TEXTE
160/2026

Abschlussbericht

Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung - Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20

von:

Leena Jennemann, Elisabeth Platzer, Noria Helene Pilarski, Livia Küchenmeister, Antje Weidlich, Monika Sennekamp-Wagner, Tim Roussety
Bosch & Partner GmbH, Berlin

Prof. Dr. Thomas Bunge
Berlin

Prof. Dr. Martin Führ
Hochschule Darmstadt - Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Darmstadt

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 160/2026

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3723 13 101 0

Abschlussbericht

Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung - Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20

von

Leena Jennemann, Elisabeth Platzer, Noria Helene Pilarski, Livia Küchenmeister, Antje Weidlich, Monika Sennekamp-Wagner, Tim Roussety
Bosch & Partner GmbH, Berlin

Prof. Dr. Thomas Bunge
Berlin

Prof. Dr. Martin Führ
Hochschule Darmstadt - Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Deutschland
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:
Bosch & Partner GmbH
Kantstraße 63a
10627 Berlin

In Zusammenarbeit mit:

Prof. Dr. Thomas Bunge
Berliner Straße 23
14169 Berlin

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse Prof. Dr. Martin Führ
Hochschule Darmstadt
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Haardtring 100
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:
September 2025

Redaktion:
Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen"
Carsten Alsleben

DOI:
https://doi.org/10.60810/openumwelt-8188

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen*Autoren.

Kurzbeschreibung: Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung - Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20

Anlässlich des EuGH-Urteils in der Rs. C-300/20 zum LSG Inntal Süd untersucht der Bericht, ob die Ausweisung von Schutzgebieten in den Bereichen des Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts hinreichend detaillierte Regelungen über die Zulassung von potenziell UVP-pflichtigen Projekten enthalten und somit anhand ihrer rahmensetzenden Wirkung eine SUP-Pflicht auslösen könnten. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde diese Fragestellung sowohl juristisch als auch empirisch überprüft.

Ein juristisches Gutachten stellt die Grundlage für die empirische Untersuchung dar. Zudem wurden die Ergebnisse von fünf Interviews mit Fachleuten in der Ableitung eines Analyserasters für die Analyse von rund 500 Schutzgebietsrechtsakten aus den erwähnten Bereichen berücksichtigt.

Gegen Ende des Vorhabens wurde die Untersuchung durch ein weiteres EuGH-Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 („Bäche im Artland“), soweit es zum fortgeschrittenen Zeitpunkt noch möglich war, inhaltlich ergänzt um die Frage nach einer SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie.

Die Ergebnisse der Rechtsaktanalyse wurden in einer typisierenden Gesamtbetrachtung zusammengefasst und in im Rahmen des Vorhabens erarbeiteten Praxisempfehlungen aufgegriffen. Diese Hinweise können den für die Ausweisung von Schutzgebieten zuständigen Behörden eine Orientierung geben, unter welchen Voraussetzungen im Ausweisungsverfahren eine SUP durchzuführen ist.

Abstract: Legislative Acts for Protected Areas as a Subject of the Strategic Environmental Assessment

In the light of the ECJ judgement in Case C-300/20 on the protected landscape area “Inntal Süd”, this report examines whether the designation of protected areas in the fields of nature conservation, water and soil protection law could contain such detailed regulations on the grant and implementation of projects which are potentially subject to an Environmental Impact Assessment (EIA) that they would set a framework for such projects and thus could result in an obligation to carry out an Strategic Environmental Assessment (SEA). This issue was analysed both legally and empirically as part of the research project.

A legal expert opinion forms the basis for the empirical analysis. In addition, the results of five interviews with experts were taken into account in the derivation of an analytical grid for the analysis of around 500 protected area legal acts from the fields mentioned above.

Towards the end of the project, the study was complemented - to the extent that this was still possible at an advanced stage - by new insights regarding the obligation to conduct a SEA under Article 3(2)(b) of the SEA Directive from a further ECJ judgement of 17 October 2024 - C-461/23 (‘Bäche im Artland’).

The results of analysis were brought together in a typifying overall assessment and integrated in the implementation notes developed as part of the project. These notes can provide the authorities responsible for the designation of protected areas with guidance on the conditions under which a SEA must be carried out in the designation process.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 6
Abbildungsverzeichnis 9
Tabellenverzeichnis 9
Abkürzungsverzeichnis 10
Zusammenfassung 12
Summary 19
1 Einleitung und Hintergrund 26
2 Juristisches Gutachten über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Strategischen Umweltprüfung und ihre Bedeutung für die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrecht 28
2.1 Das Inntal-Süd-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (C-300/20) 28
2.2 Die Voraussetzungen der SUP-Pflicht gemäß der SUP-Richtlinie 28
2.2.1 Einstufung als „Plan“ oder „Programm“ i.S. des Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 29
2.2.1.1 Weites Verständnis der Begriffe „Plan“ und Programm“ 29
2.2.1.2 Erstellung oder Änderung durch eine innerstaatliche Behörde 30
2.2.1.3 Erstellung aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften 32
2.2.2 Zugehörigkeit des Plans oder Programms zu einer der Kategorien des Art. 3 der Richtlinie 34
2.2.2.1 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 35
2.2.2.2 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie: erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten) 49
2.2.2.3 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 51
2.2.2.4 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 51
2.2.3 Generelle Einschränkung des Art. 3 Abs. 1 – 4 der Richtlinie: keine Mehrfachprüfung (Urteil vom 12.6.2019 - C-43/18 [CFE]) 52
2.2.3.1 Zur Interpretation des Urteils C-43/18 (CFE) 53
2.2.4 Zur Kritik des Urteils C-300/20 (Inntal Süd) 57
2.3 Anforderungen an die SUP-Pflicht von Schutzgebietsausweisungen aufgrund des deutschen Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrechts 58
2.3.1 Art. 2 Buchst. a der Richtlinie: Definition „Pläne und Programme“ 58
2.3.1.1 Ausarbeitung oder Vorbereitung durch eine Behörde 58
2.3.1.2 Aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften 58
2.3.1.3 Rechtsakte zur Verkleinerung eines bereits zuvor geschützten Gebiets oder zur Aufhebung des Gebietsschutzes 59
2.3.1.4 Abschließender Charakter der Definition des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie 60
2.3.2 Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie 60
2.3.2.1 Zugehörigkeit zu einem der Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung 60

2.3.2.2 Geltung für Projekte i.S. des Anhangs I oder II der UVP-Richtlinie ... 61
2.3.2.3 Rahmensetzung für die künftige Genehmigung derartiger Vorhaben ... 66
2.3.3 Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie: voraussichtliche Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete ... 69
2.3.3.1 Regelungen über notwendige Gebietserhaltungsmaßnahmen: keine SUP-Pflicht ... 70
2.3.3.2 Regelungen über sonstige Projekte i.S. der SUP-Richtlinie und weitere Handlungen ... 71
2.3.3.3 Konsequenzen für die empirische Untersuchung ... 71
2.3.3.4 Verkleinerung einer geschützten Fläche außerhalb eines Natura 2000-Gebiets, die bisher zu dessen Erhaltung diente ... 72
2.3.4 Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie: kleine Gebiete/geringfügige Änderungen ... 73
2.3.5 Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie ... 73
2.3.6 Generelle Einschränkung: keine Mehrfachprüfung ... 74
2.3.6.1 Innerstaatliche Ausweisung von europäischen Vogelschutzgebieten ... 75
2.3.6.2 Ausweisung von Gebieten aufgrund des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts ... 76
2.3.6.3 Folgerungen für die empirische Untersuchung ... 76
3 Empirische Untersuchung ... 78
3.1 Interviews mit Fachleuten ... 78
3.1.1 Gesprächsleitfaden für die Interviews ... 78
3.1.2 Auswahl der befragten Fachleute ... 79
3.1.3 Aufbereitung und Auswertung der Interviews ... 79
3.1.4 Ergebnisse der Interviewauswertung ... 80
3.1.4.1 Zum Hintergrund und den Auswirkungen des Verfahrens zum LSG Inntal Süd ... 80
3.1.4.2 Zur Vorgehensweise bei der Erstellung von Schutzgebietsrechtsakten in den drei Rechtsbereichen ... 83
3.1.4.3 Zur Ableitung von Hinweisen für die Analyse von Schutzgebietsrechtsakten ... 84
3.2 Analyseraster zur Dokumentenauswertung ... 87
3.2.1 Vorab-Test: Analyse von vier Rechtsverordnungen ... 87
3.2.2 Ableitung des Analyserasters für die empirische Untersuchung von rund 500 Schutzgebietsrechtsakten unter Berücksichtigung des juristischen Gutachtens und der Interviewinhalte ... 92
3.3 Empirische Untersuchung zu rahmensetzenden Elementen in Schutzgebietsrechtsakten 100
3.3.1 Auswahl der Schutzgebietsrechtsakte ... 100
3.3.1.1 Naturschutzrecht ... 100
3.3.1.2 Wasserrecht ... 102
3.3.1.3 Bodenschutzrecht ... 103
3.3.2 Durchführung der Rechtsaktanalyse ... 103
3.3.2.1 Überblick über Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht ... 104
3.3.2.2 Überblick über Rechtsakte aus dem Wasserrecht ... 111

3.3.2.3 Überblick über Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht ... 112
3.3.3 Inhaltliche Auswertung der zusammengetragenen Schutzgebietsrechtsakte ... 113
3.3.3.1 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Naturschutzrecht ... 113
3.3.3.2 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Wasserrecht ... 115
3.3.3.3 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Bodenschutzrecht ... 116
3.3.4 Typisierende Gesamtbetrachtung hinsichtlich der rahmensetzenden Wirkung von Schutzgebietsrechtsakten ... 116
3.3.4.1 Typisierungen in den Rechtsakten des Naturschutzrechts ... 117
3.3.4.2 Typisierungen in den Rechtsakten des Wasserrechts ... 122
3.3.4.3 Typisierungen in den Rechtsakten des Bodenschutzrechts ... 126
3.3.4.4 Zusammenfassung der Typisierungen ... 126
4 Ergebnisse und offene Fragen ... 127
4.1 Juristisches Gutachten ... 127
4.2 Empirische Untersuchung ... 128
4.2.1 Interviews mit Fachleuten ... 128
4.2.2 Analyseraster ... 128
4.2.3 Empirische Untersuchung der Schutzgebietsrechtsakte ... 129
4.2.3.1 Naturschutzrecht ... 129
4.2.3.2 Wasserrecht ... 130
4.2.3.3 Bodenschutzrecht ... 130
4.2.3.4 Typisierende Gesamtbetrachtung ... 130
4.2.3.5 Schlussfolgerungen aus der Rechtsaktanalyse ... 132
4.2.4 Weitere offene Fragestellungen und Forschungsbedarfe ... 133
5 Quellenverzeichnis ... 134
A Gesprächsleitfaden ... 136

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen Interviews mit Fachleuten 78
Abbildung 2: Prüfraster der Rechtsaktanalyse 95

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: An sich erforderliche Schritte der Subsumtion in Rn. 72 und 73 des Urteils C-43/18 54
Tabelle 2: Baden-Württemberg: Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Altheim" 88
Tabelle 3: Baden-Württemberg: Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Neureuter Feldflur“ 88
Tabelle 4: Berlin: Verordnung zum Schutz der Landschaft der Hönower Weiherkette.....89
Tabelle 5: Berlin: Verordnung zum Schutz der Landschaft der Köpenicker Wälder 90
Tabelle 6: Begriffskategorien in Rechtsakten.....92
Tabelle 7: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten 104
Tabelle 8: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Nationalparken 104
Tabelle 9: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Nationalen Naturmonumenten.....105
Tabelle 10: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Biosphärenreservaten 106
Tabelle 11: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturparken 107
Tabelle 12: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturdenkmalen....108
Tabelle 13: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von geschützten Landschaftsbestandteilen.....109
Tabelle 14: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten 110
Tabelle 15: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht.....111
Tabelle 16: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Wasserrecht.....112
Tabelle 17: Übersicht über Gebiete für den Bodenschutz nach den Bodenschutzgesetzen der Länder 112
Tabelle 18: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht.....113

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BORA	Ständiger Ausschuss Recht der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO)
BR	Biosphärenreservat
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
ECJ	European Court of Justice
ECLI	European Case Law Identifier
EE	Erneuerbare Energien
EEZ	Exclusive Economic Zone
EIA	Environmental Impact Assessment
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
ggü.	gegenüber
GLB	geschützte Landschaftsbestandteile
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MLUK	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg
MU	Ministerium für Umwelt
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NI	Niedersachsen
NNM	Nationales Naturmonument
NLP	Nationalpark
NRP	Naturpark

NSG	Naturschutzgebiet
NW / NRW	Nordrhein-Westfalen
NWattNPG	Gesetz über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
SEA	Strategic Environmental Assessment
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-Richtlinie	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
TH	Thüringen
UBA	Umweltbundesamt
UBB	Untere Bodenschutzbehörde
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Richtlinie	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (geändert durch Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014)
Vogelschutzrichtlinie	Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung)
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz

Zusammenfassung

In seinem Urteil in der Rs. C-300/20 vom 22.02.2022 kam der Europäische Gerichtshof (EuGH) zu dem Ergebnis, dass die Änderung der Verordnung zum Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Inntal Süd“ aus dem Jahr 2016 keine Strategische Umweltprüfung (SUP) erfordert habe. Jedoch hatte der Gerichtshof bereits in früheren Entscheidungen festgestellt, dass Verordnungen zur Ausweisung bzw. Änderung von geschützten Gebieten grundsätzlich als Pläne und Programme im Sinne der SUP-Richtlinie einzuordnen seien. Sofern ein derartiger Rechtsakt eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung von Vorhaben enthalte, könne er eine rahmensetzende Wirkung i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie entfalten und somit eine SUP-Pflicht auslösen.

Auch wenn im konkreten Fall der Landschaftsschutzgebietsverordnung „Inntal Süd“ keine rahmensetzende Wirkung attestiert wurde, bot das Urteil vom 22.02.2022 somit Anlass zu den Fragen,

1. inwiefern es auch auf andere Schutzgebietskategorien des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts übertragbar ist,
2. unter welchen Voraussetzungen derartige Schutzgebietsrechtsakte eine rahmensetzende Wirkung für die Zulassung von Projekten i.S. des Art. 3 Abs. 2 a und/oder Art. 3 Abs. 4 SUP RL entfalten, sodass bei ihrer Aufstellung bzw. Änderung eine SUP durchzuführen ist, und
3. ob sich derartig hinreichend detaillierte Regelungen über die Zulassung von Projekten i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder Art. 3 Abs. 4 SUP RL in bestehenden Schutzgebietsrechtsakten befinden.

Auf Grundlage des im Forschungsvorhaben durchgeführten juristischen Gutachtens (Kapitel 2) und einer empirischen Untersuchung von über 500 Schutzgebietsrechtsakten (Kapitel 3) konnte ermittelt werden, dass nur in wenigen Fällen eine rahmensetzende Wirkung für die Zulassung von Projekten vorliegt, die zu einem erhöhten Prüfaufwand bei bestehenden Schutzgebietsrechtsakten führt. Somit wird ein zusätzlicher gesetzlicher Anpassungsbedarf[1] nicht erforderlich. Um dennoch eventuellen Rechtsunsicherheiten bei der Ausweisung oder Änderung von Schutzgebietsrechtsakten des Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts entgegenzuwirken, gehört zu den Ergebnissen des Forschungsvorhabens auch ein Vorschlag für Praxisempfehlungen.

Juristisches Gutachten

Kapitel 2 des Berichts zeichnet die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu den hier relevanten Vorschriften der SUP-Richtlinie (2001/42/EG) nach. Es geht insbesondere auf die Urteile ein, die sich mit dem Begriff „Pläne und Programme“ (in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie) befassen und den Anwendungsbereich der SUP aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie konkretisieren.

Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung betont, sind die Bestimmungen der SUP-Richtlinie, die deren Geltungsbereich abgrenzen, und vor allem jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit zu interpretieren, weil die Richtlinie das Ziel verfolgt, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau

[1] Vgl. auch die Heilungsvorschriften in § 22a Abs. 2a und 2b BNatSchG.

sicherzustellen und mit Hilfe der SUP dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden.

Dem entspricht es zunächst, dass er auch die hier betrachteten Schutzgebietsausweisungen als Pläne oder Programme i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie einstuft. Dies ergibt sich allerdings schon aus dem Wortlaut der Regelung: Solche Rechtsakte werden von Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene (oder in deren Auftrag von Dritten) erarbeitet, sie werden auch von Behörden angenommen oder für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet. Auf den Inhalt solcher Regelungen kommt es in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie nicht an; dieser Punkt ist erst für den Anwendungsbereich der SUP (Art. 3 der Richtlinie) relevant. Des Weiteren hängt die SUP-Pflicht – trotz der insoweit missverständlichen Formulierung des Art. 2 Buchst. a – auch nicht davon ab, dass die jeweiligen Behörden verpflichtet sind, den jeweiligen Plan oder das Programm zu erstellen; es genügt, dass das maßgebliche Planungsverfahren in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt ist. Deswegen kann die SUP-Pflicht auch für Schutzgebietsausweisungen bestehen, die im Ermessen der zuständigen Behörden liegen („fakultative Ausweisungen“).

Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie schreibt eine SUP für Pläne und Programme vor, die in bestimmten Sektoren (z.B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie und Verkehr) ausgearbeitet werden und einen Rahmen für die künftige Genehmigung von potenziell UVP-pflichtigen Projekten (d.h. Projekten i.S. der Anhänge I oder II der UVP-Richtlinie) setzen. Nach **Art. 3 Abs. 4** der Richtlinie müssen Pläne und Programme (aus beliebigen Sektoren) einer SUP unterzogen werden, die einen Rahmen für potenziell UVP-pflichtige oder andere Projekte setzen und voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Neben diesen beiden Normen verlangt auch **Art. 3 Abs. 2 Buchst. b** der Richtlinie eine SUP für Pläne und Programme, die eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 oder 7 der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) durchlaufen müssen. Auf diese Vorschrift geht der vorliegende Bericht jedoch nicht ein, weil die Voraussetzungen einer solchen FFH-Verträglichkeitsprüfung den Rahmen des Forschungsvorhabens gesprengt hätten. Allerdings behandelt er eine spezifische Regelung des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie, die eine Ausnahme von der Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung statuiert: Ihr zufolge entfällt eine derartige Prüfung bei Plänen und Projekten, die unmittelbar mit der Verwaltung eines FFH-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind. Konsequenterweise verlangt Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie in einem Fall dieser Art auch keine SUP. Den Anlass dafür, dass das Gutachten sich auch mit dieser letzteren Norm auseinandersetzt, bildet das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 17.10.2024 – C-461/23 (Bäche im Artland).

Soweit es um den Anwendungsbereich der SUP aufgrund des **Art. 3 Abs. 2 Buchst. a** und des **Art. 3 Abs. 4** der SUP-Richtlinie geht, betonen die einschlägigen Urteile des Gerichtshofs zunächst, dass die SUP-Pflicht nicht bereits bei Plänen oder Programmen entfällt, deren Zweck darin besteht, die Umwelt oder ihre Bestandteile zu schützen.

Die Sektoren i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie, zu denen ein Plan oder Programm gehören muss, damit eine SUP-Pflicht nach dieser Vorschrift bestehen kann, interpretiert der Gerichtshof weit. Insbesondere weist er darauf hin, dass sich auch Schutzgebietsausweisungen wie die hier in Rede stehenden dem Bereich „Raumordnung und Bodennutzung“ zuordnen lassen.

Die wichtigste Thematik der einschlägigen Urteile bildet die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich davon sprechen lässt, dass der Plan oder das Programm einen Rahmen für

die zukünftige Genehmigung von Projekten setzt. Der Gerichtshof hat den Begriff „einen Rahmen setzen“ im Jahr 2016 wie folgt präzisiert:

> „[D]er Begriff ‚Pläne und Programme‘ [bezieht] sich auf jeden Rechtsakt […], der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“.

Alle späteren Urteile haben diese Formulierung mehr oder weniger wörtlich übernommen. Aus ihr ergibt sich in erster Linie, dass es für die SUP-Pflicht nicht genügt, wenn ein Schutzgebietsrechtsakt lediglich bestimmte Vorhaben *ausnahmslos untersagt*. Es reicht auch nicht aus, wenn der Rechtsakt allein *einzelne Kriterien und/oder Modalitäten* für die Genehmigung und Durchführung der Projekte festlegt, ohne dass sich von einer „signifikanten Gesamtheit“ sprechen lässt. Jedoch hat der Gerichtshof in anderen Entscheidungen festgestellt,

- dass der im Rechtsakt festgelegte Rahmen nicht vollständig zu sein braucht und
- dass ein solcher Rahmen auch allein durch die Änderung eines bestehenden Plans oder Programms gezogen werden kann – beispielsweise durch die Verkleinerung des geschützten Gebiets –, sodass sich die Zulassung von Projekten künftig nach anderen Vorschriften richtet als bisher.

Weitergehende Präzisierungen des Ausdrucks „signifikante Gesamtheit“ fehlen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Bei der Beurteilung, ob ein Schutzgebietsrechtsakt eine SUP durchlaufen muss, bleibt deshalb nach wie vor ein gewisser Wertungsspielraum. Die Formulierung des Gerichtshofs räumt den jeweils zuständigen Behörden allerdings kein Ermessen ein, sondern es handelt sich um einen unbestimmten, aber für den Einzelfall zu konkretisierenden Begriff.

Zusätzliche Anhaltspunkte ergeben sich aus dem oben erwähnten Urteil C-300/20 zum Landschaftsschutzgebiet Inntal Süd: Danach setzt ein Schutzgebietsrechtsakt nicht schon dadurch einen Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben, dass er lediglich die gesetzlichen Anforderungen an solche Vorhaben wiederholt oder nur eine generalklauselartige Voraussetzung für deren Genehmigung statuiert (z.B. „Im Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dessen Schutzzweck zuwiderlaufen“).

Das ebenfalls oben genannte Urteil C-461/23 (Bäche im Artland) schränkt den Kreis der Schutzgebietsausweisungen aufgrund des deutschen Naturschutzrechts, die möglicherweise einer SUP unterzogen werden müssen, weiter ein. Denn häufig verfolgen solche Ausweisungen zugleich den Zweck, ein oder mehrere Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (i.S. des Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie) innerstaatlich unter Schutz zu stellen. Dann dienen sie jedoch unmittelbar der Verwaltung solcher Gebiete. Das hat zur Folge, dass für sie keine Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung besteht (Art. 6 Abs. 3 Satz 1 a.E. der FFH-Richtlinie) und demgemäß auch eine SUP-Pflicht entfällt (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie).

In derartigen Fällen spricht viel dafür, dass sich eine SUP-Pflicht auch nicht auf Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-Richtlinie (= § 35 Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 UVPG) stützen lässt. Denn sonst liefe die Ausnahmeregelung in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b a.E. der SUP-Richtlinie bei naturschutzrechtlichen Schutzgebietsausweisungen, die zugleich zum Schutz von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung dienen, leer.

Folgerungen für die empirische Untersuchung

Für die empirische Untersuchung der 500 Schutzgebietsausweisungen aufgrund des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts sind nach den Urteilen des Gerichtshofs vor allem die folgenden Punkte von Bedeutung:

(1) SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie (= § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG)

Alle Schutzgebietsausweisungen können bestimmten Sektoren i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie zugeordnet werden; sie fallen durchweg unter § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG.

Für jeden Rechtsakt muss jedoch individuell geklärt werden, ob er

- für Projekte i.S. der Anhänge I oder II der UVP-Richtlinie (= für Vorhaben i.S. der Anlage 1 zum UVPG) gilt,
- rahmensetzende Vorgaben für die Zulassung solcher Vorhaben enthält,
- der Behörde einen planerischen Gestaltungsspielraum einräumt.

(2) SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie (= § 35 Abs. 2 UVPG)

Für jeden Rechtsakt ist gesondert zu untersuchen, ob er

- für Projekte i.S. des Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie (= § 2 Abs. 4 UVPG) gilt; es kommt allerdings nicht darauf an, ob eine UVP- oder Vorprüfungspflicht besteht,
- rahmensetzende Vorgaben für die Zulassung solcher Vorhaben enthält,
- der Behörde einen planerischen Gestaltungsspielraum einräumt.

(3) Einschränkung der SUP-Pflicht von naturschutzrechtlichen Gebietsausweisungen (Urteil „Bäche im Artland“)

Infolge des Urteils in der Rechtssache C-461/23 (Bäche im Artland) stellt sich bei allen Schutzgebietsausweisungen aufgrund des Naturschutzrechts die Vorfrage, ob der jeweilige Rechtsakt auch den Zweck hat, ein Natura 2000-Gebiet gemäß Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie unter Schutz zu stellen, und – wenn ja - ob er unmittelbar der Verwaltung dieses Gebiets dient oder hierfür notwendig ist. In diesem Fall besteht keine SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie (= § 36 UVPG i.V.m. § 36 Satz 1 Nr. 2 und § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG); auch eine sonst möglicherweise bestehende SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie (= § 35 Abs. 2 UVPG) dürfte entfallen.

Die umfassende Betrachtung der einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs bildet die wesentliche Grundlage für die anschließende empirische Untersuchung (Kapitel 3). Die Untersuchung ermittelt, inwieweit und inwiefern Schutzgebietsrechtsakte in Deutschland eine rahmensetzende Wirkung hinsichtlich UVP-relevanter Vorhaben entfalten. Sie gliedert sich in drei Stufen:

- **Stufe 1:** Interviews mit Fachleuten
- **Stufe 2:** Analyseraster zur Dokumentenauswertung
- **Stufe 3:** Analyse von Schutzgebietsrechtsakten

Die Durchführung von **Interviews mit fünf Fachleuten** aus dem Bereich des Gebietsschutzes, der SUP sowie zum Verfahren „Inntal Süd“ (Stufe 1) diente der Sondierung des Themenfeldes und der Vorbereitung der darauf aufbauenden Arbeitsschritte zur empirischen Untersuchung von Schutzgebietsrechtsakten. Neben Informationen zum Hintergrund des angesprochenen gerichtlichen Verfahrens sowie zur konkreten Vorgehensweise bei der Erstellung von

Schutzgebietsrechtsakten konnten insbesondere einige wertvolle Hinweise für die spätere Analyse der Rechtsakte aus den Interviews gewonnen werden.

So wiesen die Fachleute aus der behördlichen Praxis des Naturschutzes, der Gewässeraufsicht und des Bodenschutzes darauf hin, dass im Zuge der Erarbeitung von Schutzgebietsverordnungen in der Regel mit Leitfäden und Musterverordnungen gearbeitet werde. Diese enthalten bisweilen schon differenzierte Regelungen zu Verboten und Ausnahmen. Zudem erfolgte im Hinblick auf die sich anschließenden Analyse von Schutzgebietsrechtsakten der Hinweis, dass insbesondere die Ausnahmen von Verboten dahingehend zu überprüfen sind, ob sie konkrete Projektbezüge aufweisen und ob insbesondere im Naturschutz hinreichend konkrete Freistellungsregelungen, z.B. anlagebezogene Abstandsvorschriften, formuliert sind. Anregungen aus den Interviews waren zudem, mehrere Typen von Rechtsnormen (Verordnungen, Satzungen usw.) sowie Rechtsakte aus Flächenbundesländern, v.a. Niedersachsen, Bayern und Nordrhein-Westfalen, sowie Stadtstaaten und im Geltungsbereich der AWZ (dort: Komplexgebiete[2]) zu betrachten. Die interviewten Fachleute gaben außerdem Hinweise auf andere potenziell für das Forschungsvorhaben interessante Gerichtsverfahren oder Rechtsakte.

Abgeleitet aus den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Analyse und den Hinweisen aus den Interviews wurde in der sich anschließenden Stufe 2 ein **Analyseraster** erstellt. Ziel dessen war es, eine Hilfestellung zur Identifizierung derjenigen Rechtsakte, welche im Sinne des SUP-Rechts eine rahmensetzende Wirkung entfalten können, zu entwickeln. Ein Vorab-Test anhand von vier Beispielverordnungen gab Hinweise auf die für die anschließende Untersuchung relevanten Vorschriften, welche Regelungen enthalten können, die möglicherweise für eine SUP-Pflicht sprechen. Diese Vorschriften betrafen Formulierungen zum Schutzzweck, zu Ausnahmen oder Freistellungen von Verboten, zu zulassungsbedürftigen Handlungen (inkl. der Voraussetzungen für deren Zulassung) sowie zu zulässigen Handlungen. Aufbauend auf diesen Prüfkategorien konnte in der Analyse eine einheitliche Strukturierung der Inhalte der Schutzgebietsrechtsakte vorgenommen werden. Das detaillierte Prüfraster sowie die detaillierten, in Bezug zu Art. 3 der SUP-Richtlinie stehenden Fragestellungen, auf welche die Formulierungen jeweils geprüft wurden, sind in Kap. 3.2.2 genauer beschrieben.

Die **Analyse von Schutzgebietsrechtsakten** (Stufe 3) bildet das empirische Kernstück des Vorhabens. Insgesamt 490 Schutzgebietsrechtsakte aus den drei Rechtsgebieten, daneben 14 Musterverordnungen und ein Leitfaden zur Ausweisung solcher Gebiete, wurden dabei betrachtet. Die Analyse fand mit Hilfe des für sie entwickelten Analyserasters statt: In den einzelnen Rechtsakten wurden die Vorschriften (1) zum Regelungszweck, (2) zu Verboten von Handlungen, (3) zu zulassungsbedürftigen Handlungen und (4) zu Handlungen, die ohne vorherige behördliche Entscheidung für zulässig erklärt werden, jeweils gesondert betrachtet.

Die Grundgesamtheit der Untersuchung sollten alle thematisch einschlägigen Schutzgebietsausweisungen seit Einführung der SUP-Vorschriften im deutschen Recht (2005) bilden. Wie in Abschnitt 3.3.1 beschrieben, wurden für die Auswahl der zu betrachtenden Rechtsakte Regeln festgelegt, um eine angemessene Bandbreite unterschiedlicher Rechtsakte in der Analyse betrachten zu können. Dazu gehörten u.a. eine ausgewogene regionale Verteilung (es wurden für jeden Gebietstyp Rechtsakte in jedem Bundesland recherchiert und – soweit online auffindbar – in die Analyse einbezogen), eine angesichts der erwartbaren Vielfalt und Menge an Schutzgebietsrechtsakten angemessene Verteilung über die drei untersuchten

[2] Gebiete, die sowohl FFH- als auch Vogelschutzgebiet sind, vgl. Kap. 3.1.4.3. Als Beispiel wurde die NSG-Verordnung Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht genannt.

Rechtsbereiche (Naturschutzrecht: 70 %, Wasserrecht: 20 %, Bodenschutzrecht: 10 %). Weitere Kriterien und Erläuterungen hierzu finden sich in Kapitel 3.3.

Die Rechercheregeln ließen sich nicht in allen Fällen einhalten, da nicht immer alle Rechtsakttypen in der entsprechenden Aktualität oder auch der entsprechenden regionalen Verteilung im Internet verfügbar waren. In diesen Fällen wurden die Lücken, die durch nicht auffindbare Rechtsakte entstanden, durch weitere verfügbare Rechtsakte aufgefüllt, um weiterhin die Analyse der Gesamtzahl von etwa 500 Schutzgebietsrechtsakten zu gewährleisten. Es wurden 381 Rechtsakte aus dem Bereich des Naturschutzrechts ermittelt, sowie fünf Musterverordnungen. Damit liegen 76 % der Rechtsakte thematisch im Naturschutzrecht (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Naturdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile, geschützte Meeresgebiete im Bereich der deutschen AWZ). 110 der untersuchten Dokumente sind dem Rechtsbereich des Wasserrechts zuzuordnen. Bei 103 dieser Rechtsakte handelt es sich um Schutzgebietsausweisungen (Wasserschutzgebiete, Heilquellenschutzgebiete). Im Gewässerschutz wurden zusätzlich sechs Musterverordnungen und ein Leitfaden recherchiert. Mithin entfallen 22 % der Dokumente auf das Wasserrecht. Sechs der erfassten Rechtsakte sind dem Bodenschutzrecht zuzuordnen (Bodenschutzgebiete, Bodenplanungsgebiete). Zusätzlich wurde ein Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten erfasst, der drei Musterverordnungen enthält. Somit sind 2 % der zusammengetragenen Rechtsakte solche des Bodenschutzrechts. Insgesamt wurden somit 505 Dokumente erfasst und ausgewertet.

