU-Richtlinie 93/43/EWG) in nordrhein-westfälische Landschaftspläne (§ 7 LNatSchG NRW)

Rechtliche Anforderungen und Schlussfolgerungen für die Praxis

erstellt von

PNT Partner Rechtsanwälten PartG mbB

Erarbeitung: **Rechtsanwältin Dr. Layla Mihatsch,**

Begleitung: Rechtsanwalt Dirk Teßmer

im Auftrag des

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland

Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Merowinger Str. 88, 40225 Düsseldorf

Frankfurt am Main, 14.03.2025

A. Problemstellung

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie prägt bereits seit vielen Jahrzehnten das deutsche nationale Recht und gibt vor, dass die Mitgliedstaaten besondere Schutzgebiete, sog. FFH-Gebiete, ausweisen. Dies geschieht in Deutschland durch Erklärung der FFH-Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft (§§ 32 Abs. 2, 20 Abs. 2 BNatSchG). Die Schutzgebiete sind vor Beeinträchtigungen zu schützen (§ 33 Abs. 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 2 FFH-RL) und die im Schutzgebiet als Erhaltungsziel festgelegten Arten und Lebensraumtypen in einen günstigen Erhaltungszustand zu versetzen bzw. in einem solchen zu erhalten (§ 33 Abs. 3 BNatSchG, Art. 2 Abs. 2, Art. 6 FFH-RL). Jedes Projekt, dass das Gebiet in seinen gebietsspezifischen Erhaltungszielen beeinträchtigen kann, ist auf seine Verträglichkeit hin zu überprüfen (§ 34 Abs. 1, Abs. 2 BNatSchG; Art. 6 Abs. 3 FFH-RL).

Die nationale Umsetzung der Richtlinie sieht dabei vor, dass sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit eines Projekts mit dem FFH-Gebietsschutz aus dem Schutzzweck der Ausweisung und den dazu erlassenen Vorschriften ergeben, wenn hierbei die jeweiligen Erhaltungsziele bereits berücksichtigt wurden, § 34 Abs. 1 S. 2 BNatSchG. Die vom Gesetzgeber formulierte Zielvorstellung ist es, dass die Schutzgebietsausweisungen einen rechtlich belastbaren Maßstab für die Zulässigkeit von Projekten bilden können. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die Anforderungen des FFH-Rechts ausreichend in die Schutzgebietsausweisungen integriert werden. In der Praxis kann die unvollständige Integration sonst zu Konflikten führen, indem Schutzgebietsausweisungen offene Fragen unbeantwortet lassen und mit ihren Ge- und Verboten im Widerspruch zum FFH-Recht stehen. Da das FFH-Recht als Unionsrecht gegenüber den Schutzgebietsausweisungen als Verordnungen oder Satzungen höherrangig ist, müssen Zulassungsbehörden dieses dann im Zweifel neben den Ausweisungen anwenden, was einen erhöhten Aufwand verlangt und Vollzugsdefizite begünstigen kann.

In Nordrhein-Westfalen besteht die Besonderheit, dass die Schutzgebiete auch mittels der örtlichen Landschaftsplanung festgesetzt werden können (§ 7 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 LNatSchG NRW). Die Landschaftsplanung stellt eine Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar, die auf örtlicher Ebene gem. § 11 BNatSchG bzw. § 7 Abs. 1 LNatSchG NRW durch die Landschaftspläne konkretisiert wird. Die Landschaftspläne entfalten als Satzungen in Nordrhein-Westfalen außenwirksame Rechtsverbindlichkeit (§ 7 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 LNatSchG NRW). Nur wenn eine Ausweisung per Landschaftsplan nicht erfolgt, kann die Bezirksregierung den Schutzstatus mittels Verordnung festlegen, § 43 Abs. 1 LNatSchG NRW.

Aus Anlass anstehender Neuaufstellungen von Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen sollen mögliche Rechtskonflikte der Schutzgebietsausweisungen mit dem FFH-Recht aufgezeigt werden, um darzulegen, wie eine angemessene Bewältigung Vollzugsdefiziten entgegenwirken kann. Durch die in Nordrhein-Westfalen gewählte

Sonderform der Schutzgebietsausweisung ergeben sich weitere Herausforderungen, aber auch Chancen, durch planerische Instrumente den rechtmäßigen Vollzug zu vereinfachen. Soweit sich die so formulierten Regelungshinweise nicht im Speziellen auf die Charakteristika der Landschaftsplanung beziehen, sind sie zudem auf die Schutzgebietsverordnungen der Bezirksregierungen übertragbar.

B. Unberührtheitsklausel

Die Regelungen in Landschaftsplänen stehen in einem Spannungsverhältnis zum FFH-Recht, wenn sie durch sogenannte „Unberührtheitsklauseln“ parallel zu den Regelungen der Satzung auf die unmittelbare Geltung der unionsrechtlichen Vorgaben des FFH-Rechts verweisen. Gemeint sind Textbausteine, die angeben, dass das Natura 2000-Gebietsschutzrecht ausdrücklich „unberührt“ bleibt, während die Landschaftspläne Schutzgüter und Ausnahmen definieren.

Bsp: LP II Düren, Entwicklungsziel 5, Erläuterungen: „Die gesetzlich vorgeschriebenen Prüf- und Genehmigungsverfahren bleiben grundsätzlich unberührt („Eingriffsregelung“ gem. §§ 13 - 19 BNatSchG bzw. 30 – 33 LNatSchG; „FFH-Verträglichkeit“ gem. § 34 BNatSchG in Verbindung mit § 53 LNatSchG; „Biotopschutz“ gem. § 30 BNatSchG bzw. § 42 LNatSchG; „Befreiungsregelung“ gem. § 67 BNatSchG bzw. § 75 LNatSchG sowie sonstige Rechtsvorschriften)“.

Es ist zu untersuchen, ob über eine solche Klausel die Beachtung weitergehender Anforderungen des Natura 2000-Rechtsregimes hinreichend gewährleistet wird. Zu besorgen ist, ob bereits eine schlichte „Unberührtheitsklausel“ hinreichend sicherstellt, dass für beeinträchtigenden Handlungen das Vermeidungsgebot nach Art. 6 Abs. 2 FFL-RL bzw. § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG beachtet wird und die Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG eingehalten werden. Inwiefern das FFH-Regime bei der Ausweisung der Schutzgebiete und der Festsetzung von Erhaltungsmaßnahmen in den Landschaftsplan zu integrieren ist, wird zudem weiterführend unter den Punkten C. und D. behandelt.

Das Vermeidungsgebot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bzw. das Verschlechterungsverbot nach § 33 Abs. 1 BNatSchG verbieten alle Handlungen, die zu einer Beeinträchtigung der Erhaltungsziele in einem FFH-Gebiet führen können.¹ Derartige Eingriffe können nur über eine Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 BNatSchG) zugelassen werden.² Daher bestimmt § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG, dass durch geeignete Ge- und Verbote sicherzustellen ist, dass den Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL entsprochen wird. Die gebietsbezogenen Regelungen gehen dann

¹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 33 Rn. 8.

² EuGH, Urt. v. 14.01.2016, C-399/14, Rn. 56-62.

als speziellere Regelungen dem allgemeinen Verschlechterungsverbot vor, sofern sie nicht hinter dem Schutzniveau des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bzw. § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG zurückbleiben.

§ 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG verlangt durch die Maßgabe, dass Ge- und Verbote in den Schutzgebietsausweisung zu erlassen sind, mithin rechtsverbindliche Vorgaben an Dritte. Das Einfordern bestimmter Handlungen oder Unterlassungen bedarf im Fall von Grundrechtseingriffen bereits aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes einer gesetzlichen Grundlage.³ Auch der EuGH verlangt regelmäßig bei Anordnungen gegenüber Dritten im Zusammenhang mit dem FFH-Recht rechtsverbindliche und bestimmte Vorgaben durch die Mitgliedstaaten. So äußerte er bezüglich der Erhaltungsmaßnahmen als auch bezüglich der Ausweisung besonderer Schutzgebiete, dass die entsprechenden Festsetzungen rechtliche Verbindlichkeit aufweisen müssten.⁴ Die Entscheidungen verdeutlichen, dass der Gerichtshof eine unbestreitbare Verbindlichkeit gegenüber Dritten für erforderlich hält, sobald Rechte und Pflichten Einzelner begründet werden und eine besondere Rechtssicherheit zur Absicherung der Richtlinienziele gewährleistet sein muss.

Die „Unberührtheitsklausel“ legt keine eigenständigen, für Dritte verbindlichen Rechte und Pflichten i. S. d. § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG fest. Sie verweist lediglich auf die gesetzlichen Regelungen zum Gebietsschutz. Bereits der Standort der Klausel schließt regelmäßig eine außenrechtswirksame Verpflichtung durch den Hinweis selbst aus.

Der Landschaftsplan wird zwar insgesamt als Satzung erlassen, § 7 Abs. 3 S. 1 Hs. 3 LNatSchG NRW. Als Satzung hat er grundsätzlich Außenwirkung und bindet auch Dritte. Keinen Teil der Satzung bilden jedoch die Anhänge gem. § 7 DVO-LNatSchG NRW. Dort enthaltene Hinweise zu den FFH-Gebieten sind daher rein informativer Natur. Die im Landschaftsplan vorangestellten Entwicklungsziele nach §§ 7 Abs. 5, 10 LNatSchG NRW sind zudem nur behördenverbindlich. Sie sind gemäß § 22 Abs. 1 LNatSchG NRW bei allen behördlichen Maßnahmen nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Die Erläuterungen zu den Festsetzungen des Landschaftsplans dienen als Interpretationshilfe der Regelungen. Gemäß § 6 Abs. 6 DVO-LNatSchG NRW enthalten sie ergänzende Ausführungen und Hinweise zu den einzelnen Darstellungen und Festsetzungen des Landschaftsplans. Sie können daher die Auslegung der Festsetzungen prägen und so mittelbar die Rechte und Pflichten im Schutzgebiet formen. „Unberührtheitsklauseln“ im erläuternden Teil des Landschaftsplans geben daher regelmäßig Aufschluss über die Reichweite der geregelten Verbote und Ausnahmen und sind als Hinweis zu verstehen.

³ Vgl. Fischer-Hüftle, NuR 2020, 84, 88.

⁴ EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 134; Urt. v. 27.2.2003, C-415/01, Rn. 22.

Der Landschaftsplan kann aber durch auf die gebietsspezifischen Erhaltungsziele des FFH-Gebiets abgestimmte Ge- und Verbote Verschlechterungen und Störungen verhindern und auf diese Weise den Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und §§ 33 Abs. 1 S. 1, 32 Abs. 3 S. 3 entsprechen. **Ein bloßer Verweis auf § 33 Abs. 1 BNatSchG genügt nicht, wenn nicht mit hinreichender Gewissheit ausgeschlossen werden kann, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzguts ausgeschlossen ist.**⁵ Vielmehr erfordert das unionsrechtliche Schutzregime eine substanzielle Prüfung der tatsächlichen Auswirkungen einer Maßnahme auf die Erhaltungsziele eines Schutzgebiets, um dem präventiven Charakter des Verschlechterungsverbots Rechnung zu tragen.⁶

Die gebietsspezifischen Ge- und Verbote müssen als verbindliche Festsetzung im Landschaftsplan erfolgen. Die allgemeine Bestimmung des § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, die alle Veränderungen und Störungen verbietet, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes führen können, muss durch spezifische Regelungen ergänzt werden. Anders ist auch kaum ein wirksamer Schutz möglich, da der allgemeine § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG nicht auf die Erhaltungsziele in den Gebieten bezogen ist.⁷

Es ist zu vermeiden, dass durch ein „Nebeneinander“ von FFH-Recht und den Bestimmungen des Landschaftsplans, der hiervon unabhängige Ge- und Verbote regelt, der Vollzug erschwert wird. Der Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts gebietet einen vollständigen und wirksamen Vollzug des Sekundärrechts (Art. 4 Abs. 3 EUV). Die Regelungen der FFH-Richtlinie formen diesen allgemeinen Grundsatz weiter, indem alle geeigneten Maßnahmen verlangt werden, um Verschlechterungen und Störungen zu vermeiden. Art 6 Abs. 2 FFH-RL normiert eine an die Mitgliedstaaten gerichtete, spezifische Pflicht.⁸ Die jüngste Verurteilung Deutschlands im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens C-47/23 verdeutlicht erneut, dass die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie nicht nur zu beliebigen Maßnahmen, sondern im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch zur Zielerreichung verpflichtet sind.⁹ Der Landschaftsplan ist der geeignete Standort für die gebotenen gebietsspezifischen Regelungen.

Für eine möglichst vollständige Implementation des FFH-Rechts in die Schutzgebietsausweisung streitet auch das Bestimmtheitsgebot. Das rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit aus Art. 20 Abs. 3 GG erfordert, dass Normadressaten die geltenden Regelungen und ihre Verpflichtungen zweifelsfrei erkennen und ihr Verhalten entsprechend ausrichten können. Dies gilt insbesondere für Ge- und Verbote in

⁵ Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 34 Rn. 30.

⁶ Vgl. auch EuGH, Urt. v. 26.05.2011, C-538/09, Rn. 63.

⁷ Vgl. auch Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 32 Rn. 101.

⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.11.2024, C-47/23 Rn. 105; vgl. auch Urt. v. 05.09.2019, C-443/18, Rn. 79.

⁹ EuGH, Urt. v. 14.11.2024, C-47/23 Rn. 91, 96 ff.; Urt. v. 05.09.2019, C-443/18, Rn. 77.

Schutzgebietsausweisungen, deren sachlicher und räumlicher Geltungsbereich klar bestimmt sein muss. Da es sich hierbei um eine Vorgabe aus dem nationalen Recht handelt, gilt sie ebenso für Ge- und Verbote, die sich auf Schutzgüter außerhalb des Natura 2000-Spektrums beziehen.

Eine Vorschrift genügt dem Bestimmtheitsgebot nur dann, wenn sich aus ihrem Inhalt mit hinreichender Präzision ergibt, welche Handlungen untersagt oder geboten sind. Denn das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass sich die maßgeblichen Pflichten unmittelbar aus der Regelung selbst oder jedenfalls anhand objektiver Kriterien nachvollziehen lassen.¹⁰ Dies ist umso relevanter, wenn Normadressaten in der Praxis erhebliche Rechtsfolgen drohen, etwa im Falle von Ordnungswidrigkeiten (§ 77 Abs. 1 Nr. 4 LNatSchG NRW) oder verwaltungsrechtlichen Vollstreckungsmaßnahmen.

Im Bereich des Naturschutzes dürfen die Anforderungen an die Bestimmtheit zwar nicht überzogen werden, da vielfach nur durch auslegungsbedürftige Begriffe der Vieltätigkeit der Natur Rechnung getragen werden kann.¹¹ Dennoch müssen Normadressaten in der Lage sein, sich über die tatsächlichen Voraussetzungen eines Ge- oder Verbots in zumutbarer Weise Gewissheit zu verschaffen. Die Betroffenen müssen daher anhand objektiver Kriterien feststellen können, ob eine Fläche oder Tätigkeit den tatbestandlichen Voraussetzungen unterfällt.¹² Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit von Normen dienen dabei zusätzlich der Steuerung der Zulassungsbehörden und gewährleisten eine gerichtliche Überprüfbarkeit ihres Handelns.¹³

Im Fall der Unberührtheitsklauseln kann es an der erforderlichen Normklarheit fehlen, wenn unklar bleibt, in welchem Umfang die betroffenen Personen verpflichtet sind, weitere Vorschriften eigenständig zu ermitteln und zu beachten. Sie erwarten mitunter, dass der Landschaftsplan abschließende Regelungen für das Plangebiet enthält, an denen sie sich orientieren können. Die Regelungen des Landschaftsplans als Ge- und Verbote für den Einzelnen sind so konkret, dass sie die Erwartung wecken können, das im Gebiet zulässige Verhalten werde umfassend geregelt. Welche Handlungen dagegen das FFH-Recht, auf das in einer „Unberührtheitsklausel“ verwiesen wird, zusätzlich oder abweichend erfordert, verlangt eine eigenständige Rechtsprüfung durch die Adressaten.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 29.11.2023, 2 BvF 1/21, Rn. 80; BVerwG, Urt. v. 18.04.2024, 10 C 9.23, juris Rn. 12.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001, 2 BvK 1/00, juris Rn. 158, 165.

¹² OVG Lüneburg, Urt. v. 10.12.2024, 4 KN 122/21, Rn. 121, juris; vgl. auch Hendrichske/Blanke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 30 Rn. 5.

¹³ Vgl. EuGH, Urt. v. 02.03.2023, C-432/21, Rn. 109.

Ein Verweis auf parallel zu beachtende Regelungen darf daher im Ergebnis auch nicht dazu führen, dass die Schutzgebietsausweisung für die Normadressaten unklar wird oder Unsicherheiten über den Umfang der zu beachtenden Ge- und Verbote entstehen.

C. Gebietsabgrenzung Landschaftspläne

Das „Nebeneinander“ von landschaftsplanerischen Festsetzungen und FFH-Recht betrifft auch den Umgang mit den Schutzgebietsgrenzen. Weiterführend ist es, den FFH-Gebietsschutz bereits auf der Ebene der Ausweisung der Schutzgebiete in die Planungspraxis zu integrieren.