Das oben angesprochene Urteil C-461/23 („Bäche im Artland“) erging am 17.10.2024. Zu diesem Zeitpunkt war die empirische Untersuchung der Schutzgebietsrechtsakte größtenteils abgeschlossen. Im Hinblick auf das Urteil erfolgte jedoch eine Prüfung der Schutzgebietsrechtsakte dahingehend, ob es sich dabei nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL um einen Plan handelt, der unmittelbar mit der Verwaltung von Natura 2000-Gebieten in Verbindung steht oder hierfür notwendig ist.

Im Ergebnis der Rechtsaktanalyse kann festgestellt werden, dass der **weit überwiegende Teil der untersuchten Rechtsakte keine Regelungen enthält, die für eine rahmensetzende Wirkung für die Genehmigung von Projekten i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL** sprechen.

So wurden unter den untersuchten Dokumenten und Rechtsakten, die dem **Naturschutzrecht** zuzuordnen sind, lediglich in fünf Rechtsakten Regelungen identifiziert, die für eine rahmensetzende Wirkung für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL in Betracht kommen. In diesen Fällen handelt es sich um eine Reihe von inhaltlich zusammenhängenden Vorgaben für die Zulassung von Projekten im Bereich der Erneuerbaren Energien, die einerseits materielle und andererseits verfahrensbezogene Kriterien enthalten (für Formulierungsbeispiele s. Kap. 3.3.4.1). Weitere vier Rechtsakte des Naturschutzrechts enthielten Vorschriften für die Zulassung von Projekten, welche nicht nur vereinzelt und generalklauselartig waren. Ob es sich jedoch dabei um eine „signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung von Projekten“ handelt, die einen planerischen Charakter aufweisen, konnte nicht in allen Fällen abschließend bejaht oder verneint werden. Hintergrund ist, dass der EuGH den unbestimmten Begriff „signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten“ nur ansatzweise konkretisiert (ihm zufolge ist der Begriff qualitativ zu verstehen; der Rahmen braucht nicht vollständig zu sein; auch die Aufhebung eines Rechtsakts kann einen Rahmen setzen). Für darüberhinausgehende Präzisierungen des Begriffs fehlen Anhaltspunkte (zur Einordnung des Begriffs siehe Kap. 2.2.2.1.2.3 und Kap. 2.2.2.1.2.4). Die Rechtsakte, die sich auf dieser Basis nicht eindeutig zuordnen ließen, wurden als „Grenzfälle“ eingestuft.

Ähnlich gelagert verhält es sich bei den dem Bereich des **Wasserrechts** zuzuordnenden Dokumente. Hier wurden keine Fälle mit eindeutiger Rahmensetzung identifiziert. Unter den Verordnungen zu Wasserschutzgebieten wurden sieben Grenzfälle ermittelt, in welchen Vorgaben zu genehmigungsbedürftigen Handlungen im Sinne der UVP-RL finden, für die Kriterien und Modalitäten über deren Zulassung derart formuliert sind, dass sie auf bestimmte technische Regelwerke verweisen und deren Einhaltung vorschreiben. Durch den Verweis auf die technischen Regelwerke könnte das Kriterium der signifikanten Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung von Projekten erfüllt sein. Unter den untersuchten Heilquellenschutzgebietsverordnungen befinden sich keine Formulierungen mit rahmensetzender Wirkung.

Keine rahmensetzende Wirkung entfalten die analysierten Rechtsakte des **Bodenschutzrechts**. Die Zielsetzung dieser Rechtsakte ist, einheitliche Festlegungen für die erforderlichen Sanierungs- sowie Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in Gebieten mit besonderen Bodenbelastungen vorzunehmen. Es werden somit in erster Linie Vorgaben zu Handlungspflichten sowie Einschränkungen bestimmter Aktivitäten formuliert. Bei in Einzelfällen formulierten Regelung zur Zulassung von Ausnahmen für Projekte findet sich keine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten.

Die Ergebnisse der Rechtsaktanalyse wurden in Abschnitt 3.3.4 für die Rechtsbereiche des Naturschutzrechts, des Wasserrechts und Bodenschutzrechts in einer typisierenden Gesamtbetrachtung zusammengefasst. Das bedeutet, dass für die jeweiligen Rechtsbereiche unterschiedliche Formulierungen dahingehend sortiert werden, in welcher Kategorie von Vorschriften sie zu finden sind und ob sie eine rahmensetzende Wirkung entfalten oder nicht. Als Kategorien wurden die Vorschriften zum „Schutzzweck“, zu „Verboten“, zu „Zulassungsbedürftigen Handlungen“ und zu „Zulässigen Handlungen“ betrachtet. Dabei gibt der Abschnitt für jeden Regelungstyp Beispiele an. Die Formulierungen mit (potenziell) rahmensetzender Wirkung finden sich dabei nur in der Kategorie der zulassungsbedürftigen Handlungen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass nur wenige der analysierten Rechtsakte Vorschriften enthalten, bei denen vieles dafür spricht, dass sie einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen. Nach dem Ergebnis der empirischen Untersuchung empfiehlt es sich deswegen nicht, die bestehenden rechtlichen Vorgaben des UVPG über die SUP spezifisch im Hinblick auf Schutzgebietsausweisungen anzupassen. Dementsprechend erübrigte es sich, auf die unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten einzugehen, die de lege ferenda für eine derartige Anpassung in Betracht kämen.

Die Ergebnisse des Projekts bilden zudem die Grundlage für gesondert erarbeitete Praxisempfehlungen. Sie sollen die zuständigen Behörden dabei unterstützen, die Frage zügig und rechtssicher zu beantworten, ob im konkreten Fall eine SUP-Pflicht besteht. Die Praxisempfehlungen erläutern die im Inntal-Süd-Urteil des Europäischen Gerichtshofs formulierten Kriterien mit dem Ziel, sie für die Praxis handhabbar zu machen.

Summary

In its ruling in Case C-300/20 of 22 February 2022, the European Court of Justice (ECJ) concluded the amendment of 2016 to a regulation relating to the 'Inntal Süd' Landscape Protection Area did not require a Strategic Environmental Assessment (SEA). However, in its previous rulings, the Court had already established that such regulations to extend or amend protected areas should generally be classified as plans and programmes within the meaning of the SEA Directive (2001/42/EC). If such a regulation establishes a significant body of criteria and detailed rules for the grant and implementation of one or more projects listed in Annexes I and II to the Directive 2011/92, it can set a framework according to Art. 3(2)(a) or Art. 3(4) of the SEA Directive and thus be subject to the obligation to conduct a SEA.

Even if the regulation on the 'Inntal Süd' Landscape Protection Area was not found set a framework in the specific case, the judgement of 22 February 2022 gave rise to the questions of

1. to what extent the ruling is transferable to other categories of protected areas under the German nature conservation, water and soil protection laws,

2. under what conditions such regulations on protected areas set a framework for the grant and implementation of projects within the meaning of Art. 3(2)(a) and/or Art. 3(4) of the SEA Directive, resulting in an obligation to conduct a SEA when they are established or amended, and

3. whether existing regulations on protected areas contain sufficiently detailed rules on the implementation of projects within the meaning of Art. 3(2)(a) and/or Art. 3(4) of the SEA Directive.

Based on the legal opinion (Chapter 2) and an empirical review of more than 500 protected area acts (Chapter 3), it was found that only a limited number of cases exert a framework-setting effect for the approval of projects, which would lead to increased review efforts for existing protected areas acts. Consequently, no additional legislative amendments are deemed necessary. In order to counteract possible legal uncertainties in the process of establishing or amending regulations on protected areas under nature conservation, water and soil protection law, the results of the research project also include a proposal for practical implementation guidelines.

Legal opinion

Chapter 2 of the report outlines the jurisdiction of the European Court of Justice on the provisions of the SEA Directive (2001/42/EC) which are relevant to the issue at hand. It discusses the judgments that deal with the term 'plans and programmes' (in Article 2(a) of the SEA Directive) and specify the scope of application of the SEA based on Article 3(2)(a) and Article 3(4) of the Directive.

The SEA Directive aims to ensure a high level of environmental protection with a view to promoting sustainable development and to contribute to the integration of environmental considerations into the preparation and adoption of plans and programmes. Consequently, the Court of Justice has consistently held that the provisions of the SEA Directive which delimit its scope, and particularly those which set out the definitions of the regulations covered by it, must be interpreted broadly.

First, it is consistent that the Court also classifies regulations on protected areas as plans or programmes within the meaning of Art. 2(a) of the SEA Directive. However, this already results from the wording of the directive: such legal acts are subject to preparation and/or adoption by an authority at national, regional or local level (or by third parties on their behalf), they are also prepared by an authority for adoption, through a legislative procedure by Parliament or

Government. The content of such regulations is not relevant in Art. 2(a) of the Directive; this point is only relevant for the scope of application of the SEA (Art. 3 of the Directive). Furthermore, the SEA obligation - despite the ambiguous wording of Art. 2(a) in this respect - does not depend on the respective authorities being *obliged* to draw up the respective plan or programme; it is sufficient that the relevant planning procedure is regulated in legal or administrative provisions. Therefore, the SEA obligation may also apply to regulations on protected area designations that are at the discretion of the competent authorities ('optional designations').

Art. 3(2)(a) of the Directive requires a SEA for plans and programmes prepared in certain sectors (e.g. agriculture, forestry, fisheries, energy, industry and transport) which set the framework for future development consent of projects potentially subject to EIA (i.e. projects as defined in Annexes I or II of the EIA Directive). According to **Art. 3 (4)** of the Directive, plans and programmes (from any sector) that set a framework for projects potentially subject to EIA or other projects and are likely to have significant environmental effects must be subject to a SEA.

In addition to these two provisions, **Article 3(2)(b)** of the Directive also requires a SEA for plans and programmes that must undergo an appropriate assessment in accordance with Article 6 or 7 of the Habitats Directive (92/43/EEC). However, this report does not address this provision, as the requirements of such an appropriate assessment would have gone beyond the scope of the research project. However, it does deal with a specific provision of Art. 6 (3), sentence 1 of the Habitats Directive, which establishes an exception to the obligation to carry out an appropriate assessment: Accordingly, such an assessment is not required for plans and projects that are directly related to or necessary for the management of a Habitats site. Consequently, Article 3(2)(b) of the SEA Directive does not require a SEA in a case of this kind. The reason why the report also deals with this last provision is the judgement of the European Court of Justice of 17 October 2024 - C-461/23 ('Bäche im Artland').

As far as the scope of application of the SEA under **Article 3(2)(a)** and **Article 3(4)** of the SEA Directive is concerned, the relevant judgments of the Court of Justice emphasise that the SEA obligation does not necessarily lapse in the case of plans or programmes whose purpose is to protect the environment or its components.

The Court interprets the sectors defined in Article 3(2)(a) of the Directive, that a plan or programme must fall under for a SEA obligation to arise, broadly. It points out that protected area designations such as those at issue here can also be assigned to the sector of 'town and country planning and land use'.

The most important issue addressed in the relevant judgements is under which conditions a plan or programme sets a framework for the future grant and implementation of projects. In 2016, the Court clarified the term 'setting a framework' as follows:

> '[The] notion of 'plans and programmes' relates to any measure which establishes, by defining rules and procedures for scrutiny applicable to the sector concerned, a significant body of criteria and detailed rules for the grant and implementation of one or more projects likely to have significant effects on the environment.'

All subsequent judgements have adopted this wording more or less verbatim. It primarily shows that for a regulation on a protected area to be subject to a SEA obligation, it is not sufficient that the act merely states *prohibitions without exception* for certain projects. It is also not sufficient if the legal act establishes only *individual criteria and/or detailed rules* for the grant and implementation of the projects, without describing a 'significant body of criteria'. However, the Court of Justice has stated in other decisions,

- that the framework laid down in the legal act does not need be complete and
- that such a framework can also be established simply by amending an existing plan or programme - for example by reducing the size of the protected area - so that the grant and implementation of projects will in future be governed by different rules than before.

Further clarification of the term 'significant body of criteria' is lacking in the jurisdiction of the Court of Justice. There is therefore still a certain amount of room for manoeuvre when assessing whether a protected area act must undergo a SEA. However, the wording of the Court of Justice does not grant the respective competent authorities any discretion; rather, it is an undefined term that must be concretised for each individual case.

Additional indications can be found in the above-mentioned judgement C-300/20 on the 'Inntal Süd' Landscape Protection Area: According to this judgement, an regulation on a protected area does not set a framework for the grant and implementation of projects simply by referring to legal requirements for such projects or by merely stating a generalised condition for their grant and implementation (e.g. 'In the landscape protection area, all actions that change the character of the area or run counter to its protective purpose are prohibited').

The above-mentioned judgement C-461/23 (Bäche im Artland) further limits the scope of protected area designations under German nature conservation law that may be subject to a SEA. It is common that such designations at the same time as regulating the protected area, they pursue putting one or more Habitat sites under national law (Art. 4(2) of the Habitats Directive). In this case, they directly serve the management of such sites. As a result, there is no obligation to carry out an appropriate assessment (Art. 6 (3), sentence 1 (at the end) of the Habitats Directive) and therefore no SEA obligation (Art. 3(2)(b) of the SEA Directive).

It seems evident that in such cases a SEA obligation cannot be based on Art. 3(2)(a) or (4) of the SEA Directive (= Art. 35(1), point 2 or (2) UVPG) either. Otherwise, the exemption in Art. 3(2)(b) (at the end) of the SEA Directive would not apply to the designation of nature conservation areas that also serve to protect Habitat sites.

Conclusions for the empirical study

The following points are of particular importance for the empirical study of the 500 protected area designations based on the German nature conservation, water and soil protection laws following the judgements of the Court of Justice:

(1) SEA obligation based on Art. 3(2)(a) of the SEA Directive (= Art. 35(1), point 2 of the German EIA Act)

All protected area designations can be assigned to certain sectors within the meaning of Art. 3(2)(a) of the SEA Directive; they are all covered by Art. 35(1), point 2 of the German EIA Act.

However, it must be clarified individually for each legal act whether it

- applies to projects within the meaning of Annexes I or II of the EIA Directive (= for projects within the meaning of Annex 1 to the German EIA Act),
- sets a framework for the grant and implementation of such projects,
- grants the authority planning leeway.

(2) SEA obligation based on Art. 3(4) of the SEA Directive (= Art. 35(2) of the German EIA Act)

It must be examined separately for each legal act whether it

- applies to projects within the meaning of Art. 1(2)(a) of the EIA Directive (= Art. 2(4) of the German EIA Act); however, it does not matter whether an EIA or preliminary assessment obligation exists,
- contains framework-setting requirements for the authorisation of such projects,
- grants the authority planning leeway.

(3) Restriction of the SEA obligation for area designations under nature conservation law ('Bäche im Artland' judgement)

Regarding all protected area designations which are based on nature conservation law, resulting from the judgement in Case C-461/23 (Bäche im Artland), the preliminary question needs to be asked whether the respective regulation is intended to designate a Habitat site under national legislation according to Article Art. 4(4) of the Habitats Directive and, if this is the case, whether it contributes directly to or is required for the management of that site. If this applies, there is no SEA obligation based on Art. 3(2)(b) of the SEA Directive (= Art. 36 German EIA Act in conjunction with Art. 36, sentence 1, point 2 and Art. 34(1), sentence 1 of the German national nature conservation law); any other SEA obligation based on Art. 3(2)(a) or Art. 3(4) of the SEA Directive (= Art. 35(2) of the German EIA Act) should also not apply.

The comprehensive examination of the relevant judgements of the European Court of Justice constitutes the essential basis for the subsequent empirical study (Chapter 3). The study determines to what extent regulations on protected areas in Germany set a framework for subsequent projects which are relevant under the EIA legislation. It is divided into three steps:

- **Step 1:** Interviews with experts
- **Step 2:** Analysis grid for document evaluation
- **Step 3:** Analysis of regulation on protected area

In order to explore the subject and prepare the next steps for the ampirical analyses of legal acts, **five Interviews with experts** on site protection, SEA and the 'Inntal Süd' trial were conducted (Step 1). In addition to information on the background of the trial in question as well as on the specific knowledge on the procedure of elaborating regulations on protected areas, the interviews provided valuable information for the subsequent analysis of the legal acts.

The experts from nature conservation, water and soil protection authorities pointed out that when drafting regulations on protected areas, guidelines and model regulations are often used. These sometimes already contain differentiated regulations on prohibitions and exceptions. In addition, regarding the subsequent analysis of protected area regulations, it was pointed out that the exceptions to prohibitions in particular should be analysed to see whether they refer to concrete projects and whether the exemptions, especially in nature conservation acts, contain criteria and detailed rules, e.g. plant-related distance regulations. The interviewees suggested to consider several types of legal norms (regulations, statutes, etc.) as well as legal acts from federal states with large areas, especially Lower Saxony, Bavaria and North Rhine-Westphalia, as well as city states and regulations on areas within the scope of the EEZ (there: complex areas). The experts interviewed also provided information on other court proceedings or legal acts of potential interest to the research project.

Based on the results of the legal analysis and the information from the interviews, an analysis grid was created in the following step 2. The aim was to develop assistance for identifying those legal acts that could set a framework in terms of SEA law. A pre-test based on four sample regulations provided indications of the provisions relevant to the subsequent analysis, which could potentially imply a SEA obligation. These provisions concerned formulations on the

protective purpose, exceptions or exemptions from prohibitions, actions requiring authorisation (including the requirements for their authorisation) and permissible actions. Based on these review categories, a standardised structuring of the contents of the protected area acts was carried out in the analysis. The assessment grid and the detailed questions which were assessed in consideration of Art. 3 of the SEA Directive are described in more detail in Section 3.2.2.

The analysis of protected area acts (step 3) forms the empirical core of the project. A total of 490 protected area acts from the three law branches, as well as 14 model regulations and a guideline for the designation of such areas, were analysed. The analysis was carried out with the help of the analysis grid developed for them: In the individual legal acts, the following provisions were each considered separately: provisions (1) on the protective purpose, (2) on prohibitions of actions, (3) on actions requiring authorisation and (4) on actions that are declared permissible without a prior administrative decision.

All thematically relevant protected area designations since the introduction of the SEA provisions in German law (2005) were to form the population of the study. As described in Section 3.3.1, rules were laid down for the selection of the legal acts to be analysed in order to be able to consider an appropriate range of different legal acts in the analysis. These included a balanced regional distribution (legal acts were researched for each type of area in each federal state and – if accessible online - included in the analysis), an appropriate distribution across the three legal branches analysed (nature conservation law: 70 %, water law: 20 %, soil protection law: 10 %) in view of the expected diversity and quantity of regulations on protected areas. Further criteria and explanations can be found in Chapter 3.3.

The preassigned search rules could not be adhered to in all cases, as not all types of legal acts were always accessible online in the corresponding topicality or regional distribution. The resulting gaps were filled with other available legal acts in order to ensure that the total number of around 500 regulations on protected areas could still be analysed. A total of 381 legal acts related to nature conservation law (marine protected areas, nature reserves, national parks, national nature monuments, biosphere reserves, landscape protection areas, nature parks, protected landscape elements, natural monuments) were identified, as well as five model regulations. This corresponds to a share of 76% of the total number of legal acts analysed. 110 of the documents analysed belong to the legal branch of water law. 103 of these legal acts constitute designations of protected areas (water protection areas, medicinal spring protection areas). In terms of water protection, six model regulations and one guideline were also researched. This means that 22 % of the documents relate to water law. Six of the legal acts collected are assigned to soil protection law (soil protection areas, soil planning areas). In addition, a guideline for the designation of soil protection areas was recorded, which contains three model regulations. This means that 2 % of the legal acts compiled relate to soil protection law. A total of 505 documents were collected and analysed.

The above-mentioned judgment C-461/23 (‘Bäche im Artland’) was delivered on 17 October 2024. At that time, the empirical analysis of the regulations on protected areas had largely been completed. However, in view of the judgment, the regulations were examined to determine whether, pursuant to Article 6(3) sentence 1 of the Habitats Directive, they constituted a plan directly related to or necessary for the management of Natura 2000 sites.

As a result of the analysis, it can be concluded that **the vast majority of the regulations analysed do not contain any provisions that set a framework for the grant and implementation of projects within the meaning of Article 3(2)(a) and/or Article 3(4) of the SEA Directive.**

Among the documents and legal acts in the area of **nature conservation law** analysed, only five cases of regulations were identified that set a framework for the grant and implementation of projects within the meaning of Art. 3(2)(a) and/or Art. 3(4) of the SEA Directive and would thus be subject to a screening for SEA. These cases involve a series of requirements for the authorisation of renewable energy projects, which are closely connected, containing both substantive and procedural criteria (for formulation examples, see Chapter 3.3.4.1). There were four other legal acts related to nature conservation law which contained provisions for the grant and implementation of projects that were not merely isolated and of a general character. However, it could not be conclusively affirmed or denied in all cases whether this constitutes a "significant set of criteria and modalities for the approval of projects" that exhibit a planning character. The background is that the ECJ has only partially clarified the vague term "significant body of criteria and detailed rules" (according to the Court, the term is to be understood qualitatively; the framework does not need to be complete; even the repeal of a legal act can establish a framework). There are no further indications for a more precise definition of the term (for classification of the term, see Sections 2.2.2.1.2.3 and 2.2.2.1.2.4). Legal acts that could not be clearly assigned on this basis were classified as "borderline cases."

The situation is similar for documents relating to **water law**. No cases with a clear framework were identified here. Among the regulations on water protection areas, seven borderline cases were identified in which there are requirements for actions requiring authorisation within the meaning of the EIA Directive, for which the criteria and detailed rules for their grant and implementation are formulated in such a way that they refer to certain technical regulations and prescribe compliance with them. By referring to the technical regulations, the criterion of the significant body of criteria and detailed rules for the grant and implementation of projects could be fulfilled. There are no formulations which set a framework among the examined regulations for the protection of medicinal springs.

The analysed legal acts of **soil protection law** do not set a framework. The aim of these legal acts is to establish standardised specifications for the necessary remediation, protection and restriction measures in areas with particular soil contamination. This means that, first and foremost, specifications are formulated regarding best efforts obligations and restrictions on certain activities. There is no significant body of criteria and detailed rules for regulations formulated in individual cases to authorise exemptions for projects.

The results of the legal act analysis were summarised in Section 3.3.4 for the legal areas of nature conservation law, water law and soil protection law in a typifying overall view. This means that for the respective branches of law, different wordings are sorted according to the category of regulations in which they are to be found and whether or not they set a framework. The regulations on the 'protective purpose', "prohibitions", 'actions requiring authorisation' and 'permissible actions' were considered as categories. The section provides examples for each type of regulation. The wordings which (potentially) set a framework can only be found in the category of 'acts requiring authorisation'.

In summary, only a few of the legal acts analysed contain provisions that are likely to set a framework for the grant and implementation of projects within the meaning of Article 3(2)(a) and/or Article 3(4) of the SEA Directive. According to the results of the empirical study, it is therefore not recommended to adapt the existing legal provisions of the German EIA Act on SEA regarding the designation of protected areas. Hence, it is unnecessary to discuss the various regulatory options that could be considered de lege ferenda for such an adaptation.

The results of the project also form the basis for separately developed implementation guidelines. They are intended to support the competent authorities quickly and with legal

certainty in answering the question of whether a SEA obligation exists in a specific case. The implementation guidelines explain the criteria formulated in the 'Inntal Süd' judgement of the European Court of Justice with the aim of making them manageable in practice.

1 Einleitung und Hintergrund

Am 22.02.2022 kam der EuGH in seinem Urteil zum Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ zu dem Ergebnis, dass die Änderung der Verordnung über dieses Gebiet von 2016 keine Strategische Umweltprüfung (SUP) erfordert habe. Grundsätzlich stellte er jedoch fest, dass Verordnungen zur Ausweisung bzw. Änderung von Landschaftsschutzgebieten (LSG) als Pläne und Programme im Sinne der SUP-Richtlinie zu betrachten seien. Unter anderem könne ein Rechtsakt, der hinreichend detaillierte Kriterien für die Zulassung von Vorhaben enthalte, einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen und damit eine Vorprüfung zur Ermittlung der SUP-Pflicht auslösen. Dies kann beispielsweise bei Regelungen über die Beschaffenheit oder den Standort zukünftiger genehmigungsbedürftiger Projekte der Fall sein.

Vergleichbar mit Verordnungen zu Landschaftsschutzgebieten sind auch Rechtsakte zu anderen Kategorien von Schutzgebieten aus dem Naturschutz, Gewässerschutz oder Bodenschutz. Das Forschungsvorhaben untersuchte vor diesem Hintergrund, inwiefern das Urteil des EuGH auch auf andere Schutzgebietskategorien übertragbar ist und unter welchen Voraussetzungen eine Schutzgebietsverordnung eine rahmensetzende Wirkung für zukünftige UVP-pflichtige Vorhaben enthält und somit die Notwendigkeit besteht, bei der Aufstellung oder Änderung von Schutzgebietsrechtsakten eine SUP durchzuführen. Dabei wurden die grundsätzlichen Anforderungen der rahmensetzenden Wirkung von Schutzgebietsausweisungen, aus denen sich eine SUP-Pflicht von Schutzgebietsrechtsakten ergeben kann, unter Berücksichtigung der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie betrachtet.

Auch besteht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung, wenn für einen Plan oder ein Programm (und im Kontext des Forschungsvorhabens für einen Schutzgebietsrechtsakt) eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist. Diese Thematik wird nicht näher behandelt, weil das Inntal-Süd-Urteil des Europäischen Gerichtshofs allein die Regelungen des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie behandelt und die Voraussetzungen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung für Schutzgebietsrechtsakte nur unter erheblichem Zusatzaufwand hätten einbezogen werden können. Allerdings befasste sich der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Bäche im Artland) mit der Ausnahme von der Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 (am Ende) der FFH-Richtlinie. Danach brauchen Projekte und Pläne, die unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Natura 2000-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind, keine FFH-Verträglichkeitsprüfung zu durchlaufen. In einem derartigen Fall ist bei einem Plan auch keine SUP erforderlich (vgl. Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie). Das Urteil erging erst zum Ende der Laufzeit des Forschungsvorhabens, wurde aber wegen der hohen praktischen Relevanz für Schutzgebietsausweisungen aufgrund des Naturschutzrechts noch soweit wie möglich inhaltlich aufgegriffen.

Das Vorhaben umfasste zum einen die Erstellung eines juristischen Gutachtens und zum anderen eine empirische Untersuchung mittels Interviews mit Fachleuten sowie der Analyse von Rechtsetzungsakten zur Ausweisung und Änderung von Schutzgebieten. Im Ergebnis wurden Praxisempfehlungen entworfen, anhand derer die zuständigen Behörden im konkreten Einzelfall effizient prüfen können, ob für eine beabsichtigte Verordnung oder einen anderen Rechtsakt zur Ausweisung oder Änderung eines Schutzgebiets eine SUP-Pflicht besteht.

Das Forschungsvorhaben gliedert sich in insgesamt drei Arbeitspakete (AP).

In AP 1, dem juristischen Gutachten, wurden die europarechtlichen Anforderungen an die SUP-Pflicht speziell bei der Ausweisung von Schutzgebieten auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH beleuchtet. Dabei ging es auch darum, ob und wieweit sich die Aussagen des „Inntal-

Süd“-Urteils auf andere Kategorien von Schutzgebieten übertragen lassen: Insbesondere wurden hierbei naturschutzrechtlich geschützte Areale sowie Kategorien des Gewässerschutz- und des Bodenschutzrechts betrachtet.

Das AP 2 umfasste eine empirische Untersuchung von etwa 500 seit der Einführung der SUP-Pflicht erlassenen Schutzgebietsrechtsakten aus dem Naturschutz-, dem Gewässerschutz- und dem Bodenschutzrecht, die sich auf die Befunde des juristischen Gutachtens stützt. Es wurde ermittelt, ob sich aus den Texten dieser Vorschriften Anhaltspunkte für die Vorprüfung der SUP-Pflicht ergeben, etwa weil sie einen Rahmen für die Genehmigung UVP-relevanter oder anderer Vorhaben setzen. Die empirische Untersuchung stützte sich auf Interviews mit Fachleuten, deren Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich des Gebietsschutzes, der SUP sowie im Kontext des Verfahrens „Inntal Süd“ liegt. Auf Grundlage der Ergebnisse der Interviews und der Befunde des juristischen Gutachtens wurde ein Analyseraster erstellt, welches es erlaubte, die einschlägigen Rechtsetzungsakte strukturiert zu erfassen und auszuwerten. Die Analyse ermöglichte die Ableitung einer typisierenden Bewertung der einschlägigen Regelungsinhalte hinsichtlich möglicher rahmensetzender bzw. nicht-rahmensetzender Elemente.

In AP 3 wurden aufbauend auf den Analyseergebnissen der vorangehenden Arbeitsschritte Praxisempfehlungen entwickelt. Ziel dieser Empfehlungen ist eine Unterstützung der Vollzugsbehörden bei der Ausweisung bzw. Änderung von Schutzgebieten hinsichtlich der Prüfung der Frage, ob ein Rechtsakt rahmensetzende Wirkung für zukünftige UVP-pflichtige Vorhaben enthält und somit die Durchführung einer SUP notwendig würde.

Das Vorhaben wurde von August 2023 bis Juli 2025 bearbeitet.

2 Juristisches Gutachten über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Strategischen Umweltprüfung und ihre Bedeutung für die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrecht

2.1 Das Inntal-Süd-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (C-300/20)

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern)[3] befasst sich mit der Frage, ob gemäß der Richtlinie 2001/42/EU[4] (SUP-Richtlinie)[5] im Verfahren zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets eine strategische Umweltprüfung durchzuführen ist. Im Ausgangsfall hatte der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) in Bayern die im Jahr 2013 erlassene „Inntal Süd"-Verordnung des Landkreises Rosenheim angefochten, die ein etwa 4.021 ha großes Gebiet unter Schutz stellt. Das Areal ist damit rund 650 ha kleiner als die zuvor durch zwei Vorläuferverordnungen (von 1952 und 1977) geschützte Fläche; die Verordnung von 2013 hob diese früheren Regelungen vollständig oder teilweise auf. Das Verfahren zum Erlass der Verordnung von 2013 hatte keine strategische Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie eingeschlossen. Die Behörde hatte auch nicht gemäß Art. 3 Abs. 4 dieser Richtlinie untersucht, ob sich die in Aussicht genommene Verordnung voraussichtlich erheblich auf die Umwelt auswirken werde und deshalb einer solchen Prüfung unterzogen werden müsse.

Das Urteil kommt zu dem Ergebnis, dass die Verordnung nicht zu den SUP-pflichtigen Plänen und Programmen gehört. Es handle sich zwar um einen Plan oder ein Programm i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie; die Verordnung setze jedoch keinen Rahmen für die Genehmigung von Projekten, wie es die SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie erfordere. Im Rahmen der Begründung befasst sich der Gerichtshof mit den meisten Voraussetzungen der Richtlinie für die SUP-Pflicht.[6]

Im Folgenden geht es zunächst darum, diese Voraussetzungen insgesamt und ihre Interpretation durch den Gerichtshof nachzuzeichnen (Abschnitt 2.2). Aufgrund der Ergebnisse lässt sich bestimmen, welche Kriterien für die Frage maßgeblich sind, ob das Verfahren zur Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des deutschen Naturschutz-, Gewässerschutz- und des Bodenschutzrechts eine SUP einschließen muss (Abschnitt 2.3). Diese Kriterien bilden die Grundlage für die anschließende empirische Untersuchung von Rechtsakten, die solche Schutzgebiete ausweisen.

2.2 Die Voraussetzungen der SUP-Pflicht gemäß der SUP-Richtlinie

Die SUP-Richtlinie statuiert mehrere Voraussetzungen für die SUP-Pflicht einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift. Für ihre Interpretation besitzt ganz generell die vom Gerichtshof in allen einschlägigen Fällen zugrunde gelegte „Leitlinie" Bedeutung, dass „die Bestimmungen [dieser]

[3] ECLI:EU:C:2022:102, NuR 2022, 331.

[4] Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30).

[5] Artikel ohne Bezeichnung sind im Folgenden solche der SUP-Richtlinie.

[6] Das Vorabentscheidungsersuchen, das das Verfahren C-300/20 einleitete, gab lediglich keinen Anlass zur Beschäftigung mit der Vorgabe, dass ein Plan oder ein Programm normative Regelungen, nicht allein indikative Aussagen enthalten muss (dazu EuGH, Urteil vom 12.6.2018 – C-321/18, Terre wallonne, ECLI:EU:C:2019:484, Rn. 42 f.).

Richtlinie, die [deren] Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen“ seien, weil das Ziel der Richtlinie darin bestehe, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen.[7] Grundlegende Anforderung ist folglich erstens, dass es sich bei dem Prüfobjekt um einen Plan oder ein Programm i.S. des Art. 2 Buchst. a der Richtlinie handelt (dazu Abschnitt 2.2.1). Zweitens muss ein solcher Plan oder ein Programm einer SUP nur unterzogen werden, wenn er oder es unter Art. 3 der Richtlinie fällt. Diese letztere Vorschrift differenziert zwischen einer Reihe unterschiedlicher Fälle (dazu Abschnitt 2.2.2).

2.2.1 Einstufung als „Plan“ oder „Programm“ i.S. des Art. 2 Buchst. a der Richtlinie

Der Geltungsbereich der SUP-Richtlinie umfasst (allein) innerstaatliche Regelungen, die sich als „Pläne“ oder „Programme“ i.S. des Art. 2 Buchst. a der Richtlinie qualifizieren lassen. Diese Vorschrift lautet:

> **„Artikel 2 Begriffsbestimmungen**
>
> Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck
>
> a) „Pläne und Programme“ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,
>
> - die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
> - die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.

2.2.1.1 Weites Verständnis der Begriffe „Plan“ und Programm“

Die SUP-Richtlinie versteht die Begriffe „Plan“ und „Programm“ weit. Abgesehen von den Vorgaben des Art. 2 Buchst. a (dazu Abschnitte 2.2.1.2 und 2.2.1.3) statuiert sie keine Kriterien zur terminologischen Eingrenzung der Begriffe. Es kommt also etwa nicht auf die Ebene der Planung (z.B. hochrangig mit weitem Geltungsbereich/niederrangig mit engem Geltungsbereich) oder den mehr oder weniger allgemeinen und grundsätzlichen Charakter der planerischen Festlegungen an. Die Definition des Art. 2 Buchst. a umfasst deswegen etwa auch abstrakt-generelle Vorschriften, die allgemeine Vorgaben für eine unbestimmte Zahl von Fällen treffen. Denn die SUP-Richtlinie enthält – anders als Art. 7 der Aarhus-Konvention[8] – gerade keine besonderen Bestimmungen über Politiken oder allgemeine Regelungen, die eine Abgrenzung gegenüber Plänen und Programmen im Sinne der Richtlinie erforderten.[9] Auch das Inntal-Süd-Urteil betont demgemäß:

> „Der Umstand, dass ein nationaler Rechtsakt ein gewisses Abstraktionsniveau aufweist und das Ziel einer Umgestaltung eines geografischen Gebiets verfolgt, zeugt von seiner

[7] EuGH, st. Rspr., etwa Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), E-CLI:EU:C:2018:403, Rn. 32 – 34; Urteil vom 7.6.2018 –C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 38 – 40; Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 35 f.

[8] Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (BGBl. 2006 II S. 1252).

[9] Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 41.

planerischen bzw. programmatischen Dimension und hindert seine Einbeziehung in den Begriff „Pläne und Programme“ nicht“.[10]

2.2.1.2 Erstellung oder Änderung durch eine innerstaatliche Behörde

2.2.1.2.1 Innerstaatliche Behörde

Nach der Definition in Art. 2 Buchst. a der Richtlinie kann eine SUP-Pflicht nur für Regelungen bestehen, die von einer Behörde erstellt werden. Dabei spielt deren Einordnung innerhalb des Verwaltungsaufbaus (auf der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene) keine Rolle. Dementsprechend gehören auch Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) zu den Behörden i.S. der Richtlinie. Art. 2 Buchst. a umfasst zudem nicht lediglich Pläne und Programme, „die von einer Behörde ausgearbeitet und/oder angenommen werden“, sondern gleichfalls solche, die eine Behörde für die Annahme durch die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt. Damit können unter den Begriff „Pläne“ oder „Programme“ auch Gesetzentwürfe fallen, die ein Ministerium erarbeitet. Dagegen umfasst dieser Terminus keine Pläne und Programme von Privatpersonen (z.B. von Wirtschaftsunternehmen in Form von juristischen Personen) oder von internationalen Organisationen.

2.2.1.2.2 Zum Begriff „Änderung“

Die SUP-Richtlinie gilt, wie Art. 2 Buchst. a festlegt, nicht nur für die Neuaufstellung von Plänen oder Programmen, sondern ebenso für deren Änderungen. Der Begriff „Änderungen“ schließt prinzipiell, wie der Gerichtshof entschieden hat, auch die teilweise oder sogar gänzliche Aufhebung eines Plans oder Programms ein:[11] Denn im Hinblick auf das Ziel der SUP-Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, seien die Bestimmungen, die den Geltungsbereich der Richtlinie abgrenzten, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführten, weit auszulegen. Es sei nicht ausgeschlossen, dass bei einer völligen oder teilweisen Aufhebung eines Plans oder Programms mit erheblichen Umweltauswirkungen gerechnet werden müsse, da diese Aufhebung eine Änderung der für die betreffenden Gebiete vorgesehenen Planung bedeuten könne.

Der Gerichtshof kommt deswegen zu folgendem Ergebnis:[12]

„(41) Folglich würde es in Anbetracht der typischen Merkmale und Wirkungen der Akte zur Aufhebung des Plans oder Programms den vom Unionsgesetzgeber verfolgten Zielen zuwiderlaufen und könnte der Richtlinie 2001/42 teilweise ihre praktische Wirksamkeit nehmen, wenn diese Rechtsakte als von ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen angesehen würden.

(42) Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass dies grundsätzlich dann nicht der Fall ist, wenn der aufgehobene Rechtsakt Teil einer Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten ist, sofern diese Rechtsakte hinreichend genaue Bodennutzungsregeln vorsehen, selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die Richtlinie 2001/42 schützen soll, in diesem Rahmen hinreichend berücksichtigt worden sind.“[13]

[10] Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 41. Dieser Hinweis findet sich auch in früheren Urteilen, etwa im Urteil vom 27.10.2016 – C-290/15 (D’Oultremont u. a.), ECLI:EU:C:2016:816, Rn. 52 und 53, im Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 60, und im Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società), E-CLI:EU:C:2019:384, Rn. 57.

[11] EuGH, Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 36 ff. Zu dieser – auch für das Urteil C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd) relevanten – Thematik ebenfalls unten, Abschnitt 2.2.3.1.3.

[12] EuGH, Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 41 und 42.

[13] EuGH, Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 41 und 42.

Der in Rn. 42 formulierte Vorbehalt kann die weite Auslegung des Begriffs „Änderung“ im Einzelfall begrenzen und ermöglicht es dem Gerichtshof, jeweils individuell zu entscheiden, ob die Aufhebung eines bestimmten Plans oder Programms als Änderung zu werten ist.

Da das Urteil C-567/10 nicht näher auf die in Rn. 42 formulierte Einschränkung eingeht und sie insbesondere nicht genauer begründet, bleibt unklar,

- ob sie für alle unter Art. 2 Buchst. a fallenden Pläne und Programme gelten soll, also schon *vor der Feststellung,* ob Art. 3 Abs. 2 – 4 der SUP-Richtlinie eine SUP-Pflicht begründet, zu prüfen ist, oder
- ob sie nur für (an sich) *SUP-pflichtige Pläne und Programme* maßgeblich sein soll.

Wahrscheinlich beschränkt sich die Rn. 42 allein auf Fälle der zweiten Alternative. Denn sie dürfte den Zweck haben, aus der Sicht des Gerichtshofs überflüssige Strategische Umweltprüfungen zu vermeiden: Handelt es sich bei dem aufgehobenen Rechtsakt um einen Bestandteil einer Hierarchie von SUP-pflichtigen Plänen und Programmen, scheint der Gerichtshof davon auszugehen, dass die Interessen der SUP auch ohne diesen Rechtsakt weiterhin gewahrt bleiben. In diesem Fall gelten ja die übrigen zu der Hierarchie gehörenden Pläne und Programme nach wie vor. Daraus lässt sich der Umkehrschluss ziehen, dass die Einschränkung in Rn. 42 des Urteils C-567/10 allein zu prüfen ist, wenn der aufgehobene Rechtsakt selbst SUP-pflichtig war. Bestand für ihn dagegen keine SUP-Pflicht, kann auch seine teilweise Aufhebung diese Pflicht nicht begründen.

Der Vorbehalt in Rn. 42 stimmt allerdings nicht mit dem Aufbau der SUP-Richtlinie überein. Die Einschränkung betrifft allein die Auslegung des Begriffs „Änderung“ in Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie und damit eine Thematik, die der Klärung der SUP-Pflicht eines Plans oder Programms (Art. 3 der Richtlinie) vorgelagert ist: Für die Frage, ob dieser Begriff auch die Aufhebung eines Plans oder eines Programms einschließt, kann es aus logischen Gründen nicht darauf ankommen, ob bestimmte andere Pläne schon zuvor einer SUP unterzogen wurden. Vielmehr lässt sich umgekehrt erst prüfen, ob eine SUP erforderlich ist, wenn feststeht, dass es sich bei dem potenziellen Prüfobjekt um die Änderung eines Plans oder Programms handelt.

In der Sache besitzt die hier behandelte Einschränkung jedoch erhebliche Relevanz. Denn ohne sie müsste auch die Aufhebung eines SUP-pflichtigen Plans oder Programms immer einer SUP unterzogen werden. Das ist nach dem Verständnis des Gerichtshofs indessen in den Fällen unnötig, in denen der aufzuhebende Rechtsakt in eine Hierarchie anderer Pläne eingebunden ist, die schon eine „Umweltverträglichkeitsprüfung“ durchlaufen haben, und in denen die übrigen in dieser Randnummer genannten Voraussetzungen vorliegen. Freilich bleibt bei dieser Argumentation unberücksichtigt, dass die SUP der anderen Pläne u.U. schon viele Jahre vor der aktuellen Aufhebung des Plans oder Programms stattfand, sodass die auf sie zurückgehenden Festlegungen in den Plänen auf inzwischen veralteten Bestandsaufnahmen der Umwelt, Prognosen und Bewertungen beruhen. Zudem lassen sich Fälle denken, in denen ein vorgelagerter Plan – etwa ein Landschaftsplan – auf der Annahme aufbaute, dass ein bereits rechtlich geschütztes Gebiet weiterhin geschützt bleiben werde. Entfällt dieser Schutz später jedoch durch Aufhebung der Schutzgebietsverordnung oder -Satzung, sind die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, im Rahmen der SUP des Landschaftsplans nicht hinreichend berücksichtigt worden. Gerade wegen solcher möglichen spezifischen Situationen dürfte der Gerichtshof in Rn. 42 das Wort „grundsätzlich“ hinzugefügt haben, das ihm in künftigen Verfahren abweichende Entscheidungen erleichtert.

Spätere Urteile, in denen es ebenfalls um die gänzliche oder teilweise Aufhebung von Plänen ging, weisen nicht auf den Vorbehalt in Rn. 42 des Urteils C-567/10 hin.[14] Der Gerichtshof greift jedoch im Zusammenhang mit der Frage, ob das innerstaatliche Verfahren zur Ausweisung eines Natura 2000-Gebiets aufgrund des Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie eine SUP einschließen muss, auf sie zurück (dazu unten Abschnitt 2.3.6).

2.2.1.3 Erstellung aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften

Art. 2 Buchst. a schränkt den Terminus „Pläne oder Programme" allerdings durch die Vorgabe ein, dass solche Regelungen „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen". Diese Einschränkung lässt sich in unterschiedlicher Weise interpretieren:

2.2.1.3.1 SUP-Pflicht nicht nur für obligatorische Planungen

Bei der Umsetzung der SUP-Richtlinie in den Jahren ab 2002 verstanden die Mitgliedstaaten und die Kommission diese Klausel in dem Sinn, dass der potenzielle Anwendungsbereich der SUP lediglich obligatorisch zu erarbeitende Pläne und Programme umfasse; betont wurde also die Wörter „erstellt werden müssen".[15] Der Europäische Gerichtshof schloss sich dieser Interpretation jedoch nicht an: Ihm zufolge umschreibt die Vorgabe vielmehr

> „Pläne und Programme […], deren Erlass in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen".

Es komme dagegen nicht darauf an, ob die Behörde zur Aufstellung eines Plans oder eines Programms verpflichtet ist oder ob die Aufstellung in ihrem Ermessen liegt.[16] Dem Gerichtshof zufolge liegt die Betonung mithin auf den Wörtern „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften".

Ein späteres Urteil bestätigt diese Interpretation.[17] Wie der Gerichtshof darin ausführt, erlauben zwar die unterschiedlichen Sprachfassungen der Richtlinie keine eindeutige Auslegung. Auch die Entstehungsgeschichte gebe keinen klaren Hinweis. Jedoch leitet er maßgebliche Anhaltspunkte aus dem systematischen Zusammenhang der Vorschrift ab. Er betont erstens,

> „dass ein binäres Konzept, das eine Unterscheidung danach vornimmt, ob die Annahme eines Plans oder eines Programms verpflichtend oder freiwillig ist, nicht geeignet wäre, die unterschiedlichen Gegebenheiten und die heterogene Praxis der nationalen Behörden hinreichend genau und daher zufriedenstellend zu erfassen. Die Annahme von Plänen und Programmen, die auf eine Vielzahl von Fallgestaltungen zurückgehen kann, ist nämlich häufig weder generell vorgeschrieben noch zur Gänze dem Ermessen der zuständigen Behörden überlassen."[18]

Zweitens müssten auch Änderungen von Plänen und Programmen einer strategischen Umweltprüfung unterzogen werden, wenn sie sich voraussichtlich erheblich auf die Umwelt

[14] Vgl. EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 54; Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 52; Urteil vom 9.3.2023 – C-9/22 (NJ u.a./An Bord Pleanála), ECLI:EU:C:2023:176, Rn. 32.

[15] Siehe den Leitfaden der Europäischen Kommission „Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg 2003, S. 10, Nr. 3.15.

[16] EuGH, st. Rspr., etwa Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 32 – 52 (mit Überblick über die frühere Rechtsprechung und detaillierter Begründung); Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 30; Urteil vom 7.6.2018, C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 38 – 40. Ebenso auch das Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 35.

[17] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 36 ff.

[18] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 42.

auswirkten. Solche Fälle kämen am häufigsten vor, wenn die jeweilige Behörde von sich aus entscheide, den Plan oder das Programm zu ändern, ohne dass sie verpflichtet wäre, dies zu tun.[19]

Die weite Auslegung, nach der die Richtlinie auch für fakultativ zu erstellende Pläne und Programme eine SUP vorschreibt, stimme ebenfalls mit deren Ziel überein, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Hauptziel sei es nach ihrem Art. 1, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hätten, bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung unterzogen würden. Das stimme gleichfalls mit den Zielen der Umweltpolitik der EU überein, wie sie in Art. 194 AEUV festgelegt seien. Bei einer engen Interpretation des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, nach der nur obligatorisch zu erstellendende und zu ändernde Pläne oder Programme einer Umweltprüfung zu unterziehen wären, bestünde jedoch die Gefahr, dass diese Ziele konterkariert würden. Denn zum einen ist die Annahme solcher Pläne oder Programme häufig nicht generell vorgeschrieben. Zum anderen hätte ein Mitgliedstaat bei dieser Auslegung die Möglichkeit, die Pflicht zur Umweltprüfung leicht dadurch zu umgehen, dass er bewusst keine Pflicht der zuständigen Behörden zur Annahme solcher Pläne oder Programme festlegt. Im Übrigen stehe die weite Interpretation ebenfalls mit den internationalen Verpflichtungen der EU – insbesondere mit Art. 2 Abs. 7 der Espoo-Konvention – in Einklang.[20]

Das UVP-Gesetz hatte bei der Umsetzung der SUP-Richtlinie (2005) noch die engere Auffassung zugrunde gelegt.[21] Im Zuge des UVP-Modernisierungsgesetzes vom 20.7.2017 (BGBl. I S. 2808) ist es an die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die dieser zuerst im Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.) formuliert hatte, angepasst worden.

2.2.1.3.2 Erstellung „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“

Mit der Einschränkung „aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ schließt die SUP-Richtlinie Pläne und Programme, die ohne eine solche normative Vorgabe erarbeitet werden, aus ihrem Anwendungsbereich aus. Dies hat insbesondere zur Folge, dass „politische“ Pläne und Programme auf hochrangiger Ebene – also etwa solche, die größere politische Veränderungen vorbereiten und/oder in den Grundzügen festlegen sollen, ohne dass bereits einschlägige Rechts- oder Verwaltungsvorschriften existieren – keine SUP durchlaufen müssen. Beispiele aus Deutschland bilden auf Bundesebene etwa die Wasserstoffstrategie[22] oder die Nachhaltigkeitsstrategie[23]. Gibt es dagegen für solche in Aussicht genommenen Neuerungen bereits eine Basis in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, geht es nicht mehr um die politische Diskussion grundsätzlicher Fragen. Vielmehr zeichnet sich dann bereits in genügender Weise ab, dass und ggf. welche Umweltveränderungen sie verursachen können. Es liegt nahe, dass die hier angesprochene Vorgabe den Zweck hat, den Bereich der in der politischen Diskussion

[19] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 43.

[20] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 44 ff.

[21] § 2 Abs. 5 UVPG lautete in der Fassung der Novelle vom 25.6.2005 (BGBl. I S. 1746):
„(5) Pläne und Programme im Sinne dieses Gesetzes sind bundesrechtlich vorgesehene Pläne und Programme, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verpflichtet ist.“

[22] Bundesregierung: Die Nationale Wasserstoffstrategie, Juni 2020, mit Fortschreibung vom Juli 2023, jeweils erhältlich über https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/nationale-wasserstoffstrategie/nationale-wasserstoffstrategie_node.html (aufgerufen am 12.10.2023).

[23] Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1 (aufgerufen am 12.10.2023).

entwickelten konzeptionellen Vorstellungen von der SUP-Pflicht auszuklammern, solange sie nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften in gewisser Weise konkretisiert worden sind.

Die Wendung „aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften" ist nach dem Verständnis des Gerichtshofs gleichfalls eher weit zu interpretieren: Als Rechtsgrundlage für den jeweiligen Plan oder das Programm genügt, wie er im Urteil C-9/22 ausführt, auch ein anderer Plan, etwa ein Bebauungsplan nach irischem Recht.[24] Einem anderen Urteil (C-24/19) zufolge reicht ebenso die Verwaltungs- und Beurteilungskompetenz, über die die Behörden gemäß den einschlägigen nationalen Vorschriften verfügen, um sog. „Umweltgenehmigungen" zu erteilen, wohl als rechtliche Basis aus; der Gerichtshof weist hier allerdings darauf hin, dass es Sache des nationalen Gerichts sei, die genaue Rechtsnatur der angefochtenen Regelung zu prüfen.[25]

Wie der Gerichtshof im Urteil vom 4.10.2024 – C-727/22 (Friends of the Irish Environment – Project Ireland 2040)[26] betont, genügt allerdings die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass die vollziehende Gewalt des Staates von der Regierung oder aufgrund deren Vollmacht ausgeübt wird, allein nicht als „Rechtsvorschrift" i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie. Denn bei ihr handele es sich nur um eine Konsequenz des Gewaltenteilungsgrundsatzes; zudem lege sie keine spezifisch für Planungen zuständigen Behörden und kein Verfahren der Planausarbeitung fest.[27]

2.2.2 Zugehörigkeit des Plans oder Programms zu einer der Kategorien des Art. 3 der Richtlinie

Die SUP-Pflicht eines Plans oder Programms setzt des Weiteren voraus, dass er oder es zu einer der Kategorien gehört, die Art. 3 der Richtlinie festlegt. Zentrale Bedeutung haben dabei die Absätze 1 – 5. Sie lauten:

> **„Artikel 3 Geltungsbereich**
> „(1) Die unter die Absätze 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach den Artikeln 4 bis 9 unterzogen.
> (2) Vorbehaltlich des Absatzes 3 wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen,
>
> a) die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird oder
> b) bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.
>
> (3) Die unter Absatz 2 fallenden Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der unter Absatz 2 fallenden Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.
> (4) Die Mitgliedstaaten befinden darüber, ob nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

[24] EuGH, Urteil vom 9.3.2023 – C-9/22 (NJ u.a./An Bord Pleanála), ECLI:EU:C:2023:176, Rn. 31 ff.

[25] Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A. u.a. (Windkraftanlagen in Aalter und Nevele]), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 55 f.

[26] ECLI:EU:C:2024:825 (bisher nicht in deutscher Übersetzung erhältlich).

[27] EuGH, Urteil vom 4.10.2024 – C-727/22 (Friends of the Irish Environment), ECLI:EU:C:2024:825, Rn. 25 f.

(5) Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden."

Von diesen Vorgaben spielen in der Praxis **Art. 3 Abs. 2 Buchst. a** und **Abs. 4** die größte Rolle. Die folgenden Abschnitte 2.2.2.1 und 2.2.2.2 gehen näher auf die beiden dort genannten Kategorien von Plänen und Programmen ein.

2.2.2.1 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie

Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie schreibt eine SUP für Pläne und Programme vor, die

(1) einem oder mehreren der dort aufgeführten Sektoren (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie) ausgearbeitet werden und

(2) den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte setzen.

2.2.2.1.1 Zugehörigkeit zu einem oder mehreren Sektoren

Gemäß der Interpretation des Europäischen Gerichtshofs wird ein Plan oder ein Programm in einem dieser Sektoren „ausgearbeitet", wenn er den Sektor „betrifft".[28] In den vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Fällen ließ sich ohne großen Aufwand klären, ob der jeweilige Plan oder das Programm einen oder mehrere der genannten Sektoren betraf. Dies war durchweg der Fall, weil Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie auch die Bereiche „Raumordnung" und „Bodennutzung" aufführt. Bei diesen Sektoren handelt es sich gewissermaßen um Auffangklauseln, unter die die hier interessierenden Regelungen, die durchweg Raumbezug haben, zumeist problemlos subsumiert werden können. Dem Gerichtshof zufolge sind beide Sachbereiche ohnehin als „gemeinsamer" Sektor („Raumordnung und Bodennutzung") zu verstehen. Das Urteil C-290/15 (D'Oultremont u.a.) weist darauf hin, dass Raumordnungspläne und -programme i.S. des Art. 2 Buchst. a und des 3 Abs. 2 Buchst. a nicht notwendigerweise die Raumordnung eines ganz bestimmten Gebiets zum Gegenstand haben müssten. Vielmehr lasse sich dem Wortlaut dieser Bestimmungen entnehmen, dass sie in einem weiteren Sinne auf die Raumordnung von Gebieten oder Zonen im Allgemeinen abzielten. Ähnlich heißt es im Urteil vom 7.6.2018 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), der Bereich „Raumordnung und Bodennutzung" beschränke sich nicht auf die Flächennutzung im engeren Sinne, d. h. die Aufteilung der Flächen in Zonen und die Festlegung der innerhalb dieser Zonen erlaubten Aktivitäten, sondern decke „notwendigerweise ein breiteres Spektrum" ab.[29]

Auch soweit es um andere Pläne und Programme geht, bereitet ihre Zuordnung zu einem oder mehreren der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a genannten Sektoren keine Schwierigkeiten. Als ein Beispiel lassen sich etwa Nitratprogramme gemäß der Nitratrichtlinie[30] nennen. Ganz generell können jedoch alle in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie genannten Projekte unter einen oder mehrere dieser Sektoren subsumiert werden, weil die Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 2 der SUP-Richtlinie pauschal und erheblich umfassender umschrieben werden als die

[28] EuGH, Urteil vom 27.10.2016 – C-290/15 (D'Oultremont u.a.), ECLI:EU:C:2016:816, NuR 2017, 111, Rn. 44; Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 66; Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 49.

[29] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 43.

[30] Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1).

Projekte i.S. der Anhänge I und II der der UVP-Richtlinie. Alle diese Projekte gehören mithin zu den Sektoren, jedoch umfassen die Sektoren keineswegs umgekehrt auch alle Projekte. Deswegen reicht die Zugehörigkeit eines Plans oder Programms zu einem oder mehreren Sektoren allein nicht aus, um die SUP-Pflicht zu begründen.

2.2.2.1.1.1 Begriff „Projekte“

Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie definiert den Begriff „Projekt“ wie folgt:

> [(2) Im Sinne dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:]
>
> „a) ‚Projekt‘:
>
> - die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen,
> - sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“.

Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind unter diesem Terminus Arbeiten oder Eingriffe zu verstehen, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern.[31]

Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie sprechen jeweils von „Projekten“ im Plural. Der Europäische Gerichtshof weist jedoch darauf hin, dass auch ein Plan oder ein Programm, der oder das sich auf nur ein Projekt bezieht, unter diese Vorschriften fallen kann. Denn der Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a spreche nicht für die Einschränkung, dass lediglich Pläne und Programme gemeint seien, die für mehrere Projekte gelten sollten. Zudem schränke eine derartige enge Interpretation den Anwendungsbereich der SUP stark ein. Bei einem Plan oder einem Programm, der oder das die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene regele (Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie), widerspreche die enge Auslegung zudem Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie, weil sich dann nicht in einer Vorprüfung des Einzelfalls feststellen lasse, ob sich der Plan oder das Programm erheblich auf die Umwelt auswirke.[32]

2.2.2.1.1.2 Genehmigung von Projekten i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie

Unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie fallen nicht allein Pläne und Programme, die spezifisch für Projekte i.S. der UVP-Richtlinie erstellt werden, wie etwa in Deutschland die Bundesbedarfsplanung (§§ 4 ff. NABEG), die Ausweisung von Windenergiegebieten in Raumordnungs- und Bauleitplänen (§ 2 Nr. 1 WindBG) oder die Flächenentwicklungsplanung (§§ 4 ff. WindSeeG). In ihren Anwendungsbereich fallen vielmehr auch Pläne und Programme, die dem Schutz empfindlicher Gebiete vor Beeinträchtigungen dienen – z.B. Rechtsverordnungen zur Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des Naturschutz- oder Wasserrechts – und dabei auch Einschränkungen oder Verbote für die in der UVP-Richtlinie genannten Projekte statuieren. Dabei genügt es, dass die jeweilige Regelung „im Hinblick auf die Erreichung der [in ihr] festgelegten Erhaltungs- und Schutzziele Vorbeugungsmaßnahmen sowie allgemeine und besondere Verbote“ festlegt. Dadurch wirkt sie sich rechtlich auf die Prüfung von Genehmigungsanträgen aus, die das geschützte Gebiet betreffen.[33]

Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie spielt es keine Rolle, ob für die Projekte, für die der jeweilige Plan oder Programm gilt, eine UVP-Pflicht oder eine Vorprüfungspflicht besteht. Die in

[31] EuGH, Urteil vom 17.3.2011 - C -275/09 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest u.a.), ECLI: EU:C:2011:154, Rn. 20; Urteil vom 9.9.2020 – C-254/19 (Friends of the Irish Environment), ECLI:EU:C:2020:68, Rn. 32; Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 56.

[32] EuGH, Urteil vom 22.9.2011 – C-295/10 (Valčiukienė u.a.), ECLI:EU:C:2011:608, Rn. 39 ff.

[33] EuGH, Urteil vom 8.5.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, Rn. 61 ff. (für ein FFH-Gebiet).

Anhang I der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte müssen zwar überwiegend eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur durchlaufen, wenn sie bestimmte Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten. Ist das nicht der Fall, sind sie ihrer Art nach aber durchweg ebenfalls in Anhang II genannt. Bei ihnen ist es deswegen Sache des jeweiligen Mitgliedstaats, über die UVP-Pflicht zu entscheiden. Die SUP-Pflicht aufgrund von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie hängt indessen nicht davon ab, ob der Mitgliedstaat im Einzelfall eine Umweltverträglichkeitsprüfung für erforderlich hält oder die UVP-pflichtigen Vorhaben gemäß Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie näher bestimmt. Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie verlangt für die SUP-Pflicht des betreffenden Plans oder Programms vielmehr nur, dass die dort genannten Pläne und Programme einen Rahmen für die künftige Genehmigung „der in den Anhängen I und II der [UVP-Richtlinie] aufgeführten Projekte“ setzt.

2.2.2.1.2 Rahmen für die Genehmigung von Projekten

Der Umstand, dass ein Plan oder ein Programm die Genehmigung von Projekten *betrifft*, bedeutet nicht zwangsläufig zugleich, dass er oder es auch den Rahmen für diese Genehmigung setzt. Dies zeigte sich insbesondere im Urteil C-300/20 (Inntal Süd). Der Gerichtshof hat jedoch in einer ganzen Reihe früherer Entscheidungen Kriterien für eine solche Rahmensetzung herausgearbeitet. Sie lassen sich wie folgt überblicksartig zusammenfassen.

Ein erstes Urteil vom 17.6.2010 (Terre wallonne ASBL und Inter-Environnement Wallonie ASBL)[34] befasst sich mit den in Art. 5 der Nitratrichtlinie (91/676/EWG) vorgeschriebenen Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten. Solche Programme fallen unter den Sektor „Landwirtschaft“; in ihnen muss jeder Staat u.a. genauer beschriebene verbindliche Maßnahmen zur Begrenzung des Stickstoffeintrags auf landwirtschaftlichen Flächen festlegen. Davon sind unter anderem Anlagen zur Intensivtierhaltung oder -aufzucht, also Projekte i.S. der Nr. 17 des Anhangs I und der Nr. 1 Buchst. e des Anhangs II der UVP-Richtlinie, betroffen.

Der Gerichtshof betont, dass es bei allen Plänen und Programmen i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie von deren Inhalt und Zielsetzung abhänge, ob von „Rahmensetzung“ zu sprechen sei; in diesem Zusammenhang sei auch der Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung der Projekte gemäß der UVP-Richtlinie zu berücksichtigen.[35] Für die Aktionsprogramme aufgrund der Nitratrichtlinie konstatiert er,

> „dass diese Programme für die gefährdeten Gebiete eine umfassende Prüfung der mit der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verbundenen Umweltprobleme implizieren und ein organisiertes System zur Gewährleistung eines allgemeinen Schutzniveaus gegen eine solche Verunreinigung errichten“.[36]

Das Urteil sieht den „spezifischen Charakter“ solcher Programme darin,

> „dass sie ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat, gefährdete Gebiete gegebenenfalls im gesamten Staatsgebiet erfasst und sowohl die Verringerung als auch die Vorbeugung gegenüber der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen betrifft“.[37]

[34] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611.

[35] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611, Rn. 45.

[36] Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne ASBL und Inter-Environnement Wallonie ASBL), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611, Rn. 46.

[37] Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne ASBL und Inter-Environnement Wallonie ASBL), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611, Rn. 47.

Ein weiterer Abschnitt des Urteils hebt die Relevanz der Aktionsprogramme spezifisch für die Zulassung der hier relevanten UVP-pflichtigen Projekte hervor, die sich aus drei Umständen ergebe: Erstens habe die Umweltverträglichkeitsprüfung stets auch auf die Umweltauswirkungen einzugehen, die infolge des Betriebs der Vorhaben zu erwarten seien. Zweitens verlange die UVP-Richtlinie, bei der Prüfung von Anlagen zur Intensivtierhaltung ebenfalls deren Auswirkungen auf die Gewässerqualität einzubeziehen. Drittens müssten die Aktionsprogramme jeweils ein Maßnahmenpaket festlegen, von dessen Einhaltung die Erteilung der Genehmigung für Projekte i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie abhängen könne; für die Ausgestaltung dieses Maßnahmenpakets räume die Nitratrichtlinie den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum ein.[38]

Im Ergebnis sieht der Gerichtshof ein Aktionsprogramm aufgrund des Art. 5 der Nitratrichtlinie deswegen als den Rahmen i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie, der für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt werde.