Der FFH-Gebietsschutz geht von einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise aus, die der Landschaftsplan berücksichtigen kann (I.). Hieran anschließend ist die Frage aufzuwerfen, wie eine Integration des FFH-Gebietsschutzes bereits in die Schutzausweisung gelingen kann. Diesbezüglich wird untersucht, inwiefern die Ausweisung eines FFH-Gebiets in mehreren Schutzkategorien rechtlich zulässig ist (II.) und inwiefern es rechtliche Bedenken auslöst, die FFH-Gebiete nicht eigens im Landschaftsplan darzustellen (III.).

I. Wirkungsbezogener Schutz

Eine planerische Herausforderung bietet das FFH-Recht, indem es den Mitgliedstaaten einen wirkungsbezogenen Schutz abverlangt. Zwar setzen auch die Vorgaben des FFH-Gebietsschutzes administrativ gesetzte Grenzen durch eine flächenmäßige Ausweisung voraus.¹⁴ Es sind allerdings auch solche Beeinträchtigungen auf das Gebiet zu verhindern, die von außerhalb der Gebietsgrenzen auf die Schutzgüter einwirken. Der Projektbegriff im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ist weit auszulegen und umfasst sämtliche Einwirkungen, die potenzielle Auswirkungen auf ein Schutzgebiet haben können.¹⁵ Nachdem die Verträglichkeitsprüfung, anders als noch im Entwurf der Richtlinie vorgesehen, von der Umweltverträglichkeitsprüfung abgekoppelt und in die FFH-Richtlinie integriert wurde, stellt sie heute eine spezifische Ausprägung des Vermeidungsgebots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL dar. Dementsprechend ist der Projektbegriff nunmehr ausschließlich wirkungsbezogen zu verstehen. Nach ständiger

¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.01.2015, 7 VR 6/14, Rn. 16 juris.

¹⁵ EuGH, st. Rspr., z. B. Urt. v. 10.11.2022, C-278/21, Rn. 34 m. w. N.; Urt. v. 10.01.2006, C-98/03, Rn. 40 ff.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erfasst der Projektbegriff somit alle Vorhaben, die die Schutzziele eines Gebiets beeinträchtigen könnten.¹⁶

Die Landschaftsplanung könnte bereits bei der Ausweisung des Gebietes auf den wirkungsbezogenen Ansatz des FFH-Schutzes eingehen. Der Landschaftsplan als Planungsinstrument ist zwar grundsätzlich durch flächenscharfe Festlegungen gekennzeichnet (bspw. § 6 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 S. 1 DVO-LNatSchG, § 13 Abs. 3 LNatSchG NRW). Dennoch kann durch planerische Instrumente den Anforderungen des FFH-Rechts entsprochen werden.

Dies ist zum einen durch die Wahl der Schutzkategorie möglich. Nicht alle Schutzkategorien i. S. d. § 20 Abs. 2 BNatSchG ermöglichen es, Beeinträchtigungen von außerhalb des Gebietes zu verbieten. Außerhalb eines Gebiets stattfindende Beeinträchtigungen widersprechen beispielsweise nicht den Verboten des Landschaftsschutzgebietes (siehe § 26 Abs. 2 BNatSchG). Die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes schließt daher zunächst nur innerhalb des Gebiets stattfindende Beeinträchtigungen des Gebietscharakters aus.¹⁷ Auch beziehen kleinflächige Ausweisungen wie das Naturdenkmal nach § 28 BNatSchG oder der geschützte Landschaftsbestandteil nach § 29 BNatSchG aufgrund ihrer räumlichen Begrenzung (z. B. unter 5 ha, § 28 Abs. 1 BNatSchG) gegebenenfalls nicht die für den Schutz notwendige Umgebung ein. Aus Sicht des FFH-Rechts ist ein Umgebungsschutz regelmäßig sinnvoll. Insbesondere bei kleineren oder isolierten Gebieten oder solchen mit hoher Störanfälligkeit können die Erhaltungsziele eine Einbeziehung von Pufferzonen erfordern.¹⁸

Ein notwendiger Umgebungsschutz kann bei der Ausweisung von Schutzgebieten über § 22 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 BNatSchG erreicht werden. Hier kann eine Pufferzone um die Fläche, auf der das Schutzgut vorkommt, gezogen werden, wenn dies zur Verwirklichung des Schutzziels erforderlich ist. Dies dürfte bei FFH-Gebieten aufgrund des wirkungsbezogenen Ansatzes regelmäßig der Fall sein, sofern das FFH-Gebiet nicht ohnehin innerhalb eines größeren Schutzgebietes liegt, das durch entsprechende Ge- und Verbote einen entsprechenden Umgebungsschutz mit Bezug zum FFH-Gebiet gewährleistet. Bei der Ausweisung von Pufferzonen ist jedoch zu beachten, dass sich nach § 7 Abs. 1 S. 3 LNatSchG NRW der Geltungsbereich des Landschaftsplans nur auf den Außenbereich i. S. d. § 35 BauGB erstreckt. Nur wenn ein Bebauungsplan bestimmte Festsetzungen trifft, die weitergehende Maßnahmen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege erfordern, sind über den Außenbereich hinaus Festsetzungen im Gebiet eines Bebauungsplans möglich, § 7 Abs. 2 S. 1 LNatSchG NRW. Der unbeplante Innenbereich sowie

¹⁶ EuGH, st. Rspr., siehe etwa Urt. v. 7.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 67 f.

¹⁷ OVG Niedersachsen, Urt. v. 26.03.2021, 4 KN 129/1, Rn. 25 juris.

¹⁸ Maiorano/Faluccci/Boitani, Proceedings of the Royal Society B 2008, 1297, 1302.

Plangebiete, die nicht unter § 7 Abs. 2 LNatSchG NRW fallen, sind damit von vornherein von der örtlichen Landschaftsplanung ausgenommen. Dies kann es unmöglich machen, Flächen außerhalb der Schutzgebiete in den Landschaftsplan aufzunehmen, obwohl dies für den Erhalt oder die Weiterentwicklung der Schutzgebiete erforderlich wäre. In einem solchen Fall können jedoch die textlichen Festsetzungen weitergehende Ge- und Verbote enthalten, die sich auf Auswirkungen der Umgebung auf die Erhaltungsziele im Gebiet beziehen.

Eine weitere Möglichkeit der planerischen Einbeziehung des notwendigen Umgebungsschutzes der FFH-Gebiete wäre, diesen jedenfalls nachrichtlich (z. B. durch eine Schraffur) im Plan zu vermerken, um die Rechtsanwender darauf aufmerksam zu machen, dass trotz starrer Grenzziehung in der Ausweisung das FFH-Recht nicht zwischen einer Beeinträchtigung von inner- oder außerhalb der Gebietsgrenzen unterscheidet. Zusätzlich kann auch die Einbindung in das Natura 2000-Netz dargestellt werden, um die Umsetzung der Verpflichtung aus Art. 10 FFH-RL zu erleichtern. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten, sich zu bemühen, die Kohärenz des Schutzgebietsnetzes zu fördern. Ein Hinweis auf die Flächen nach Art. 10 FFH-RL fehlt in den Landschaftsplänen regelmäßig.

II. Verschiedene Schutzkategorien

Der Landschaftsplan hat neben der Ausweisung der Schutzgebiete die Aufgabe, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Förderung der Biodiversität untereinander und gegenüber sonstigen Belangen abzuwägen und die festgestellten Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele zu regeln (§ 7 Abs. 1 LNatSchG NRW). Dies kann auch die Auswahl der Schutzgebietskategorien prägen und die Aufteilung eines FFH-Gebiets in verschiedene Schutzgebiete bedingen. **Aus Sicht des FFH-Rechts kann es jedoch rechtlich bedenklich sein, dasselbe FFH-Gebiet durch unterschiedliche Schutzkategorien unter Schutz zu stellen.**

Am Beispiel des Landschaftsplans 4 Rheinbach-Meckenheim-Swisttal kann eine solche Aufteilung eines FFH-Gebiets auf verschiedene Schutzgebietskategorien exemplarisch dargestellt werden. Abb. 1 zeigt einen Kartenausschnitt aus der Festsetzungskarte des Landschaftsplans. Es wurden Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG (N), Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG (L) und geschützte Landschaftsteile gem. § 29 BNatSchG (LB) ausgewiesen. Abb. 2 zeigt (rot schraffiert) das FFH-Gebiet DE 5407-301. Gleichzeitig ist zu erkennen, welche Teile (dunkelgrün schraffiert) als Naturschutzgebiete ausgewiesen sind. Im Vergleich der Abbildungen wird deutlich, dass das FFH-Gebiet durch drei verschiedene Schutzkategorien ausgewiesen wurde.

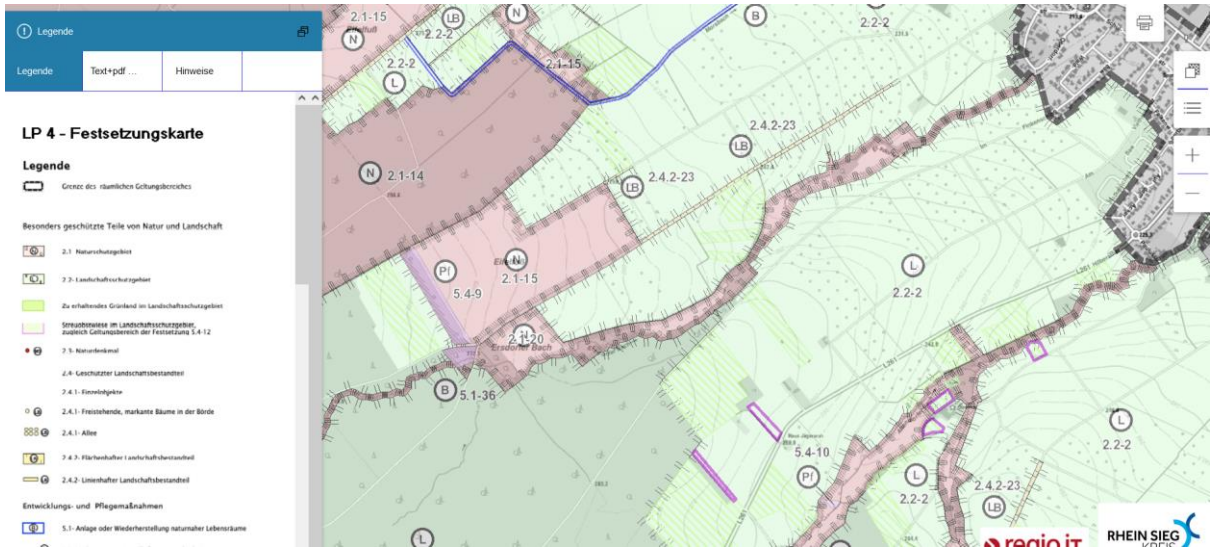


Abb. 1 LP 4 Rheinbach-Meckenheim-Swisttal Festsetzungskarte

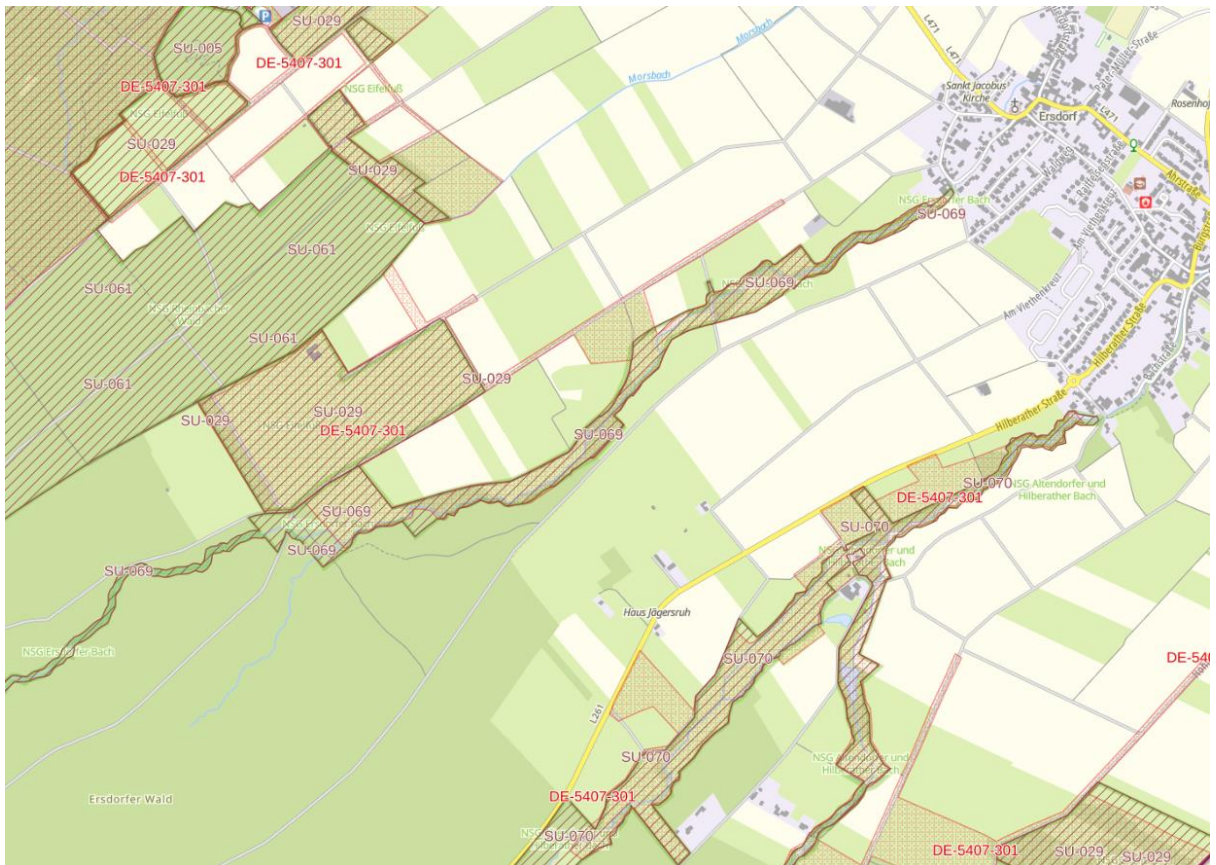


Abb. 2 Quelle: <https://www.tim-online.nrw.de/tim-online2/>, Geoportal NRW

Eine solche Vorgehensweise begegnet rechtlichen Bedenken, wenn sie sich nicht an den Erhaltungszielen des FFH-Gebiets orientiert. Auch ist die Aufteilung eines FFH-Gebiets in unterschiedliche Schutzkategorien nur möglich, wenn sie notwendig ist, um einen umfassenden Schutz zu gewährleisten.

Den zuständigen Behörden - gem. § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt - ist daher bei der Auswahl der Schutzkategorie für ein FFH-Gebiet keine unbeschränkte Freiheit gelassen. Vielmehr prägen zwingende, aus dem nationalen sowie aus dem Europarecht resultierende Vorgaben das Auswahlermessen¹⁹ (§ 32 Abs. 2 BNatSchG, § 7 Abs. 1 S. 2 LNatSchG NRW) vor.²⁰ Zwar führen fehlende Formvorgaben seitens der Richtlinie dazu, dass es den Mitgliedstaaten gestattet ist, auf die nationalen Schutzkategorien zurückzugreifen. Dieser Rückgriff auf nationales Recht unterliegt jedoch den Grenzen des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes, der es untersagt, Verfahren oder Formen zu wählen, die die Anwendung des Unionsrechts unmöglich machen oder übermäßig erschweren.²¹ So wird die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleistet und verhindert, dass die den Mitgliedstaaten eingeräumten Spielräume die Ziele des Sekundärrechts konterkarieren.²²

Die Bestimmung der Schutzkategorie des § 20 Abs. 2 BNatSchG richtet sich daher nach der Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Gebiets sowie den konkret für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.²³ Die Unterschutzstellung hat sicherzustellen, dass die sich aus der FFH-Richtlinie ergebenden Verpflichtungen durch das jeweils gewählte naturschutzrechtliche Schutzinstrument vollständig erfüllt werden.²⁴ Der EuGH verlangt, dass die Schutzerklärung „automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung“ auslöst.²⁵ Sie muss flächendeckend verhindern, dass die Erhaltungsziele beeinträchtigt werden und je nach den gebietsspezifischen Zielen eine Erweiterung der Schutzgüter vorsehen.

Aus den vorstehend genannten Anforderungen ergibt sich, dass bestimmte Schutzkategorien bereits per se nicht geeignet sind, die notwendigen Festsetzungen zu treffen. Da die Schutzgebietsausweisungen dem allgemeinen Beeinträchtigungsverbot aus § 33 Abs. 1 BNatSchG als *leges speciales* vorgehen, die Mitgliedstaaten aber gemäß Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und Störungen verpflichtet sind, ist eine Schutzkategorie zu wählen, die es ermöglicht, alle erheblichen Beeinträchtigungen und Störungen zu unterbinden. Bezüglich der Ausweisung eines

¹⁹ Vgl. OVG Thüringen, Urt. vom 07.09.2022, 1 N 781/18, Rn. 82 m. w. N.

²⁰ Siehe auch OVG Lüneburg, Urteil vom 10.12.2024, 4 KN 122/21, Rn. 129 ff. juris.