Auf der eben skizzierten Interpretation baut der Gerichtshof im Urteil vom 27.10.2016 (D'Oultremont u.a.) auf, das für die hier zu untersuchende Thematik zentrale Bedeutung besitzt. Er umschreibt den Begriff „Pläne oder Programme, die den Rahmen […] setzen" darin wie folgt:

> „[D]er Begriff ‚Pläne und Programme' [bezieht] sich auf jeden Rechtsakt […], der dadurch, dass er die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben".[39]

Der Zusammenhang dieser Passage mit der übrigen Urteilsbegründung macht deutlich, dass sich der Gerichtshof hier – anders als es die einleitenden Wörter nahelegen – nicht mit dem Terminus „Pläne und Programme" i.S. des Art. 2 Buchst. a, sondern mit der Auslegung des *Art. 3 Abs. 2 Buchst. a* der SUP-Richtlinie befasst. Die eben zitierte Formel, mit der der Gerichtshof die Wendung „den Rahmen […] setzen" konkretisiert, enthält zwei Bestandteile, auf die die folgenden Abschnitte getrennt voneinander eingehen: Die Abschnitte (1) und (2) befassen sich mit dem Ausdruck „Rechtsakt", während Abschnitt (3) die Voraussetzung „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte" anspricht.

2.2.2.1.2.1 Qualität des Plans oder Programms als „Rechtsakt"

Wichtig ist hier zunächst, dass der Gerichtshof allein „Rechtsakte" als Pläne oder Programme einstuft, d.h. Regelungen, die normativ wirkende Vorgaben treffen, sei es für die planaufstellende Behörde selbst und deren nachgeordnete Behörden, sei es für andere Behörden oder für Dritte. Dabei geht es nicht allein um verbindliche Vorschriften des Parlaments, der Regierung oder von Behörden. Andere Sprachfassungen der einschlägigen Urteile machen vielmehr deutlich, dass der Begriff „Rechtsakt" in weitem Sinn zu verstehen ist: Er lautet etwa in der englischen Version „measure", in der französischen „acte", in der niederländischen „handeling", in der italienischen „atto" und in der spanischen „acto". Die schwedische Fassung spricht demgegenüber von „rättsakter". Zudem schließt der Terminus neben Vorgaben mit zwingendem Charakter auch solche ein, die die zuständigen Behörden bei der Genehmigung von Projekten (lediglich) berücksichtigen müssen, von denen sie aber abweichen können. Dem entspricht es, dass der Gerichtshof ebenfalls einen Referenzrahmen – d.h. die Vorgabe einzelner

[38] Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne ASBL und Inter-Environnement Wallonie ASBL), Rn. 50 – 54.

[39] EuGH, Urteil vom 27.10.2016 – C-290/15 (D'Oultremont u.a.), ECLI:EU:C:2016:816, NuR 2017, 111, Rn. 49.

inhaltliche Kriterien für später zu erlassende Regelungen – als Plan oder Programm einstuft.[40] Wie er ausführt, macht der Umstand, dass eine nationale Regelung ein gewisses Abstraktionsniveau aufweist und das Ziel einer Umgestaltung des bestehenden Rahmens verfolgt, ihre programmatische oder planerische Dimension deutlich; dies steht folglich der Subsumtion unter den Begriff „Pläne und Programme“ nicht im Weg.[41]

Dagegen sind allein indikative oder deskriptive Aussagen nicht geeignet, einen Rahmen für die Zulassung von Projekten zu setzen. Der Europäische Gerichtshof stuft deswegen einen Erlass der Wallonischen Region vom 1. Dezember 2016 nicht als Plan oder Programm i.S. des 3 Abs. 2 Buchst. b ein:[42] Dieser Erlass legt Erhaltungsziele gemäß der FFH-Richtlinie für die gesamte Region fest, bei denen es sich allein um Richtwerte, nicht aber um verbindliche Vorgaben handelt. Er fasst diese Ziele für die gesamte Region zusammen, um – wie es in den Erwägungsgründen heißt – „einen Gesamtüberblick darüber zu haben, was zu erhalten ist oder was in der Wallonischen Region gegebenenfalls wiederherzustellen ist, damit die Lebensräume und Arten, für die das Natura 2000-Netz geschaffen wird, in einem günstigen Erhaltungszustand bewahrt werden oder ein solcher Zustand wiederhergestellt wird“.[43] Die im Erlass angegebenen Ziele bilden lediglich die Grundlage für die später zu bestimmenden – verbindlichen – Erhaltungsziele für die einzelnen Natura 2000-Gebiete.

2.2.2.1.2.2 Zur Rechtsform des Plans oder Programms

Die Rechtsform des Plans oder Programms spielt demgegenüber keine Rolle. Wie der EuGH im oben erwähnten Urteil vom 17.6.2010 (Terre wallonne ASBL und Inter-Environnement Wallonie) betont, entzieht allein der Umstand, dass eine planerische Maßnahme in einem Gesetzgebungsverfahren ergeht, sie nicht dem Geltungsbereich der Richtlinie.[44] Wird die Maßnahme allerdings in einem förmlichen Gesetz festgelegt, muss lediglich der von einer Behörde ausgearbeitete Gesetzentwurf eine SUP durchlaufen (Art. 2 Buchst. a, erster Anstrich der SUP-Richtlinie). Im eben genannten Urteil geht es zwar allein um Aktionsprogramme aufgrund der Nitratrichtlinie. Die Aussage lässt sich jedoch verallgemeinern: Da Pläne und Programme in den einzelnen Mitgliedstaaten in ganz unterschiedlichen Rechtsformen – auch in solchen, die sich nicht eindeutig einer der herkömmlichen Kategorien zuordnen lassen – verabschiedet werden können und die SUP-Richtlinie ihren sachlichen Anwendungsbereich nicht durch die Vorgabe bestimmter Rechtsformen beschränkt, bildet dieses Merkmal keinen Anhaltspunkt dafür, ob ein Rechtsakt als Plan oder Programm i.S. des Art. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 1 – 4 einzustufen ist. Denn die SUP-Richtlinie trifft keine besonderen Bestimmungen über Politiken oder allgemeine Regelungen, die eine Abgrenzung gegenüber Plänen und Programmen i.S. der Richtlinie erforderten. Der Umstand, dass ein nationaler Rechtsakt ein gewisses Abstraktionsniveau aufweist und das Ziel einer Umgestaltung eines geografischen Gebiets verfolgt, bestätigt, wie der Gerichtshof betont, vielmehr seine programmatische bzw. planerische Dimension und hindert seine Einbeziehung in den Begriff „Pläne und Programme“ nicht.[45]

[40] EuGH, Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 57 m.w.N.

[41] EuGH, Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 57 m.w.N.

[42] EuGH, Urteil vom 12.6.2018 – C-321/18 (Terre wallonne), ECLI:EU:C:2019:484, Rn. 42 f.

[43] EuGH, Urteil vom 12.6.2018 – C-321/18 (Terre wallonne), ECLI:EU:C:2019:484, Rn. 10.

[44] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 and C-110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611, Rn. 41.

[45] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 60 m.w.N.

2.2.2.1.2.3 Signifikante Gesamtheit von Regeln und Verfahren zur Kontrolle in Bezug auf Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung von Projekten

Ein Plan oder ein Programm setzt dem Urteil vom 27.10.2016 (D'Oultrement u.a.) zufolge nur dann einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten, wenn er oder es

- Regeln und Verfahren zur Kontrolle in dem betreffenden Bereich festlegt und dadurch
- Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte bestimmt.

Dabei muss es sich zudem um eine **signifikante Gesamtheit** von Regeln und Verfahren handeln.

Der Gerichtshof übernimmt die im Urteil D' Oultremont entwickelte Definition der Wendung „den Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben setzen" in allen folgenden einschlägigen Entscheidungen unverändert.[46] Geht man vom allgemeinen Verständnis des Begriffs „signifikant" aus,[47] bezeichnet er hier eine wesentliche, bedeutende oder erhebliche Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten, die Anforderungen an die zu regelnden Projekte (z.B. die Nutzung von Flächen für Windenergieanlagen) zum Gegenstand haben. Die Formel lässt darauf schließen, dass es für die SUP-Pflicht eines Plans oder Programms aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-Richtlinie nicht genügt, wenn er allein ein einzelnes oder wenige unzusammenhängende Kriterien und/oder Modalitäten festlegt. Der Begriff „Gesamtheit" dürfte zudem erfordern, dass die Kriterien und Modalitäten auf einem gemeinsamen (planerischen) Konzept basieren.

Die Formel lautet in anderen Amtssprachen wie folgt:

- englische Fassung: „a significant body of criteria and detailed rules",
- französische Fassung: „un ensemble significatif de critères et de modalités",
- niederländische Fassung: „een heel pakket criteria en modaliteiten",
- italienische Fassung: „un insieme significativo di criteri e di modalità",
- spanische Fassung: „un conjunto significativo de criterios y condiciones",
- schwedische Fassung: „en omfattande samling kriterier och former".

Die unterschiedlichen Sprachversionen bestätigen, dass es um eine nach Umfang und/oder sachlichem Gehalt bedeutende Zusammenstellung von Kriterien und Modalitäten geht, die für die betreffenden Vorhaben gelten sollen.

In einigen Fällen konkretisiert der Gerichtshof die Wendung „eine signifikante Gesamtheit von Regeln und Verfahren …" ein wenig. Zusätzliche Anhaltspunkte für das Verständnis ergeben sich aus der Anwendung dieser Definition in weiteren Entscheidungen. Die folgenden Abschnitte befassen sich deshalb überblicksartig mit den einschlägigen Urteilen C-160/17 (Thybaut u. a.), C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), C-305/18 (Verdi Ambiente e Società u.a.) und C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele). Gegenstand des anschließenden Abschnitts ist das Urteil C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd).

[46] EuGH, Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 50; Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 53; Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 54; Urteil vom 22.2.2022 - C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 60 und 72.

[47] Siehe etwa das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache, Stichwort „signifikant", https://www.dwds.de/wb/signifikant (aufgerufen am 21.10.2023).

Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u.a.)

Im Urteil C-160/17 (Thybaut u. a.) ging es um die Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets im Zentrum einer belgischen Ortschaft. Die rechtliche Grundlage hierfür bildete ein wallonisches Gesetz, das u.a. die Raumordnung und den Städtebau betrifft. Die Ausweisung hatte lediglich die Funktion, die Grenzen einer geografischen Zone festzulegen, in der es zulässig ist, ein „städtebauliches Projekt zur Aufwertung und Entwicklung der städtischen Funktionen, das die Schaffung, die Veränderung, die Erweiterung, die Beseitigung oder die Überbauung von Straßen und von öffentlichen Flächen benötigt", durchzuführen. Sie statuiert selbst keine Gebote oder Verbote. Die Festlegung eines derartigen städtischen Flurbereinigungsgebiets hat jedoch insbesondere die Rechtsfolgen, dass

- dort ein qualifiziertes „städtebauliches Projekt" ausgewiesen werden kann, in dem die zu erteilenden städtebaulichen Genehmigungen unter erleichterten Voraussetzungen von anderen raumbezogenen Plänen – vom Sektorenplan, vom kommunalen Raumordnungsplan, von einer regionalen Städtebauverordnung oder von einem Fluchtlinienplan –[48] abweichen können, und
- die Regierung die Enteignung von Immobilien für „dem Gemeinwohl dienend" erklären kann.[49]

Wegen dieser Rechtswirkungen sieht der Gerichtshof in der Ausweisung des Gebiets einen Plan oder ein Programm i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie. Denn sie enthalte zwar selbst keine positiven Vorschriften, ermögliche jedoch Abweichungen von bestehenden städtebaulichen Plänen. Soweit es sich bei diesen Plänen selbst um Pläne oder Programme i.S. der SUP-Richtlinie handle, sei das städtische Flurbereinigungsgebiet insofern genauso einzustufen und denselben rechtlichen Regelungen zu unterwerfen, als es den von den genannten Plänen festgelegten Rahmen verändere.[50]

Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.)

Das Urteil vom 7.6.2018 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.) befasst sich mit einem Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt, mit dem diese für das Europaviertel von Brüssel ein „Règlement régional d'urbanisme zoné" (eine zonenbezogene regionale Städtebauverordnung)[51] nach belgischem Recht genehmigte. Diese regionale Städtebauverordnung statuiert Regeln für Gebäude jeglicher Art samt ihrer ganzen Umgebung einschließlich der „offenen Zonen" und der „Wegezonen" unabhängig von ihrer privaten oder öffentlichen Zugänglichkeit. In einer Karte grenzt sie verschiedene Blöcke ab, für die sie unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Standorts und der Höhe der Bauten sowie anderer Kriterien trifft: u. a. Bestimmungen über Anzahl, Standort, Größe und Grundfläche der Gebäude, über Freiflächen und deren Bepflanzungen, über Regenwassersammlung und die Aufstellung von Regenauffangbecken und Zisternen, über die Gestaltung der Bauten im Hinblick auf ihre potenziellen Widmungen, über ihre Standdauer und ihre spätere Beseitigung. Die Städtebauverordnung verfolgt das Ziel einer Umgestaltung des Viertels in ein „dichtes urbanes Mischviertel" sowie einer „Neuentwicklung des gesamten Europaviertels".[52] Sie enthält ein Kapitel mit „Bestimmungen über die Zusammenstellung der Antragsunterlagen für städtebauliche Bescheinigungen und

[48] D.h. vom Sektorenplan, vom kommunalen Raumordnungsplan, von einer regionalen Städtebauverordnung oder von einem Fluchtlinienplan (Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17, Thybaut u. a., ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 26).

[49] Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 26.

[50] Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 57 f.

[51] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 20.

[52] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 50, 51 und 56.

Genehmigungen"; dabei handelt es sich sowohl um materielle Vorgaben für die Genehmigungserteilung als auch um Verfahrensregelungen für die Zusammenstellung der Antragsunterlagen für städtebauliche Bescheinigungen und Genehmigungen.[53]

In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof darauf hin, dass der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten" qualitativ und nicht quantitativ zu verstehen sei:

> „Es sollen nämlich mögliche Strategien zur Umgehung der in der SUP-Richtlinie genannten Verpflichtungen, die die Maßnahmen zerstückeln könnten und so die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie verringern, vermieden werden".[54]

Es kommt demnach nicht auf die Zahl der Kriterien und Modalitäten an, die der jeweilige Plan oder das Programm enthält, sondern darauf, ob die jeweils festgelegten Kriterien und Modalitäten materielle oder verfahrensmäßige Vorgaben für die Genehmigung der jeweiligen Projekte setzen, die deren spätere Zulassung in relevanter Weise beeinflussen: Dabei kann es etwa um die Konkretisierung von generalklauselartig oder unbestimmt formulierten Zulassungsanforderungen gehen, aber auch um die Bestimmung von neuen Anforderungen, die von den allgemein geltenden Vorgaben abweichen.

Dem Gerichtshof zufolge legt die betrachtete regionale Städtebauverordnung eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Durchführung der Projekte fest. In diesem Zusammenhang verweist das Urteil insbesondere auf die in ihr enthaltenen Bestimmungen über die Gestaltung der Zonen in der Umgebung der Gebäude und anderer Freiflächen, die Wegezonen und die Hof- und Gartenzonen. Dabei gehe es thematisch um die Einfriedungen, die Anschlüsse der Bauten an die Leitungs- und Abwassernetze, die Regenwassersammlung sowie um diverse Merkmale der Bauten wie die Wandelbarkeit und Dauerhaftigkeit, bestimmte Aspekte der äußeren Gestaltung sowie die Zugänglichkeit für Fahrzeuge. Der Gerichtshof stellt fest, dass „die von einem solchen Rechtsakt aufgestellten Kriterien und Modalitäten, je nachdem, wie sie definiert wurden, erhebliche Auswirkungen auf die städtische Umwelt haben" könnten. Sie könnten sich nämlich auf die Beleuchtung, die Windverhältnisse, das Stadtbild, die Luftqualität, die Biodiversität, die Wasserbewirtschaftung, die Dauerhaftigkeit der Bauten sowie allgemein die Emissionen in der betreffenden Zone auswirken; die Ausmaße und die Anordnung hoher Gebäude könnten unerwünschte Schatten- und Windeffekte hervorrufen.[55]

Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società u.a.)

Auch das Urteil C-305/18 (Verdi Ambiente e Società u.a.) weist darauf hin, dass der Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten" qualitativ zu verstehen sei. Es wiederholt die Formel aus dem Urteil „Inter-Environnement Bruxelles":

> „Es sollen nämlich mögliche Strategien zur Umgehung der in der SUP-Richtlinie genannten Verpflichtungen, die die Maßnahmen zerstückeln könnten und so die praktische Wirksamkeit dieser Richtlinie verringern, vermieden werden".[56]

[53] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 48 – 51.

[54] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 55.

[55] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 56 – 58.

[56] EuGH, Urteil vom 8.5.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 51 m.w.N.; EuGH, Urteile vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 55, und C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 55.

Die Auslegung des Begriffspaars „Pläne und Programme“ durch den Gerichtshof solle die Umweltprüfung von normativen Vorgaben sicherstellen, die sich voraussichtlich erheblich auf die Umwelt auswirkten.[57]

Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele)

Das Urteil C-24/19 (A u.a.) betrifft einen Erlass der flämischen Regierung („Vlarem II“[58]) und ein darauf basierendes ebenfalls von ihr im Jahr 2006 verabschiedetes verbindliches Rundschreiben über die Ausweisung von Flächen, die für die Windenergie genutzt werden sollen. Der Erlass und das Rundschreiben enthalten jeweils unterschiedliche Bestimmungen über die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen: Ein Abschnitt des Erlasses („Anlagen zur Stromerzeugung durch Windenergie“) trifft u. a. Bestimmungen über den Schattenwurf durch Rotorblätter (Beschränkung der hierdurch hervorgerufenen stroboskopischen Effekte), die Sicherheit der Windkraftanlagen (Vorhandensein bestimmter Warn bzw. Erkennungssysteme und Abschaltautomatiken) und Lärm (differenzierte Lärmgrenzwerte für unterschiedliche Gebiete; Durchführung akustischer Messungen). Das Rundschreiben zählt in seiner Nr. 3.1 eine Reihe von Gesichtspunkten auf, die bei der Wahl des Standorts einer Windkraftanlage zu berücksichtigen sind. Die Nrn. 3.1.1 bis 3.1.14 enthalten verschiedene Erwägungen in den Bereichen Zusammenlegung, Bodennutzung, Wohnen, Landwirtschaft, Industriegebiete, Hafengebiete, Sport und Freizeit, Landschaft, Lärmbelastung, Schattenwurf und Lichtreflexe, Sicherheit, Natur, Umweltverträglichkeitsstudie und Luftfahrt. Die Vorgaben des Rundschreibens weichen teilweise von denen des Vlarem II ab. Es erlaubt, Gebiete einzubeziehen, die ursprünglich nicht für die Windenergienutzung in Betracht gezogen worden waren, und statuiert weniger strenge Werte für Lärm und Schattenwurf in Wohngebieten.

Das Urteil konstatiert, dass diese Anforderungen einen „hinreichend signifikanten Rahmen für die Bestimmung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung von Windfarmen – Projekten, die unbestreitbar Umweltauswirkungen haben – im betreffenden geografischen Gebiet“ bestimmten. Dabei zieht der Gerichtshof aus dem Umstand, dass er den Begriff „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ qualitativ und nicht quantitativ versteht, eine wichtige Konsequenz: Ihm zufolge braucht die zu beurteilende Regelung keine vollständige Gesamtheit an Vorschriften über die Errichtung und den Betrieb der jeweiligen Vorhaben zu enthalten. Im entschiedenen Fall zeigten vielmehr das Gewicht und das Ausmaß der im Vlarem II und im Rundschreiben festgelegten Vorgaben, dass diese Rechtsakte zwar keinen erschöpfenden, wohl aber einen hinreichend signifikanten Rahmen definieren für die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen eine Genehmigung zur Errichtung von Windfarmen im betreffenden geografischen Gebiet erteilt werden könne. Ergänzend weist der Gerichtshof darauf hin, dass die beiden Regelungen ähnlich einzuschätzen seien wie der Rechtsakt, den er im Urteil C-290/15 (D’Oultremont) als SUP-pflichtigen Plan i.S. des Art. 3 Abs.2 Buchst. a der Richtlinie sah.[59] Insgesamt leitet er deshalb aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie die Pflicht ab, den Vlarem II und das Rundschreiben einer SUP zu unterziehen.[60]

[57] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 54; EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-305/18 (Verdi Ambiente e Società [VAS] Aps Onlus u. a.), ECLI:EU:C:2019:384, Rn. 52.

[58] Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Erlass der Flämischen Regierung zur Festlegung der allgemeinen und sektoriellen Bestimmungen im Bereich der Umwelthygiene) vom 1. Juni 1995 (Belgisch Staatsblad, 31. Juli 1995, S. 20526).

[59] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 71 f.

[60] EuGH, Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 72 f.

Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd)

Das eingangs erwähnte „Inntal-Süd"-Urteil befasst sich mit der Rechtsverordnung des Landkreises Rosenheim, die dieses Landschaftsschutzgebiet unter Schutz stellt. Der Gerichtshof kommt hier – anders als in den meisten anderen oben behandelten Urteilen – zu dem Ergebnis, dass diese Verordnung keinen rahmensetzenden Charakter habe und deshalb nicht unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-Richtlinie falle. Auf den ersten Blick erstaunt dieses Ergebnis, weil die Rechtsverordnung eine größere Zahl von Bestimmungen enthält, die eine Reihe von beeinträchtigenden Aktivitäten verbieten und weitere Handlungen unter Erlaubnisvorbehalt stellen. Zum Verständnis soll der Text der Verordnung im Folgenden wie im Urteil auszugsweise wiedergegeben werden.

§ 1 („Schutzgegenstand") der Verordnung lautet:

> „Der Landschaftsraum östlich und westlich des Inns zwischen der Staatsgrenze zu Österreich in der Gemeinde Kiefersfelden und der Stadtgrenze zur Stadt Rosenheim wird unter der Bezeichnung ‚Inntal Süd' als Landschaftsschutzgebiet geschützt.
> Geschützt wird der Flusslauf des Inns mit dem Talraum und seinen Auen."

§ 3 („Schutzzweck") bestimmt:

> „Zweck des Landschaftsschutzgebiets ‚Inntal Süd' ist es,
> 1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu gewährleisten, insbesondere die Auwälder und Altwässer sowie die Lebensbedingungen der daran angepassten typischen Tier- und Pflanzenarten mit ihren Lebensgemeinschaften zu erhalten, zu fördern und wiederherzustellen,
> 2. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes zu bewahren, insbesondere den Charakter einer Flusslandschaft zu stärken sowie die bäuerliche Kulturlandschaft zu erhalten,
> 3. die Funktionsfähigkeit des Wasserhaushalts zu bewahren und zu optimieren, um auch die Durchgängigkeit des Inns und seiner Nebengewässer sowie den Wasserrückhalt in den Flächen zu fördern und
> 4. die für die Erholung bedeutsamen Landschaftsteile bei größtmöglicher Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft für die Allgemeinheit zu sichern und zu bewahren sowie den Erholungsverkehr zu lenken."

§ 4 („Verbote") der Verordnung legt fest:

> „Im Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck (§ 3) zuwiderlaufen."

§ 5 („Erlaubnispflicht") bestimmt:

> „(1) Der Erlaubnis des Landratsamts Rosenheim als untere Naturschutzbehörde (Art. 43 Abs. 2 Nr. 3 BayNatSchG) bedarf, wer im Landschaftsschutzgebiet beabsichtigt,
> 1. bauliche Anlagen aller Art (Art. 2 Abs. 1 Bayerische Bauordnung) zu errichten, zu ändern oder ihre Nutzung zu ändern, auch wenn sie einer baurechtlichen Genehmigung nicht bedürfen; hierzu zählen insbesondere
>   a) Gebäude, z. B. Wohnhäuser, land- und forstwirtschaftliche Betriebsgebäude, Wochenendhäuser, Boots-, Bade- und Gerätehütten, Verkaufsstände. …
>   b) Einfriedungen und sonstige Sperren;
>   c) Steganlagen und Uferverbauungen;
>   d) Veränderungen der Erdoberfläche durch Abgrabungen oder Aufschüttungen, insbesondere die Erschließung und der Betrieb von neuen Steinbrüchen, Kies-, Sand-, Lehm- oder Tongruben und sonstigen Erdaufschlüssen sowie Abschütthalden. Dies gilt nicht für Aufschüttungen und Abgrabungen bis 500 m² Fläche und 0,3 m Höhe bzw. Tiefe zum Zweck der Bodenverbesserung auf bereits landwirtschaftlich genutzten Flächen;
> 2. soweit es sich nicht bereits um Anlagen im Sinne der Nr. 1 handelt,

a) Bild- und Schrifttafeln, insbesondere auch Werbevorrichtungen mit einer Größe von über 0,5 m² Fläche anzubringen, soweit sie nicht Wohn- und Gewerbebezeichnungen an den Wohn- oder Betriebsstätten darstellen;
b) ober- oder unterirdisch geführte Draht-, Kabel- oder Rohrleitungen zu verlegen sowie Masten aufzustellen;
c) Straßen, Wege, Plätze, insbesondere Camping-, Sport-, Spiel- und Badeplätze oder ähnliche Einrichtungen zu errichten oder wesentlich zu ändern;
d) Verkaufswagen aufzustellen oder Verkaufsstellen und Automaten zu errichten, anzubringen und zu betreiben;

3. außerhalb der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze mit Kraftfahrzeugen aller Art zu fahren oder diese dort abzustellen; …
4. oberirdisch über den zugelassenen Gemeingebrauch hinaus oder unterirdisch Wasser zu entnehmen, Gewässer, deren Ufer oder Sohle, den Zu- und Ablauf des Wassers oder den Grundwasserstand zu verändern, neue Gewässer herzustellen oder Dränanlagen zu errichten;
5. ökologisch besonders wertvolle Biotope im Sinne des § 30 BNatSchG und Art. 23 BayNatSchG, insbesondere Moore, Sümpfe, Röhrichte, Großseggenrieder, seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Pfeifengraswiesen, Quellbereiche, Moor , Bruch , Sumpf- und Auenwälder sowie natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer und der dazugehörigen uferbegleitenden, natürlichen oder naturnahen Vegetation sowie ihrer natürlichen oder naturnahen Verlandungsbereiche, Altarme und regelmäßig überschwemmte Bereiche zu entwässern, trockenzulegen oder auf sonstige Weise zu zerstören oder erheblich zu beeinträchtigen; …
6. Streuwiesen umzubrechen, in mehrschüriges Grünland umzuwandeln, zu düngen, zu beweiden, aufzuforsten;
7. freilebenden Tieren nachzustellen, sie zu fangen oder zu töten oder Brut- bzw. Wohnstätten sowie Gelege solcher Tiere fortzunehmen;
8. in der freien Natur und außerhalb des Waldes landschaftsprägende Einzelbäume, Hecken, lebende Zäune oder Feldgehölze oder -gebüsche zu roden, zu fällen oder auf sonstige Weise zu beseitigen; …
9. Waldbestände ganz oder teilweise zu roden, Erstaufforstungen durchzuführen oder Kahlhiebe von mehr als 0,5 ha im Zusammenhang vorzunehmen, Laub-, Misch- und Auwald in Wald mit überwiegendem Nadelholzanteil umzuwandeln oder Sonderkulturen (z. B. Baumschulen) zu errichten;
10. an den Gewässern den Uferbewuchs, Röhricht- bzw. Schilfbestände oder Bestände von Wasserpflanzen zu vernichten, wesentlich zu verändern, in Bestände von Röhricht oder Wasserpflanzen einzudringen sowie chemische Mittel zur Beseitigung oder Bekämpfung von Röhricht oder zur Grabenräumung einzusetzen; …
11. Abfälle, Schutt und sonstige Gegenstände, soweit sie nicht bereits den Vorschriften des Abfallrechts unterliegen, an anderen als den hierfür zugelassenen Plätzen abzulagern, auch wenn keine Aufschüttung im Sinne des Baurechts beabsichtigt ist;
12. außerhalb zugelassener Plätze zu zelten, Wohnwagen (auch Klappanhänger) oder motorisierte Wohnfahrzeuge abzustellen oder dies zu gestatten;
13. Luftfahrzeuge im Sinne des Luftverkehrsgesetzes außerhalb genehmigter Flugplätze aufsteigen oder landen zu lassen.

(2) Die Erlaubnis ist unbeschadet anderer Rechtsvorschriften zu erteilen, wenn die beabsichtigte Maßnahme keine der in § 4 genannten Wirkungen hervorruft oder diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können.

…“

Wie der Gerichtshof feststellt, begründet § 5 der Verordnung unter anderem für eine Anzahl von Projekten, die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführt wird, eine Erlaubnispflicht; einige von ihnen bedürfen einer solchen Erlaubnis erst von einer bestimmten Größe an. Dennoch sieht er diese Regelungen nicht als Rahmen für die Genehmigung von

Vorhaben i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie. In diesem Zusammenhang erläutert er die von ihm entwickelte Definition erneut, indem er einen ähnlichen Zusatz wie den in § 35 Abs. 3 UVPG hinzufügt (hier kursiv wiedergegeben): Von einem solchen Rahmen lasse sich sprechen,

> „wenn der Plan oder das Programm eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer dieser Projekte aufstellt, *insbesondere hinsichtlich des Standorts, der Art, der Größe und der Betriebsbedingungen solcher Projekte oder der mit ihnen verbundenen Inanspruchnahme von Ressourcen*“.[61]

Die Inntal-Süd-Verordnung genüge dieser Anforderung jedoch nicht. Denn sie mache die Erteilung einer Erlaubnis

> „ ‚unbeschadet anderer Rechtsvorschriften‘ von einer einzigen allgemein gehaltenen Voraussetzung abhängig […], nämlich davon, dass ‚die beabsichtigte Maßnahme keine der in § 4 genannten Wirkungen hervorruft oder diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können‘“.[62]

Zudem entspreche das in § 4 der Verordnung festgelegte Verbot „alle[r] Handlungen …, die den Charakter des [Landschaftsschutzgebiets] verändern oder dem [in § 3 dieser Verordnung genannten] Schutzzweck … zuwiderlaufen“ im Wesentlichen dem, was bereits § 26 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes bestimme.[63] Auch § 3 umschreibe den Schutzzweck der Verordnung lediglich allgemein, lege aber keine genauen Kriterien oder Modalitäten fest, von deren Einhaltung die Erlaubnis zur Durchführung der verschiedenen in § 5 Abs. 1 der Verordnung genannten Projekte abhänge.[64]

Aufgrund dieses Befundes kommt das Urteil zu der Einschätzung, dass die „Inntal Süd“-Verordnung zwar einen gewissen Einfluss auf den Standort der Projekte ausüben könne, indem sie die Standortwahl innerhalb des Landschaftsschutzgebiets erschwere und sie dagegen außerhalb dieses Gebiets erleichtere. Sie stelle aber wohl keine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführter Projekte auf; es sei jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, dies zu prüfen.[65]

Die Anschlussfrage, ob sich eine SUP-Pflicht aus Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie ergibt, musste der Gerichtshof konsequenterweise ebenso verneinen, weil das Erfordernis der SUP auch nach dieser Norm u.a. davon abhängt, dass der Plan oder das Programm einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzt.[66]

Beim Vergleich des Ergebnisses mit dem des Urteils vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.) fällt auf, dass die betrachteten Rechtsakte in beiden Fällen relativ detaillierte Vorgaben für die betreffenden Projekte statuieren. Das Urteil C-671/16 gibt diese Regelungen allerdings nicht im Wortlaut wieder, sondern umschreibt sie lediglich kursorisch. Der Begründungszusammenhang deutet jedoch darauf hin, dass sich die dort betrachtete

[61] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 62 (Hervorhebung nicht im Original).

[62] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 66.

[63] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 67. § 26 Abs. 2 BNatSchG lautet: „(2) In einem Landschaftsschutzgebiet sind unter besonderer Beachtung des § 5 Absatz 1 und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.“

[64] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 65 ff.

[65] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 69.