²¹ EuGH, st. Rspr., z. B. Urt. v. 21.01.1999, C-120/97, Rn. 32; Urt. v. 10.07.1997, C-261/95, Rn. 27.

²² Epiney, in: Bieber/ Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union, § 9 Rn. 18.

²³ BT-Drucks. 13/6441, S. 60.

²⁴ Schumacher/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 32 Rn. 34.

²⁵ EuGH, Urt. v. 27.02.2003, C-415/01, Rn. 26.

FFH-Gebietes als Landschaftsschutzgebiet wird daher angeführt, die Kategorie eigne sich nur in den Einzelfällen, in denen Erhaltungsziel gerade die Erhaltung des Gebietscharakters sei.²⁶ Im Hinblick auf § 26 Abs. 2 BNatSchG, nach dessen Wortlaut lediglich solche Handlungen im Landschaftsschutzgebiet verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck in tatsächlich zu erwartender Weise zuwiderlaufen,²⁷ ist es in Landschaftsschutzgebieten von besonderer Bedeutung, im Landschaftsplan den Schutzzweck bezogen auf die FFH-Schutzgüter ausreichend zu formulieren und den Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu genügen, mithin durch entsprechende Verbote sicherzustellen, dass keine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzgebiets ermöglicht wird.²⁸ Auch ist der Schutz in diesen Fällen regelmäßig nach § 22 Abs. 1 S. 3 BNatSchG auf die Umgebung zu erstrecken, da sich Regelungen auf Grundlage des § 26 Abs. 2 LNatSchG NRW nach nationalem Recht ausschließlich auf Handlungen innerhalb eines Landschaftsschutzgebietes beziehen.²⁹

Nur im Einzelfall ist ein von der Europäischen Kommission nach Art. 4 Abs. 2 FFH-RL gelistetes Gebiet außerdem in Teilbereichen unterschiedlichen Schutzregimen zu unterstellen. Ein solcher Fall kann eintreten, wenn eine vollständige Zuordnung zu einer einzelnen Schutzkategorie nicht möglich ist und nur auf diese Weise die Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt werden können.³⁰ Der Effektivitätsgrundsatz und die Vorgaben der Richtlinie im speziellen (Art. 4 Abs. 4, Art. 6 FFH-RL) verbieten es aber, den umfassenden, effektiven Schutz der Gebiete zu verhindern oder zu erschweren, indem aus externen Gründen auf eine Unterschutzstellung innerhalb eines Schutzregimes verzichtet wird. Ein unterschiedlicher Schutzstatus von Teilgebieten kann dazu führen, dass Beeinträchtigungen erleichtert zugelassen werden oder eine weitergehende Entwicklung und teilgebietsübergreifende Pflegemaßnahmen behindern, wenn die Schutzgebiete einzeln betrachtet werden und keine Gesamtplanung stattfindet. Die Aufteilung eines FFH-Gebietes in mehrere Schutzgebiete mit unterschiedlichem Schutzstatus birgt daher viele Risiken, denen durch eine umfassende Bewirtschaftungsplanung und Erhaltungszielfestlegung inklusive FFH-gebietspezifischer Ge- und Verbote (§ 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG) aktiv entgegengewirkt werden müsste. Sie ist daher nur dann einzusetzen, wenn andernfalls kein effektiver Gebietsschutz erreicht werden kann.

²⁶ Siehe etwa Meßerschmidt, BNatSchG, 115. Akt. 2013, § 32 Rn. 62; Hendrichke, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 26 Rn. 12.

²⁷ OVG Lüneburg, Urt. v. 25.05.2021, 4 KN 407/17, Rn. 51, juris; VGH Hessen, Urt. v. 09.03.2017, 4 C 328/16.N, Rn. 85, juris.

²⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 10.12.2024, 4 KN 122/21, Rn. 132, juris; siehe auch Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 32 Rn. 77.

²⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 26.03.2021, 4 KN 129/18, Rn. 25, juris.

³⁰ BVerwG, Urt. v. 21.12.2017, 4 CN 8/16, Rn. 16, juris.

III. Gebietsabgrenzung

Als Planungsinstrument bietet der Landschaftsplan die Möglichkeit, die vielfältigen Erfordernisse von Natur und Landschaft umfassend zu regeln, einschließlich der Anforderungen des FFH-Gebietsschutzes. Eine klare und systematische Darstellung der FFH-Gebiete in den Festsetzungen des Plans erleichtert dabei nicht nur die behördliche Vollzugspraxis, sondern gewährleistet auch eine rechtmäßige Ausweisung der Gebiete sowie eine rechtssichere Beurteilung von Vorhaben im Kontext von Natura 2000.

Bereits die Festsetzungskarte des Landschaftsplans ermöglicht eine Berücksichtigung der FFH-Gebiete. Nach § 6 Abs. 3 S. 3 DVO-LNatSchG NRW sind darin die Abgrenzungen und Kennzeichnungen der gemäß §§ 22, 23, 26, 28 und 29 BNatSchG sowie §§ 11 bis 13 LNatSchG NRW getroffenen Festsetzungen aufzunehmen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere eine Zonierung denkbar, bei der das FFH-Gebiet als „Kernzone“ eines Schutzgebiets ausgewiesen wird. Dass eine derartige Zonierung möglich ist, stellt § 22 Abs. 1 S. 3 Hs. 1 BNatSchG klar.

Weniger aktiv integriert wird das FFH-Gebiet bei einer rein nachrichtlichen Darstellung, wie es einige Landschaftspläne vornehmen (Bsp. LP Düren, Abb. 3). Die FFH-Gebiete werden in diesem Fall zusätzlich zu den nationalen Schutzgebieten in der Karte aufgeführt. Dabei stellt sich die Frage, ob die Rechtslage eine ausdrückliche Darstellung der FFH-Gebiete zulässt oder gar erfordert.

Den Inhalt des Landschaftsplans bestimmen auf landesrechtlicher Ebene § 7 Abs. 1, Abs. 5 LNatSchG NRW. Durch die Formulierung „insbesondere“ in § 7 Abs. 5 LNatSchG NRW ist eine gesonderte Kennzeichnung der FFH-Gebiete im Landschaftsplan jedenfalls nicht ausgeschlossen. Die Möglichkeit einer nachrichtlichen Darstellung wird auch durch § 6 Abs. 3 S. 4 Hs. 2 DVO-LNatSchG NRW eröffnet, soweit sie für das Verständnis des Landschaftsplans sowie für Naturschutz und Landschaftspflege von Bedeutung ist. Die Relevanz der FFH-Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege ergibt sich bereits daraus, dass mit der Ausweisung von FFH-Gebieten ein eigenständiges, unionsrechtliches Schutzregime verbunden ist. Zur Darstellung der FFH-Gebiete können gemäß § 9 Abs. 2 DVO-LNatSchG NRW zudem weitere Planzeichen entwickelt werden, da die Verordnung keinen abschließenden numerus clausus an Planzeichen festlegt.

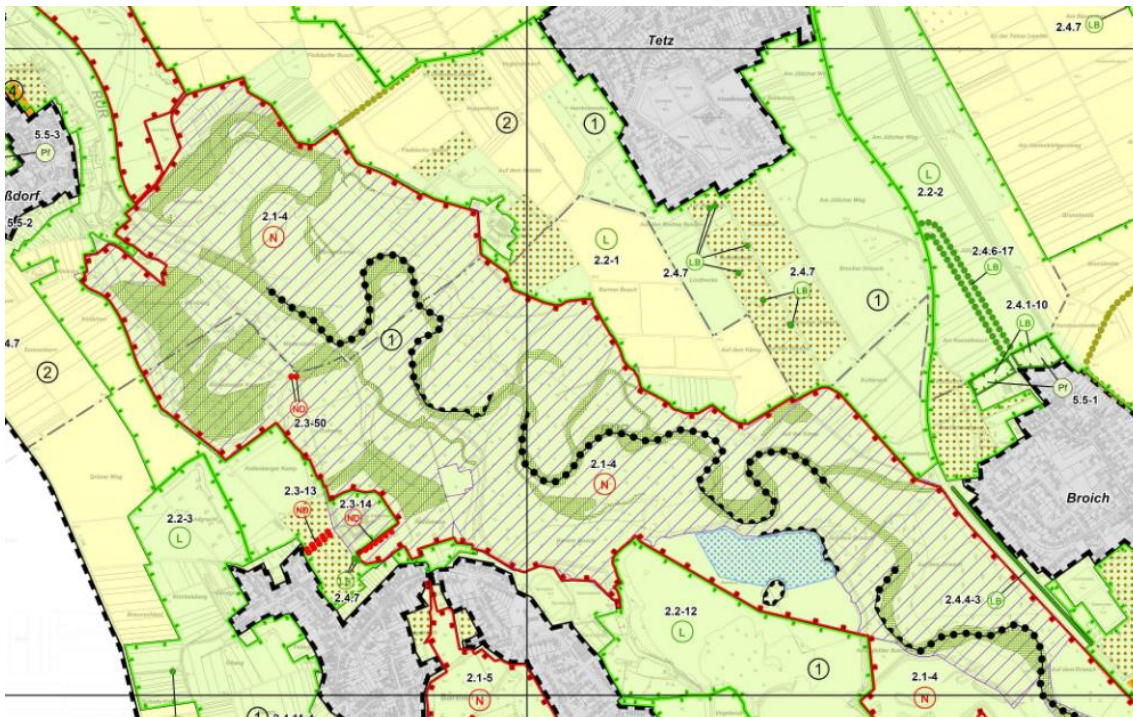


Abb. 3: Landschaftsplan II, Düren, Entwicklungs- und Festsetzungskarte Bl. 2 (rot umrandet: NSG; lila schraffiert: FFH-Gebiet DE-5003-301)

Allerdings ersetzt eine rein nachrichtliche Übernahme der FFH-Gebietsgrenzen keine rechtsverbindliche Unterschutzstellung. Das Unionsrecht verlangt eine für Dritte verständliche und verbindliche Festlegung der Schutzgebiete.³¹ Zwar muss diese aus unionsrechtlicher Sicht nicht zwingend kartografisch erfolgen,³² jedoch bedarf es einer parzellenscharfen und rechtssicheren Abgrenzung der Gebietsgrenzen.³³ Erfolgt keine zeichnerische Darstellung, muss die Abgrenzung daher stattdessen im textlichen Teil der Festsetzungen des Landschaftsplans vorgenommen werden. Darüber hinaus verlangt Art. 4 Abs. 4 i. V. m. Art. 1 lit. I FFH-RL, dass das Schutzgebiet ausdrücklich als „besonderes Schutzgebiet“ ausgewiesen wird.³⁴ Erst durch diese Ausweisung wird ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 4 Abs. 2 FFH-RL) zu einem besonderen Schutzgebiet. Daher ist es erforderlich, in der Schutzgebietserklärung sowohl die Eigenschaft des Gebiets als FFH-Gebiet als auch seine Abgrenzung und die zu beachtenden Schutzvorschriften unmissverständlich darzustellen.³⁵

³¹ EuGH, Urt. v. 20.07.2024, C-85/22, Rn. 53.

³² EuGH, Urt. v. 14.10.2010, C-535/07, Rn. 8.

³³ Vgl. EuGH, Urt. v. 27.02.2003, C-415/01, Rn. 22; EuGH, Urt. v. 14.10.2010, C-535/07, Rn. 64; Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 32 Rn. 82.

³⁴ EuGH, Urt. v. 20.07.2024, C-85/22, Rn. 53.

³⁵ Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 32 Rn. 81.

Die FFH-Gebietsgrenzen werden dort verbindlich festgelegt, wo sie mit den Grenzen der Unterschutzstellung nach § 20 Abs. 2 BNatSchG übereinstimmen und die textlichen Festsetzungen das Gebiet eindeutig als FFH-Gebiet kennzeichnen.³⁶ Problematisch ist hingegen eine abweichende Grenzziehung, insbesondere wenn die ausgewiesenen Schutzgebiete (zumindest in Teilen) kleiner sind als die gemeldeten FFH-Gebiete.

Aber auch eine Erweiterung der Schutzgebietsgrenzen über das gemeldete FFH-Gebiet hinaus erfordert eine eindeutige Festlegung durch den Satzungsgeber. Grundsätzlich kann die Unterschutzstellung über die in den Standarddatenbögen und Gebietslisten der Europäischen Kommission festgelegten Grenzen hinausgehen, etwa durch die Einbeziehung zusätzlicher Pufferzonen oder Biotopverbindungen zu angrenzenden Schutzgebieten, ohne dass dies den unionsrechtlichen Vorgaben widerspricht (Art. 193 AEUV). Eine solche Erweiterung kann sogar erforderlich sein, um die Anforderungen des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL wirksam umzusetzen. Allerdings bedarf es auch in diesem Fall einer ausdrücklich geregelten und nach außen verbindlichen Festsetzung als Schutzgebiet mit FFH-Status.

Formulierungen wie „das NSG Naaftbachtal ist annähernd deckungsgleich mit dem FFH-Gebiet ‚Naaftbachtal‘ (DE-5109-301)“³⁷ sind bei gleichzeitigem Verzicht auf eine kartografische Darstellung nicht ausreichend. Ebenso wenig genügt eine bloße Bezugnahme auf das Vorkommen geschützter Arten, wie etwa: „Im Schutzgebiet finden sich Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem Interesse entsprechend der Flora-Fauna-Habitat- (FFH) bzw. der Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft. Der Bereich wird deshalb unter der Ziffer ‚DE-4216-301‘ in der Liste der innerhalb der Gemeinschaft besonders zu schützenden Gebiete geführt.“³⁸ Derartige Verweise können schließlich wiederum dem Bestimmtheitsgebot widersprechen, da nicht aus der Schutzgebietsausweisung selbst ersichtlich ist, wo welche Schutzgüter im Gebiet vorkommen. So kann unklar bleiben, welche Ge- und Verbote auf welchen Flächen gelten.³⁹

³⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 10. Dezember 2024 – 4 KN 122/21, Rn. 120, juris.

³⁷ Rhein-Sieg-Kreis, Landschaftsplan Nr. 10 Lohmar-Naaftbachtal, Vorentwurf Teile B und C, Teil C S. 71.

³⁸ Kreis Soest, Landschaftsplan I Obere Lippetalung – Geseker Unterbörde, S. 44.

³⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 26.03.2021, 4 KN 139/18, Rn. 49, juris.

D. Schutzziel- und Maßnahmenfestsetzungen

Das FFH-Recht verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht nur die Schutzgebiete auszuweisen, sondern verlangt weiter, dass gebietsspezifische Erhaltungsziele die Schutzgüter in den Gebieten näher definieren. Auf der Grundlage der Erhaltungsziele sind Maßnahmen zur Entwicklung der Gebiete vorgesehen.

Die Ausweisung durch den Landschaftsplan als Fachplanung birgt die Besonderheit, dass den einzelnen Schutzgebietsausweisungen zunächst allgemeine Entwicklungsziele nach § 10 LNatSchG NRW vorangestellt werden. Diese sind nach § 22 Abs. 1 LNatSchG NRW bei behördlichen Maßnahmen nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen. In einem zweiten Teil des Landschaftsplans folgen allgemeine und gebietsbezogene Festsetzungen zu den Schutzgebieten. Schließlich finden sich in den Plänen Regelungen zu Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen im Sinne des § 13 LNatSchG NRW.

Wenn die Landschaftspläne FFH-Gebiete ausweisen, darf ihre Ausgestaltung nicht den Anforderungen des FFH-Rechts widersprechen. Es ist insbesondere zu untersuchen, inwiefern die Landschaftspläne in ihren Schutzziel- und Maßnahmenfestsetzungen konkrete, operationalisierte Vorgaben hinsichtlich der FFH-Gebiete treffen müssen.

I. Erhaltungsziele

Zunächst finden sich Angaben zur Implementation des FFH-Gebietsschutzes in den Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes zur Landschaftsplanung. So gibt etwa § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. d BNatSchG vor, dass die Pläne Angaben über den Aufbau und Schutz des Natura 2000-Netzes enthalten sollen. Den Ländern ist es jedoch vorbehalten, von den Regelungen des BNatSchG abweichende Regelungen zu erlassen, soweit es sich nicht um abweichungsfeste allgemeine Grundsätze des Gesetzes handelt, Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG. Abweichungsfest ist jedenfalls die Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf überörtlicher und örtlicher Ebene, einschließlich der Darstellung sowie der Begründung der hierfür erforderlichen Maßnahmen gem. § 8 BNatSchG.⁴⁰ Eine landesrechtliche Abweichung darf zudem nicht dem Unionsrecht widersprechen. Dieses macht konkrete Vorgaben zur Ausgestaltung der Schutzziele in den FFH-Gebieten:

⁴⁰ Kleve, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 72. Ed. 1.7.2020, BNatSchG § 8 Rn. 6.

Art. 4 Abs. 4 FFH-RL setzt zunächst voraus, dass die Erhaltungsziele innerhalb der Frist, die auch für die Ausweisung der Gebiete lief, festgelegt werden.⁴¹ **§ 32 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG ordnet daher vorbehaltlich des § 32 Abs. 4 BNatSchG an, dass der Schutzzweck für das Gebiet „in der entsprechenden Schutzzerklärung“ bestimmt wird.** Die Erhaltungsziele bilden die Grundlage für Erhaltungs- und Vermeidungsmaßnahmen und sind Maßstab für die Verträglichkeit von Projekten. Der EuGH sieht jedoch nicht die Notwendigkeit, die Zielvorgaben als solche verbindlich festzusetzen.⁴²

Darüber hinaus erfordert die Qualifikation als „Erhaltungsziele“ im Sinne der Habitatrichtlinie, dass die festgelegten Ziele hinreichend spezifisch und konkret bestimmt sind.⁴³ Es müssen Erhaltungsziele in Bezug auf die wichtigsten natürlichen Lebensraumtypen und Arten vorgesehen werden, die in den Schutzgebieten vorkommen und für die Union von Interesse sind.⁴⁴ Die Festlegung der Erhaltungsziele hat auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse zu erfolgen, die sich aus einer eingehenden Analyse der Situation der betroffenen Arten und ihrer Lebensräume in dem jeweiligen Gebiet ergeben. Die Schutzzielvorgaben müssen es ermöglichen, zu überprüfen, ob die auf ihrer Basis getroffenen Erhaltungsmaßnahmen geeignet sind, den angestrebten Erhaltungszustand des Gebiets zu erreichen, und ob eine im Gebiet durchgeführte Tätigkeit eine erhebliche Beeinträchtigung darstellt. In diesem Zusammenhang kann es erforderlich sein, quantitative und messbare Zielvorgaben festzulegen. Von einer solchen Konkretisierung kann nach dem Gerichtshof aber dann abgesehen werden, wenn die spezifischen Gegebenheiten des Gebiets eine zahlenmäßige Bestimmung im Einzelfall als ungeeignet erscheinen lassen.⁴⁵ Wann dies der Fall ist, wird voraussichtlich anhand von Einzelfällen in der Rechtsprechung auszutarieren sein. Sehr unkonkret gefasste Ziele wie die „Erhaltung des Feuchtgebiets von Schinia“ oder die „Erhaltung der Ökosysteme der Region“ hat der EuGH jedenfalls als inhaltlich zu weit gefasst und unbestimmt eingestuft, um als Erhaltungsziele im Sinne der Habitatrichtlinie qualifiziert werden zu können.⁴⁶

Die oft allgemein gefassten Entwicklungsziele des Landschaftsplans können nach Vorstehendem regelmäßig nicht als Erhaltungsziele im Sinne der FFH-Richtlinie angesehen werden. Die in § 10 Abs. 1 LNatSchG NRW genannten allgemeinen Ziele können zwar fortgeschrieben und in Entwicklungsräumen spezifiziert werden. Sie sind als Instrument des räumlich-fachlichen Leitbildes jedoch nicht per definitionem schutzgebietsbezogen und dienen grundsätzlich dazu, die insgesamt im Plangebiet zu

⁴¹ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 46 ff.

⁴² EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 135.

⁴³ EuGH, Urt. v. 29.06.2023, C-444/21, Rn. 66.

⁴⁴ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 59.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 114 ff.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 59.

erfüllenden Aufgaben der Landschaftsentwicklung festzuschreiben. Die Entwicklungsziele für die Landschaft sind in der Folge bei allen behördlichen Maßnahmen auch lediglich zu berücksichtigen, § 22 Abs. 1 LNatSchG NRW. Die Erhaltungsziele der FFH-Gebiete stellen dagegen von den Mitgliedstaaten verbindlich zu beachtende Vorgaben dar. Ein Projekt, das den Erhaltungszielen widerspricht, ist vorbehaltlich einer Ausnahmegenehmigung unzulässig, § 34 Abs. 2 BNatSchG.

Auch dürfte ein bloßer Verweis auf die Standarddatenbögen oder Bewirtschaftungspläne unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit rechtliche Bedenken auslösen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die Bestimmungen einer Richtlinie in hinreichend spezifischer, präziser und klarer Weise in nationales Recht umgesetzt werden, um den Anforderungen der Rechtssicherheit zu entsprechen.⁴⁷ Verweise auf planexterne Vorgaben sind daher weniger geeignet, die Festsetzungen in der Schutzgebietserklärung zu ersetzen. Auch das nationale verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot gebietet, dass sich aus dem Inhalt einer Schutzgebietsausweisung der Schutzzweck mit ausreichender Bestimmtheit ermitteln lässt.⁴⁸

Die Erhaltungsziele sind daher entsprechend § 32 Abs. 3 S. 1 BNatSchG als Teil der konkreten Schutzgebietserklärung im Landschaftsplan anhand der Schutzgüter im Gebiet zu bestimmen. So können sie Grundlage weiterer Ge- und Verbote im Gebiet sein, die Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-RL erfordern. Um die Pflege und Entwicklung des Gebietes sowie rechtskonforme Zulassungsverfahren zu ermöglichen, bietet es sich an, die Erhaltungsziele bereits möglichst präzise und flächenbezogen zu formulieren. **Nur wenn die Schutzzerklärung die Erhaltungsziele in unionsrechtskonformer Weise festlegt, ergeben sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit von Projekten aus der Schutzzerklärung (§ 34 Abs. 1 S. 2 BNatSchG).**⁴⁹ Gleiches muss für die Erhaltungs- und allgemeinen Vermeidungsmaßnahmen gelten.

Ein Schutzziel mit einer Formulierung wie etwa „Erhaltung und Entwicklung folgender Arten: Bachneunauge, Groppe“ erschwert es, nachzuvollziehen, auf welchen Flächen die Arten entwickelt werden sollen und welche Zielvorgabe für die Entwicklung gilt. Es bietet sich stattdessen beispielsweise an, die Informationen, die den Kriterien nach Anhang III der Richtlinie zugrunde liegen, genutzt werden, um spezifische Erhaltungsziele zu formulieren.⁵⁰ Auch können die charakteristischen Arten mit Vorkommensschwerpunkt im Gebiet erfasst werden und messbare Ziele für diese festgelegt werden. Der Zustand der charakteristischen Arten ist maßgeblich für den

⁴⁷ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 55 unter Hinweis auf Urt. v. 05.09. 2019, C-290/18, Rn. 35.

⁴⁸ BVerwG, Beschl. v. 29. Januar 2007, 7 B 68/06, Rn. 13, juris; vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 26.03.2021, 4 KN 139/18, Rn. 48 zur Vereinbarkeit einer Schutzgebietsverordnung mit einer landesrechtlichen Vorschrift.

⁴⁹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 34 Rn. 23, beck-online m. w. N.

⁵⁰ EuGH, Urt. v. 20.07.2024, C-85/22 Rn. 81.

Erhaltungszustand der Lebensraumtypen, Art. 1 lit. e Spiegelstr. 3 FFH-RL.⁵¹ Weniger konkrete Zielvorgaben führen, auch sofern sie noch den Anforderungen der Richtlinie genügen, in jedem Fall zu einem erhöhten Ermittlungsbedarf mit dadurch einhergehendem Zeit- und Ressourcenaufwand sowie einer gesteigerten Fehleranfälligkeit auf Einzelfallebene.

II. Erhaltungsmaßnahmen

In den Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Erhaltungsziele hatte der EuGH auch über die notwendigen Voraussetzungen für richtlinienkonforme Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL zu entscheiden. Aus der ergangenen Rechtsprechung lassen sich Rückschlüsse an die Anforderungen an den Landschaftsplan ziehen.

Die Habitatrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu erlassen. Ihnen steht diesbezüglich keine Regelungs- und Entscheidungsbefugnis zu.⁵² Auch § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG bestimmt, dass durch geeignete Ge- und Verbote, sowie die Aufnahme von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in die Schutzgebietsausweisungen sicherzustellen ist, dass den Anforderungen des Art. 6 FFH-RL entsprochen wird.

Aus der Rechtsprechung des EuGH folgt weiter, dass sich die Erhaltungsmaßnahmen auf konkrete Schutzgebiete beziehen müssen. Sie dürfen sich nicht etwa undifferenziert auf größere Regionen erstrecken, die lediglich teilweise mit den Schutzgebieten überlappen und es muss eindeutig feststellbar sein, welche Maßnahme welchem Schutzgebiet zuzuordnen ist.⁵³

Die Erhaltungsmaßnahmen sind am Maßstab der Erhaltungsziele zu entwickeln. Die Erhaltungsmaßnahmen müssen den ökologischen Anforderungen jeder im betreffenden Gebiet vorkommenden Art und jedes betroffenen Lebensraumtyps entsprechen.⁵⁴ Der EuGH weist zudem auch bezüglich der Erhaltungsmaßnahmen auf die unionsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichend präzise und bestimmte Umsetzung der FFH-Richtlinie hin.⁵⁵ Formulierungen wie "das Entwicklungsziel wird

⁵¹ BVerwG, Urt. v. 28.03.2013, 9 A 22.11, Rn. 82.

⁵² EuGH, Urt. v. 10.05.2007, C-508/04, Rn. 76.

⁵³ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 84 f.

⁵⁴ Art. 6 Abs. 1 FFH-RL: „Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, (...) die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.“; EuGH, Urt. v. 05.09.2019, C-290/18, Rn. 55.

⁵⁵ EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-849/19, Rn. 86; Urt. v. 05.09.2019, C-290/18, Rn. 35.

im Wesentlichen umgesetzt durch...” lassen beispielsweise unzulässigerweise offen, welche Maßnahmen ansonsten zur Verwirklichung notwendig sind. Bei der Gestaltung der Maßnahmen kann es auch auf eine Unterscheidung zwischen der Wiederherstellung oder Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands einer Art oder eines Lebensraumtyps ankommen.⁵⁶ **Nach Unionsrecht bedürfen die jeweiligen Erhaltungsmaßnahmen zudem einer verbindlichen Festsetzung, wenn sie gegenüber Dritten Handlungen fordern oder verbieten oder zu entsprechenden Anweisungen ermächtigen sollen.**⁵⁷ Ergänzend können Bewirtschaftungspläne gemäß § 32 Abs. 5 BNatSchG zur Information der Bewirtschafter über Schutz- und Entwicklungserfordernisse sowie den in diesem Zusammenhang zu treffenden Maßnahmen eine Orientierung bieten.⁵⁸

Gemäß § 13 Abs. 1 LNatSchG NRW hat der Landschaftsplan die Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen festzusetzen, die zur Verwirklichung des Schutzzweckes der nach den § 20 Abs. 2 BNatSchG besonders zu schützenden Teilen von Natur und Landschaft erforderlich sind. So können auch Pflegemaßnahmen als Erhaltungsmaßnahmen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 FFH-RL vorgesehen werden. Es ist aber diffizil, wenn die im Landschaftsplan festgelegten Entwicklungsmaßnahmen nicht Teil der Schutzgebietsausweisung sind, sondern als weiterer Teil des Landschaftsplans dieser nachfolgen. Bei einem solchen Vorgehen muss hinreichend sichergestellt sein, dass die Maßnahmen sich erkennbar auf gebietsspezifische Erhaltungsziele beziehen. Dass die Entwicklungsmaßnahmen nach § 13 Abs. 3 LNatSchG NRW grundsätzlich bestimmten Grundstücksflächen zugeordnet werden, birgt hingegen die Chance austarierter Maßnahmenplanung. Daher sollte von der Ausnahme des § 13 Abs. 3 S. 2 LNatSchG sparsam Gebrauch gemacht werden. Es ist davon auszugehen, dass oftmals Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Form der FFH-Erhaltungsziele entgegenstehen. Die Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des § 13 LNatSchG NRW können zudem bereits nach Landesrecht als Grundlage von Duldungspflichten und Geboten gem. §§ 27, 28 LNatSchG NRW dienen.

Die nötigen Erhaltungsmaßnahmen erschöpfen sich regelmäßig aber nicht in Pflegemaßnahmen, sondern erfordern auch Ge- und Verbote. Erhaltungsmaßnahmen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL können unter anderem in der Schaffung eines rechtlichen Rahmens bestehen, der unter Berücksichtigung der festgelegten Erhaltungsziele die Einschränkung menschlicher Tätigkeiten im betreffenden Gebiet vorsieht.⁵⁹

⁵⁶ EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 130.

⁵⁷ EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 134.

⁵⁸ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG § 32 Rn. 23, beck-online.

⁵⁹ EuGH, Urt. v. 17.10.2024, C-461/23, Rn. 53 ff.

Insofern sind Vorgaben in der Schutzgebietsausweisung notwendig, die die Verbote der §§ 23 Abs. 2, 26 Abs. 2, 28 Abs. 2 und 29 Abs. 2 BNatSchG ausgestalten.

E. Ausnahmekataloge

I. Vereinbarkeit umfangreicher Ausnahmen mit FFH-Recht

In Nordrhein-Westfalen besteht eine Praxis, in Landschaftsplänen und Schutzverordnungen umfangreiche Regelungen zu Ausnahmen von der Anwendbarkeit der ansonsten statuierten Ver- und Gebote zu etablieren. Im Hinblick auf das Vermeidungsgebot als auch die Verpflichtung zur Erhaltung und Entwicklung der Schutzgebiete ist es dabei notwendig, den Anforderungen des Natura 2000-Regimes zu entsprechen. Dieses ermöglicht Ausnahmen, welche jedoch den Vorgaben des Art. 6 FFH-RL bzw. §§ 32 ff. BNatSchG genügen müssen.

1. Freistellungen als Verwaltungsmaßnahmen

Nach dem FFH-Schutzregime ist es zum einen denkbar, die Festlegung von Erhaltungszielen in Form eines Schutzziels mit Ausnahmen zu gestalten. Die Ausnahmen im Landschaftsplan definieren dann lediglich den Rahmen, innerhalb dessen eine Tätigkeit noch keine Verschlechterung oder Störung begründet. So kann beispielsweise eine Fläche von einem bestimmten Ziel an Altholzbestand freigestellt werden, weil dort andere Ziele (z. B. ein anderes gebietsspezifisches Erhaltungsziel) vorrangig erreicht werden sollen. Denn das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (§ 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG) bezieht sich auf die Ebene des Schutzgebietes.⁶⁰

Neben der Festsetzung der Erhaltungsziele können auch Erhaltungsmaßnahmen gemäß Art. 6 Abs. 1 FFH-RL u. a. darin bestehen, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der unter Berücksichtigung der festgelegten Erhaltungsziele menschliche Tätigkeiten im Gebiet einschränkt.⁶¹ Da gegebenenfalls nur eine partielle Einschränkung erforderlich ist, um die Beeinträchtigung von Erhaltungszielen auszuschließen ist auch eine Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens als Verbote mit Freistellungen möglich.

Allerdings muss die Planung für das Gebiet insgesamt geeignet sein, die Erhaltungsziele im Gebiet zu erreichen. Andernfalls könnte neben einem Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot auch eine Verletzung des Art. 4 Abs. 4 FFH-RL (§ 32 Abs. 3 S. 1 BNatSchG) vorliegen, sofern die Erhaltungsziele nicht ausreichend festgelegt wurden. Eine Priorisierung von Erhaltungszielen setzt voraus,

⁶⁰ EuGH, Urt. v. 14.11.2024, C-47/23 Rn. 96.

⁶¹ EuGH, Urt. v. 17.10.2024, C-461/23, Rn. 53 ff.

dass diese zuvor detailliert festgelegt wurden.⁶² **Ebenso droht ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 FFH-RL (§ 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG), wenn keine ausreichenden Erhaltungsmaßnahmen bestimmt wurden, die den ökologischen Erfordernissen der Lebensraumtypen und Arten im Gebiet entsprechen.**⁶³

Die Freistellung bestimmter Tätigkeiten als nähere Bestimmung der Schutzziele oder als Erhaltungsmaßnahme bedarf keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung, wenn sie unter die Verwaltungsmaßnahmen im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG fällt. Als solche sind sie von einer formalen Verträglichkeitsprüfung befreit.

Dies gilt, sofern die Handlungen unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen und hierfür notwendig sind (bzw. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG „unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen“). Der Europäische Gerichtshof hat klargestellt, dass ein Rechtsakt, mit dem ein Mitgliedstaat ein Gebiet als besonderes Schutzgebiet ausweist, dem Grunde nach mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung steht, da die Ausweisung nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL zur Verwirklichung der in der Richtlinie vorgesehenen Ziele notwendig ist.⁶⁴ Auch die Erhaltungsmaßnahmen fallen grundsätzlich unter die Gebietsverwaltung.⁶⁵

Die Einbeziehung von Freistellungen in den Rechtsakt der Schutzgebietsausweisung bedeutet jedoch nicht automatisch, dass alle freigestellten Tätigkeiten solche der Gebietsverwaltung darstellen.⁶⁶ Projekte, die zwar zufällig den Erhaltungszielen zugutekommen, jedoch keinen notwendigen und unmittelbaren Bezug zu den Erhaltungszielen aufweisen, sind nicht als Verwaltungsmaßnahmen im Sinne der Richtlinie anzusehen.⁶⁷ **Ein solcher Bezug liegt nur vor, wenn die vorgesehenen Maßnahmen in erster Linie darauf ausgerichtet sind, die Erhaltungsziele zu verwirklichen, mithin unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets verknüpft und hierfür erforderlich sind.**⁶⁸

Der Landschaftsplan muss die Tätigkeit daher zumindest auch zum Zweck der Verwaltung des Gebietes vorsehen. Gleichzeitig muss sie den Erhaltungszielen auch tatsächlich dienlich sein, sodass jedenfalls ihre Nützlichkeit feststehen muss.⁶⁹ An dieser

⁶² EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 105; Urt. v. 29.06.2023, C-444/21, Rn. 64.