[66] EuGH, Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 73.

regionale Städtebauverordnung für die Hauptstadtregion Brüssel nicht allein auf das Verbot bestimmter Aktivitäten beschränkt, sondern ebenfalls „positiv" formulierte Anforderungen an künftige Gebäude – u.a. hinsichtlich deren Grundfläche, der Freiflächen und der dort vorgeschriebenen oder zugelassenen Bepflanzung und weitere Einzelheiten – enthält. Sie bestimmt damit vergleichsweise konkret die Möglichkeiten, derartige Vorhaben unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen zu realisieren. Sie scheint deswegen eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Bebauungsplan aufgrund des deutschen Baugesetzbuchs zu haben, in dem sich die in § 9 BauGB genannten Festlegungen treffen lassen und für den aufgrund des § 2 Abs. 4 BauGB grundsätzlich eine SUP-Pflicht besteht.

In der Inntal-Süd-Verordnung betreffen demgegenüber allein die §§ 4 und 5 (unter anderem) die Zulässigkeit und Genehmigung von Projekten. § 4 enthält ein generelles Verbot aller Aktivitäten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck der Verordnung zuwiderlaufen. § 5 lässt hiervon für bestimmte Tätigkeiten Ausnahmen zu, wenn das Landratsamt Rosenheim eine entsprechende Erlaubnis erteilt. Dabei handelt es sich dem Gerichtshof zufolge jedoch nicht um Regeln und Verfahren zur Kontrolle, die eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte festlegen. Denn das Landratsamt müsse die Erlaubnis erteilen, wenn ein solches Projekt keine der in § 4 der Verordnung genannten Wirkungen hervorrufe oder diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden könnten. § 4 schreibe zudem im Wesentlichen dasselbe vor wie § 26 BNatSchG.

Die entscheidenden Unterschiede zu der Städtebauverordnung für die Hauptstadtregion Brüssel im Urteil C-671/16 liegen mithin darin, dass die Städtebauverordnung nicht allein – und nicht in erster Linie – Verbote bestimmter Aktivitäten statuiert, sondern die künftige Entwicklung der Hauptstadtregion durch relativ detaillierte Vorgaben für die dort zulässigen Bauten und anderen Einrichtungen steuert. Darin lässt sich die „planerische Komponente" der Städtebauverordnung sehen. Eine solche „positive" Komponente fehlt dagegen in der Inntal-Süd-Verordnung. Allenfalls § 5 Abs. 2 Alt. 2 dieser Verordnung ermöglicht einen gewissen gestalterischen Einfluss der Behörde auf die betrachtete Aktivität: Danach muss die Behörde eine Erlaubnis auch für Maßnahmen i.S. des § 5 Abs. 1 Nr. 1 – 13 erteilen, die nachteiligen Wirkungen i.S. des § 4 haben können, wenn diese negativen Folgen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können. In § 5 Abs. 2Alt. 2 der Inntal-Süd-Verordnung sieht der EuGH dennoch keine „signifikative Gesamtheit von Regeln und Verfahren zur Kontrolle", sondern lediglich eine pauschal formulierte Ausnahmevorschrift. Damit stehe insgesamt der negative Charakter im Vordergrund, der sich zudem weitgehend als Wiederholung einer ohnehin bestehenden gesetzlichen Anforderung erweise. Auf den Umstand, dass die neue Verordnung den räumlichen Geltungsbereich der vorherigen Fassung einschränkt und damit die Gebietsteile, die nicht mehr unter Landschaftsschutz (§ 26 Abs. 2 BNatSchG) stehen, einem anderen Rechtsregime unterwirft, geht der EuGH erstaunlicherweise nicht ein.[67]

In diesem Punkt weist das Inntal-Süd-Urteil jedoch auch eine gewisse Ähnlichkeit mit dem Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u. a.) auf. Die dort betrachtete Ausweisung eines städtischen Flurbereinigungsgebiets in der betroffenen belgischen Ortschaft enthält selbst keine detaillierten Regelungen, sondern legt lediglich den Geltungsbereich anderweitiger planerischer Vorgaben anders als bisher fest. Deswegen war im Ausgangsverfahren zweifelhaft, ob es sich bei einer derartigen knappen Festlegung um eine „signifikante Gesamtheit von Regeln und Verfahren zur Kontrolle …" handele. Der Gerichtshof bejaht dies und stuft die betrachtete Regelung deshalb als Plan i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie ein. Als Argument

[67] Dazu näher Abschnitt 2.2.4.

führt er an, dass das im Ausgangsverfahren in Aussicht genommene städtebauliche Projekt infolge der Ausweisung des Areals als städtisches Flurbereinigungsgebiet einfacher als sonst realisiert werden könne, weil dadurch Abweichungen von den grundsätzlich geltenden raumordnerischen Plänen möglich würden. Diese raumordnerischen Pläne fielen in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie, sodass dasselbe auch für den betrachteten Rechtsakt – der die Rechtslage ändere – gelten müsse.

Insoweit besteht ein Unterschied zur Inntal-Süd-Verordnung, sodass der Gerichtshof seine Argumentation im Urteil Thybaut nicht auf diese Regelung übertragen konnte. Denn § 4 der Inntal-Süd-Verordnung verbietet alle Aktivitäten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck der Verordnung zuwiderlaufen, im Grundsatz; § 5 Abs. 1 ermöglicht hiervon eine Reihe von Ausnahmen. Die Voraussetzungen, unter denen das Landratsamt Rosenheim für derartige Ausnahmen eine Erlaubnis erteilen muss, sind aber nur *generalklauselartig* in § 5 Abs. 2 der Verordnung festgelegt und *entsprechen sachlich im Wesentlichen der Regelung des § 26 Abs. 2 BNatSchG*. § 5 Abs. 2 der Verordnung weicht also gerade nicht von § 26 Abs. 2 BNatSchG ab. Ohnehin handelt es sich bei der Vorgabe in § 26 Abs. 2 BNatSchG nicht um einen Plan oder ein Programm i.S. der SUP-Richtlinie. Deswegen lässt sich die Argumentation im Urteil Thybaut nicht auf die Inntal-Süd-Verordnung übertragen.

Thematisch weist das Inntal-Süd-Urteil zudem einen Bezug zum Urteil C-43/18 (CFE) auf, weil es auch darin um die Festlegung eines naturschutzrechtlich relevanten Gebiets geht.[68] Dementsprechend führt die dort betrachtete belgische Regelung die (zumindest grundsätzlich) untersagten Aktivitäten relativ detailliert auf. Dennoch lässt sich die Inntal-Süd-Verordnung schon deswegen nicht mit der belgischen Gebietsausweisung vergleichen, weil der Gerichtshof diese im Fall CFE aus prinzipiellen Erwägungen – um Doppelprüfungen zu vermeiden[69] – nicht für SUP-pflichtig hält. Der Gesichtspunkt einer solchen Doppelprüfung spielt indessen bei der Festlegung eines Landschaftsschutzgebiets allenfalls selten eine Rolle.

2.2.2.1.2.4 Zusammenfassende Folgerungen zum Begriff „Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben“

Die Aussagen der hier behandelten fünf Urteile konkretisieren die Formel „eine signifikante Gesamtheit von Verfahren und Regeln …“ in einigen Punkten:

- Grundsätzlich versteht der Gerichtshof unter dem Begriff „Rahmen für die Genehmigung von Projekten“ i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie eine wesentliche, bedeutende oder erhebliche Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten, die rechtlich relevante Vorgaben für die betreffenden zulassungsbedürftigen Projekte statuieren.
- Dabei braucht der betrachtete Plan oder das Programm solche Vorgaben allerdings nicht selbst zu formulieren, sondern es genügt, wenn er oder es ermöglicht, von anderen bestehenden städtebaulichen Plänen abzuweichen.
- Zudem erfordern Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie keinen vollständigen Rahmen für die Genehmigung. Vielmehr reicht auch ein partieller, aber „hinreichend signifikanter“ Rahmen aus.

[68] Allerdings legt die Inntal-Süd-Verordnung die Grenzen des Gebiets anders als bisher fest, während das Natura 2000-Gebiet im Verfahren C-43/18 neu ausgewiesen wurde.

[69] Siehe dazu unten Abschnitt 2.2.3, Seite 40, sowie Abschnitt 2.3.6.

- Das Inntal-Süd-Urteil scheint zudem darauf hinzudeuten, dass ein Plan oder ein Programm keinen derartigen Rahmen setzt, wenn er sich auf „negative“ Festlegungen beschränkt, also allein bestimmte Projekte untersagt oder deren Zulassung lediglich an die Voraussetzung knüpft, dass sie mit einer gesetzlichen pauschal formulierten Regelung kompatibel sind. Ein (planerischer) Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben dürfte vielmehr erfordern, zugleich „positive“ gestalterische Anforderungen an die Projekte zu stellen.

2.2.2.2 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie: erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten)

Gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie sind Pläne und Programme einer SUP zu unterziehen, bei denen

> „angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird“.

In solchen Fällen kommt es nicht darauf an, ob der jeweilige Plan oder das Programm in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie genannten Sektor ausgearbeitet wird. Er braucht auch keine Vorgaben für die Genehmigung von Projekten i.S. der UVP-Richtlinie oder sonstiger Projekte zu treffen. Dies ist unter zwei Aspekten relevant:

- Erstens gilt die SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie auch für Pläne und Programme, die keinerlei Regelungen über die Genehmigung von Projekten treffen, aber ein Natura 2000-Gebiet dennoch erheblich beeinträchtigen können. Als Beispiel lassen sich etwa Vorgaben für die Düngung landwirtschaftlicher Flächen nennen.
- Zweitens ist der Begriff „Projekt“ in der UVP-Richtlinie dem Europäischen Gerichtshof zufolge enger gefasst als in der FFH-Richtlinie.70 Deswegen kann ein Plan oder ein Programm, der nicht unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-Richtlinie fällt, weil er oder es keine Genehmigungsvoraussetzungen für die dort genannten Projekte festlegt, durchaus unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. b zu subsumieren sein, wenn er solche Voraussetzungen für Projekte i.S. des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie trifft.

Der Europäische Gerichtshof hat sich bisher nur selten mit den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie befasst:

Urteil vom 21.6.2012– C-177/11 (Sillogos Ellinon Poleodomon kai Khorotakton)

Das Urteil C-177/11 konkretisiert diese Vorschrift dahin, dass sie eine SUP nur für Pläne und Programme vorschreibt, die einer Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie zu unterziehen sind, die also ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten. Hierfür reicht es aus, wenn die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass der Plan oder das Programm eine Verschlechterung oder eine erhebliche Störung dieser Lebensräume oder Arten verursacht.[71] Ob eine solche erhebliche Beeinträchtigung im konkreten Fall möglich ist, muss häufig vorab in einer „FFH-Erheblichkeitsprüfung“ festgestellt werden. Die Erforderlichkeit einer solchen Vorabprüfung genügt jedoch nicht für die SUP-Pflicht gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie.[72]

[70] EuGH, Urteil vom 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17 (Coöperatie Mobilisation for the Environment u. a.), ECLI:EU:C:2018:882, Rn. 66.

[71] EuGH, st. Rspr., etwa Urteil vom 24.11.2011 – C-404/09 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2011:768, Rn. 142.

[72] EuGH, Urteil vom 21.6.2012– C-177/11 (Sillogos Ellinon Poleodomon kai Khorotakton), ECLI:EU:C:2012:378, Rn. 19 und 24.

Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE)

Im Urteil C-43/18 ergänzt der Gerichtshof diese Aussage: Der Umstand, dass ein Plan oder Programm nicht unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie fällt, bedeutet ihm zufolge nicht, „dass der Rechtsakt in dieser Hinsicht keinerlei Pflichten unterliegt, denn er kann durchaus Vorschriften enthalten, die dazu führen, dass er einem Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie gleichzustellen ist, für den oder das eine Prüfung der Umweltauswirkungen verpflichtend sein kann“.[73]

Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land)

Das Urteil C-461/23 beleuchtet die Voraussetzung des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie näher, dass der jeweilige Plan oder das Programm eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchlaufen muss, damit (auch) eine SUP-Pflicht besteht.[74] Art. 6 der FFH-Richtlinie schreibt eine solche Verträglichkeitsprüfung in Absatz 3 Satz 1 wie folgt vor:

> „(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.“

Das Urteil betrifft die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Bäche im Artland“ in den Städten Quakenbrück, Fürstenau und Bersenbrück […] des Landkreises Osnabrück vom 30.9.2019. Dem Gerichtshof zufolge bestand für diese Regelung keine SUP-Pflicht, weil es sich um einen Rechtsakt handle, mit dem ein Mitgliedstaat ein Gebiet gemäß der FFH-Richtlinie als besonderes Schutzgebiet ausweise, und der deshalb „naturgemäß“ unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehe oder hierfür notwendig sei. Denn eine solche Ausweisung sei nach Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie zu deren Umsetzung dieser Richtlinie erforderlich.[75] Diese Beurteilung lasse sich zwar nicht automatisch auf alle Bestimmungen des Rechtsakts erstrecken, ohne deren Inhalt zu prüfen. Insbesondere könne nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Rechtsakt auch Vorschriften enthalte, die nichts mit der Erfüllung der Pflicht des Mitgliedstaats aufgrund des Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie zu tun hätten und die auch nicht anderweitig unmittelbar mit der Verwaltung des Schutzgebiets in Verbindung stünden oder hierfür notwendig seien.

In der Landschaftsschutzgebietsverordnung „Bäche im Artland“ scheine es jedoch keine derartigen Bestimmungen zu geben.[76] Denn nach Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie müsse der jeweilige Mitgliedstaat für ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung neben spezifischen Erhaltungszielen auch Erhaltungsmaßnahmen festlegen. Dabei handle es sich um geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art. Auf diese Weise könne der Staat also insbesondere einen rechtlichen Rahmen bestimmen, mit dem innerhalb des betreffenden Gebiets – unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele – menschliche Tätigkeiten im Vergleich zu dem, was bisher in diesem Gebiet erlaubt gewesen sei, eingeschränkt würden. Vorschriften in einem Rechtsakt zur Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets, die einen solche Rahmen

[73] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 51.

[74] EuGH, Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land), ECLI:EU:C:2024:902.

[75] EuGH, Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land), ECLI:EU:C:2024:902, Rn. 42 f., unter Verweis auf das Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), EU:C:2019:483, Rn. 49.

[76] EuGH, Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land), ECLI:EU:C:2024:902, Rn. 45. Der EuGH weist hier freilich einschränkend darauf hin, dass es Aufgabe des zuständigen deutschen Gerichts (des OVG Lüneburg) sei, dies zu überprüfen.

begründen sollen, stünden deswegen unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung oder seien hierfür notwendig.

Im Fall der Verordnung „Bäche im Artland“ werde dieser Rahmen aus einer Reihe von Bestimmungen gebildet, unter anderem aus ihrem § 4, der Verbote statuiere, und aus § 5, der die „Handlungen oder Nutzungen“ aufzähle, die nicht unter diese Verbote fielen. Auch diese letztere Regelung sei ein Teil des rechtlichen Rahmens, der u. a. für den Schutz des ausgewiesenen besonderen Schutzgebiets „Bäche im Artland“ als notwendig erachtet werde.

2.2.2.3 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie

Nach Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie sind Pläne oder Programme, die unter Art. 3 Abs. 2 fallen, aber die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur dann einer SUP zu unterziehen, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dasselbe gilt für geringfügige Änderungen derartiger Pläne oder Programme. Beide Einschränkungen haben auch für die Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des Naturschutz-, des Gewässerschutz- und des Bodenschutzrechts Relevanz. Vor allem Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete und geschützte Landschaftsbestandteile nehmen oftmals nur eine vergleichsweise kleine Fläche ein. In zahlreichen Fällen geht es zudem nicht um die Neuausweisung, sondern um die Änderung eines geschützten Gebiets, die eventuell allein als geringfügig einzustufen ist.

Der Europäische Gerichtshof befasste sich bisher allein mit dem unbestimmten Begriff „kleine Gebiete auf lokaler Ebene“, nicht jedoch mit dem Terminus „geringfügige Änderung“. Er interpretiert den ersteren Begriff anhand des gewöhnlichen Sprachgebrauchs, des Kontextes des Art. 3 Abs. 3 und des mit der Richtlinie verfolgten Ziels, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, dahin, dass die Vorschrift insoweit nur Pläne und Programme umfasst,

- die von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und/oder erlassen werden,
- und für Gebiete innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde gelten, die im Verhältnis zu diesem Zuständigkeitsgebiet nur eine geringe Größe aufweisen.[77]

2.2.2.4 Pläne und Programme i.S. des Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie

Gemäß Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie sind Pläne und Programme ebenfalls einer SUP zu unterziehen, wenn sie nicht unter Art. 3 Abs. 2 fallen, aber dennoch den Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen und voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Regelung erweitert also den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie

- erstens auf Pläne und Programme, die nicht zu einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a genannten Sektoren zählen, und
- zweitens auf Pläne und Programme, die einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen, die nicht in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie aufgeführt sind,

[77] EuGH. Urteil vom 21.12.2016 – C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus), ECLI:EU:C:2016:978, Rn. 65 ff., 74. Die Generalanwältin hatte in ihren Schlussanträgen vom 8.9.2016 (ECLI:EU:C:2016:665, Rn. 68) angeregt, den Begriff „klein“ wie folgt zu präzisieren: „In diesem Rahmen erscheint als Richtwert eine Fläche von höchstens 5 % des Zuständigkeitsgebiets der jeweiligen lokalen Verwaltungsebene als das, was nach natürlicher Lebensauffassung gerade noch als „kleines“ Gebiet angesehen werden kann. Bei besonders großflächigen lokalen Gebietskörperschaften verbietet sich allerdings in der Regel die Ausschöpfung dieses Richtwerts.“ Der Gerichtshof übernahm diesen Vorschlag jedoch nicht.

allerdings in beiden Fällen nur unter der Voraussetzung, dass der jeweilige Plan oder das Programm sich wahrscheinlich erheblich auf die Umwelt auswirkt. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten zu bestimmen, ob solche Auswirkungen zu erwarten sind.
Hierfür können sie nach Art. 3 Abs. 5 der SUP-Richtlinie

- jeden potenziell SUP-pflichtigen Plan oder jedes derartige Programm einer Einzelfallprüfung unterziehen oder
- Arten SUP-pflichtiger Pläne und Programme festlegen oder
- diese beiden Ansätze miteinander kombinieren.

Es liegt nahe, dass Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie unter dem Begriff „Projekt" dasselbe versteht wie Art. 3 Abs. 2 Buchst. a, sodass auch für Art. 3 Abs. 4 die Definition dieses Terminus in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie maßgeblich ist. Allerdings lässt es sich ebenfalls denken, diesen Begriff weiter, d.h. wie in Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie, zu interpretieren. In der Sache hat dieser Unterschied indessen keine Bedeutung: Legt man das Verständnis der FFH-Richtlinie zugrunde, ergibt sich die SUP-Pflicht für den betreffenden Plan oder das Programm sowohl aus Art. 3 Abs. 4 als auch aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie. Geht man dagegen von der engeren Definition der UVP-Richtlinie aus, muss ein Plan, der keine Regelungen für derartige Projekte enthält, aber dennoch ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen kann, gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie einer SUP unterzogen werden.

2.2.3 Generelle Einschränkung des Art. 3 Abs. 1 – 4 der Richtlinie: keine Mehrfachprüfung (Urteil vom 12.6.2019 - C-43/18 [CFE])

Fast alle Urteile des Gerichtshofs, die den Anwendungsbereich der Strategischen Umweltprüfung betreffen, befassen sich mit der Interpretation der einschlägigen Vorgaben der SUP-Richtlinie, also Art. 2 Buchst. a und/oder Art. 3 Abs. 1 – 4. Demgegenüber formuliert das Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE) einen übergeordneten Gesichtspunkt, der diesen Anwendungsbereich in sämtlichen Fällen einschränkt: Die Richtlinie verlange nicht, einen Plan mehrfach auf alle in ihr festgelegten Anforderungen hin zu prüfen. Eine solche Konstellation kann bei Schutzgebietsausweisungen der Mitgliedstaaten aufgrund des Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) gegeben sein.

Diese Regelung schreibt den Mitgliedstaaten vor, die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die in der Kommissionsliste aufgrund des Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie enthalten sind, so schnell wie möglich – spätestens innerhalb von sechs Jahren – als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Im Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE) geht es um die Frage, ob eine solche innerstaatliche Ausweisung als Plan oder Programm zu qualifizieren ist, der oder das den Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben setzt. Das Ausgangsverfahren betrifft den Erlass der Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt vom 14.4.2016 zur Ausweisung des Natura 2000-Gebiets BE1000001. Dieser legt das Gebiet in den Art. 3 und 4 im Einzelnen fest, beschreibt dessen Bestandteile und grenzt es in einem Anhang geographisch ab. In Art. 15 statuiert er zahlreiche für das Gebiet geltende allgemeine Verbote, beispielsweise,

- einheimische Pflanzenarten, einschließlich Moose, Pilze und Flechten, zu entfernen, zu entwurzeln, zu beschädigen oder zu zerstören,
- natürliche Waldränder, Baumreihen und Hecken zu zerstören,
- das Bodenrelief in natürlichen Lebensräumen von gemeinschaftlichem und regionalem Interesse zu verändern,

- den Wasserhaushalt von Oberflächen- oder Grundwasser absichtlich zu verändern oder die Struktur von Gräben und Wasserläufen dauerhaft zu verändern, Chemikalien freizusetzen und den Inhalt von Klärgruben auszubringen.

Aus Sicht des belgischen Conseil d'État (Staatsrat), der den Europäischen Gerichtshof in diesem Fall um Vorabentscheidung bat, hat die Ausweisung eines Gebiets rechtliche Auswirkungen auf den Erlass von Plänen und auf die Prüfung von Genehmigungsanträgen, die das Gebiet betreffen, und zwar sowohl im Hinblick auf das Verfahren als auch auf die Entscheidungskriterien. Eine solche Ausweisung trage somit dazu bei, den Rahmen der grundsätzlich zulässigen, geförderten oder verbotenen Handlungen festzulegen, und sei somit nicht ohne Bezug zum Begriff „Pläne und Programme".[78]

Der Gerichtshof kommt zum Ergebnis, dass der in Rede stehende Erlass den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie genügt.[79] Er lässt offen, ob die Schutzgebietsausweisung zu einem der Sektoren des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie gehört, und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich eine SUP-Pflicht auch aus Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie ergeben könne. Zu untersuchen bleibe deswegen, ob er auch einen Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben setze. Es sei jedoch Sache des Conseil d'État, zu prüfen, ob die Verbote des Erlasses nur für Projekte gälten, die keine Genehmigung erforderten. In diesem Fall würde durch die Merkmale und normativen Eigenschaften eines Erlasses wie des vom 14. April 2016 kein Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt.[80]

Das Urteil konstatiert andererseits,

> „dass sich ein Rechtsakt wie der Erlass vom 14. April 2016 im Allgemeinen in eine Hierarchie von ihm vorausgehenden Maßnahmen einfügt, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass er eine Änderung eines Plans oder Programms darstellt und ihm auch deswegen eine Umweltprüfung vorausgehen muss".[81]

Allerdings klärt der Gerichtshof die Frage, ob der angefochtene Erlass einen Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben setzt, nicht abschließend. Vielmehr führt er einen anderen Grund an, aus dem er in diesem Fall keine SUP-Pflicht sieht: Es müsse

> „verhindert werden, dass ein und derselbe Plan mehreren Umweltprüfungen auf sämtliche Anforderungen dieser Richtlinie unterzogen wird […]. Zu diesem Zweck ist vom Begriff „Pläne und Programme", sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden, ein Rechtsakt ausgeschlossen, der sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfügt, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und von denen davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind".[82]

2.2.3.1 Zur Interpretation des Urteils C-43/18 (CFE)

2.2.3.1.1 Unvollständigkeit der Subsumtion in Rn. 72 und 73

Die Begründung des Urteils C-43/18 (CFE) sagt nicht ausdrücklich, dass es sich bei dem angefochtenen belgischen Erlass um einen solchen Rechtsakt handelt, der sich in eine Hierarchie

[78] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 63.

[79] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 55 (Plan i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie), Rn. 53 ff.

[80] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 57 ff.

[81] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 70.

[82] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), ECLI:EU:C:2019:483, NVwZ 2019, 1348, Rn. 72 f.

von Rechtsakten einfügt, die den beschriebenen Anforderungen genügen. Allerdings handelt es sich bei dieser Aussage um eine logisch notwendige Ergänzung, weil ohne sie ein hinreichender Grund für das Urteilsergebnis fehlt: Die beiden zitierten Sätze geben den Obersatz der Subsumtion an, also die maßgeblichen Rechtssätze, unter die im nächsten Schritt (Untersatz) der relevante Sachverhalt, also der Erlass, subsumiert werden müsste, etwa in der Form „Der Erlass ist ein Rechtsakt, der allen Anforderungen dieser Rechtssätze genügt". Erst dann lässt sich im Schlusssatz die Konsequenz ziehen, dass diese belgische Regelung keiner SUP bedarf (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: An sich erforderliche Schritte der Subsumtion in Rn. 72 und 73 des Urteils C-43/18

Schritte	
Obersatz	Um Doppelprüfungen zu vermeiden, ist vom Begriff „Pläne und Programme", sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden,[83] ein Rechtsakt ausgeschlossen, der sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfügt, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und von denen davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind.
Untersatz	Der angefochtene Erlass entspricht allen diesen Anforderungen: (1) Er fügt sich in eine Hierarchie von Rechtsakten ein. (2) Diese Rechtsakte waren selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung. (3) Bei diesen Rechtsakten darf davon ausgegangen werden, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind. Der Erlass ist deshalb ein Rechtsakt i.S. des Obersatzes.
Schlusssatz	Der Erlass fällt nicht unter den Begriff „Pläne und Programme".

Erst mit dem Untersatz erhält auch der Obersatz Bedeutung für die Urteilsbegründung. Fehlt der Untersatz dagegen, stellt sich die Frage, weshalb der Gerichtshof den Obersatz überhaupt erwähnt, weil dieser Satz für sich gesehen keinen Bezug zum Urteilstenor hat: Die Urteilsbegründung macht nicht klar, weshalb es sich bei der SUP des belgischen Erlasses um einen Fall einer Doppelprüfung handeln soll. Dies legt die Annahme nahe, dass der Gerichtshof die Aussage des Untersatzes im entschiedenen Sachverhalt für so offensichtlich hält, sodass er sie nicht ausdrücklich zu erwähnen brauchte.[84]

2.2.3.1.2 Folgerungen

Geht man deswegen davon aus, dass diese Subsumtion stattgefunden hat, aber nicht in die schriftliche Begründung aufgenommen worden ist, kommt als „Hierarchie von Rechtsakten" hier allein die Gesamtheit der zuvor getroffenen planerischen Entscheidungen aufgrund des Art. 4

[83] Die unklare Einschränkung „sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden" soll wohl aussagen, dass die vorgelagerten Rechtsakte nur zu der „Hierarchie von Rechtsakten" gehören, sofern sie ihrerseits tatsächlich auf ihre Umweltauswirkungen geprüft wurden. Die weitere Vorgabe „die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren" lässt sich dann dahin verstehen, dass es nicht allein auf die Untersuchung (d.h. die Prognose und Bewertung) von Umweltauswirkungen auf der vorgelagerten Ebene ankommt, sondern auch darauf, dass auf dieser Ebene das Verfahren der UVP oder der SUP eingehalten wurde.

[84] Das Fehlen des Untersatzes führt jedoch auch dazu, dass sich der kompliziert gefasste Obersatz nicht ohne weiteres verstehen lässt.

Abs. 1 – 3 der FFH-Richtlinie in Betracht. Denn der Urteilssachverhalt („Ausgangsverfahren und Vorlagefragen", hier Rn. 18 – 28) erwähnt keine weiteren vorgelagerten Planungsverfahren, die eine SUP hätten einschließen können. Bei diesen Entscheidungen handelt es sich um folgende:

(1) **Art. 4 Abs. 1:** Erstellung einer Liste von Gebieten, die die jeweils vorkommenden Lebensraumtypen (Anhang I der Richtlinie) und Arten (Anhang II der Richtlinie) aufführt, durch jeden Mitgliedstaat.

(2) **Art. 4 Abs. 2:** Erstellung des Entwurfs einer Gesamtliste durch die Europäische Kommission, die hierbei jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten handelt; die Grundlage für diesen Entwurf bilden die Listen der Mitgliedstaaten.

(3) **Art. 4 Abs. 3:** Erstellung der endgültigen Fassung der Gesamtliste durch die Europäische Kommission.

Bei der *Vorbereitung* der Kommissionsliste i.S. des Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie, also im eben genannten Schritt (1), hatte der zuständige Mitgliedstaat (Belgien/Region Brüssel-Hauptstadt) das betroffene Gebiet daraufhin zu untersuchen, ob es den Anforderungen des Art. 4 Abs. 1 i.V.m. den Anhängen I, II und III (Phase 1) entsprach. Anhang III der FFH-Richtlinie nennt „Kriterien zur Auswahl der Gebiete, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bestimmt und als besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden könnten". Anschließend war es Aufgabe der Kommission, in Schritt (2) auch dieses Gebiet gemäß den Vorgaben des Art. 4 Abs. 2 zu überprüfen, also unter anderem anhand der Kriterien des Anhangs III (Phase 2) der Richtlinie.[85]

Die FFH-Richtlinie ist bereits 1992 erlassen und auch aus Anlass der Verabschiedung der SUP-Richtlinie (2001) nicht angepasst worden. Es ist deshalb selbstverständlich, dass ihr Art. 4 in den Abs. 1 und 2 nicht vorschreibt, in den dort festgelegten Schritten eine förmliche Strategische Umweltprüfung i.S. der SUP-Richtlinie durchzuführen. Dennoch hatten diese Verfahrensschritte nach Einschätzung des Gerichtshofs zur Folge, dass bei der anschließenden innerstaatlichen Unterschutzstellung der Areale (Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie) auf eine SUP verzichtet werden konnte. Das lässt sich im Fall C-43/18 (CFE) wohl allein darauf zurückführen, dass schon die Verfahren aufgrund des Art. 4 Abs. 1 und 2 aus Sicht des Gerichtshofs eine Prüfung der Umweltauswirkungen der beabsichtigten Gebietsausweisung umfassten, die ein Äquivalent zu einer Strategischen Umweltprüfung bildet. Dass bereits ein solches *Äquivalent* wahrscheinlich ausreichen soll, um einen Plan oder ein Programm von der SUP-Pflicht zu befreien, ergibt sich auch aus den hier kursiv wiedergegebenen Einschränkungen der Rn. 73 des Urteils CFE:

> „Zu diesem Zweck ist vom Begriff „Pläne und Programme", *sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden,* ein Rechtsakt ausgeschlossen, der sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfügt, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren *und von denen davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind.*"

Im Fall C-43/18 (CFE) lässt sich in diesem Zusammenhang anführen, dass die Verfahrensschritte aufgrund des Art. 4 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie ähnliche Untersuchungen (Bestandsaufnahmen, Prognosen und Bewertungen) benötigen, wie sie auch eine SUP erfordert. Allerdings stellt sich die Frage, ob das Prüfprogramm aufgrund der FFH-Richtlinie in allen Fällen sämtliche Schutzgüter der SUP-Richtlinie einschließt.[86] Gegen die Einstufung der Schritte gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie als Äquivalent zu einer SUP spricht des Weiteren, dass die Kommissionsliste ohne Beteiligung der Öffentlichkeit erstellt wird. Eine gewisse Beteiligung –

[85] Im Rahmen des Schritts (3), bei der Erstellung der endgültigen Gesamtliste, fand demgegenüber keine vergleichbare Überprüfung mehr statt, weil sie wegen der Ergebnisse der Schritte (1) und (2) nicht mehr erforderlich war.

[86] Diese Schutzgüter ergeben sich aus Anhang I Buchst. f der SUP-Richtlinie.

etwa die Partizipation der Betroffenen, der öffentlichen Planungsträger und der anerkannten Naturschutzverbände – findet freilich teilweise auf der Ebene der Mitgliedstaaten statt.[87] Der Gerichtshof befasst sich jedoch nicht mit der Frage, ob diese Partizipation EU-weit vorgeschrieben ist.