⁶³ Vgl. EuGH, Urt. v. 21.09.2023, C-116/22, Rn. 146.

⁶⁴ EuGH, Urt. v. 12.06.2019, C-43/18, Rn. 49.

⁶⁵ Europäische Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement, C 33/1, S. 26.

⁶⁶ EuGH, Urt. v. 17.10.2024, C-461/23, Rn. 44.

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 14.01.2010, C-241/08, Rn. 50 ff.

⁶⁸ Siehe auch Schumacher/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 34 Rn. 24.

⁶⁹ Bernotat, in: Vischer-Leopold/Ellwanger/Ssymank et al., NaBiV 140, S. 258; siehe auch Heß/Wulff, NuR 2023, 821, 822.

Voraussetzung ist zu zweifeln, wenn die freigestellten Handlungen die Erhaltungsziele an anderer Stelle im Gebiet beeinträchtigen könnten.⁷⁰

Ob eine freigestellte Tätigkeit tatsächlich den Gebietsverwaltungsmaßnahmen zugeordnet werden kann, ist daher im Einzelfall zu prüfen. Diese Prüfung erfolgt regelmäßig im Rahmen einer Konformitätsprüfung.⁷¹ Diese stellt auf der Ebene der Schutzgebietsausweisung bzw. Maßnahmenplanung sicher, dass die Maßnahmen tatsächlich mit der Verwaltung des Gebiets verbunden und für diese erforderlich sind.⁷²

Nicht unmittelbar der Gebietsverwaltung dienende Freistellungen sind nach wie vor auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu überprüfen. Hier dürfte es auf den Einzelfall ankommen, ob ein Landschaftsplan, der sowohl Maßnahmen der Gebietsverwaltung als auch hiervon unabhängige Beeinträchtigungen regelt, insgesamt einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist, oder ob dies nur für die Teile gilt, die keine Verwaltungsmaßnahme darstellen.⁷³ Der Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen ist durch Abwägungsprozesse und planerische Gestaltung geprägt. Eine Aufteilung in einen prüfpflichtigen Teil und einen freigestellten Teil kann aus diesem Grund dann ausscheiden, wenn der Landschaftsplan als Gesamtkonzeption gerade die Abstimmung beider Elemente regelt.⁷⁴

2. Pauschale echte Ausnahmen

Zum anderen sind auch im FFH-Recht echte Ausnahmen vom Vermeidungsgebot vorgesehen. **Im Gegensatz zur Priorisierung der Erhaltungsziele ist die Zulassung einer Beeinträchtigung im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 FFH-RL jedoch an die strengen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL (§ 34 Abs. 3-5 BNatSchG) geknüpft. Sie erfordert zudem eine vorangestellte Verträglichkeitsprüfung.**⁷⁵ Daher ist auch eine Befreiung nach § 67 BNatSchG von den Vorgaben des FFH-Rechts nicht möglich, da so die speziellen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3-5 BNatSchG umgangen werden.⁷⁶ Der regelmäßig

⁷⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2010, C-241/08, Rn. 52.

⁷¹ Siehe etwa OVG Bautzen, Beschl. v. 09.06.2020, 4 B 126/19, Rn. 24.

⁷² Bernotat, in: Vischer-Leopold/Ellwanger/Ssymank et al., NaBiV 140, S. 254 ff.; vgl. auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2024, BNatSchG § 22 Rn. 13, beck-online; siehe zu den Schwächen der Konformitätsprüfung Mihatsch, Allgemeine Schutzmaßnahmen des europäischen Habitatschutzrechts, S. 138 ff.

⁷³ Zu Letzterem Europäische Kommission, Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, S. 16.

⁷⁴ Vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 9.6.2020, 4 B 126/19, Rn. 73.

⁷⁵ EuGH, st. Rspr., z. B. Urt. v. 14.01.2016, C-399/14, Rn. 56; Urt. v. 11.04.2013, C-258/11, Rn. 35; Urt. v. 11.09.2012, C-43/10, Rn. 114; ebenso BVerwG, Urt. v. 01.04.2015, 4 C 6/14, Rn. 27 m. w. N.

⁷⁶ Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 34 Rn. 136.

in Landschaftsplänen zu findende Hinweis auf die Befreiungsmöglichkeit sollte daher um diese Klarstellung ergänzt werden. Weiterführend wäre auch eine Erläuterung der Prüf- und Zulassungsanforderungen des FFH-Rechts bei Betroffenheit von Natura 2000-Schutzgütern.

Eine vorweggenommene Projektzulassung, etwa für einen geplanten Radweg, eine erhoffte Straßenplanung oder eine eröffnete Freizeitnutzung ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur zulässig, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der Ausnahmegvorschrift im Landschaftsplan sicherstellen, dass jegliche Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten durch die betreffenden Projekte, sei es einzeln oder in Kombination mit anderen Vorhaben, ausgeschlossen werden kann.⁷⁷ Der Europäische Gerichtshof hat dies für gesetzliche Freistellungen, auch im Zusammenhang mit untergesetzlichen Regelwerken,⁷⁸ entschieden. Die Rechtsprechung ist auf jede normative Festsetzung, mithin auch für die Schutzgebietsausweisungen übertragbar. **Freistellende Regelungen in Gesetzen und untergesetzlichen Normen müssen damit auf Grundlage objektiver Kriterien mit hinreichender Gewissheit ausschließen, dass die freigestellten Projekte, entweder isoliert oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben, erhebliche Beeinträchtigungen eines Gebiets verursachen können. Denn die Regelungen des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL verlangen, dass mit Gewissheit und ohne vernünftige wissenschaftliche Zweifel feststeht, dass Pläne oder Projekte die Erhaltungsziele im Gebiet nicht beeinträchtigen.⁷⁹**

a) Verträglichkeitsprüfung vor antizipierter Genehmigung

Es muss mithin bereits im Vorhinein der Freistellung feststehen, dass eine Beeinträchtigung durch die Zulassung ausgeschlossen ist.⁸⁰ Die freistellende Regelung muss für jede potenziell freigestellte Tätigkeit das Schutzniveau der Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 FFH-RL gewährleisten. **Daher sind vollständige, präzise und endgültige Feststellungen bereits im Planungsprozess zu treffen, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der freigestellten Projekte auf die betreffenden Schutzgebiete auszuräumen.⁸¹** Im Ergebnis ist regelmäßig eine umfassende Verträglichkeitsprüfung der freistellenden Regelung notwendig, sofern es sich bei den Freistellungen um eine vorgezogene Zulassung (i.S.d.

⁷⁷ EuGH, Urt. v. 10.01.2006, C-98/03 Rn. 41; Urt. v. 26.05.2011, C-538/09, Rn. 41; Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 109, 114.

⁷⁸ EuGH, Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 17,

⁷⁹ EuGH, Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 112, 120.

⁸⁰ EuGH, Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 112, 120.

⁸¹ EuGH, st. Rspr., z. B. Urt. v. 25.07.2018, C-164/17, Rn. 39.

Art. 6 Abs. 3 FFH-RL) und nicht um Maßnahmen der Gebietsverwaltung handelt (hierzu E. I. 1.).

Bei der Verträglichkeitsprüfung gilt es zu beachten, dass sie die Prognosen für künftige Entwicklungen einbeziehen muss, wodurch die Grenzen einer vollständigen und wissenschaftlich abgesicherten Prüfung schneller erreicht werden können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Vielzahl von Projekten von der Freistellung erfasst wird oder mehrere Natura 2000-Gebiete der Regelung im Landschaftsplan unterstellt werden sollen.⁸² **Zudem scheint die Möglichkeit der allgemeinen Freistellung von Tätigkeiten, die später den ökologisch-funktionalen Zustand der betreffenden Gebiete beeinträchtigen können, begrenzt, wenn der Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums ungünstig ist.**⁸³ Schließlich ist zu beachten, dass die vorangestellte Freistellung bestimmter Tätigkeiten im Gegensatz zu anderen, weiterhin grundsätzlich verbotenen Tätigkeiten gleichheitsrechtliche Probleme (Art. 3 Abs. 1 GG) aufwerfen kann.⁸⁴

Eine gebündelte Verträglichkeitsprüfung von im Gebiet zugelassenen Tätigkeiten kann aber eine fachgerechte Summationsbetrachtung vereinfachen.⁸⁵ Alle vorhersehbaren, regelmäßigen Einwirkungen auf das Schutzgebiet können in die Planung aufgenommen werden, sodass ihr kumulatives Zusammenwirken auf die Erhaltungsziele auch für zukünftige Projekte rasch ermittelt werden kann. So kann jedenfalls ein Teil der Vorbelastung dargestellt werden, um Reaktions- und Belastungsschwellen, sowie Wechselwirkungen zu erkennen. Die Projekte müssen zu diesem Zweck aber so konkret dargestellt werden, dass etwa Kontingente, Zeiten und Orte ermittelt werden können.

b) Bsp. Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

Klassischer Fall der pauschalen Freistellungen ist die Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft, teilweise wird auch die Jagd hervorgehoben. Auch eine solche Freistellung muss den vorstehend genannten Anforderungen genügen. Es reicht regelmäßig weder aus, die Fortführung auf die bisherige Art und den bisherigen Umfang zu beschränken, noch auf die Regelungen zur guten fachlichen Praxis zu verweisen. Den gebietsspezifischen Regelungen allgemein vorangestellte Teilfreistellungen müssen

⁸² Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 34 Rn. 29.

⁸³ EuGH, Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 103.

⁸⁴ Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 34 Rn. 31.

⁸⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 96 f.

gewährleisten, dass diese eine Gefährdung der Erhaltungsziele in jedem einzelnen FFH-Gebiet ausschließen.

Die Land-, Forst, und Fischereiwirtschaft sind zunächst grundsätzlich als verträglichkeitsprüfungspflichtige Projekte im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 BNatSchG einzustufen,⁸⁶ wenn sie nicht Teil der Gebietsverwaltungsmaßnahmen sind. Eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele kann dann nur über eine Ausnahme zugelassen werden.

Soll diese Zulassung antizipiert auf Ebene des Landschaftsplans erfolgen, ist zu beachten, dass die Fortführung einer Nutzung nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht in jedem Fall nur ein singuläres Projekt darstellt. Stattdessen können trotz der Zulassung über den Landschaftsplan weitere Ausnahmegenehmigungen erforderlich werden. Der EuGH legte bestimmte Kriterien fest, anhand derer eine wiederkehrende Tätigkeit als einheitliches Projekt zu qualifizieren ist. Ausschlaggebend ist dabei, dass es sich um eine regelmäßig wiederkehrende Handlung handelt, die aufgrund ihrer Art und der Umstände ihrer Ausführung als einheitlich betrachtet werden kann und einem einzigen Zweck dient.⁸⁷ Wenn die Tätigkeit nicht mehr als einheitliche Ausführung am selben Ort, unter denselben Umständen und mit derselben Regelmäßigkeit anzusehen ist, ist dagegen eine erneute Verträglichkeitsprüfung sowie gegebenenfalls eine Ausnahmegenehmigung erforderlich.⁸⁸ Ausgangspunkt der Betrachtung ist wiederum, ob die Tätigkeit erneut Erhaltungsziele im Gebiet beeinträchtigen kann, oder ob jede mögliche Beeinträchtigung bei der ursprünglichen antizipierten Zulassung berücksichtigt wurde.

Ob eine konkrete landwirtschaftliche Nutzung eine Beeinträchtigung hervorrufen kann, ist vom normgebenden Organ, das für die Unterschutzstellung verantwortlich ist, im Rahmen der Ausweisung und Pflege des Schutzgebiets zu ermitteln und entsprechend zu regeln.⁸⁹ Eine Zulassung der Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft in der „bisherigen Art und dem bisherigen Umfang“ erfordert aus diesem Grund eine weitergehende Konkretisierung.

Erstens bleibt sonst unklar, welche konkreten Maßnahmen oder Vorhaben durch die Freistellungen zugelassen werden und welche künftig einer weiteren Genehmigung bedürfen. Diese Unklarheit birgt die Gefahr eines Verstoßes gegen das

⁸⁶ Für die Landwirtschaft siehe EuGH, Urt. v. 7.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 72 f.; für die Forstbetriebspläne OVG Bautzen, Beschl. v. 9.6.2020, 4 B 126/19, Rn. 57.

⁸⁷ EuGH, Urt. v. 14.01.2010, C-226/08, Rn. 47, 51; Ewer, in: Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, § 34 Rn. 5.

⁸⁸ EuGH, Urt. v. 09.09.2020, C-254/19, Rn. 35; Urt. v. 14.01.2010, C-226/08, Rn. 47; ausdrücklich für die landwirtschaftliche Bodennutzung Urt. v. 07.11.2018, C-293/17 u. C-294/17, Rn. 78; für die Forstwirtschaft siehe OVG Bautzen, Beschl. v. 09.06.2020, 4 B 126/19, Rn. 66, juris.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 6. November 2012, 9 A 17.11, juris, Rn. 89.

Vermeidungsgebot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, da nicht sicher ausgeschlossen werden kann, dass die Freistellungen zu erheblichen Beeinträchtigungen der Schutzgebiete führen. Eine vorherige Prüfung dieser Tätigkeiten ist nicht durchführbar, sofern „Art“ und „Umfang“ der Tätigkeiten nicht hinreichend präzise definiert sind.⁹⁰

Zweitens wirft die unbestimmte Formulierung die angesprochenen Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot auf. Normanwender können nicht sicher feststellen, welche Nutzungen von der Ausnahme erfasst sind und welche daher als zulässig oder verboten gelten. Darüber hinaus könnte ein Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 FFH-RL drohen, wenn die zugelassene Bewirtschaftung den Erhaltungszielen dienen soll, jedoch nicht eindeutig geregelt ist, welche konkreten Anforderungen an die Nutzung gestellt werden müssen. Eine Freistellung aller „land- und forstwirtschaftliche Nutzung in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang innerhalb der Naturschutzgebiete sowie der geschützten Landschaftsbestandteile“⁹¹ ist daher ohne nähere Spezifizierung rechtlich bedenklich und kann Vollzugsprobleme aufwerfen.

Die konkrete Abstimmung der Freistellungen mit den Erhaltungszielen kann es erfordern, Aspekte wie die genaue Ausführungsmodalität oder den Standort der Projekte zu berücksichtigen oder Schwellenwerte zu definieren, die je nach Projektgröße, Art oder Standort variieren.⁹² Die Parameter der Ausführungsart und des Umfangs müssen im Plan dokumentiert werden. Auch ein Verweis auf die gute fachliche Praxis ist möglich. Er ist aber rechtlich problematisch, wenn er als alleinige Einschränkung dazu dienen soll, eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele zu verhindern.⁹³ Es bedarf auch hier gebietsspezifischer Konkretisierungen, da andernfalls die Freistellung von den Anwendern als generelle Ausnahme von sämtlichen Ge- und Verboten zur Umsetzung der FFH-Richtlinie ausgelegt werden könnte.⁹⁴

Die Notwendigkeit der Vereinbarkeit einer Freistellung mit den gebietsspezifischen Erhaltungszielen erschwert es, Freistellungen bereits vorab vor den gebietsspezifischen Ge- und Verboten im Landschaftsplan zu verankern. Eine solche pauschale Vorgehensweise, bei der Freistellungen für alle Schutzgebiete gleichermaßen gelten sollen, wird den unterschiedlichen ökologischen Anforderungen und Erhaltungszielen der einzelnen Gebiete kaum gerecht. Ohne eine gezielte Abwägung und Beschränkung auf die Besonderheiten der jeweiligen Schutzgebiete laufen solche Regelungen Gefahr, den Schutz der Gebiete in wesentlichen Punkten zu unterlaufen.

⁹⁰ OVG Bautzen, Beschl. v. 09.06.2020, 4 B 126/19, Rn. 61, juris.

⁹¹ Kreis Soest, LP I, S. 34.

⁹² EuGH, Urt. v. 21.09.1999, C-392/96 Rn. 70.

⁹³ EuGH, Urt. v. 02.03.2023, C-432/21, Rn. 109, 76, 79.

⁹⁴ EuGH, a. a. O.

II. Beteiligung

Werden die Ausnahmen im Landschaftsplan nicht unionsrechtskonform ausgestaltet bzw. angewandt, beeinträchtigt dies auch die Rechte auf Mitwirkung der nach § 3 UmwRG i. V. m. § 67 Abs. 6 LNatSchG NRW anerkannten Naturschutzverbände.

Die anerkannten Naturschutzverbände sind zunächst bei der Aufstellung des Landschaftsplans nach § 63 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG und § 15 LNatSchG NRW i. V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 1 DVO-LNatSchG NRW zu beteiligen. § 11 Abs. 2 Nr. 2 DVO-LNatSchG sieht zusätzlich eine Beteiligung der Naturschutzbeiräte vor. Das FFH-Recht macht auf der Ebene der Schutzgebietsausweisung keine Vorgaben zur Beteiligung. Wie dargestellt, ist die Ausweisung als solche grundsätzlich als Verwaltungsmaßnahme einzuordnen.⁹⁵ Zur Konformitätsprüfung von Verwaltungsmaßnahmen macht die Richtlinie selbst keine Verfahrensvorgaben. Es bietet sich jedoch an, während der Beteiligung nach §§ 15, 16 LNatSchG NRW zu erörtern, inwiefern Maßnahmen als Verwaltungsmaßnahme anzusehen und inwiefern sie unmittelbar mit der Verwaltung in Verbindung stehen und hierfür notwendig sind.⁹⁶

Ist der Landschaftsplan in Kraft getreten, findet eine Beteiligung in verschiedenen Fallkonstellationen statt. Nach Bundesrecht sind die Naturschutzverbände gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG i. V. m. § 66 Abs. 1 S. 1 LNatSchG NRW im FFH-Kontext zu beteiligen, wenn eine Ausnahmegenehmigung nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL) erteilt wird. Eine im Ergebnis ähnlich zu verstehende Regelung findet sich im Landesrecht in § 66 Abs. 1 Nr. 1 LNatSchG NRW. Darüber hinaus sieht das Landesrecht eine Beteiligung bei der Erteilung einer Befreiung oder „wesentlichen“ Ausnahmen von den Geboten und Verboten zum Schutz von geschützten Landschaftsbestandteilen, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Alleen (§ 66 Abs. 1 Nr. 3 LNatSchG NRW) sowie von Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks und Nationalen Naturmonumenten (§ 66 Abs. 1 Nr. 10 LNatSchG) vor. Von der Beteiligung kann gem. § 66 Abs. 2 LNatSchG NRW i. V. m. § 63 Abs. 4 BNatSchG nur dann abgesehen werden, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erwarten sind. Nach § 70 Abs. 2 LNatSchG NRW sind zudem die Naturschutzbeiräte „vor allen wichtigen Entscheidungen und Maßnahmen der unteren Naturschutzbehörde zu hören“.⁹⁷

⁹⁵ EuGH, Urt. v. 12.06.2019, C-43/18, Rn. 49; Urt. v. 17.10.2024, C-461/23, Rn. 43.

⁹⁶ Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der SUP nach § 9 LNatSchG NRW wird gleichzeitig durchgeführt, § 9 Abs. 1 S. 4 LNatSchG NRW.

⁹⁷ Siehe zu Beispielen für wichtige Entscheidungen RdErl. d. Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft IV B 3 – 1.03.00 v. 11.4.1990, der sich aufgrund seines Erlassdatums jedoch nicht auf das FFH-Recht bezieht.

Umfangreiche Ausnahmen in den Landschaftsplänen können dazu führen, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebietes nicht erkannt wird, weil Zulassungsbehörden oder die Managementverwaltung des Gebietes davon ausgehen, die betreffende Tätigkeit stehe nicht im Widerspruch zu den Erhaltungszielen oder sei auch unabhängig hiervon von den gebietsspezifischen Ver- und Geboten freigestellt. In der Folge werden gegebenenfalls weniger „echte“ Ausnahmegenehmigungen nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG erteilt, als erforderlich wären, weil bereits in der FFH-Verträglichkeitsprüfung oder sogar in einer Vorprüfung eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele abgelehnt wird.

Die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände bei der Erteilung von Ausnahmen nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG i. V. m. § 66 Abs. 1 S. 1 LNatSchG NRW und § 63 Abs. 1 Nr. 1 LNatSchG NRW wird so umgangen.⁹⁸ Auf die Verletzung ihres Mitwirkungsrechts kann sich der Verband dann im Klageverfahren berufen.⁹⁹

Weiterhin bestehen auch die Mitwirkungsrechte gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 3 und 10 LNatSchG NRW, wenn Ausnahmen von den Ge- bzw. Verboten für die im Gesetz genannten geschützten Teile von Natur und Landschaft erteilt werden. Die missverständliche Vorschrift des § 66 Abs. 1 Nr. 10 LNatSchG NRW, die von wesentlichen Ausnahmen von Geboten und Verboten zum Schutz von Natura 2000-Gebieten spricht, kann dahingehend ausgelegt werden, dass eine Mitwirkung der Verbände auch bei einer Ausnahme von den Festsetzungen eines Landschaftsschutzgebietes durchzuführen ist, sofern dieses ein FFH- oder Vogelschutzgebiet ausweist.

Ob daneben aufgrund der Vorschriften der Århus-Konvention vor der Entscheidung über eine Zulassung eines Vorhabens eine Beteiligung durchgeführt werden muss, ist in der nationalen Rechtsprechung nach wie vor umstritten. Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL sieht vor, dass die innerstaatlichen Behörden einem Vorhaben vorbehaltlich einer Ausnahmegenehmigung nur zustimmen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet nicht als solches beeinträchtigt wird und sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben. Der Europäische Gerichtshof hatte bereits 2011 gemahnt, dass die Århus-Konvention bei der Auslegung der nationalen Verfahrensvorschriften zu beachten ist.¹⁰⁰ Im Jahr 2016 entschied der Gerichtshof dann, dass die Vorschrift des Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 1 lit. b Århus-Übereinkommen zu lesen sei. Die Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL stelle eine Entscheidung über eine geplante Tätigkeit dar, die nicht in Anhang I

⁹⁸ Auch die Beteiligung der Beiräte bei einer Befreiung nach § 75 Abs. 1 LNatSchG NRW kommt in diesen Fällen nicht zum Tragen – die Befreiung ist jedoch kein Instrument, um von den Erhaltungszielen der FFH-Gebiete abzuweichen, s. o.

⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 19.12.2013, 4 C 14/12, Rn. 25 ff; Urt. v. 10.04.2013, 4 C 3/12 Rn. 22 ff.

¹⁰⁰ EuGH, Urt. v. 08. 03. 2011, C-240/09.

Århus-Übereinkommen aufgeführt ist, jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben könne.¹⁰¹

Diese Rechtsprechung wurde vom Gerichtshof erneut bestätigt. **2023 entschied er, dass Entscheidungen, die nationale Behörden gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL erlassen, dem Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 Buchst. b des Übereinkommens unterfallen, unabhängig davon, ob sie sich auf die Prüfung der Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung für einen Plan oder ein Projekt innerhalb eines Schutzgebiets oder auf die Bewertung der Schlussfolgerungen einer Verträglichkeitsprüfung beziehen. Ebenso ist es unerheblich, ob diese Entscheidungen isoliert oder als Bestandteil einer Genehmigungsentscheidung ergeben.**¹⁰²

Die Bestimmungen des Art. 6 Århus-Übereinkommen sehen eine frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung im nationalen Zulassungsverfahren vor. Eine frühzeitige Beteiligung im Sinne von Art. 6 Abs. 4 Århus-Übereinkommen bedeutet, dass diese zu einem Zeitpunkt erfolgen muss, zu dem noch alle Handlungsoptionen offenstehen und die Mitwirkung der Öffentlichkeit tatsächlich Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen kann. Die effektive Beteiligung, die sich aus Art. 6 Abs. 3, 4 und 7 Århus-Übereinkommen ergibt, gewährt der Öffentlichkeit das Recht, sich aktiv in das umweltbezogene Entscheidungsverfahren einzubringen. Dies umfasst insbesondere die Möglichkeit, alle als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen schriftlich vorzulegen oder gegebenenfalls im Rahmen einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller zu erörtern.¹⁰³ **Daher ist im Rahmen der Zulassungsentscheidung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL sicherzustellen, dass diese Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung eingehalten werden, sodass eine transparente und wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gewährleistet ist.**

Trotz der insofern eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entscheiden nationale Gerichte teilweise weiterhin dahingehend, dass eine Naturschutzvereinigung ihre Beteiligung erst dann geltend machen kann, wenn die zuständige Behörde im Rahmen einer Verträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis gelangt ist, dass das Vorhaben nach § 34 Abs. 2 BNatSchG aufgrund der festgestellten Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen unzulässig ist und es daher im Wege einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zugelassen werden soll.¹⁰⁴ Das Unionsrecht fordere keine andere Auslegung, da Art. 9 Abs. 3 und 4 Århus-Übereinkommen die

¹⁰¹ EuGH, Urt. v. 08.11.2016, C-243/15, Rn. 45 ff.

¹⁰² EuGH, Urt. v. 02.03.2023, C-432/21, Rn. 172 f.

¹⁰³ EuGH, Urt. v. 08.11.2016, C-243/15, Rn. 46.

¹⁰⁴ Z. B. BVerwG, Urt. v. 01.04.2015, 4 C 6/14, Rn. 16; OVG Magdeburg, Urt. v. 26.09.2013, 2 L 95/13, Rn. 16; VG Darmstadt, Urt. v. 04.11.2021, 6 K 826/17.DA, Rn. 276.

Möglichkeit einer Umweltvereinigung schützen, eine Entscheidung „die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist (...) vor einem Gericht anzufechten.“¹⁰⁵ In der ersten Phase des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, mithin während der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL, sei noch keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen. Die Öffentlichkeit sei nur dann gegebenenfalls anzuhören, wenn nach Abschluss der Verträglichkeitsprüfung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens eine Ausnahmeentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 zu treffen sei, nicht aber, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung abgelehnt werde.¹⁰⁶

Eine solche Auslegung legt jedoch die Zulassung nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL im Sinne des nationalen Rechts aus. Im Sinne der Richtlinie sind aber auch Fälle erfasst, in denen ein Vorhaben keine erheblichen Beeinträchtigungen auslöst und es aus diesem Grunde „zugelassen“ wird. Die Zulassung nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL bezieht sich gerade nicht auf die Ausnahme nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL („vorbehaltlich des Absatzes 4“). Eine Beschränkung der Mitwirkungsrechte von Naturschutzvereinigungen auf das Abweichungsverfahren würde auch dem Zweck der Beteiligung, natur-schutzfachlichen Sachverstand in Verwaltungsverfahren einzubringen, nicht gerecht werden. Daher halten andere Stimmen eine Beteiligung bereits im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung für erforderlich.¹⁰⁷ Auch insofern können klarstellende Hinweise im Landschaftsplan erfolgen, um die unterschiedlichen Normen zur Beteiligung der Verbände und Beiräte bei Ausnahmen und Befreiungen bei nur nationalen Schutzgebieten einerseits und solchen, die andererseits europarechtlich abgesichert sind, eindeutig sichtbar zu machen.

¹⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 01.04.2015, 4 C 6/14, Rn. 34

¹⁰⁶ VG Darmstadt, Urt. v. 04.11.2021, 6 K 826/17.DA, Rn. 276-278.

¹⁰⁷ OVG Bautzen, Beschl. v. 09.06.2020, 4 B L 26/79, Rn. 48 ff.; Meßerschmidt, in: Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, 163. Akt. November 2023, § 63 Rn. 60, 62.

F. Schluss

Der Landschaftsplan, der eine Gesamtkonzeption der naturschutz- und landschaftspflegerischen Ziele in der Fläche enthalten soll (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 LNatSchG NRW) bietet die Gelegenheit, den FFH-Gebietsschutz in die Planung zu integrieren. Nach der durchgeführten Subsumtion unter die Anforderungen des Unionsrechts ist jedoch gleichzeitig die Schlussfolgerung zu ziehen, dass an vielen Stellen zu Tage tritt, dass das Instrument des Landschaftsplans nicht zur Umsetzung des FFH-Gebietsschutz vorgesehen war. Obwohl er in Nordrhein-Westfalen als Satzung Verbindlichkeit erlangt und die Schutzgebiete ausweist, fällt sowohl bezüglich der betreffenden Normen (siehe z. B. §§ 20 Abs. 3 und 4; 23 Abs. 1 und 2 LNatSchG NRW) als auch bezüglich der Planungspraxis auf, dass diese sich eng an nationalen Vorgaben zur Unterschutzstellung orientieren. Die Aufnahme des FFH-Gebietsschutzes in die Landschaftspläne bedarf daher einer aufmerksamen Implementation, die sich der möglichen Fehlerquellen aber auch Chancen durch das Planungsinstrument bewusst ist. Zusätzlich müssen die entsprechenden Vorschriften unionsrechtskonform ausgelegt werden, sobald FFH-Gebiete betroffen sind.

G. Zusammenfassung

- Eine klare und systematische Darstellung der FFH-Gebiete in den Festsetzungen des Plans erleichtert die behördliche Vollzugspraxis, sichert eine rechtmäßige Ausweisung sowie Beurteilung von Vorhaben und erfordert eine parzellenscharfe Abgrenzung der Gebietsgrenzen, wobei bei fehlender zeichnerischer Darstellung die Schutzgebietserklärung die FFH-Eigenschaft, die Abgrenzung und diesbezüglichen Schutzvorschriften unmissverständlich festhalten muss.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass eine vollständige und eindeutige Abgrenzung der FFH-Gebiete im Landschaftsplan erfolgt, sodass das eigenständige Schutzregime zugeordnet werden kann.

- Der Landschaftsplan ist der geeignete Rahmen zur Festlegung gebietsspezifischer Ge- und Verbote, die mit den Erhaltungszielen der FFH-Gebiete abgestimmt sind, wobei ein bloßer Verweis auf § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG durch spezifische Regelungen ergänzt werden sollte, um Vollzugerschwernisse durch parallele Rechtsregime zu vermeiden und den Bestimmtheitsgrundsatz sowie den Effektivitätsgrundsatz des Unionsrechts zu wahren.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass die tatsächlichen Anforderungen zum Schutz der FFH-Schutzgüter im verbindlichen Teil der Satzung schutzgut- und schutzgebietsspezifisch aufgearbeitet werden und die besonderen Anforderungen des FFH-Rechts im Ge- und Verbotskatalog möglichst expressis verbis sichtbar werden. Dazu sind i.d.R. für die FFH-Gebiete jeweils individuelle Ge- und Verbote erforderlich.

- Der wirkungsbezogene Ansatz des FFH-Rechts erfordert die Berücksichtigung externer Beeinträchtigungen in der Planung, sodass ein notwendiger Umgebungsschutz durch Pufferzonen, gezielte Ge- und Verbote oder die nachrichtliche Übernahme der Umgebung in die Schutzgebietsplanung integriert werden kann.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass der wirkungsbezogene Schutzanspruch im Landschaftsplan abgebildet wird. Dafür eignet sich die Darstellung von Pufferzonen in den Karten und wirkungsbezogenen Ge- und Verboten, die auch auf Beeinträchtigungen von außerhalb der Schutzgebietsgrenzen abstellen.

- Das Auswahlmessen bei der Bestimmung der Schutzkategorie nach § 20 Abs. 2 BNatSchG im Landschaftsplan ist durch unionsrechtliche Vorgaben begrenzt und muss sich an der Schutzbedürftigkeit des Gebiets sowie den Erhaltungszielen orientieren. Die Unterschutzstellung muss sicherstellen, dass die Verpflichtungen der FFH-Richtlinie vollständig erfüllt werden; eine Aufteilung auf verschiedene Schutzkategorien ist daher nur vorzunehmen, wenn sie für einen effektiven Gebietsschutz erforderlich ist.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass die FFH-Gebiete durch Schutzgebiete gesichert werden, die anhand der Erhaltungsziele der FFH-Gebiete ausgewählt werden. In der Regel entspricht das Naturschutzgebiet nach § 23 BNatSchG diesen Anforderungen.

- Im Landschaftsplan sollten die gebietsspezifischen Erhaltungsziele möglichst in der Schutzgebietsausweisung als quantitative und messbare Zielvorgaben normiert werden, um deren Verbindlichkeit für die Behörden sowie die Bestimmtheit der Vorgaben zu gewährleisten und so eine überprüfbare Grundlage für die Eignung der Erhaltungsmaßnahmen zur Erreichung des angestrebten Erhaltungszustands und die Bewertung potenzieller Beeinträchtigungen zu schaffen.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass die Erhaltungs- und Entwicklungsziele im Sinne des Unionsrechts ausreichend klar, schutzgutspezifisch und räumlich zugeordnet bestimmt werden.

- Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Landschaftsplan können als verbindliche Vorgaben neben den in der Schutzgebietsausweisung festgelegten Ge- und Verboten zur Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen dienen, wobei sicherzustellen ist, dass diese Maßnahmen erkennbar auf die gebietsspezifischen Erhaltungsziele ausgerichtet sind; die nach § 13 Abs. 3 LNatSchG NRW vorgesehene grundstücksbezogene Zuordnung von Entwicklungsmaßnahmen ermöglicht zudem eine gezielte und abgestimmte Maßnahmenplanung.

Eine solche sollte auf Grundlage der Anforderungen des FFH-Gebietsschutz daher bei der Erarbeitung des Landschaftsplans erfolgen.

- Eine vorweggenommene Projektzulassung im Landschaftsplan für Projekte, die keine Verwaltungsmaßnahmen sind, ist nur zulässig, wenn eine Verträglichkeitsprüfung sicherstellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-

Gebieten ausgeschlossen sind, wobei Prognosen künftiger Entwicklungen Unsicherheiten hervorrufen und gleichheitsrechtliche Fragen aufwerfen. Eine gebündelte Verträglichkeitsprüfung kann aber eine fachgerechte Summationsbetrachtung erleichtern.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass eine klare Zuordnung erfolgt, welche Ausnahmen als Verwaltungsmaßnahmen dem FFH-Gebietsschutz dienen und welche Tätigkeiten bereits auf Ebene des Landschaftsplan nach einer Verträglichkeitsprüfung zugelassen werden.