2.2.3.1.3 Exkurs: Zur Kritik des Urteils C-43/18 (CFE)

Insgesamt wirft die Begründung des Urteils C-43/18 mithin eine Reihe von Fragen auf. Insbesondere hat die dort wohl vertretene Konsequenz, dass schon ein Äquivalent zu einer Strategischen Umweltprüfung auf einer vorgelagerten Stufe eines Planungsprozesses es erlauben soll, von einer derartigen Prüfung auf einer nachgelagerten Ebene zu verzichten, erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge. Denn bei der Einschätzung, ob ein anderes Prüfverfahren als gleichwertig zu einer Strategischen Umweltprüfung eingestuft werden kann, besteht ein deutlicher Spielraum. Wie erwähnt, ergibt sich diese Sichtweise allerdings nicht klar aus den Urteilsgründen, sondern basiert selbst nur auf der Interpretation der relevanten Passagen.

Die Verständnisfragen dürften darauf zurückzuführen sein, dass der Gerichtshof die Aussage in Rn. 73 des Urteils CFE zum großen Teil aus einer früheren Entscheidung – dem oben behandelten Urteil C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles)[88] – übernommen hat. In dieser letzteren Entscheidung kommt er zu dem Ergebnis, dass es sich auch bei der gänzlichen oder teilweisen Aufhebung eines Plans oder Programms im Prinzip um eine Plan- oder Programmänderung i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie handelt. Er interpretiert mithin den Begriff „Änderung eines Plans oder Programms“ weit, verbindet dies aber mit dem Vorbehalt, das weite Verständnis sei grundsätzlich nicht maßgeblich, wenn der aufgehobene Plan oder das Programm zu einer Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten gehöre, die (zusammengefasst) ihrerseits bereits eine – inhaltlich genügende – Umweltprüfung durchlaufen hätten.

Kritisch zu beurteilen ist, dass der Gerichtshof diese Passagen des Urteils C-567/10 mit kaum verändertem Inhalt in das Urteil C-43/18 (CFE) eingefügt hat. Denn in der ersteren Entscheidung geht es um die Frage, ob eine bestimmte Art der Planänderung eine SUP erfordert, wenn andere Pläne auf vorgelagerten Ebenen bereits einer SUP – oder einer anderen, aber ebenso anspruchsvollen Prüfung – unterzogen wurden. Im Urteil C-43/18 (CFE) war dagegen zu klären, ob bei der innerstaatlichen Ausweisung eines Natura 2000-Gebiets auf eine SUP verzichtet werden kann, weil auf der vorgelagerten Ebene bereits *das in Art. 4 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie geregelte Verfahren* stattgefunden hatte und mit der Erstellung der Gesamtliste der Gebiete durch die Kommission abgeschlossen worden war. Die dortige Rn. 73 legt die Wertung nahe, dass auch Art. 4 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie in der Sache ein Äquivalent zu einer SUP vorschreibt, sodass die SUP im innerstaatlichen Ausweisungsverfahren eine unnötige Doppelprüfung wäre. Diese Folgerung ist jedoch wegen der unterschiedlichen Anforderungen in Art. 4 der FFH-Richtlinie und in Art. 4 ff. der SUP-Richtlinie keineswegs ohne weiteres plausibel. Vielmehr lässt sich das Ergebnis des Urteils CFE nur dann auf thematisch ähnliche Rechtsakte zur Ausweisung empfindlicher oder sonst schutzbedürftiger Areale übertragen, wenn der jeweiligen Ausweisung ein anderes Prüfverfahren vorausgeht, das den Anforderungen einer SUP genügt.[89]

[87] In Deutschland etwa in Schleswig-Holstein aufgrund des § 22 Abs. 1 Satz 2 LNatSchG.

[88] Oben Abschnitt 2.2.1.2.2.

[89] Näher zu dieser Einschränkung Abschnitt 2.3.6.

Unabhängig hiervon stellt sich die Frage, ob der zugrunde liegende Sachverhalt überhaupt die allgemein gefasste und deshalb weitreichende Aussage des Urteils C-43/18 (CFE) nahelegte, es müsse auch in dem dort beurteilten Fall verhindert werden, dass ein und derselbe Plan mehreren Umweltprüfungen auf sämtliche Anforderungen dieser Richtlinie unterzogen werde. Denn bereits Art. 4 Abs. 3 der SUP-Richtlinie ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Mehrfachprüfungen zu vermeiden, indem die Anforderungen der SUP innerhalb einer Plan- oder Programmhierarchie auf die einzelnen Plan- oder Programmebenen verteilen können („Abschichtung"). Zwar erlauben die Schritte zur Erstellung der Kommissionsliste gemäß den Art. 4 Abs. 1 – 3 der FFH-Richtlinie und zur anschließenden innerstaatlichen Ausweisung der in der Liste enthaltenen Gebiete als besondere Schutzgebiete (Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie) keine solche Abschichtung. Der Gerichtshof hätte deswegen jedoch klären müssen, ob Art. 4 Abs. 3 der SUP-Richtlinie in diesen Fällen dennoch eine Abschichtung erlaubt und, wenn nicht, ob seine Ausgangsannahme zutraf, dass es sich bei den einzelnen Verfahrensstufen des Art. 4 der FFH-Richtlinie um eine „Hierarchie von Rechtsakten" in dem Sinn handelt, in dem das Urteil C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles) den Begriff versteht.

2.2.4 Zur Kritik des Urteils C-300/20 (Inntal Süd)

Soweit es um das Urteil C-300/20 geht, ist des Weiteren eigenartig, dass das Inntal-Süd-Urteil nicht auf die Verkleinerung des geschützten Gebiets eingeht, die der Landkreis Rosenheim mit der Änderung der Landschaftsschutzverordnung des Landkreises Rosenheim vom 10.4.2013 festlegte.[90] Das Urteil gibt auch die Inntal-Süd-Verordnung (in der Fassung dieser Änderungsverordnung) nur auszugsweise wieder; der hier interessierende § 10 fehlt dort. Er hat folgenden Wortlaut:

> **„§ 10 Teilweises Außerkrafttreten**
>
> Mit dem Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Kreisverordnung zum Schutze des Inntals vom 11.02.1952 (KABl. vom 23.02.1952), zuletzt geändert durch die Zweite Verordnung zur Änderung zum Schutze des Inntals vom 229.03.2000 (KABl. vom 31.3.2000), in den Geltungsbereichen der Gemeinden Brannenburg, Flintsbach a. Inn, Kiefersfelden, Neubeuern, Nußdorf a. Inn, Oberaudorf, Raubling, Rohrdorf und Stephanskirchen südlich Flusskilometer 185,9 außer Kraft.
>
> Die Kreisverordnung zum Schutze des Inntals vom 11.02.1952 (KABl. vom 23.02.1952) gilt hiervon unberührt in den Geltungsbereichen der Gemeinden Schechen, Vogtareuth, Prutting, Griesstätt und Stephanskirchen nördlich Flusskilometer 183,63 weiter."

Da es um eine Teilaufhebung der Inntal-Süd-Verordnung aus dem Jahr 1952 geht, wäre zu erwarten gewesen, dass der Gerichtshof im Fall C-300/20 auf das bereits mehrfach erwähnte Urteil C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles) zurückgreifen würde. Die dort in Rn. 41 formulierte Regel hätte es auf den ersten Blick nahegelegt, die Inntal-Süd-Verordnung des Jahres 2013 ebenfalls als Änderung i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie zu klassifizieren. Allerdings hätte der Gerichtshof dann auch klären müssen, ob es sich hier eventuell um die in Rn. 42 des Urteils C-567/10 umschriebene Ausnahme handelte.

Eine Erklärung dafür, dass sich der Gerichtshof im Inntal-Süd-Urteil nicht mit dieser Thematik befasst, liegt möglicherweise darin, dass die hier relevanten Ergebnisse des Urteils C-567/10 lediglich für SUP-pflichtige Rechtsakte gelten sollen. Dann wäre allein die Aufhebung eines – nach heutiger Rechtslage – *SUP-pflichtigen* Plans oder Programms (regelmäßig) als Änderung einzustufen, nicht aber auch die Aufhebung eines Rechtsakts, der gegenwärtig ohnehin keiner

[90] Vollständiger Text der Änderungsverordnung (KABl. 2013, Nr. 05, S. 53 ff.) erhältlich unter https://www.landkreis-rosenheim.de/wpfd_file/17-inntal-sued/ (aufgerufen am 31.1.2024).

SUP zu unterziehen wäre (dazu oben, Abschnitt 2.2.1.2.2). Von diesem Ausgangspunkt aus hätte der Gerichtshof klären müssen, ob die Inntal-Süd-Verordnung 1952/1977, wenn sie erst nach Umsetzung der SUP-Richtlinie erlassen worden wäre, eine SUP hätte durchlaufen müssen. Einiges spricht dafür, dass sich der Gerichtshof mit dieser Frage befasste und dabei zu dem Ergebnis kam, dass bereits die ursprüngliche Verordnung keine „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ enthielt. Denn aufgrund dieses Resultats brauchte er anschließend nicht mehr auf die Thematik der Gebietsverkleinerung einzugehen.

2.3 Anforderungen an die SUP-Pflicht von Schutzgebietsausweisungen aufgrund des deutschen Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrechts

Im Folgenden geht es darum, aus der in Abschnitt 2.2 wiedergegebenen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Kriterien zu bestimmen, aus denen sich bei Schutzgebietsausweisungen nach dem deutschen Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrecht eine SUP-Pflicht ergeben kann. Diese Kriterien bilden anschließend die Basis für die empirische Untersuchung von rund 500 solcher Schutzgebietsausweisungen. Dabei empfiehlt es sich aus Gründen der Übersichtlichkeit, ebenso wie in Abschnitt 2.2 in der Reihenfolge der einschlägigen Vorschriften der Richtlinie vorzugehen.

2.3.1 Art. 2 Buchst. a der Richtlinie: Definition „Pläne und Programme“

Die Subsumtion der Schutzgebietsrechtsakte unter die Definition des Begriffs „Pläne und Programme“ in Art. 2 Buchst. a SUP-Richtlinie bereitet aus den folgenden Gründen in keinem Fall Schwierigkeiten.

2.3.1.1 Ausarbeitung oder Vorbereitung durch eine Behörde

Die meisten der zu untersuchenden Rechtsakte haben die Form einer Rechtsverordnung oder Satzung, sind also jeweils von einer Behörde auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene erlassen worden. In den seltenen Fällen, in denen ein Schutzgebiet in Form eines förmlichen Gesetzes ausgewiesen worden ist – hierbei geht es vor allem um Nationalparke – ist der jeweilige Entwurf durch das zuständige Ministerium ausgearbeitet worden, sodass es sich ebenso um einen Fall des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie handelt.

2.3.1.2 Aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften

Alle hier zu betrachtenden Rechtsakte[91] werden aufgrund von Rechtsvorschriften erlassen; zumeist handelt es sich um Rechtsverordnungen oder Satzungen. Die hierfür erforderlichen Ermächtigungsgrundlagen finden sich

- für Schutzgebiete i.S. des Naturschutzrechts im Landesnaturschutzrecht (§ 20 Abs. 2 und § 22 Abs. 1 BNatSchG in Verbindung mit den jeweiligen Vorschriften der §§ 23 ff. und ggf. § 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG und § 22 Abs. 2 BNatSchG) oder bei geschützten Meeresgebieten im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels im BNatSchG (über die §§ 56, 57 BNatSchG in Verbindung mit anderen Vorschriften),
- für Wasserschutzgebiete in § 51 Abs. 1 WHG, für Heilquellenschutzgebiete in § 53 Abs. 4 Satz 1 WHG,

[91] Siehe auch Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** (Stand der Recherchen zu Schutzgebietsrechtsakten).

- für Gebiete zum Schutz des Bodens in den Landesbodenschutzgesetzen.

Die Landesbodenschutzgesetze bezeichnen derartige Gebiete in unterschiedlicher Weise: So sprechen § 4 Abs. 1 NBodSchG und § 9 SächsABG jeweils von „Bodenplanungsgebieten"; in § 12 LBodSchG NRW lautet der Begriff „Bodenschutzgebiete", in § 7 Abs. 1 LBodSchAG BW „Bodenschutzflächen", in § 9 Abs. 1 LBodSchG M-V „Bodenschutzsanierungsgebiete" und in § 7 Abs. 1 BodSchAG LSA „Bodenbelastungsgebiete". § 8 LBodSchG RP differenziert zwischen „Bodenbelastungsgebieten" und „Bodenschutzgebieten". Solche Ermächtigungsnormen gibt es nicht in allen Ländern; sie fehlen beispielsweise in den Landesbodenschutzgesetzen Bayerns, Schleswig-Holsteins und Thüringens.

Ein Nationalpark erfordert nach den Naturschutzgesetzen zahlreicher Länder die Ausweisung durch ein förmliches Gesetz (z.B. § 23 Abs. 1 NatSchG BW, § 17 Abs. 1 NNatSchG).[92] Bei derartigen Vorgaben handelt es sich nicht um eine Ermächtigungsgrundlage, sondern um eine Selbstbindung des jeweiligen Landesparlaments. Dennoch haben sie zur Konsequenz, dass auch ein Nationalpark „aufgrund einer Rechtsvorschrift" festgelegt wird.

2.3.1.3 Rechtsakte zur Verkleinerung eines bereits zuvor geschützten Gebiets oder zur Aufhebung des Gebietsschutzes

Es empfiehlt sich allerdings, in der empirischen Untersuchung zu klären, ob der jeweilige Rechtsakt eine bereits zuvor erlassene Schutzgebietsverordnung oder -satzung ändert, um das durch sie geschützte Gebiet zu verkleinern oder den Schutz ganz aufzuheben. Die Frage, ob eine solche Änderung eine SUP erfordert, lässt sich mit Hilfe der Aussagen der Rn. 41 und 42 des Urteils C-567/10[93] beantworten. Dazu sind die folgenden Prüfschritte erforderlich:

(1) Implizit ergibt sich aus diesen Randnummern wohl, dass für den ganz oder teilweise aufgehobenen Rechtsakt eine SUP-Pflicht bestanden haben muss oder – wenn er vor der innerstaatlichen Umsetzung der SUP-Richtlinie verabschiedet wurde – bestanden hätte. Ist das der Fall, handelt es sich bei der vollständigen oder teilweisen Aufhebung in der Regel um eine Plan- oder Programmänderung i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie und des § 33 UVPG.

(2) Ausnahmsweise fällt die gänzliche oder teilweise Aufhebung einer Schutzgebietsverordnung oder Satzung jedoch unter folgenden Voraussetzungen nicht unter den Begriff „Plan- oder Programmänderung":

   (a) Der aufgehobene Rechtsakt muss Teil einer „Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten" sein. Mit dieser Formulierung dürfte das Urteil mehrere aufeinander aufbauende Pläne und Programme meinen.

   (b) Die übrigen zu der „Hierarchie von Raumordnungsrechtsakten" gehörenden Pläne und Programme müssen hinreichend genaue Regelungen über die Bodennutzung treffen.

   (c) Diese Pläne und Programme müssen zudem ihrerseits Gegenstand einer SUP gewesen sein. Nach dem Urteil C-567/10 (Rn. 42) dürfte hier auch eine vergleichbar anspruchsvolle Prüfung genügen; sie muss jedoch gewährleisten, dass die von der SUP-Richtlinie zu schützenden Interessen hinreichend berücksichtigt werden. Deswegen besteht allerdings ein erheblicher Interpretationsspielraum bei der Frage, ob eine im Einzelfall durchgeführte anderweitige Prüfung sachlich einer SUP entspricht. Um die anschließende empirische Untersuchung der Rechtsakte nicht zu überfrachten, scheint es günstig, in Fällen der Aufhebung einer Schutzgebietsverordnung oder -Satzung oder der

[92] Siehe im Einzelnen die Angaben in Tabelle 8: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Nationalparken).

[93] Dazu oben Abschnitt 2.2.1.2.2.

Verkleinerung des geschützten Gebiets lediglich festzustellen, in welchem Verfahren der jeweils betrachtete Rechtsakt beschlossen wurde und welche Einzelheiten bei seiner Vorbereitung geprüft wurden. Die in Aussicht genommenen Praxisempfehlungen sollten dann näher auf die Thematik eingehen.

2.3.1.4 Abschließender Charakter der Definition des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie

Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie definiert den Begriff „Pläne und Programme“ abschließend. Er lässt sich deshalb nicht durch weitere Begriffsmerkmale, die etwa aus dem innerstaatlichen Recht abgeleitet werden, einschränken. So spielt es beispielsweise keine Rolle, ob die Stelle, die eine potenziell als Plan oder Programm einzustufende Rechtsverordnung erlässt, einen planerischen Gestaltungsspielraum besitzt. Deswegen lässt sich etwa die Ausweisung eines Wasserschutzgebiets[94] nicht schon deshalb aus dem Geltungsbereich der SUP-Richtlinie ausklammern, weil die Behörde bei der Festlegung der Fläche eines solchen Gebiets keinen derartigen Spielraum habe. Die Frage, wieweit die Regelungsmöglichkeiten der Behörde bei der Aufstellung oder Änderung eines bestimmten Plans oder Programms reichen, wird vielmehr erst bei der Untersuchung relevant, aus welcher Vorschrift sich eine SUP-Pflicht ergibt, also im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Buchst. b oder des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie.[95] Im Bundesrecht entsprechen diesen Normen die folgenden Regelungen:

SUP-Richtlinie	UVPG
Art. 3 Abs. 2 Buchst. a	§ 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2
Art. 3 Abs. 2 Buchst. b	§ 36
Art. 3 Abs. 4	§ 35 Abs. 2

2.3.2 Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie

Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie nennt, wie erwähnt, mehrere Voraussetzungen für die SUP-Pflicht eines Plans oder Programms: Ein solcher Rechtsakt muss (1) in einem oder mehreren der dort genannten Sektoren ausgearbeitet werden, (2) für Projekte i.S. des Anhangs I oder II der UVP-Richtlinie gelten und (3) einen Rahmen für die Genehmigung derartiger Projekte setzen.

2.3.2.1 Zugehörigkeit zu einem der Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung

Bei der empirischen Untersuchung der rund 500 Schutzgebietsausweisungen muss nicht für jeden Rechtsakt einzeln geklärt werden, ob er zu einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a genannten Sektoren gehört. Denn jeder dieser Rechtsakte gehört zu einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie aufgeführten Sektoren. Nach der weiten Interpretation des Gerichtshofs wird ein Plan oder ein Programm in einem derartigen Bereich „ausgearbeitet“, wenn er oder es diesen Bereich

[94] Vgl. dazu unten Abschnitt 3.1.4.

[95] Dazu unten, Abschnitt 2.3.2.3.1.

betrifft.[96] Der Gerichtshof versteht auch den Sektor „Raumordnung oder Bodennutzung" eher weit; dieser beschränke sich nicht auf die Flächennutzung im engeren Sinne, d. h. die Aufteilung der Flächen in Zonen und die Festlegung der innerhalb dieser Zonen erlaubten Aktivitäten, sondern decke notwendigerweise ein breiteres Spektrum ab.[97] Zudem kann ihm zufolge auch ein Plan oder ein Programm, dessen Hauptziel der Umweltschutz einschließlich des Landschaftsschutzes ist, zugleich einen der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a aufgeführten Bereiche – insbesondere den Bereich der Raumordnung oder Bodennutzung – betreffen.[98]

Demgemäß lassen sich die Schutzgebietsausweisungen aufgrund des **Naturschutzrechts** ebenfalls diesem Bereich zuordnen. Die Ausweisung von **Wasserschutzgebieten** und **Heilquellenschutzgebieten** fällt in erster Linie in den Bereich „Wasserwirtschaft", daneben aber ebenso in den der Raumordnung und Bodennutzung. Bei der Festlegung von **Bodenschutz- und ähnlichen Gebieten** handelt es sich gleichfalls um Rechtsakte im Sektor „Raumordnung und Bodennutzung".

2.3.2.2 Geltung für Projekte i.S. des Anhangs I oder II der UVP-Richtlinie

Anders ist es bei der Frage, ob eine Regelung für Projekte gilt, die in Anhang I oder II der UVP-Richtlinie genannt sind. Dies lässt sich nur durch Auswertung jedes einzelnen in die empirische Untersuchung einbezogenen Rechtsakts klären.

2.3.2.2.1 Regelfall: Projekte im Rechtsakt erwähnt

Zumeist ergibt sich die Antwort schon daraus, dass das jeweilige Gesetz, die Verordnung oder die Satzung solche Projekte ausdrücklich erwähnt. So untersagt etwa § 5 Abs. 1 der Inntal-Süd-Verordnung ausdrücklich unter anderem Straßen, Steinbrüche und andere Abbauvorhaben, die Entnahme von Grundwasser und Oberflächenwasser und Erstaufforstungen, d.h. Projekte, die zumindest in Anhang II der UVP-Richtlinie genannt sind.

2.3.2.2.2 Sonderfall: Projekte im Rechtsakt nicht ausdrücklich erwähnt

Andere Schutzgebietsausweisungen enthalten möglicherweise Generalklauseln, die gebietsbeeinträchtigende Aktivitäten durchweg oder doch grundsätzlich untersagen, sodass Projekte i.S. des Anhangs I oder II der UVP-Richtlinie eingeschlossen sind. Allerdings hängt es jeweils vom Inhalt des Rechtsakts ab, ob auch derartige Projekte in seinen Anwendungsbereich fallen.

Von Interesse sind hier vor allem Rechtsakte zur Ausweisung von Wasserschutzgebieten und Bodenschutz-/Bodenplanungsgebieten. Sie dienen speziell zum Schutz vor Beeinträchtigungen von Gewässern oder des Bodens und sollen diese Folgen unabhängig davon verhindern oder begrenzen, ob diese durch Projekte i.S. der UVP-Richtlinie verursacht werden oder auf sonstige menschliche Handlungen zurückgehen. Das kann zur Folge haben, dass sie allein bestimmte Teilhandlungen verbieten oder beschränken, die in der Praxis häufig oder immer Bestandteil einer größeren Aktivität sind. So untersagen etwa die Verordnungen über Bodenplanungsgebiete, erheblich schadstoffbelastetes Bodenmaterial auf unbelastete Flächen aufzubringen. Damit statuieren sie oftmals zugleich Anforderungen an Bauvorhaben, die in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie genannt sind. Ebenso ist es bei Verordnungen über Wasserschutzgebiete: Diese verbieten etwa die Verletzung der belebten Bodenschicht, das Verwenden von Pflanzenschutzmitteln und alle sonstigen Anlagen oder Handlungen, die nicht

[96] St. Rspr.; vgl. die Angaben oben Fn. 26.

[97] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 48; Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u. a.), ECLI:EU:C:2018:403, Rn. 43.

[98] EuGH, Urteil vom 10.9.2015 – C-473/14 (Dimos Kropias Attikis), ECLI:EU:C:2015:582, Rn. 20 und 46.

der Errichtung, dem Betrieb oder der Unterhaltung der Wassergewinnungs- und Wasserversorgungsanlagen dienen.

Da derartige Schutzgebietsrechtsakte die jeweils betroffenen Projekte jedoch nicht ausdrücklich nennen, ist es auf den ersten Blick zweifelhaft, ob sie dennoch einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben setzen können, wie dies die SUP-Pflicht gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie voraussetzt. Die einschlägige Formulierung dieser Richtlinie lautet allerdings jeweils

> „[Pläne und Programme], durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung [von Projekten] gesetzt wird".

Dem Wortlaut zufolge kommt es also allein auf die Rahmensetzung selbst an, nicht auch darauf, dass der Plan oder das Programm die Projekte, für die er oder es gelten soll, expressis verbis aufführt. Es genügt danach vielmehr, wenn die einzelnen Handlungen, die in den Geltungsbereich des Plans oder Programms fallen, Teile solcher Projekte sind.

Der Europäische Gerichtshof hat sich mit dieser speziellen Thematik vor allem im Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und 110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie)[99] befasst. Darin geht es um einen belgischen Erlass, der ein Programm zur Verwaltung des Stickstoffs in der Landwirtschaft – und damit ein Aktionsprogramm i.S. der Nitratrichtlinie der EU[100] – enthält. Der Inhalt eines solchen Aktionsprogramms ist in Art. 5 i.V.m. Anhang III der Nitratrichtlinie geregelt. Der Erlass fällt deswegen, wie das Urteil ausführt, unter den Begriff „Plan" oder „Programm" i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie[101] und ist auch im Bereich „Landwirtschaft" ausgearbeitet worden.[102] Er schreibt in Abschnitt 3 Bedingungen vor, die auf „die Verwaltung des Stickstoffs in der Landwirtschaft auf dem gesamten Gebiet der [wallonischen] Region" anwendbar sind, erwähnt jedoch – soweit sich dies dem Urteil entnehmen lässt – nicht ausdrücklich auch Tierhaltungsanlagen oder andere in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführte Projekte.

Gemäß dem Gerichtshof erfordert es die Klärung der Frage, ob ein solches Aktionsprogramm den Rahmen für die künftige Genehmigung derartiger Projekte setzt, (1) den Inhalt und (2) die Zielsetzung dieser Programme zu prüfen und dabei (3) auch den Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung dieser Projekte zu berücksichtigen.[103] Anschließend geht das Urteil näher auf diese Punkte ein:

> „(46) So ergibt sich in Bezug auf die Zielsetzung von Aktionsprogrammen aus der Richtlinie 91/676 und insbesondere aus dem neunten bis elften Erwägungsgrund, den Art. 1 und 3 bis 5 sowie den Anhängen dieser Richtlinie, dass diese Programme für die gefährdeten Gebiete eine umfassende Prüfung der mit der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verbundenen Umweltprobleme implizieren und ein organisiertes System zur Gewährleistung eines allgemeinen Schutzniveaus gegen eine solche Verunreinigung errichten.

[99] ECLI:EU:C:2010:355.

[100] Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1).

[101] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und 110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), Rn. 35 – 42.

[102] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und 110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), Rn. 44.

[103] Das Erfordernis, den Umfang der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen, ergibt sich daraus, dass der Gerichtshof sich mit Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie (Rahmensetzung für Projekte i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie) befasst. Soweit es um Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie (Rahmensetzung für beliebige Projekte) geht, spielt die Reichweite der Umweltverträglichkeitsprüfung keine Rolle, da für diese Projekte keine UVP-Pflicht besteht.

(47) Der spezifische Charakter dieser Programme besteht darin, dass sie ein kohärentes Gesamtkonzept darstellen, das den Charakter einer konkreten und gegliederten Planung hat, gefährdete Gebiete gegebenenfalls im gesamten Staatsgebiet erfasst und sowohl die Verringerung als auch die Vorbeugung gegenüber der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen betrifft.

(48) Zum Inhalt der Aktionsprogramme ist Art. 5 der Richtlinie 91/676 in Verbindung mit Anhang III dieser Richtlinie zu entnehmen, dass diese Programme konkrete und verbindliche Maßnahmen enthalten, die insbesondere die Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen verboten ist, das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung, die Ausbringungsarten und die für die Ausbringung von stickstoffhaltigem Dung zugelassene Höchstmenge betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2005, Kommission/Spanien, C-416/02, Slg. 2005, I-7487, Randnr. 34). Mit diesen Maßnahmen wird, wie Punkt 2 des Anhangs III der Richtlinie 91/676 es vorsieht, insbesondere sichergestellt, dass bei jedem Ackerbau- oder Tierhaltungsbetrieb die auf dem Boden ausgebrachte Dungmenge, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, im Jahr eine Menge von 170 kg Stickstoff pro Hektar nicht überschreitet.

(49) Zum Umfang der in der Richtlinie 85/337 vorgesehenen Umweltprüfung ist zunächst daran zu erinnern, dass die in den Aktionsprogrammen enthaltenen Maßnahmen die in Nr. 17 des Anhangs I und Nr. 1 Buchst. e des Anhangs II aufgeführten Anlagen zur Intensivtierhaltung oder -aufzucht betreffen.

(50) Im Rahmen der von der Richtlinie 85/337 vorgesehenen Umweltprüfung haben die nationalen Behörden nicht nur die unmittelbaren Wirkungen der geplanten Arbeiten selbst, sondern auch die Auswirkungen auf die Umwelt in Rechnung zu stellen, die durch die Benutzung und den Betrieb der aus diesen Arbeiten hervorgegangenen Anlagen hervorgerufen werden können (Urteile vom 28. Februar 2008, Abraham u. a., C-2/07, Slg. 2008, I-1197, Randnr. 43, und vom 25. Juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, Slg. 2008, I-6097, Randnr. 39).

(51) Insbesondere hinsichtlich der Anlagen zur Intensivtierhaltung muss eine solche Umweltprüfung die Auswirkungen dieser Anlagen auf die Gewässerqualität einbeziehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2005, Kommission/Spanien, C-121/03, Slg. 2005, I-7569, Randnr. 88).

(52) Wie die Generalanwältin in Nr. 80 ihrer Schlussanträge zutreffend ausgeführt hat, sind nach Art. 8 der Richtlinie 85/337 die Umweltauswirkungen, die die Aktionsprogramme regeln sollen, bei der Genehmigung der Projekte zum Betrieb solcher Anlagen zu berücksichtigen.

(53) Zudem folgt aus Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 91/676, dass die nach Art. 5 Abs. 1 erlassenen Aktionsprogramme ein Maßnahmenpaket vorsehen müssen, von dessen Einhaltung die Erteilung der Genehmigung, die für die in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte gewährt werden kann, abhängen kann und für dessen Ausgestaltung die Richtlinie 91/676 den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum einräumt. Dies ist insbesondere bei für die Lagerung von Dung gemäß Anhang III der Richtlinie 91/676 vorzusehenden Maßnahmen in Bezug auf die in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte von Anlagen zur Intensivtierhaltung der Fall.

> (54) In einem solchen Fall, dessen tatsächliche Voraussetzungen und Tragweite unter Berücksichtigung des fraglichen Aktionsprogramms jedoch vom nationalen Gericht zu beurteilen sind, ist anzunehmen, dass dieses Aktionsprogramm als der Rahmen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 anzusehen ist, der für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte gesetzt wird.
>
> (55) [Ein] nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 91/676 erlassenes Aktionsprogramm gehört grundsätzlich zu den Plänen oder Programmen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42 […], wenn es einen „Plan" oder ein „Programm" im Sinne von Art. 2 Buchst. a dieser Richtlinie darstellt und Maßnahmen enthält, von deren Einhaltung die Erteilung der Genehmigung abhängt, die für die Verwirklichung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337 aufgeführten Projekte gewährt werden kann".

Das belgische Aktionsprogramm hat also aus Sicht des Gerichtshofs rahmensetzenden Charakter für die Genehmigung von Projekten i.S. der UVP-Richtlinie, obwohl es diese Projekte nicht spezifisch nennt. Es genügt nach dem Urteil vielmehr, dass ein derartiges Programm Projekte i.S. der UVP-Richtlinie „betrifft" [104] und Vorgaben festlegt, die (unter anderem) auch für die Zulassung von Projekten i.S. der UVP-Richtlinie gelten.

Allerdings steht im Fall des Urteils vom 17.6.2010 fest, dass das Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen dient und deswegen insbesondere auch Anforderungen an die in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie genannten landwirtschaftlichen Projekte statuiert, die zur Belastung der Gewässer durch Nitrat beitragen können. Der Anwendungsbereich eines solchen Aktionsprogramms ist also stets thematisch beschränkt. Bei einer Boden- oder einer Wasserschutzgebietsverordnung i.S. des deutschen Rechts kann dies anders sein. Nach der Formulierung des Gerichtshofs braucht das Programm solche Projekte allerdings nur zu „betreffen", muss sie dagegen nicht ausdrücklich aufführen. Dies korrespondiert mit der Schlussfolgerung in anderen Urteilen, dass ein Plan oder Programm in einem Sektor i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie (Landwirtschaft, Forstwirtschaft usw.) schon dann „ausgearbeitet" wird, wenn es diesen Sektor „betrifft".[105] Es stimmt auch mit der grundsätzlichen Aussage des Gerichtshofs zur Interpretation der SUP-Richtlinie überein, dass „die Bestimmungen, die den Geltungsbereich dieser Richtlinie abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen" sind.[106]

Der Gerichtshof knüpft in zwei späteren Entscheidungen vom 7.6.2018, die ebenfalls jeweils belgische Regelungen betreffen, an die Aussagen des Urteils vom 17.6.2010 an: zum einen im Urteil Thybaut, in dem er in der Festlegung der geographischen Grenzen eines „städtebaulichen Flurbereinigungsgebiets" einen Rahmen für die Genehmigung von städtebaulichen Projekten sieht,[107] und zum anderen im Urteil Inter-Environnement Bruxelles u.a., in dem er eine regionale Städtebauverordnung ebenso einordnet.[108] Soweit sich dies nach dem jeweiligen Sachverhalt beurteilen lässt, hält es der Gerichtshof auch in diesen Fällen für nicht erforderlich, dass der

[104] EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und 110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), Rn. 49. Dem entsprechen auch die Formulierungen in den anderen Sprachfassungen; so heißt es in der englischen Fassung „the measures set out in action programmes concern intensive rearing installations" und in der französischen Fassung „les mesures figurant dans les programmes d'action visent les installations d'élevage intensif".

[105] Dazu oben Abschnitt 2.2.2.1.1.

[106] EuGH, Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 37; Urteil vom 10.9.2015 – C-290/15 (D'Oultremont u.a.),, ECLI:EU:C:2016:816, Rn.40.

[107] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-160/17 (Thybaut), ECLI:EU:C:2018:401, Rn. 50 ff.

[108] EuGH, Urteil vom 7.6.2018 – C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), Rn. 46 ff.

jeweilige Rechtsakt die Projekte, für die er maßgeblich sein soll, ausdrücklich nennt. Allerdings ist es hier ebenfalls offensichtlich, dass das „städtebauliche Flurbereinigungsgebiet“ und die regionale Städtebauverordnung jeweils (ausschließlich oder unter anderem) für Städtebauprojekte i.S. des Anhangs II Nr. 10 Buchst. b der UVP-Richtlinie gelten sollen. Jedoch ändert das nichts daran, dass sich erst aus einer Interpretation der jeweils betrachteten innerstaatlichen Regelung ergibt, dass sie auch Vorschriften für bestimmte Projekte dieser Richtlinie enthält.

Insgesamt spricht diese Sichtweise des Gerichtshofs deswegen dafür, dass auch ein Rechtsakt unter Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie fallen kann, dessen Anwendungsbereich sich nicht auf bestimmte expressis verbis genannte Vorhaben (und ggf. andere Handlungen) beschränkt, sondern der lediglich Anforderungen an bestimmte Teiltätigkeiten solcher Vorhaben statuiert, die im Einzelnen im Rahmen eines Zulassungsverfahrens festgelegt werden müssen. Ziel von Verordnungen über Wasserschutzgebiete und Bodenschutz-/Bodenplanungsgebiete ist es jeweils maßgeblich auch, die Zulässigkeit von Projekten i.S. der UVP-Richtlinie zu beschränken, sofern Projekte dieser Art im räumlichen Geltungsbereich der Regelung faktisch möglich sind.

Allerdings folgt daraus nicht ohne weiteres, dass für solche Rechtsakte auch stets eine SUP-Pflicht besteht. Denn diese Pflicht setzt – wie in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** näher behandelt – immer voraus, dass der Rechtsakt für die Zulassung von Projekten, die in seinen Anwendungsbereich fallen, einen Rahmen setzt. Dies ist jedoch umso unwahrscheinlicher, je enger der Themenbereich des Plans oder des Programms gefasst ist. Verbietet oder beschränkt ein Schutzgebietsrechtsakt z.B. lediglich die Nutzung von belastetem Bodenmaterial, gilt das zwar auch für die Zulassung von Projekten i.S. der UVP-Richtlinie. Jedoch legt das Verbot in einem solchen Fall in aller Regel wohl keine „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ für die Zulassung fest, sondern lediglich einzelne zusätzliche Anforderungen, die zum Schutz vor den Schadwirkungen des Materials eingehalten werden müssen. Ein derartiger Rechtsakt regelt mithin nur einen inhaltlich begrenzten Ausschnitt der Voraussetzungen für die Zulassung von Projekten; zugleich gilt er aber für alle Handlungen, bei denen Bodenmaterial verwendet wird, d.h. vom Umgraben des Bodens im privaten Hausgarten bis hin zum Bau UVP-pflichtiger Anlagen. Die jeweils maßgeblichen Vorgaben richten sich primär nach dem Grad der Schadstoffbelastung der betroffenen Grundflächen, nicht aber nach der Art der jeweiligen Aktivität. Deshalb sind etwa bei einem Projekt in einem Gebiet, in dem der Verdacht von schädlichen Bodenveränderungen abschließend bestätigt ist, andere Vorgaben zu beachten als in einem anderen, in dem dieser Verdacht nur nicht vollständig ausgeräumt ist. Es liegt deshalb nahe, die Vorschriften eines solchen Rechtsakts allein als thematisch begrenzte Bestimmungen zu sehen, die Gefahren für Menschen aufgrund der Bodenveränderungen vermeiden oder abwehren sollen, aber nicht als eher umfassend angelegte Regelungen, wie sie der Begriff „signifikante Gesamtheit“ voraussetzt. Vergleichbare Umstände dürften es in den meisten Fällen ausschließen, in derartigen Regelungen zugleich einen „Rahmen“ i.S. der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu sehen.

Umfasst der Anwendungsbereich der betrachteten Schutzgebietsausweisung keine in der UVP-Richtlinie aufgeführten Vorhaben, bleibt zu prüfen, ob sich eine SUP-Pflicht aus Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie ergibt. Daneben kann eine solche Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie bestehen.

2.3.2.3 Rahmensetzung für die künftige Genehmigung derartiger Vorhaben

2.3.2.3.1 Voraussetzung: Planerischer Gestaltungsspielraum

Im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Rahmensetzung für die künftige Genehmigung von Vorhaben spielt zunächst die Frage eine Rolle, ob die jeweils zuständige Stelle über einen planerischen Gestaltungsspielraum verfügt, um solche rahmenartigen Regelungen zu treffen. Ein solcher Spielraum über das Ob und Wie der Realisierung ist Charakteristikum jeder räumlichen Planung, die noch keine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit von Projekten trifft. weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre.[109] Die Begriffe „Pläne“ und „Programme“ machen deutlich, dass es um Festlegungen geht, die der endgültigen Genehmigung von Projekten vorgelagert sind; aus der Formulierung „den Rahmen für die künftige Genehmigung von Vorhaben setzen“ folgt, dass die planende Behörde befugt sein muss, aus mehreren in Betracht kommenden Regelungsoptionen die aus ihrer Sicht jeweils günstigste auszuwählen.

Soweit es um die Ausweisung von Wasserschutzgebieten geht, sieht das OVG Koblenz im Urteil vom 2.8.2018[110] keinen solchen Spielraum. Wie sich aus einem der Interviews im Rahmen des Forschungsvorhabens ergibt, schließt sich auch der LAWA-Rechtsausschuss dieser Ansicht an. Allerdings überzeugt das Urteil nicht: Das OVG Koblenz führt aus, die Entscheidung über die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes sei nicht durch eine gestaltende Abwägung im Sinne des Fachplanungsrechts gekennzeichnet. Sie sei mithin keine spezifisch fachplanerische Entscheidung, sondern vielmehr das Ergebnis eines differenzierten Bewertungs- und Gestaltungsprozesses. Denn bei der Festsetzung eines Wasserschutzgebietes gehe es nicht um die planende, potentiell eine Vielzahl von Lösungen zulassende Einordnung eines Vorhabens in die Umwelt, sondern um die Sicherung der an einem bestimmten Ort vorhandenen natürlichen Gewässerressourcen zum Wohl der Allgemeinheit. Das Wohl der Allgemeinheit bestimme sowohl das Ziel als auch die Grenze der ein Wasserschutzgebiet betreffenden Festsetzungen. Die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets könne deswegen nicht mit einer echten planerischen Entscheidung gleichgesetzt werden, bei der eine SUP sinnvoll sei und ihren Zweck erfülle.[111]

Diese Argumentation erinnert zwar im Ansatz an die des Inntal-Süd-Urteils, das zum Ergebnis kommt, die Inntal-Süd-Verordnung enthalte keine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Maßnahmen für die Genehmigung von Projekten. Näher betrachtet entspricht die Sichtweise des OVG Koblenz jedoch nicht der des Europäischen Gerichtshofs. Denn für das OVG Koblenz ist der Gesichtspunkt ausschlaggebend, dass die zuständige Behörde bei der Festsetzung eines Wasserschutzgebiets keine „spezifisch fachplanerische Entscheidung“ treffe. Vielmehr liege einer Wasserschutzgebietsverordnung ein differenzierter Bewertungs- und Gestaltungsprozess zugrunde, dessen Ziel es sei, die am jeweiligen Ort vorhandenen natürlichen Gewässerressourcen zum Wohl der Allgemeinheit zu sichern. Diese Abgrenzung ist allerdings erstens unklar, weil auch eine fachplanerische Entscheidung auf einem differenzierten Bewertungs- und Gestaltungsprozess beruht. Zweitens spricht der Umstand, dass eine Wasserschutzgebietsverordnung der Sicherung von natürlichen Gewässerressourcen dient, aber nicht den Zweck hat, ein Vorhaben in die Umwelt einzuordnen, aus Sicht des Europäischen Gerichtshofs nicht entscheidend gegen ihre Einstufung als SUP-pflichtiger Plan. Vielmehr weist das Inntal-Süd-Urteil darauf hin, dass auch ein Plan, dessen Hauptziel der Umweltschutz

[109] BVerwG, st. Rspr., z.B. Urteil vom 07.07.1978 – IV C 79.76, BVerwGE 56, 110 (116); Urteil vom 29.1.1991 – 4 C 51.89, BVerwGE 87, 332 (3419. In der Regel existiert dieser Spielraum auch bei Planfeststellungen, die abschließend über die Zulässigkeit von Vorhaben entscheiden; vgl. Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 72 Rn. 10 f., § 74 Rn. 26a.

[110] Az. 1 C 11685/16, UPR 2019, 158, https://www.landesrecht.rlp.de/bsrp/document/NJRE001360495 (aufgerufen am 20.8.2024).

[111] Urteil OVG Koblenz, 1 C 11685/16, Rn. 56.

einschließlich des Landschaftsschutzes ist, zugleich einen der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie aufgeführten Sektoren betreffen kann.[112] Das stimmt auch mit dem Urteil CFE (C-43/18) überein, nachdem auch die Ausweisung eines FFH-Gebiets grundsätzlich SUP-pflichtig sein kann.[113] Das Ziel einer Wasserschutzgebietsverordnung schließt es deshalb nicht von vornherein aus, dass sie zugleich rahmensetzende Vorgaben für die Genehmigung von Projekten trifft. Der Europäische Gerichtshof interpretiert den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie mithin weiter, als er bis dahin von einigen Mitgliedstaaten verstanden wurde. Das korrespondiert mit der von ihm formulierten Auslegungsregel:

> „[…] in Anbetracht des Ziels der SUP-Richtlinie, das darin besteht, solch ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, [sind] die Bestimmungen, die ihren Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit auszulegen".[114]

Dieser weiten Sichtweise entspricht das Urteil des OVG Koblenz nicht, sodass es auch deshalb nicht für die Interpretation des Anwendungsbereichs der SUP-Richtlinie herangezogen werden kann.

Bei der Festlegung eines Wasserschutzgebiets muss die Behörde zwar eine Reihe zwingender Vorgaben beachten. Dennoch besteht im Rahmen dieser Anforderungen ein Abwägungsspielraum, wenn auch in engeren Grenzen als etwa bei der Raumordnungs- und der Bauleitplanung oder auch bei Fachplanungen wie z.B. Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG.[115] So liegt die Ausweisung eines solchen Schutzgebiets im Ermessen der zuständigen Behörde, ebenso die in der Verordnung festzulegenden besonderen Anforderungen i.S. des § 52 WHG. Auch die Lage der Schutzzonen ist nicht insgesamt zwingend durch die örtlichen Gegebenheiten vorgegeben, sondern lässt sich teilweise nur aufgrund einer Abwägung festlegen. Dem entspricht es, dass das OVG Koblenz einen „differenzierten Bewertungs- und Gestaltungsprozess" für erforderlich hält; dabei handelt es sich aber gerade um die planerische Komponente der Ausweisung von Wasserschutzgebieten.

Anders ist es möglicherweise bei der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten. Die Frage wurde bei der Einführung der SUP in Deutschland kontrovers diskutiert: Der Entwurf des Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der EG-Richtlinie 2001/42/EG vom 29.6.2004 schlug vor, auch solche Gebietsausweisungen für SUP-pflichtig zu erklären.[116] Der Bundesrat lehnte dies allerdings mit der Begründung ab, der Rechtsakt zur Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets vollziehe lediglich die zuvor fachlich naturwissenschaftlichen Fakten nach und knüpfe daran die gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolgen. Bei der Auswahl dieser Folgen bestehe nur ein minimaler Spielraum. Auch sonst fehle es an allen Wesensmerkmalen eines Plans oder Programms. Zu einem Überschwemmungsgebiet gebe es z. B. keine Alternative, auch keine Null-Variante. Ebenso wenig finde eine Bewertung der Planrechtfertigung oder eine Bedarfsprüfung statt.[117] Der

[112] Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20), Rn. 51; ähnlich bereits das Urteil vom 17.6.2010 – C-105/09 und C-110/09 (Terre wallonne und Inter-Environnement Wallonie), ECLI:EU:C:2010:355, Slg. 2010, S. I-5611, Rn. 46 ff., in dem es um Nitratprogramme i.S. der Nitratrichtlinie 91/676/EWG geht.

[113] EuGH, Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), Rn. 56 – 71; wie der Gerichtshof in Rn. 72 ausführt, entfiel die SUP-Pflicht im zugrundeliegenden Fall jedoch deswegen, weil es sich bei dieser SUP um eine unnötige Doppelprüfung gehandelt hätte.

[114] EuGH, st. Rspr., etwa im Urteil vom 12.6.2019 – C-43/18 (CFE), Rn. 36 m.w.N.

[115] Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp/Gößl, Wasserhaushaltsgesetz/Abwasserabgabengesetz, Kommentar, 58. EL August 2023, WHG § 51 Rn. 19-22.

[116] Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 15/3441, S. 42, Nr. 1.4.

[117] Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 15/4119, S. 13, Nr. 30.

Vermittlungsausschuss schloss sich in dieser Frage der Position des Bundesrats an,[118] sodass die endgültige Fassung der damaligen Anlage 3 zum UVPG (heute Anlage 5) die Ausweisung von solchen Flächen nicht mehr enthielt.

Der Entscheidungsspielraum bei der Festlegung eines Wasserschutzgebiets ist jedoch deutlich größer als bei der Ausweisung eines Überschwemmungsgebiets. Im Hinblick auf die SUP-Pflicht lassen sich die Vorschriften für die beiden Gebietstypen nicht gleichstellen.

2.3.2.3.2 Inhaltliche Anforderungen an rahmensetzende Regelungen

Das Inntal-Süd-Urteil und die anderen oben erwähnten Entscheidungen des Gerichtshofs machen deutlich, dass allein eine „negative" Vorgabe, also etwa ein Verbot von Vorhaben, die in Anhang I oder II der UVP-Richtlinie aufgeführt sind, nicht genügt, damit ein Rechtsakt einen Rahmen für die Genehmigung derartiger Projekte setzt. Vor allem die vom Gerichtshof entwickelte Definition des Begriffs „den Rahmen setzen" zeigt, dass hierfür auch „positive" Regelungen erforderlich sind, also Vorgaben, die die jeweiligen Projekte zwar zulassen, aber doch näher umschriebene Anforderungen an sie stellen. Beispiele bilden etwa Festsetzungen im Hinblick auf die Art, Größe und/oder Lage der Vorhaben, Bestimmungen über Mindestabstände von Vorhaben zu sensiblen Landnutzungen oder Auflagen wie etwa die Begrünung von Umgebungsflächen oder den Einbau entsprechender Schutzvorrichtungen.

Damit sich diese Vorgaben als „signifikante Gesamtheit von Regelungen" ansehen lassen, darf es sich zudem nicht nur um einzelne normative Festlegungen handeln. Vielmehr müssen sie insgesamt ein gewisses Gewicht haben und zumindest bestimmte Teilaspekte der jeweiligen Vorhaben tendenziell umfassend regeln. Hiervon lässt sich beispielsweise ausgehen, wenn eine Verordnung zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets bestimmte Projekte zwar zulässt, aber deren Modalitäten in einer Weise vorgibt, dass sie das Gebiet nicht oder möglichst wenig beeinträchtigen. In allen Fällen erfordert es die Subsumtion unter die Formel „eine signifikante Gesamtheit …", die einschlägigen Vorschriften einer Schutzgebietsausweisung insgesamt zu betrachten und wertend im Hinblick auf ihr Gewicht für die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Vorhaben zu beurteilen. Das wird dadurch bestätigt, dass es dem Gerichtshof zufolge für die Signifikanz der Kriterien und Modalitäten nicht auf die Zahl dieser Vorgaben, sondern auf deren Qualität ankommt.

Die Definition des Begriffs „Rahmensetzung" durch den Gerichtshof legt es des Weiteren nahe, dass die Festlegung solcher Regelungen allein nicht genügt, sondern der jeweilige Plan auch „Verfahren zur Kontrolle" vorschreiben muss. Auf diesen Punkt geht der Gerichtshof allerdings in seiner Rechtsprechung zur SUP-Richtlinie bisher nicht näher ein. Ob er im Zusammenhang mit der hier interessierenden Ausweisung von Schutzgebieten eine selbständige Rolle spielt, ist unklar, weil es das deutsche Verwaltungsrecht wohl ausnahmslos ermöglicht, die Einhaltung aller normativen Regelungen der hier interessierenden Art in gewissen Maß zu kontrollieren. Damit existieren durchweg „Verfahren zur Kontrolle" der Festlegungen auch dann, wenn die einzelne Schutzgebietsausweisung hierzu nichts aussagt.

Mehrere oben erwähnte Urteile des Gerichtshofs betreffen Fälle, in denen der in Rede stehende Plan oder das Programm die zunächst bestehende Rechtslage modifiziert, aus der sich ein Rahmen für die Genehmigung von Projekten i.S. des Anhangs I oder II der UVP-Richtlinie ergibt.[119] Sofern diese Rechtslage in anderen Plänen oder Programmen festgelegt ist, folgert der Gerichtshof, dass der jeweils betrachtete Plan diesen Rahmen ändert, dementsprechend

[118] BT-Drs. 15/5479, S. 2 (Zu Art. 1 Nr. 21).

[119] Z. B. die Urteile vom 7.6.2018 in den Rs. C-160/17 (Thybaut u. a.), ECLI:EU:C:2018:401 (s. dort Rn. 37 und 56) und C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2018:403 (s. dort Rn. 27 und 56).

ebenfalls rahmensetzenden Charakter hat und schon aus diesem Grund einer SUP zu unterziehen ist. Eine solche Situation ließe sich aufgrund des deutschen Rechts etwa denken, wenn eine Schutzgebietsausweisung aufgrund des Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrechts die bisherige in Raumordnungs- und/oder Bauleitplänen oder auch in Gesetzen oder Rechtsverordnungen bestimmte Nutzung von Flächen einschränkt oder ausschließt. Freilich ist unklar, ob es praktische Beispiele für eine solche Ausweisung gibt.[120] In einem derartigen Fall müsste geprüft werden, ob die Schutzgebietsausweisung „positive" Regelungen über die Genehmigung der betreffenden Vorhaben (also nicht allein über deren Verbot) trifft.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Frage, ob die jeweilige Schutzgebietsausweisung einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Vorhaben i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie setzt, nur beantworten lässt, indem man jeden Rechtsakt individuell und genau auswertet. Dabei kommt es auf folgende Einzelheiten an:

- Statuiert der Rechtsakt allein Verbote bestimmter Projekte i.S. der Anhänge I und/oder II der UVP-Richtlinie?
- Wenn ja: Handelt es sich dabei um eigenständige und deswegen eher detaillierte Regelungen oder lediglich um Verbote aufgrund einer allgemeinen Vorgabe wie z.B. § 4 der Inntal-Süd-Verordnung? Wenn sie eigenständigen Charakter haben: Lassen sie sich trotz ihres Ziels, ausschließlich bestimmte Projekte in dem betroffenen Gebiet zu untersagen, als planerische Anforderungen einstufen (dies ließe sich etwa bei einem Rechtsakt denken, der einen bereits existierenden Plan ändert)?
- Wenn nein (d.h., wenn der Rechtsakt auch Regeln und Verfahren für die Genehmigung statuiert): wie viele und welche solcher Vorgaben enthält er? Handelt es sich nur um einzelne unzusammenhängende Vorgaben oder bilden sie eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Projekte, sodass sich von einer „planerischen Komponente" sprechen lässt? Für die SUP-Pflicht kommt es dabei allerdings, wie oben erwähnt, nicht ausschlaggebend auf die Zahl der Regelungen an, sondern auf deren Qualität und damit ihren Inhalt.

Erst in einer Gesamtschau der vorgenannten Aspekte lässt sich im konkreten Fall entscheiden, ob eine Rahmensetzung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung vorliegt.

2.3.3 Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie: voraussichtliche Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete

Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie verlangt eine SUP für Pläne und Programme, „bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird". Schutzgebietsausweisungen der hier interessierenden Art dürften eher selten unter diese Regelung der SUP-Richtlinie fallen, weil sie zumeist in erster Linie Ziele des Natur-, Gewässer-, oder Bodenschutzes verfolgen und schon deswegen in der Regel keine Natura 2000-Gebiete erheblich beeinträchtigen, was gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich machen würde.[121] Als Gegenbeispiele lassen sich nur wenige Regelungen denken. So kann etwa eine Verordnung über ein Bodenplanungsgebiet Maßnahmen zur Sanierung einer kontaminierten Fläche festlegen, die möglicherweise mit erheblichen Beeinträchtigungen eines solchen Gebiets verbunden sind. Die

[120] Im Bauleitplanungsrecht findet sich ein Beispiel in § 9 Abs. 1 Nr. 2a BauGB, nach dem ein Bebauungsplan „vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen" festsetzen kann.

[121] Correll, UWP 2023, 26 (28).

Erforderlichkeit einer Strategischen Umweltprüfung kann sich ebenfalls daraus ergeben, dass der Rechtsakt zwar generell dem Natur-, Gewässer- oder Bodenschutz dient, aber bestimmte eventuell gebietsbeeinträchtigende Nutzungsweisen wie Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei ausdrücklich ausnimmt.[122] Rechtsprechung dazu konnte nicht gefunden werden.

Ob im Einzelfall eine solche Prüfung durchzuführen ist, lässt sich häufig nur in einer vorherigen FFH-Erheblichkeitsprüfung klären. Was die Anforderungen an diese Erheblichkeits- und eine ggf. anschließende FFH-Verträglichkeitsprüfung betrifft, existiert inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie. Deswegen ginge die Untersuchung der Fälle des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie jedoch weit über den Rahmen der Thematik des vorliegenden Berichts hinaus. Sie sollten deshalb im Rahmen der empirischen Untersuchung nicht behandelt werden.

2.3.3.1 Regelungen über notwendige Gebietserhaltungsmaßnahmen: keine SUP-Pflicht

Wie oben (Abschnitt 2.2.2.2) erwähnt, hat sich der Europäische Gerichtshof im Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land – Bäche im Artland) genauer mit dem Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie befasst. Ihm zufolge schreibt diese Norm keine SUP-Pflicht für einen innerstaatlichen Rechtsakt zur Ausweisung eines Gebiets von besonderer Bedeutung vor, der Regelungen enthält, die bestimmte Aktivitäten erlauben und andere verbieten, sofern es sich bei ihnen insgesamt um einen rechtlichen Rahmen für Maßnahmen handelt, die aus Sicht des Mitgliedstaats zur Erhaltung des Gebiets notwendig sind.[123] Denn dann besteht gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie auch keine Pflicht, den Rechtsakt einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

Zu einem derartigen innerstaatlichen Rechtsrahmen für erforderliche Maßnahmen zur Erhaltung des Gebiets dürften neben Vorschriften über unzulässige und zulässige Aktivitäten auch Regelungen gehören, die bestimmte Handlungen zwar grundsätzlich untersagen, im Einzelfall jedoch der zuständigen Behörde ermöglichen, unter besonderen Voraussetzungen Ausnahmen von dem Verbot zuzulassen. Deswegen wirkt sich das Urteil C-461/23 ebenfalls auf den Anwendungsbereich des *Art. 3 Abs. 2 Buchst a* und des *Art. 3 Abs. 4* der SUP-Richtlinie aus: Handelt es sich bei einer derartigen Aktivität, die allein aufgrund einer Ausnahmeentscheidung der Behörde durchgeführt werden darf, zugleich um ein Projekt i.S. der SUP- (und der UVP-)Richtlinie,[124] liegt es nahe, dass der betrachtete Schutzgebietsrechtsakt dennoch keiner SUP unterzogen werden muss, weil er den Rahmen für notwendige Gebietserhaltungsmaßnahmen bestimmt.

Daraus dürfte sich die Konsequenz ableiten lassen, dass die Regelung des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie Vorrang vor Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 4 der SUP-Richtlinie besitzt. Mit anderen Worten spricht viel dafür, dass der rechtliche Rahmen für notwendige Gebietserhaltungsmaßnahmen auch Vorschriften über Projekte enthalten kann, die in anderen Schutzgebietsrechtsakten eine SUP-Pflicht des Rechtsakts begründen würden. Denn die Ausnahmeklausel in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie betrifft allein die speziellen Fälle, in denen es um Regelungen für Natura 2000-Gebiete geht, die den *Zweck der Erhaltung dieser Gebiete* verfolgen. Der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL ist deshalb erheblich enger als der des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL. Infolgedessen wird man davon ausgehen müssen, dass es sich bei Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der

[122] Näher zur SUP-Pflicht in solchen Fällen Correll, UWP 2023, 26 (28 ff.).

[123] Ob solche Erhaltungsmaßnahmen notwendig sind, richtet sich nach Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie.

[124] Der Begriff „Projekt" i.S. des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie ist wirkungsbezogen schließt deswegen auch Projekte i.S. der SUP- und der UVP-Richtlinie ein. Das Urteil C-461/23 differenziert dementsprechend bei den notwendigen Erhaltungsmaßnahmen nicht zwischen Projekten und sonstigen Aktivitäten.

SUP-RL um eine Lex specialis gegenüber den allgemeineren Vorschriften des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL handelt. Denn wenn eine innerstaatliche Vorschrift, die unter die Ausnahmeklausel des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL fällt, dennoch aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder des Art. § Abs. 4 der SUP-RL einer SUP unterzögen werden müsste, liefe diese Ausnahmeklausel leer.

Praktisch ergeben sich daraus allerdings nur wenige Konsequenzen, weil der Vorrang lediglich den rechtlichen Rahmen für Projekte betrifft, die nach Einschätzung des Mitgliedstaats zur Erhaltung des jeweiligen Natura 2000-Gebiets erforderlich sind. Dabei wird es sich in aller Regel nur um kleinere Vorhaben handeln, die nicht unter die UVP-Richtlinie fallen, also z.B. um Schutzhütten oder -zäune, Geländer an einzelnen Wegen zum Schutz von Besuchern, befestigte Fußwege oder Ähnliches. In der Praxis haben

- die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie genannte Ausnahme von der Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und
- die deswegen zugleich bestehende Ausnahme von der SUP-Pflicht gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie

mithin lediglich zur Folge, dass dann auch die SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie entfällt. Es ist jeweils Aufgabe der Behörde, die den Schutzgebietsrechtsakt erlässt oder (bei einem Gesetz) vorbereitet, schon bei der Frage, ob solche kleineren Projekte für die Erhaltung des Gebiets notwendig sind, auch deren Umweltauswirkungen mitzuberücksichtigen.

2.3.3.2 Regelungen über sonstige Projekte i.S. der SUP-Richtlinie und weitere Handlungen

Die eben behandelte Ausnahme betrifft lediglich Projekte i.S. der SUP-Richtlinie, die – nach Beurteilung der zuständigen Behörde – unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind. Statuiert ein Rechtsakt zur innerstaatlichen Ausweisung eines solchen Gebiets dagegen zugleich Regelungen über die Zulassung von Projekten, die *nicht* zu dieser besonderen Kategorie gehören, die also etwa nicht zur Erhaltung des Gebiets erforderlich sind, kann sich eine Pflicht zur SUP wie sonst aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-RL ergeben.

Bei Vorschriften über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Handlungen, die nicht unter den Projektbegriff der SUP-Richtlinie fallen (wie z.B. land- oder forstwirtschaftliche Tätigkeiten), besteht kein Konkurrenzverhältnis zwischen der SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b einerseits und aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL andererseits. Denn in solchen Fällen kann sich eine SUP-Pflicht allein aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie ergeben. Dies lässt sich denken, sofern derartige Normen weder unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets in Verbindung stehen noch hierfür notwendig sind.

2.3.3.3 Konsequenzen für die empirische Untersuchung

Sofern Rechtsakte zum innerstaatlichen Schutz eines Natura 2000-Gebiets dienen, stellt sich mithin wegen des Urteils C-461/23 bei der empirischen Untersuchung die Frage, ob eine Vorschrift über die behördliche Zulassung von Aktivitäten[125] zum Rechtsrahmen für notwendige Erhaltungsmaßnahmen gehört (dann keine SUP-Pflicht) oder nicht (dann weitere Klärung der SUP-Pflicht erforderlich). Dies dürfte sich häufig nur mit Hilfe der Begründung des betreffenden Rechtsakts feststellen lassen. Es kommt nicht entscheidend darauf an, ob es um Aktivitäten innerhalb des jeweiligen Natura 2000-Gebiets oder in Randflächen außerhalb dieses Gebiets geht, weil Erhaltungsmaßnahmen auch in solchen Umgebungsflächen erforderlich sein können.

[125] Gemeint sind Handlungen, die unter den weiten Begriff „Projekt“ i.S. des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie fallen.

„Notwendig“ sind derartige Maßnahmen, wenn sie für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands des jeweiligen natürlichen Lebensraumtyps oder einer Art und für die Kohärenz des Netzes „Natura 2000“ ergriffen werden müssen (vgl. Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie). Im Allgemeinen lässt sich davon ausgehen, dass die Behörde, die den Rechtsakt erlässt oder (im Fall eines Gesetzes) vorbereitet, den darin festzulegenden rechtlichen Rahmen für die Erhaltungsmaßnahmen auch als erforderlich einschätzt, weil sie bei jeder Schutzgebietsausweisung den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muss. Die Formel des Gerichtshofs „rechtlicher Rahmen für Erhaltungsmaßnahmen“ ist zudem weit gefasst. Es liegt deshalb nahe, dass die einschlägigen Vorschriften in einem Rechtsakt zum Schutz eines Natura 2000-Gebiets durchweg zu diesem rechtlichen Rahmen gehören sollen. Von diesem Ausgangspunkt aus schreibt die SUP-Richtlinie für einen solchen Rechtsakt keine SUP-Pflicht vor. Anders ist es allerdings, wenn die Schutzgebietsausweisung Nutzungen zulässt, die nicht den Zweck des Gebietsschutzes verfolgen, beispielsweise die Errichtung von Windenergieanlagen.

Eine SUP ist möglicherweise auch erforderlich, wenn sich eine innerstaatliche Schutzgebietsausweisung nicht auf den Schutz von Natura 2000-Gebieten (einschließlich von Pufferflächen o.ä.) beschränkt, sondern auch weitere Areale mit einbezieht, sodass der Rechtsakt insoweit *nicht* unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets in Verbindung und hierfür auch nicht notwendig ist. In einem solchen Fall lässt sich die Ausnahmeregelung in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie nicht anwenden; vielmehr kann dann eventuell eine Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und deswegen auch eine SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder b oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie bestehen. Geht es also etwa um die Ausweisung eines größeren Landschaftsschutzgebiets, in dem ein kleines Natura 2000-Gebiet liegt, hängt die SUP-Pflicht zunächst von der Beurteilung ab, ob die innerstaatlichen Schutzvorschriften für das gesamte Landschaftsschutzgebiet zugleich für die Verwaltung/Erhaltung des Natura 2000-Gebiets notwendig sind. Anschließend ist zu klären, ob (1) Art. 3 Abs. 2 Buchst. a, (2) Art. 3 Abs. 4 oder (3) Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie eine SUP verlangt.