- Die Abstimmung von Freistellungen und Ausnahmen mit den Erhaltungszielen kann eine Berücksichtigung von Ausführungsmodalitäten, Standorten oder variablen Schwellenwerten erfordern, weshalb zu empfehlen ist, diese nicht darstellerisch unabhängig von den gebietsspezifischen Ge- und Verboten gebietsübergreifend zu regeln.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass pauschale Freistellungen oft zu unbestimmt sind, um den Anforderungen des FFH-Rechts zu genügen. Zu normieren sind die erforderlichen Modalitäten vor Ort, bei deren Einhaltung kein Konflikt mit den Erhaltungszielen ermöglicht wird.

- Umfangreiche Ausnahmen in Landschaftsplänen können dazu führen, dass erhebliche Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten verkannt werden, wodurch weniger FFH-rechtliche Ausnahmegenehmigungen nach § 34 Abs. 3–5 BNatSchG erteilt und die Mitwirkungsrechte anerkannter Naturschutzverbände umgangen werden.

Bei der Erarbeitung eines Landschaftsplans sollte daher darauf geachtet werden, dass Ausnahmetatbestände in den Festsetzungen des Landschaftsplanes kritisch hinterfragt werden.

Kreisverwaltung Siegburg
Amt 51
Kaiser-Wilhelm-Platz 1
53721 Siegburg

Via Mail: LP3-offenlage@rhein-sieg-kreis.de

Landschaftsplan 3
Beteiligung gemäß § 15 LNatSchG NRW
Auslegung gemäß § 17 LNatSchG NRW
Frist: 14.3.2025

RSK 4-07.22 LP

51.10.10.03.00-2025/002231

**Bund für Umwelt
und Naturschutz
Deutschland LV NW e.V.**
Merowingerstraße 88
40225 Düsseldorf

**Kreisgruppe
Rhein-Sieg-Kreis**

Ansprechpartner des BUND
NRW für dieses Schreiben:

Achim Baumgartner
Geschäftsstelle BUND RSK
Steinkreuzstraße 10/14
53757 Sankt Augustin
Tel.: 02241-145-2000

info@bund-rsk.de

www.bund-rsk.de

14.3.2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

in dem Verfahren trägt der BUND NRW, Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf die folgenden Anregungen und Bedenken vor:

Die Anregungen und Bedenken der Stellungnahme vom 21.12.2023 werden vollständig aufrecht erhalten und erneut als Teil der aktuellen Stellungnahme vorgetragen (Anlage 1). Der Hinweis, im hiesigen Beteiligungsverfahren dürfte nur auf erfolgte Änderungen eingegangen werden, wird insofern in Zweifel gezogen, als der Kreistag zweifelsfrei in der Pflicht steht, eine tragfähige und rechtskonforme Planung zu entwickeln. Der aktuelle Entwurf des LP 3 (Alfter) genügt erkennbar den rechtlichen und naturschutzfachlichen Anforderungen nicht, sondern er sichert vorrangig über weite Teile gewohnte und von Dritten gewünschte Nutzungen der Landschaft ab. Dagegen lautet § 1 LNatSchG NRW: „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.“

Die Rechtslage hat sich außerdem dahingehend geändert, dass seit dem 18.08.2024 die Wiederherstellungsverordnung - Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden und selbstverständlich zu beachten ist. Kapitel 5 sowie der Gesamtinhalt des Planungsentwurfes lassen einen Bezug auf diese Richtlinie vermissen.

Im Weiteren dient der Landschaftsplan als nationales Umsetzungsinstrument für den Schutz der europäischen Natura-2000-Gebiete. In Alfter sind das das FFH-Gebiete DE-5207-301, „Waldville“, das VSG DE-5308-401 „Kottenforst-Waldville“, sowie das FFH-Gebiet DE-5308-303, „Waldreservat Kottenforst“. Die im Landschaftsplan (LP) entworfenen Regelungen reichen jedoch nicht aus, um Schutz und Entwicklung der Natura-2000-Gebiete auch nur ansatzweise hinreichend zu gewährleisten. Es fehlt bereits an einer FFH-Verträglichkeitsprüfung für die im LP geplanten Freistellungen und Ausnahmetatbestände. In gleicher Weise sind die Freistellungen und Ausnahmen viel zu unbestimmt, um erhebliche Beeinträchtigungen überhaupt nur sicher abgrenzen und verfolgen zu können. Dem stehen zugleich deutlich zu unbestimmte Entwicklungsziele gegenüber, so dass selbst das Entwicklungsgebot der FFH-RL für die betroffenen Gebiete nicht quantifiziert und qualifiziert werden kann. Schließlich fehlt der Vollzug des FFH-Umgebungsschutzes in der Abgrenzung der Schutzgebiete bzw. der Freistellungs-, Gebots- und Verbotsregelungen sowie eine Zuordnung der nach Artikel 10 FFH-RL relevanten Verbundflächen sowie die Abgrenzung derselben. Außerdem sind auch die unklaren Formulierungen zur Definition der noch zuträglichen Nutzungsintensitäten („bisherige Art und Umfang“) zu unbestimmt, um einen FFH-Schutzvollzug zu gewährleisten. Im Ganzen verweisen wir hierzu auf das als Anlage 2 beigefügte Rechtsgutachten der RA Dr. L. Mihatsch, 2025: „Integration des FFH-Schutzregimes in nordrhein-westfälische Landschaftspläne – Rechtliche Anforderungen und Schlussfolgerungen für die Praxis“, das im Auftrag des BUND Landesverbandes aufgrund massiver und regelmäßiger Naturschutzvollzugsdefizite in der Landschaftsplanung in NRW und auch im Rhein-Sieg-Kreis erstellt worden ist.

Nicht zuletzt ist inzwischen der Entwurf des sachlichen Teilplanes Erneuerbare Energien im Regionalplan Köln veröffentlicht worden. Der dort vorgeschlagene Standort ALF_01 ist mit der Zielsetzung des LP (EZ 1.1.) unvereinbar. Der Landschaftsplan sollte daher auf diesen Standortvorschlag mit einer Festsetzung reagieren, die Windkraftanlagen im Wald

ausschließt. Insgesamt wäre eine Ausweisung der gesamten Fläche des GSN-150 und des BSN-0444 als NSG zielführend.

Es ist für das GSN-150 und das BSN-0444 insgesamt der Eindruck entstanden, dass hier in der Vergangenheit private Grundstücksinteressen die Abwägung der Landschaftsinhalte vorrangig bestimmt haben könnten, was sehr befremdlich wäre. Die Zielvorgabe aus dem Regionalplan und dem Landesentwicklungsplan (LEP) ist schließlich eindeutig und die Abweichung von dieser Zielvorgabe im Landschaftsplanentwurf um ca. 850 ha (sic!) extrem stark. Das u.a. an dieser Stelle die Aussage in der Begründung des LP-Entwurfes auf Seite 22 zutrifft, der LEP werde „berücksichtigt“, darf angezweifelt werden. Auch die Formulierung auf Seite 24 der Begründung zum LP „Die Bereiche für den Schutz der Natur stellen die Grundlage für die Ausweisung der Naturschutzgebiete dar.“ trifft erkennbar nicht zu.

Um hier eine ausreichende politische Transparenz zu eröffnen, wäre es z.B. hilfreich, die Karte der Eigentumsverhältnisse anonymisiert mit in den Abwägungsvorgang mit einzustellen und sehr dezidiert naturschutzfachlich darzulegen, warum nach Auffassung des Kreistages und entgegen der Abwägungsvorgänge zum Landes- und Regionalplan sehr große Teile der Waldflächen des GSN und BSN nicht zu NSG-Flächen erklärt werden sollen. Der Landesentwicklungsplan ist übrigens mit der Fassung von 2016 nicht mehr die aktuelle Planungsbasis.

Der Regionalplan, im Bestand und als Entwurf, hat zwar die gesetzliche Aufgabe, Landschaftsrahmenplan zu sein, allerdings nimmt er diese Aufgabe auf Grund erheblicher Mängel seitens der Zuarbeit durch das LANUV und auf Grund einseitiger politischer Nutzungsinteressen objektiv nicht mehr wahr. Um so mehr steht der LP selbst in der Pflicht, notwendige Schutzerklärungen selbstbewusst festzusetzen. Allerdings nimmt er im Gegenteil selbst die schwachen Vorgaben des Regionalplanes wie im Falle des BSN-0444 nicht an.

Weiterhin drängen wir im besonderen Maße darauf, den Verbundkorridor zwischen den Entwicklungsflächen 1.4 westlich und östlich des Hardtbaches bei Witterschlick wieder herzustellen und das Entwicklungsziel T.1 (Freihalten bis zur Bebauung) hier zu streichen und durch das EZ 1.4 bzw. 1.2 bzw. 3.1. zu ersetzen. Tiere beider Teilflächen des EZ-1.4-Gebietes sollten Austausch untereinander und Zugang zum Hardtbach als wichtiger Verbundachse haben. Der Hardtbachkorridor selbst sollte im Sinne der hohen Bedeutung der

Gewässerkorridore als Lebensraum und Verbundachse ebenfalls als NSG ausgewiesen werden. Naturschutzfachlich sinnvoll ist es daher, die beiden NSG Gebiete 2.1-5 und 2.1-3 sowie die Flächen des LB 2.4.2-15 bis -19 zu einem zusammenhängenden Naturschutzgebiet zu verbinden und den Lückenschluss entlang des Hardtbaches (soweit zumutbar) als (langfristige) Maßnahme im LP vorzusehen. Das würde der Forderung des BNatSchG nach Biotopverbund und der naturwissenschaftlichen Notwendigkeit nach ausreichend groß und sinnvoll abgegrenzten Naturschutzgebieten gerecht. Der bestehende Sportplatz und Tennisplatz müssen dadurch nicht in Frage gestellt werden.

Die Ausnahmen im LP-Entwurf sind insgesamt durch den Zusatz, dass sie auch erteilt werden sollen, wenn Naturschutzaspekte „unwesentlich“ entgegenstehen, eine Preisgabe des naturschutzfachlichen Planungsauftrags des Landschaftsplanes. Das pflichtgemäße Ermessen der Naturschutzbehörde wird dadurch derart beschränkt, dass ein Schutzvollzug insgesamt nicht mehr möglich ist. Denn nahezu jede Einzelausnahme wird aus Behördensicht und noch mehr aus Sicht der Antragsstellenden die Schutzgebiete nur in einem vermeintlich geringem Maße beeinträchtigen. Die summarische Prüfung ist dadurch insgesamt und erst recht nicht im FFH-Gebiet sichergestellt. Mit dieser Regelung wird die untere Naturschutzbehörde als naturschutzfachliche Steuerungsbehörde weitgehend in Frage gestellt.

Weiterhin werden klassische Eingriffe durch Wegebau, Bodenbewegungen im Zuge von Wegebauten, Leitungsverlegungen usw. so in einzelne Ausnahmetatbestände zerteilt, dass auch große und typische Eingriffe ganz in das weitgehend gebundene Ermessen der Naturschutzbehörde gestellt werden und der Verbotskatalog des LP seine Wirkungskraft verliert.

Zusätzlich fehlt eine Klarstellung im LP, welche Ausnahmen als „wesentliche Ausnahmen“ im Sinne des § 66 LNatSchG zu verstehen sind. Dadurch sind Vollzugsdefizite bei der Beteiligung der Naturschutzverbände mehr als vorgezeichnet, geradezu angelegt.

Ein solcher Landschaftsplan erfüllt nicht mehr die Aufgaben des § 7 LNatSchG bzw. des § 11 BNatSchG. Der Versuch, sich durch dieses Freistellungs- und Ausnahmeübermaß politisch und als Flächennutzende maximale Freiräume zu sichern, geht mit dem Verstoß einher, geltende rechtliche Vorgaben zum Schutz von Natur und Landschaft wirksam zu vollziehen.

Doch nun zu den Änderungen im Einzelnen:

EZ 1, S. 15 und EZ 2, S. 29: Die Formulierung „Erhalt und naturnahe Pflege von auf Teilflächen vorkommenden Moor-, Bruch-, Sumpf- und Auenwäldern durch ausschließlich einzelstammweise Nutzung“ ist irreführend. Die Nutzung stellt keinerlei Bezug zur Pflege oder zum Erhalt dieser Lebensräume dar, sondern ist ein Eingriff. Beim BfN heißt es zum Lebensraumtyp 91D0 beispielsweise: *„Eine Nutzung oder Pflege ist zum Erhalt des Lebensraumtyps nicht erforderlich. Eine forstliche Nutzung ist an diesen Sonderstandorten kaum möglich und sollte in FFH-Gebieten ganz unterbleiben. Wegen der hohen Empfindlichkeit gegen Nährstoffeintrag sind Pufferbereiche v. a. zu landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen zwingend erforderlich.“*

<https://www.bfn.de/natura-2000-lebensraum/moorwaelder> 14.3.2025, 16.50 Uhr

Zum Lebensraumtyp 91F0 heißt es dort: *„Eine forstliche Nutzung der wenigen Restbestände sollte möglichst unterbleiben.“*

<https://www.bfn.de/natura-2000-lebensraum/eichen-ulmen-eschen-auenwaelder-am-ufer-grosser-fluesse> 14.3.2025, 16.53 Uhr

Zum FFH-LRT 91E0 heißt es dort: *„In intakten Auen mit natürlicher Überflutungsdynamik ist keine Pflege zum Erhalt erforderlich (potenziell natürliche Vegetation).“*

<https://www.bfn.de/natura-2000-lebensraum/erlen-und-eschenwaelder-und-weichholzaeuenwaelder-fliessgewaessern-alno> 14.3.2025, 16.55 Uhr

Es wird daher dringend empfohlen, eine forstliche Nutzung dieser Lebensraumtypen und jegliches Befahren der Standorte soweit als möglich auszuschließen.

Entwicklungsziel T-2, S. 25: Die Darstellung von Flächen als Gebiete mit dem Ziel T-2 noch ehe der neue Regionalplan beschlossen ist, wird in Zweifel gezogen. Der Landschaftsplan stellt ein naturschutzfachliches Planungsinstrument dar. Es ist nicht glaubhaft, naturschutzfachliche Ziele nach wissenschaftlichen Kriterien aufzubauen und abzusichern, wenn bereits vorlaufend zu Pläne, die gar nicht beschlossen worden sind, kommunale Flächeninteressen als Planbeschränkung aufgenommen werden.

Entwicklungsziel 2, S. 27: „Erholungsraum für den Menschen“. Es ist eine klarere Formulierung erforderlich, um Fehlentwicklungen vorzubeugen. Vorgeschlagen wird: „Erhaltung und Entwicklung der Landschaft als Basis für eine landschaftsorientierte, landschaftsschönende Erholung.“

EZ 5, S. 34: Die Formulierung „Die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung der Biodiversität im Wald und in Gehölzflächen durch den Einsatz geeigneter Gehölzarten heimischer Baumarten und Erhöhung der Strukturvielfalt unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen und der gebiets- und objektspezifischen Schutzzwecke und Regelungen des Landschaftsplanes.“ stellt eine deutliche Schwächung der früheren Regelung dar, da die Gesetze (z.B. § 40 BNatSchG) u.a. auch allgemeine, für die Ziele des LP unpassende Öffnungsklausel für die Forstwirtschaft vorsehen. Die alte Formulierung ist wieder herzustellen.

Besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft, S. 35: Die Vorschriften zum Vollzug des FFH-Gebietsschutzes ist unzureichend. Sie ist nur als Erläuterung und damit unverbindlich eingeführt und wird im Vollzug bereits aktuell regelmäßig von der unteren Naturschutzbehörde selbst übersehen (zuletzt erneut am Burghof). Für den vollziehenden Bürger, die Bürgerin bis hin zum handelnden Forstwirt, der Forstwirtin und anderen Nutzenden ist der offene Widerspruch zwischen den Ge- und Verbotsregeln des LP und den deutlich weiterführenden Verbotsfolgen aus dem FFH-Gebietsschutz (einschließlich des Umgebungsschutzes) nicht mehr erkennbar. Zahlreiche Ge- und Verbote sowie Freistellungen des LP (z.B. zum Einsatz gebietsfremder, vermeintlich klimastabiler Baumarten oder zur Nutzung von Bäumen im FFH-LRT 91D0, zum Wegebau usw. stehen selbst im Widerspruch zu den FFH-Schutzvorgaben. Es kommt in der Folge weiterhin zu massiven Verletzungen des FFH-Gebietsschutzes.

Allg. Festsetzungen S. 35, Nr. 1: „sowie Gebäude oder Brücken abzureißen;“ Der Abriss von Gebäuden und Brücken stellt u.U. einen Artenschutzkonflikt dar, wenn Quartiere z.B. von Fledermäusen dabei beseitigt werden. Die allgemeine Formulierung als allg. Verbot im LP ist allerdings deplatziert. Der Rückbau von Bauten und damit eine Minderung direkter Störung im Zuge der Nutzung dieser Bauten stellt regelmäßig eine naturschutzfachlich außerordentlich sinnvolle und vorrangige Maßnahme dar, sie dient den Schutzzielen und der Wiederherstellung des besonders vor Bebauung und Zersiedlung geschützten Außenbereichs. Die Regelung ist außerdem hinsichtlich der Gebietsabgrenzung zu unspezifisch, da sie z.B. für FFH-Gebiete offen dem Entwicklungsgebot der FFH-Gebiete widerspräche. Der Zusatz kann in dieser Form nur wieder gestrichen werden, er stellt einen Missbrauch des Instrumentes des Landschaftsplanes dar. Wenn überhaupt, so kann ein solches Verbot nur spezifisch für konkret mit den Zielarten bewohnte und benannte Bauwerke formuliert werden.

In der Begründung zum Verbot neuer Beleuchtungen fehlt der Hinweis, dass dieses Verbot insbesondere dem Schutz von Insekten, Fischen und Fledermäusen dient.

Allg. Festsetzungen S. 40, Nr. 5: Die Freistellung der Unterhaltung steht im offenen Widerspruch zu wesentlichen Entwicklungsaufgaben z. B. in den FFH- und Naturschutzgebieten. Die Freistellung kann daher nicht im allgemein Teil gelten, sondern müsste schutzgebietsbezogen ausformuliert und differenziert werden.

Allg. Festsetzungen S. 40, Nr. 20; S. 94, Nr. 14; S. 148, Nr. 14: Offen bleibt, was mit diesen Flächen eigentlich als Ziel im LP passieren soll. Sie bleiben ja keine Brachflächen. Sind es dann eines Tages reine Brombeerflächen ist der Schutzwert sehr gering. Insofern wäre eine Freistellung der naturschutzfachlichen Pflege angemessen.

Allg. Festsetzungen S. 43, Nr. 22: Die ungeregelte Freistellung als Pferdeweide widerspricht dem Naturschutzziel des Grünlandschutzes. Der Passus sollte so differenziert werden, dass ein Erhalt bzw. Aufwachsen von artenreichem Grünland sichergestellt wird. Dazu wird der Kontakt mit der Umweltbeauftragten der Vereinigung der Freizeitreiter und -fahrer in Deutschland e.V. empfohlen.

Allg. Festsetzungen S. 45, Nr. 33; S. 150 Nr. 26: Die Beschränkung des Schutzes auf Horste der genannten Arten(gruppen) ist für den Schutzvollzug nicht hilfreich. Der Schutz von Nestern aller Rabenvögel ist z. B. essentiell, da sie als Horstgrundlage für zahlreiche bedrohte Arten (u.a. Waldohreule, Baumfalke) genutzt werden. Eine Horstgrundlage zu beseitigen, wenn der Horst aber geschützt ist, passt nicht zusammen. Nester der Rabenvögel sollten insgesamt vom Schutz mit erfasst werden. Die der Saatkrähe sind für sich bereits hervorgehoben schutzbedürftig, ihre Nester sollten unbedingt einen Schutz erfahren.

Die Erläuterung zu Nr. 33 und Nr. 26 fokussiert den Schutz auf das reduzierte Schutzverständnis des Landesbetriebes Wald und Holz NRW. Diese Institution ist aber nicht geeignet, abschließend Maßstäbe für Waldnaturschutz vorzugeben, schon gar nicht für FFH-Gebiete mit hohen Schutzansprüchen. So ist eine Bezugnahme auf die Schaftgüte erkennbar keinerlei Kriterium dafür, ob ein Baum ein zu schützender Uraltbaum ist. Hier sollen erkennbar einzig forstliche Nutzungsinteressen freigestellt werden.

Allg. Festsetzungen S. 45f., Nr. 34: Es ist nicht erkennbar, ob diese Regelung ausreicht, um die FFH-Schutzziele in den FFH-Gebieten zu erreichen.

Allg. Festsetzungen S. 46, Nr. 35: Es ist nicht erkennbar, ob diese Regelung ausreicht, um die FFH-Schutzziele in den FFH-Gebieten und die Klimaschutzziele zur verbesserten Kohlenstoffbindung im Waldboden zu erreichen. Es ist erforderlich, das Verbot nicht am Bestandsvorrat auszurichten, da damit mit einer Holzernte durch entsprechende Änderung des Bestandsvorrats der vorzuhaltende Totholzvorrat jeweils massiv abgesenkt werden dürfte. Es ist dagegen das Ziel, einen sich aufbauenden Totholzvorrat zu erreichen, der dauerhaft je nach Waldtyp 50 und mehr Kubikmeter Totholz pro Hektar aufweist. Die aktuelle Regelung ist mehr als ungeeignet.

Ergänzungsvorschlag: „oder liegendes Totholz zu entnehmen *oder zu zerteilen*.“ Die forstliche Praxis, liegendes Totholz so zu zerteilen, dass es bodennah aufliegt und schneller verrottet, führt zu einer Nivellierung des Lebensraumes und einem Ausschluss zahlreicher Totholzarten unter den Insekten, Pilzen, Gliederfüßlern usw.

Nicht betroffene Tätigkeiten, S. 52f., Nr. 5: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert.

Nicht betroffene Tätigkeiten, S. 56, Nr. 7 h: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert.

Nicht betroffene Tätigkeiten, S. 60, Nr. 16: Ergänzungsvorschlag in der Erläuterung: „..., nicht aber im Zuge der Hundeausbildung“.

Ausnahmen, S. 62, Nr. 6, 163, Nr. 4: Erläuterungsvorschlag: „Potentiell oder faktisch invasive Arten wie Kirschlorbeer, Mahonie, Heckenmyrte u.a. sind dabei ausgeschlossen.“

Ausnahmen, S. 63, Nr. 8, S. 109, Nr. 29, S. 166, Nr. 20: Mit der Exploration können erhebliche Eingriffe verbunden sein, wenn z. B. über ganze Landstriche Sichtachsen hergestellt werden. Das Wort „Exploration“ sollte daher gestrichen werden. Wenn z. B. zur Freistellung feuchter Hauswände nahestehende Gehölze entfernt werden sollen, ist dies über den Begriff des „Erhalts“ des Denkmals ausreichend abgesichert.

Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert.

Ausnahmen, S. 63, Nr. 10: Das Wort Ersatzneubau ist zu streichen, es steht im unmittelbaren Widerspruch zu den Schutzziele des Landschaftsplanes.

Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert. Es ist erforderlich, für die FFH-Gebiete die Bauten, die dadurch erfasst werden sollen, konkret zu erfassen und einer FFH-Prüfung zu unterziehen.

Ausnahmen, S. 64, Nr. 18 und S. 107, Nr. 15: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert, und hier wird auch die Planungsverpflichtung des LP aufgehoben. Es ist Aufgabe des LP, naturschutzfachlich konzeptionell die Schutzaufgaben für die Landschaft umzusetzen. Eine pauschale Ausnahme für ganze Verkehrsnetze, die in der Regel sogar planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichtig sind, überfordert das pflichtgemäße Ermessen der Naturschutzverwaltung. Der Passus ist daher unzulässig und zu streichen.

Ausnahme, S. 65, Nr. 27: Die Beseitigung bestehender Drainagen ist regelmäßig naturschutzfachliches Ziel. Die pauschale Freistellung ist daher nicht mit den Zielen des LP vereinbar.

Ausnahmen, S. 66, Nr. 32: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert, und hier wird auch die Planungsverpflichtung des LP aufgehoben. Es ist Aufgabe des LP, naturschutzfachlich konzeptionell die Schutzaufgaben für die Landschaft umzusetzen. Eine pauschale Ausnahme für ganze Wegenetze, die in der Regel sogar planfeststellungs- bzw. plangenehmigungspflichtig sind, überfordert das pflichtgemäße Ermessen der Naturschutzverwaltung. Der Passus ist daher unzulässig und zu streichen.

Ausnahmen, S. 67, Nr. 38: Mit dieser unbestimmten Regelung ist noch immer nicht geregelt, dass in einem Bezirk nicht zu viele Bienenstöcke aufgestellt werden. Es gibt keinen Hinweis, dass die bisherige, nicht benannte und nicht erfasste Menge für den Wiederaufbau der Wildinsektenfauna (s. u. a. Wiederherstellungsverordnung) ausreichend niedrig und damit verträglich ist.

Ausnahme, S. 69f. Nr. 49: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert. Es wird angeregt, hier nicht auf forstliche und damit produktionsbezogene Waldbaukonzepte zurückgreifen, sondern naturschutzfachliche Maßstäbe

anzulegen, da der Landschaftsplan seine Legitimation aus einem naturschutzfachlichem Planungsauftrag erhält.

Ausnahmen, S. 106, Nr. 14, S. 163, Nr. 2: Die Elektrifizierung von Schienenwegen stellt keine geringfügige Ausbaumaßnahme dar. Gleiches gilt für den Neubau von Radwegen, die eines eigenen Zulassungsverfahrens bedürfen.

Ebenso ist der Neubau von Radwegen entlang in keiner Weise näher bestimmter oder klassifizierter „Verkehrswege“ keineswegs ein geringfügiger Ausbau.

Hier wird auch die Planungsverpflichtung des LP aufgehoben. Es ist Aufgabe des LP, naturschutzfachlich konzeptionell die Schutzaufgaben für die Landschaft umzusetzen. Eine pauschale Ausnahme für ganze Wegenetze, die in der Regel sogar planfeststellungs- oder plangenehmigungspflichtig sind, überfordert das pflichtgemäße Ermessen der Natur-schutzverwaltung.

Der Passus ist mit dieser Erläuterung daher unzulässig und zu streichen.

Ausnahme, S. 107, Nr. 19, S. 164, Nr. 12: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert. Bauliche Anlagen zum Hochwasser-schutz sind in der Regel planfeststellungspflichtige oder plangenehmigungspflichtige Vorhaben. Im Zuge dieser Verfahren sind die verschiedenen öffentlichen Belange miteinander zu vereinbaren. Eine vorausseilende Ausnahme oder Freistellungsoption im LP schadet dabei dem Interessensausgleich der Belange. Der Landschaftsplan ist, das scheint zu-nehmend in den Hintergrund zu treten, ein Naturschutzinstrument und kein Freistellungs-instrument für Eingriffe und Nutzungen.

Ausnahmen, S. 107, Nr. 21, S. 165, Nr. 14: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert. Vertragliche Lösungen dürfen nicht als Umgehungstatbestand für notwendige Befreiungen oder Ausnahmen genutzt werden. Großveranstaltungen nach dem Orientierungsrahmen des Innenministeriums NRW sind unbestimmt. Der Bezug auf diese ist insofern keine optimale Lösung. Die Vereinbarkeit mit dem Schutzzweck ist bei jeder Veranstaltung nachzuweisen, anders könnte die Verwal-tung keine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen fällen.

Ausnahmen, S. 108, Nr. 24, S. 163, Nr. 3, S. 166, Nr. 19: Hier ist die Berücksichtigung der FFH-Schutzziele nicht mehr ausreichend abgesichert. Wegebauten sind in der Regel planfeststellungspflichtige oder plangenehmigungspflichtige Vorhaben. Im Zuge dieser

Verfahren sind die verschiedenen öffentlichen Belange miteinander zu vereinbaren. Eine vorausseilende Ausnahme oder Freistellungsoption im LP schadet dabei dem Interessenausgleich der Belange. Der Landschaftsplan ist, das scheint zunehmend in den Hintergrund zu treten, ein Naturschutzinstrument und kein Freistellungsinstrument für Eingriffe und Nutzungen.

2.2-9, S. 128f. sowie 2.2-10, S. 131: Unberührt sind die „ordnungsgemäß“ ausgeübten Maßnahmen oder Tätigkeiten. Es bedarf der Darlegung, wie „ordnungsgemäß“ definiert ist bzw. worauf es sich bezieht. Ordnungsgemäß bezogen auf die Vorgaben der Berufsgenossenschaft, der technischen Baunormen oder oder? Es gibt keine „gute fachliche Praxis“ des Bergbaues. Die Regelung ist daher in dieser Form nicht vollziehbar, da sie zu unbestimmt ist. Die Regelung ist auch nicht erforderlich, da für den Abbau jeweils Genehmigungen vorliegen, die die notwendige Befreiungen und Ausnahmen enthalten.

Unberührt, S. 144, Nr.1: Es bedarf der Klarstellung, dass „Unterhaltung“ nur die regelmäßige, intervallartige Reparatur und nicht den Neubau oder die wesentliche Grunderneuerung im bestehenden Ausbauzustand zulässt. Anderenfalls wären die Entwicklungsgebote des LP nicht umsetzbar.

S. 147, Nr. 6: Die Beseitigung von Drainagen ist regelmäßig naturschutzfachliches Ziel. Die pauschale Freistellung steht daher im Widerspruch zu den Zielen des LP.

S. 151, Nr. 27: Die Streichung sollte aufgehoben werden, da der Erhalt des Totholzes eine zentrale Aufgabe im Waldnaturschutz darstellt.

S. 152, Nr. 28; S. 47 Nr. 37: Der Regelung sollte ein Gebot beigelegt werden, dass Grundeigentümer verpflichtet sind, die Naturverjüngung der Arten der Invasions- und Experimentierliste auf ihren Eigentumsflächen zu bekämpfen, wenigstens sollte es für die Eigentümer gelten, die die Arten auch selbst in den Verkehr gebracht haben oder bringen.

S. 156, 2.4.2-0 b) Nr. 2: Unberührt sind die „ordnungsgemäß“ ausgeübten Maßnahmen oder Tätigkeiten. Es bedarf der Darlegung, wie ordnungsgemäß definiert ist bzw. worauf es sich bezieht. Ordnungsgemäß bezogen auf die Vorgaben der Berufsgenossenschaft, der technischen Baunormen oder oder? Es gibt keine „gute fachliche Praxis“ der Wartung und Instandsetzung bezogen auf Naturschutzvorgaben.

Der Begriff der Instandsetzung ist zu beschränken, da anderenfalls die Entwicklungsziele und das Entwicklungsgebot des LP in Frage stehen. Die grundhafte Instandsetzung darf nicht freigestellt sein, da sie den eintretenden Verlust des Bestandsschutzes ohne erforderliche Baugenehmigung und ohne erneutes Zulassungsverfahren auffangen würde.

S. 160, Nr. 7 d.): Das Waldbaukonzept NRW ist kein Instrument des Naturschutzes, die genannten Arten dienen nicht dem Aufbau klimastabiler Wälder, sondern dem Ertragsinteresse der Forstwirtschaft. Es bedarf hier daher einer schutzgebietsspezifischen Regelung. Den Mischungsanteil von bis zu 30% einer potentiell invasiven Baumart wie der Rot-Eiche zuzulassen, ist naturschutzfachlich nicht zu rechtfertigen; bereits ein Baum samt sich schließlich in seiner Umgebung aus. Hilfsweise sollte gemäß des Verursacherprinzips die Freistellung mit der Pflicht verbunden werden, alle Naturverjüngungen der Arten im Umfeld von 200m um die Pflanzfläche wirksam und dauerhaft zu bekämpfen.

S. 162, Nr. 16: Der Zusatz: „es sei denn, sie werden durch gebietsspezifische Festsetzungen eingeschränkt oder untersagt“ muss gestrichen werden und eine Freistellung auf den Bestandsschutz tatsächlich aktiv genehmigter Objekte oder Tätigkeiten beschränkt werden. Anderenfalls verliert der LP einen großen Teil seiner Lenkungskraft. Erneut ist der Begriff „in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang“ rechtlich zu unbestimmt und nicht vollzugsfähig.

S. 169, 2.4.2-2: Eine ohne Verfahren und Plankenntnis erklärte grundsätzliche Vereinbarkeit mit einem Regenrückhaltebecken entspricht nicht den Vorgaben für eine ordnungsgemäße Landschaftsplanung.

S. 170, 2.4.2-3: Es wird angeregt hier wegen des Kontaktes zum Bornheimer Landschaftsplan und dortiger NSG-Entwicklung eine NSG-Darstellung zu favorisieren. Als Schutzzweck sollte der Erhalt und Wiederherstellung der Populationen von Steinkauz, Gartenrotschwanz, Wendehals und Gartenschläfer genannt werden.

S. 180, 2.4.2-12: Der Feuersalamander sollte im Schutzzweck ergänzt werden.

S. 182, 2.4.2-14: Als Schutzzweck sollte ergänzt werden:
„Wegen der Bedeutung der Quellbereiche für Wasserinsekten.“

S. 192, 5.1/2.1-2/7; 5.1/2.1-4/7: Die Beschränkung auf Flächen innerhalb der FFH-Gebiete reicht nicht aus, um die Schutzziele der FFH-Gebiete zu erreichen. Es sind gezielt auch Maßnahmen in umgebenden Flächen (Puffer) und für die Herstellung der Kohärenz erforderlich.

Es fehlt hier an konkret benannten, verbindlichen Maßnahmen. Die „aktuellen“ Maßnahmenkonzepte sind zum Teil sehr alt und eben nicht mehr aktuell und nicht mehr zeitgemäß. Die bekannten Maßnahmenkonzepte des Forstes sind fachlich als Bezugsbasis ungeeignet.

Der Landschaftsplan sollte grundlegend überarbeitet und zu einem Naturschutzinstrument entwickelt werden. Er soll nicht den Rahmen für Nutzungen darstellen, sondern das Grundgerüst des Naturschutzvollzugs.

Mit freundlichen Grüßen:



(Dipl.-Ing Achim Baumgartner, AK NW)

Anlage 1: Stellungnahme vom 21.12.2023 des BUND NRW zum LP 3

Anlage 2: Mihatsch, L.: „Integration des FFH-Schutzregimes in nordrhein-westfälische Landschaftspläne – Rechtliche Anforderungen und Schlussfolgerungen für die Praxis“, Rechtsgutachten, 14.3.2025