2.3.3.4 Verkleinerung einer geschützten Fläche außerhalb eines Natura 2000-Gebiets, die bisher zu dessen Erhaltung diente

Praktische Relevanz hat schließlich auch der spezielle Fall, dass ein Natura 2000-Gebiet auch durch Puffer- oder ähnliche Flächen geschützt wird, die allein nach innerstaatlichem Recht unter Schutz stehen. Beispielsweise kann es dabei um ein Landschaftsschutzgebiet gehen, bei dem es sich zum größten Teil zugleich um ein FFH-Gebiet handelt, das aber im Randbereich hinaus auch Flächen enthält, die allein gemäß § 26 BNatSchG geschützt sind. Soll ein solches Landschaftsschutzgebiet verkleinert werden, stellt sich die Frage nach der SUP-Pflicht des Änderungsrechtsakts.

Aus unionsrechtlichen Gründen ist die Verkleinerung lediglich in diesem Randbereich zulässig, weil der größte Teil, das FFH-Gebiet, zugleich unter Art. 4 Abs. 2 und 4 der FFH-Richtlinie fällt. Beschränkt sich der Änderungsrechtsakt demgemäß auf die (oder einzelne) Pufferflächen, richtet sich die Erforderlichkeit einer SUP wie sonst nach *Art. 3 Abs. 2 Buchst. a* oder *Art. 3 Abs. 4* der SUP-Richtlinie; bei kleinen Gebieten auf lokaler Ebene oder geringfügigen Änderungen ist zudem Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie zu beachten. Dagegen schließt der Umstand, dass die Pufferflächen bisher zum Schutz des FFH-Gebiets für notwendig gehalten wurden, die SUP-Pflicht nicht von vornherein aus, weil sich die spezielle Ausnahmeregelung des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie („Pläne oder Projekte, die unmittelbar mit der Verwaltung des [Natura 2000-] Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind“) hier nicht anwenden lässt. Denn der jeweilige Mitgliedstaat entscheidet selbst, welche Pläne oder Projekte unmittelbar mit

der Verwaltung des betreffenden Natura 2000-Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind und welche Normen den rechtlichen Rahmen dafür bilden sollen.[126] Bei der hier beschriebenen Gebietsverkleinerung beabsichtigt mithin die zuständige deutsche Behörde, den Schutz der betroffenen Pufferflächen aufgrund des § 26 BNatSchG aufzuheben, weil sie ihn nicht mehr für erforderlich hält, um das FFH-Gebiet gegen störende Einflüsse zu sichern. Folglich kann sie im Verfahren zum Erlass der Änderungsverordnung die Ausnahmevorschrift des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-Richtlinie nicht mehr für sich in Anspruch nehmen.

2.3.4 Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie: kleine Gebiete/geringfügige Änderungen

Bestimmte Kategorien naturschutzrechtlicher Schutzgebiete können unter die Einschränkung des Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie fallen, nach der Regelungen über die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene oder geringfügige Änderungen eines Plans oder Programms einer SUP nur bedürfen, wenn der jeweilige Mitgliedstaat bestimmt, dass sie erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Regelung ist relativ unbestimmt; auch die ansatzweise Konkretisierung des Kriteriums „kleine Gebiete“ in Rn. 72 des oben erwähnten Urteil C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus) ändert daran nichts.

Hier stellt sich die Frage, welche Aussagen sich aufgrund der empirischen Untersuchung überhaupt treffen lassen. Schutzgebiete, die auf örtlicher Ebene ausgewiesen werden, dürften sich häufig nicht zweifelsfrei als „kleine Gebiete“ einstufen lassen; ähnlich ist es in zahlreichen Fällen bei der Frage, ob die Modifikation eines Rechtsakts in die Kategorie „geringfügige Änderung“ fällt. Hinweise zur eindeutigen Konkretisierung dieser Begriffe lassen sich daraus nicht ableiten. Eventuell empfiehlt es sich deshalb, bei den einschlägigen Regelungen lediglich darauf hinzuweisen, dass sie möglicherweise unter Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie fallen.

2.3.5 Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie

Bei Plänen und Programmen, die unter Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie fallen, hängt die SUP-Pflicht von zwei kumulativen Voraussetzungen ab:

- erstens davon, ob sie einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen, die nicht in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie genannt sind; Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie schränkt den Kreis dieser Projekte nicht ein, sodass jede Aktivität, bei der es sich um ein „Projekt“ handelt, unter diese Norm fällt; und
- zweitens davon, dass die Mitgliedstaaten bestimmen, dass die Vorhaben voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Nach § 35 Abs. 2 Satz 1 UVPG ist diese Bestimmung Aufgabe der zuständigen Behörde, die aufgrund einer Vorprüfung im Einzelfall klären muss, ob sich der Plan oder das Programm voraussichtlich erheblich auf die Umwelt auswirkt (dazu im Einzelnen § 35 Abs. 4 UVPG).

Die empirische Untersuchung kann sich darauf beschränken festzustellen, ob die Rechtsakte die erstere Voraussetzung erfüllen, also rahmenartige Vorgaben für die Zulassung von Projekten treffen, die nicht in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie genannt sind.[127]

[126] EuGH, Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land – Bäche im Artland), ECLI:EU:C:2024:902, Rn. 47 ff., 50.

[127] Aus Vereinfachungsgründen ließe sich denken, hier die Vorschrift zur Umsetzung des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie (§ 34 Abs. 2 UVPG) zugrunde zu legen, nach der es darauf ankommt, ob die im jeweils betrachteten Rechtsakt genannten zulassungsbedürftigen Vorhaben in *Anlage 1 zum UVPG* genannt sind oder nicht. Die Frage sollte in einer der laufenden Projektbesprechungen geklärt werden.

Bei jedem Rechtsakt, der bestimmte Aktivitäten nur aufgrund einer behördlichen Zulassung erlaubt, sollte geklärt werden, ob wenigstens eine diese Tätigkeiten unter den Begriff „Projekt" i.S. der UVP-Richtlinie fällt, ob es sich also um „Arbeiten oder Eingriffe [handelt], die den materiellen Zustand eines Platzes verändern".[128] Denn dann gehört der Rechtsakt ohne weiteres zu den in Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie genannten Plänen und Programmen. Verlangt er dagegen eine behördliche Zulassung für *sonstige* Tätigkeiten (z.B. Zelten oder Aufstellen von Wohnwagen), kann es um Projekte i.S. des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie gehen, sodass der betreffende Rechtsakt u.U. einer SUP aufgrund des Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie zu unterziehen ist.[129]

2.3.6 Generelle Einschränkung: keine Mehrfachprüfung

Das oben in Abschnitt 2.2.3 behandelte Urteil C-43/18 (CFE) formuliert eine allgemeine Einschränkung der SUP-Pflicht, die auf den ersten Blick nicht allein die Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets i.S. des Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie, sondern jede in Art. 3 Abs. 1 – 4 der SUP-Richtlinie aufgeführte Kategorie von Plänen oder Programmen betreffen kann. Das Urteil hat deshalb grundsätzliche Bedeutung auch für die Auswahl der rund 500 im Forschungsvorhaben empirisch zu untersuchenden Rechtsakte. Zu klären ist demgemäß die Frage, ob und wieweit sich die Aussagen dieses Urteils auf andere Arten von Gebietsausweisungen aufgrund des Naturschutz-, des Gewässerschutz- und des Bodenschutzrechts übertragen lassen.

Das entscheidende Argument des Gerichtshofs im Urteil CFE ist der oben erwähnte Hinweis, es müsse verhindert werden, dass ein und derselbe Plan mehreren Umweltprüfungen auf sämtliche Anforderungen dieser Richtlinie unterzogen werde. Der Gerichtshof zieht daraus die folgende Konsequenz:

> „Zu diesem Zweck ist vom Begriff „Pläne und Programme", sofern zuvor ihre Auswirkungen geprüft wurden, ein Rechtsakt ausgeschlossen, der sich in eine Hierarchie von Rechtsakten einfügt, die selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung waren und von denen davon ausgegangen werden darf, dass die Interessen, die die SUP-Richtlinie schützen soll, hinreichend berücksichtigt worden sind".

Diese Einschränkung der SUP-Pflicht gilt wegen ihrer allgemein (themenunabhängig) gefassten Formulierung für alle Pläne und Programme, die in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallen. Auf sie lässt sich ein Verzicht auf eine an sich vorgeschriebene SUP im Einzelfall jedoch nur unter den vom Gerichtshof genannten Voraussetzungen stützen: Bei anderen Kategorien von Schutzgebietsausweisungen kann die SUP-Pflicht deshalb nur entfallen, wenn

- es sich gleichfalls um Regelungen innerhalb einer Hierarchie von Rechtsakten handelt und
- die Umweltauswirkungen dieser Rechtsakte bereits zuvor in einer Umweltprüfung untersucht wurden, die Ähnlichkeit mit einer SUP aufweist und allen Anforderungen der SUP-Richtlinie genügt.

Dies erfordert es, das Verfahren zur Unterschutzstellung nach Art. 4 der FFH-Richtlinie genauer zu betrachten. Danach werden die dort genannten Gebiete in einem mehrstufigen Prozess ausgewiesen: Zunächst erstellt jeder Mitgliedstaat anhand bestimmter Kriterien und wissenschaftlicher Informationen eine Liste von potenziell auszuweisenden Gebieten und übermittelt sie der Europäischen Kommission (Abs. 1). Aus diesen Listen entwickelt die

[128] Dazu oben Abschnitt 2.2.2.1.1.1 und Fn. 31.

[129] Vgl. oben Abschnitt 2.2.2.4.

Kommission jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Abs. 2 Unterabs. 1). Dieser Entwurf bildet die Grundlage für die endgültige Liste dieser Gebiete, die die Kommission anschließend im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten – und nach den Vorgaben eines Beschlusses des Rates[130] – erarbeitet (Abs. 2 Unterabs. 2). Schließlich muss jeder Mitgliedstaat die in der endgültigen Liste genannten Gebiete, die in seinem Hoheitsbereich liegen, nach nationalem Recht als besondere Schutzgebiete ausweisen (Abs. 4).

Geht man trotz der oben (Abschnitt 0) angeführten Einwände davon aus, dass die Schritte zur Erstellung der Kommissionsliste insgesamt einer SUP gleichwertig sind, ist die Folgerung des Gerichtshofs im Prinzip plausibel. Das Urteil C-43/18 (CFE) spricht allerdings die Möglichkeit nicht an, dass zwischen dem Abschluss der Kommissionsliste und der innerstaatlichen Ausweisung der besonderen Schutzgebiete ein größerer Zeitraum liegen kann,[131] sodass die Prüfung im Rahmen der Ausweisung gemäß Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie möglicherweise nicht mehr aktuell genug ist. Unabhängig von dieser Überlegung ergibt sich aus dem Urteil nicht „automatisch", dass sämtliche Regelungen der Mitgliedstaaten zum innerstaatlichen Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie) ohne SUP erstellt werden dürften. Denn ein solcher innerstaatlicher Rechtsakt kann Vorschriften enthalten, die über die „Eins-zu-Eins"-Umsetzung der Kommissionsliste hinausgehen, also zugleich eigenständige Regelungen treffen, bei denen die SUP keine Doppelprüfung wäre.

Das Ergebnis des Urteils C-43/18 CFE lässt sich außerdem nicht ohne weiteres auf Rechtsakte übertragen, mit denen andere als die in Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie genannten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung innerstaatlich unter Schutz gestellt werden. Denn eine solche Schutzgebietsausweisung fügt sich, wie sich aus den folgenden Abschnitten ergibt, allenfalls teilweise in eine Hierarchie von Rechtsakten ein, die (aus Sicht des Gerichtshofs) selbst einer der SUP gleichwertigen Umweltprüfung unterzogen wurden. Zudem besteht bei der Ausweisung von Natura 2000-Gebieten eine Besonderheit, die bei der innerstaatlichen Festlegung der hier relevanten geschützten Gebiete keine Entsprechung hat: Die Listen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 1, die Gesamtliste der Kommission nach Art. 4 Abs. 2 und die Ausweisung der Areale als besondere Schutzgebiete nach Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie betreffen jeweils dieselben Gebiete und beschränken sich auch auf diese Areale. In der endgültigen Fassung der Gesamtliste kommen allenfalls einzelne Flächen zu denen des Entwurfs hinzu oder werden gestrichen; eventuell ändert sich auch der Flächenzuschnitt. Jedoch dienen alle Schritte des Art. 4 Abs. 1, 2 und 4 der Richtlinie allein der Erstellung der Gesamtliste der Kommission und deren anschließender Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Eine solche Konstellation gibt es im deutschen Umweltrecht nicht, wie die folgenden Abschnitte deutlich machen.

2.3.6.1 Innerstaatliche Ausweisung von europäischen Vogelschutzgebieten

Die innerstaatliche Ausweisung von europäischen Vogelschutzgebieten schließt sich nicht an Verfahrensschritte an, die den in Art. 4 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie genannten Arbeiten entsprächen. Vielmehr verpflichtet Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 3 der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG) die Mitgliedstaaten, die für die Erhaltung der in Anhang I genannten Vogelarten „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete" zu Schutzgebieten zu erklären. Dabei handelt es sich allein um eine Aufgabe jedes dieser Staaten, ohne dass die Kommission mitwirkt. Jeder Staat hat der Kommission zwar in diesem Kontext „alle sachdienlichen Informationen" zu

[130] Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23).

[131] Ein Beispiel bildet der Sachverhalt im Urteil des EuGH vom 21.9.2023 – C-116/22 (Kommission/Deutschland), in dem es um die Pflicht zur Ausweisung von 88 Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung und zur Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen in 737 weiteren derartigen Gebieten geht.

übermitteln, sodass die Kommission in der Lage ist, „geeignete Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung“ zu ergreifen, damit die geschützten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen, das dem Erfordernis des Schutzes der Arten Rechnung trägt. Die Übermittlung solcher Informationen und die Koordinationstätigkeit der Kommission sind jedoch keine Voraussetzung für die innerstaatliche Ausweisung eines Vogelschutzgebiets. Demgemäß fehlt es hier schon an einer „Hierarchie von Rechtsakten“ i.S. des Urteils C-43/18.

Auch aufgrund des deutschen Naturschutzrechts kann ein solches Gebiet rechtsverbindlich festgelegt werden, ohne dass zuvor ein vorgelagertes Planungsverfahren stattfindet. Zwar besteht die Möglichkeit, ein in Aussicht genommenes Areal dieser Art vorab in einem anderen Plan (z.B. einem Landschaftsplan) auszuweisen. Die Erforderlichkeit einer SUP richtet sich in einem solchen Fall nach dem jeweiligen Landesrecht (§ 52 UVPG). Allerdings ist eine derartige Umweltprüfung auf der jeweiligen vorgelagerten Planungsstufe nicht so weit identisch mit einer Umweltprüfung im Rahmen der rechtsverbindlichen Schutzgebietsausweisung, dass sich von einer Doppelprüfung sprechen ließe. Vielmehr gibt es erhebliche Unterschiede in den Gegenständen des jeweiligen Verfahrens, im Maßstab und in den zu untersuchenden Details. So befasst sich etwa ein Landschaftsplan im Grundsatz mit allen oder den meisten der in § 9 Abs. 3 BNatSchG genannten Gegenstände, während ein europäisches Vogelschutzgebiet spezifisch den inhaltlichen Vorgaben des Art. 4 (i.V.m. Art. 2 und 3) der Vogelschutzrichtlinie genügen muss. Daraus ergeben sich auch Unterschiede im jeweiligen Detaillierungsgrad und in den zu untersuchenden Einzelheiten. Die rechtsverbindliche Ausweisung des Vogelschutzgebiets aufgrund des Naturschutzrechts ist deutlich konkreter und präziser als die Festlegung auf einer vorgelagerten Stufe. Häufig liegt zudem ein größerer Zeitraum zwischen dem einschlägigen Plan und der anschließenden Verabschiedung der rechtsverbindlichen Verordnung, sodass die zuvor bei der Landschaftsplanung zugrunde gelegte Bestandsaufnahme und voraussichtliche Entwicklung des betreffenden Gebiets nicht mehr aktuell genug sind, wenn die Verordnung erarbeitet wird.

2.3.6.2 Ausweisung von Gebieten aufgrund des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts

Im Ergebnis dasselbe gilt ebenfalls bei der Ausweisung von geschützten Gebieten allein aufgrund des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts, also von Flächen, deren Schutz nicht unionsrechtlich vorgeschrieben ist. Beispiele bilden etwa Naturschutzgebiete außerhalb der Natura 2000-Flächen, Landschaftsschutzgebiete, Wasserschutzgebiete oder Bodenplanungsgebiete.

Eine rechtlich vorgeschriebene „Hierarchie von Rechtsakten“ gibt es im Zusammenhang mit solchen Ausweisungen ebenfalls nicht. Die betreffenden Gebiete lassen sich zwar schon in vorgelagerten Plänen, etwa in Landschaftsrahmen- oder Landschaftsplänen, festlegen. In derartigen Fällen gehören sie zu den Gegenständen der in aller Regel erforderlichen SUP. Diese planerische Ausweisung ist jedoch auch hier keine Voraussetzung für die (ggf. anschließenden) Rechtsakte zur rechtsverbindlichen Festlegung der betreffenden Flächen. Zudem unterscheidet sich die planerische Ebene von der Rechtsverordnungs- oder Satzungsebene sowohl im Maßstab als auch in den zu prüfenden Gegenständen.

2.3.6.3 Folgerungen für die empirische Untersuchung

Insgesamt unterscheiden sich die hier angesprochenen innerstaatlichen Verfahren mithin deutlich von denen zur Erstellung der EU-weiten Kommissionslisten und der anschließenden Ausweisung der darin aufgeführten Natura 2000-Gebiete aufgrund des Art. 4 Abs. 1, 2 und 4 der FFH-Richtlinie. Insbesondere handelt es sich dort in jedem Schritt des Verfahrens um dieselben Prüfgegenstände. Demgegenüber bildet die Ausweisung einer zu schützenden Fläche in einem

vorgelagerten Plan nach deutschem Recht, etwa in einem Landschaftsplan, nur eine von zahlreichen unterschiedlichen Festlegungen. Die darauffolgende Erarbeitung einer Schutzgebietsverordnung oder -Satzung konkretisiert die betreffende planerische Aussage parzellenscharf, also auch in einem anderen Maßstab. Schon deshalb lässt sich nicht von einer redundanten Doppelprüfung sprechen, wenn das Verordnungs- oder Satzungsverfahren eine SUP einschließt. Dementsprechend braucht die empirische Untersuchung nicht zu klären, ob die Schutzgegenstände der zu untersuchenden Rechtsakte bereits auf einer vorgelagerten Ebene (etwa in einem Raumordnungsplan, einem Landschaftsplan oder einem Flächennutzungsplan) ausgewiesen wurden.

3 Empirische Untersuchung

Aufbauend auf den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Analyse wurde in einer empirischen Untersuchung ermittelt, in welchem Umfang und in welcher Art Rechtsetzungsakte zur Ausweisung bzw. Änderung von Schutzgebieten in Deutschland hinsichtlich UVP-relevanter Vorhaben eine rahmensetzende Wirkung entfalten. Diese empirische Untersuchung teilt sich in drei Arbeitsschritte auf: die Durchführung leitfadengestützter Interviews mit Fachleuten (Abschnitt 3.1), die Erstellung eines Analyserasters auf Basis der Ergebnisse des juristischen Gutachtens und der Interviews mit Fachleuten (Abschnitt 3.2) und die Auswertung von einschlägigen Rechtsakten geschützter Gebiete mit Hilfe des Analyserasters (Abschnitt 3.3).

3.1 Interviews mit Fachleuten

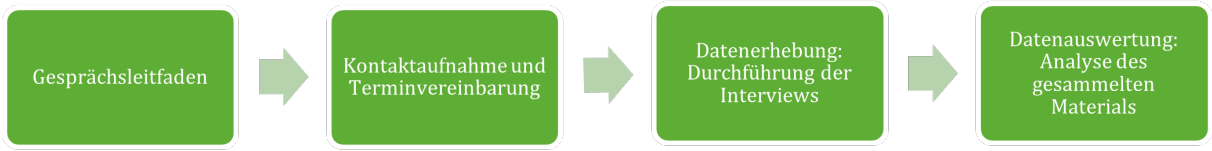
Im Rahmen des Vorhabens wurden insgesamt fünf Interviews mit Fachleuten zu Fragen des Gebietsschutzes, der SUP sowie des Verfahrens „Inntal Süd“ durchgeführt. Ziel der Interviews war die Sondierung des Themenfeldes sowie die Vorbereitung weiterer Arbeitsschritte der empirischen Untersuchung der Schutzgebietsrechtsakte.

Die Vorgehensweise der qualitativen Forschungsmethode der Interviewdurchführung orientierte sich an Gläser und Laudel (2010), Wassermann (2015) sowie in der Auswertung der Gespräche an Kuckartz und Rädiker (2022). Somit wurden die Interviews anhand der Erarbeitung eines strukturierenden Gesprächsleitfadens vorbereitet, der auf den Ergebnissen des juristischen Gutachtens aufbaut und bereits erste im Zuge der Recherche von Rechtsakten gewonnene Erkenntnisse integriert.

Nach Kontaktaufnahme mit den Fachleuten wurden Gespräche terminiert. Mit Durchführung der Interviews wurden Daten und fachliche Informationen erhoben, welche im letzten Schritt ausgewertet und analysiert wurden. Diese Vorgehensweise ist in Abbildung 1 dargestellt und wird im Folgenden noch eingehender konkretisiert.

Abbildung 1: Vorgehen Interviews mit Fachleuten

Skizzierung der groben Vorgehensweise in vier Schritten



Quelle: eigene Darstellung, Bosch & Partner GmbH

3.1.1 Gesprächsleitfaden für die Interviews

Interviews mit Fachleuten als qualitative Forschungsmethode lassen sich je nach Forschungsinteresse zu unterschiedlichen Zwecken und auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten eines Forschungsprozesses einsetzen (vgl. Wassermann, 2015, 53). In diesem Forschungsvorhaben hatten die Interviews mit der Sondierung des Themenfeldes einen vorrangig explorativen Charakter. Jedoch ergab sich durch die Interviews auch die Möglichkeit, deduktiv aus dem juristischen Gutachten gewonnene Erkenntnisse und Hypothesen zu vertiefen oder zu überprüfen. Mithilfe eines Gesprächsleitfadens kann gewährleistet werden, dass alle Themen, die im Rahmen des Interviews behandelt werden sollen, angesprochen werden. Andererseits bietet die Offenheit der Methode die Möglichkeit, Aspekte aus dem Wissens- und Erfahrungsschatz der Fachleute zu erfassen, welche durch die vorhergehende theoretische

Vorbereitung und rechtswissenschaftliche Analyse möglicherweise nicht erfasst werden konnten. Des Weiteren können während des Interviewverlaufs ad hoc Nachfragen zu den gegebenen Antworten gestellt werden (vgl. Gläser & Laudel, 2010, 41-42).

Die Erarbeitung des Gesprächsleitfadens erfolgte in enger Abstimmung mit den Erkenntnissen der rechtswissenschaftlichen Analyse. Es wurden orientiert an der spezifischen Expertise der befragten Fachleute zwei Versionen des Gesprächsleitfadens erarbeitet. Eine Version richtet sich spezieller an die befragte Person, die Expertin speziell im EuGH-Verfahren zum LSG Inntal Süd ist. Die zweite Version ist insbesondere an Mitarbeitende von Behörden gerichtet, deren Arbeitsschwerpunkt in der Ausweisung von Schutzgebieten liegt (siehe Anhang A).

Der Leitfaden diente somit einer klaren Vorstrukturierung der Gespräche und einer Fokussierung auf die zu betrachtenden Themen.

3.1.2 Auswahl der befragten Fachleute

Es sollten insgesamt fünf Fachleute interviewt werden. Als Fachleute wurden diejenigen Personen erachtet, die im Bereich des Gebietsschutzes, der SUP sowie ggf. im Kontext des Verfahrens „Inntal Süd“ tätig waren und somit über Spezialwissen verfügten, welches im Rahmen der Interviews zu erschließen war (vgl. zum methodischen Vorgehen Gläser & Laudel, 2010, 12).

Das Gewinnen von Fachleuten für die Interviews stellte sich als schwierig heraus: in mehreren Fällen wurden Absagen erteilt, z.B. aufgrund einer anhaltend hohen Arbeitsbelastung in Kombination mit Personalausfällen oder da die Person selbst sich fachlich nicht in der Lage sah, die Fragen zu beantworten und der zuständige Referent nicht mehr im Dienst war. In anderen Fällen bedurfte es mehrerer Nachfragen, welche nicht immer zur Vereinbarung eines Interviewtermins führten. Trotz dieser Schwierigkeiten konnten schließlich fünf Personen mit der folgenden Expertise für die Interviews gefunden werden:

- Rechtliche Expertise im Kontext des Verfahrens Inntal Süd
- Rechtliche und fachliche Expertise im Kontext der Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutzes auf nationaler Ebene
- Rechtliche und fachliche Expertise im Kontext der Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutzes auf Landesebene
- Rechtliche und fachliche Expertise im Kontext der Ausweisung von Schutzgebieten des Wasserrechts auf Landesebene
- Rechtliche und fachliche Expertise im Kontext der Ausweisung von Bodenschutzgebieten

3.1.3 Aufbereitung und Auswertung der Interviews

Im Anschluss an die durchgeführten Interviews erfolgte die Audiotranskription des Materials mit anschließender Auswertung.

Die Analyse wurde anhand der aus den theoretischen Vorarbeiten und der rechtswissenschaftlichen Analyse ermittelten Kategorien/Themenfelder vorgenommen. Das Verfahren zur Auswertung in Form der qualitativen Inhaltsanalyse orientierte sich an der inhaltlich strukturierenden Vorgehensweise nach Kuckartz & Rädiker (2022). Hierfür wurde zunächst ein Kategoriensystem erarbeitet und definiert, welche Textpassagen unter die jeweiligen Kategorien fallen (deduktives Vorgehen). Die Hauptkategorien orientierten sich im Wesentlichen am in den Interviews eingesetzten Gesprächsleitfaden. Beim Durcharbeiten der

Transkripte in der IT-gestützten Software „MAXQDA“ (vgl. Abschnitt 3.3.2) wurden alle inhaltlich passenden Fundstellen im Text den entsprechenden Kategorien zugeordnet. Nach diesem ersten Materialdurchlauf anhand der deduktiv gewonnenen Kategorien erfolgte eine zweite „Codierphase“, in welcher die Kategorien – sofern sinnvoll – anhand des Materials selbst weiter ausdifferenziert wurden (induktives Vorgehen) und anschließend das Material unter Berücksichtigung des angepassten Kategoriensystems nochmals durchgegangen wurde (vgl. Kuckartz & Rädiker 2022, 130).

Teilweise ergaben sich aus den Interviews heraus neue Kategorien, die durch die rechtswissenschaftliche Analyse nicht antizipiert werden konnten. Sofern dies der Fall war, wurden diese induktiv im Kategoriensystem ergänzt. Anschließend folgte eine zusammenfassende Auswertung der Kategorien. Die Methode eignete sich insbesondere in Hinblick auf den nachfolgend avisierten Arbeitsschritt der Entwicklung eines Analyserasters für die Auswertung der rund 500 Schutzgebietsrechtsakte. Das Raster wurde aus der rechtswissenschaftlichen Analyse heraus als Kategoriensystem an die Interviews angelegt und durch diese gefüllt und ergänzt. Die anschließende zusammenfassende Auswertung der Interviews orientierte sich an den Kategorien und erfolgte insbesondere im Hinblick auf die Verwertbarkeit der Ergebnisse für das Analyseraster.

3.1.4 Ergebnisse der Interviewauswertung

3.1.4.1 Zum Hintergrund und den Auswirkungen des Verfahrens zum LSG Inntal Süd

Hintergrund

Zum Hintergrund des Verfahrens konnte in den Interviews ermittelt werden, dass der Kläger gegen eine Verkleinerung des ausgewiesenen Bereiches einer Landschaftsschutzgebietsverordnung und die Rücknahme des bisherigen Schutzstatus vorgehen wollte. Die Intention war in diesem Zuge die Klärung einer Anwendbarkeit des Art. 14 Abs. 1 der Alpenkonvention. Da sich im Laufe des Verfahrens für den Kläger die Frage der Zulässigkeit der Klage stellte, trat die Alpenkonvention zeitweilig in den Hintergrund, denn es sollte zunächst die Frage nach einer Klagebefugnis von Umweltverbänden gegen Pläne und Programme (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes) geklärt werden. Demnach ist eine Klage nur zulässig, wenn der angegriffene Plan oder das Programm einer SUP-Pflicht unterliegt. Genereller Anlass der Klage war jedoch die Annahme, dass die Verkleinerung des Schutzgebiets aus Sicht des klagenden Umweltverbandes zukünftig zu erheblichen Umweltauswirkungen führen könnte. So sei eine LSG-Verordnung insbesondere im dortigen Außenbereich bisweilen das einzige Instrument zum Schutz vor dem im Alpenraum schleichend voranschreitenden Flächenverbrauch durch kleinere Bauvorhaben, die nicht unbedingt UVP-pflichtig seien (z.B. Parkplätze oder Wohngebäude).

Bewertung des Urteils und Auswirkungen

Auch wenn das Thema der Gebietsverkleinerung, welches ursprünglich den Anlass zu dem Verfahren darstellte, im Urteil des EuGH letzten Endes keine Rolle spielte, bewertete die Person, die hinsichtlich dieses Verfahrens über besondere Expertise verfügte, das Urteil positiv. Es habe geklärt, dass auch Pläne oder Programme, die im Bereich des Naturschutzes ausgearbeitet werden, SUP-pflichtig sein können. Deswegen hätten die Naturschutzbehörden in der Praxis im Einzelfall zu prüfen, ob der Gegenstand einer Verordnung eine Gesamtheit von Kriterien für die Zulassung von Projekten enthalte. Im Zweifel müsse man zumindest anhand einer Vorprüfung ermitteln, ob eine SUP durchzuführen sei.

Die Fachleute aus dem Bereich des nationalen Naturschutzes wiesen darauf hin, dass mit dem Urteil zum LSG Inntal Süd die Gefahr festgestellt wurde, dass sich bei einer Feststellung einer SUP-Pflicht bestehende Verordnungen zum Schutz der Natur und Landschaft potenziell als ungültig hätten erweisen können. Um dies zu vermeiden, wurden seitens des Bundes die Heilungsvorschriften (§§ 22a und 22b BNatSchG) erarbeitet. Gleichzeitig habe man in einem konkreten Fall einer Anpassung eines Schutzgebietsrechtsakts geprüft, ob dieser einer SUP-Pflicht unterliegen könne. Vor dem Urteil des EuGH zum LSG Inntal Süd wurden keine Schutzgebietsrechtsakte in der Zuständigkeit des Bundes dahingehend überprüft, ob diese einer SUP-Pflicht unterliegen könnten. Auch wurden keine Strategischen Umweltprüfungen für die sechs existierenden Verordnungen zu geschützten Meeresgebieten im Bereich der deutschen AWZ durchgeführt.

Die befragten Fachleute aus Landesbehörden, die im Naturschutzrecht tätig sind, stellten ebenfalls fest, dass das Verfahren Inntal Süd bisher keinen Einfluss auf deren Verfahrensweise auf Ministerialebene hatte. Seitens des Ministeriums erhielten die unteren Naturschutzbehörden erst in Verbindung mit dem EuGH-Verfahren C-461/23 („Bäche im Artland“) die Empfehlung, ihre Verordnungen hinsichtlich einer möglichen SUP-Pflicht zu prüfen.

Auch in den länderübergreifenden Arbeitskreisen des Naturschutzrechts wurde die Fragestellung der SUP-Pflicht von Schutzgebietsrechtsakten diskutiert. Konkret erfolgte dies im Ausschuss für Rechtsfragen der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA). Diskutiert wurden insbesondere die Frage möglicher Heilungsvorschriften. Der generelle Eindruck des Ausschusses ging dahin, dass die Unterschutzstellungserklärungen in den Ländern in aller Regel nicht SUP-pflichtig sein dürften. Eine systematische Prüfung und Auswertung aller Unterschutzstellungserklärungen habe in den Ländern jedoch nicht stattgefunden.

Die Befragten aus dem Bereich des Wasserrechts berichteten, dass auch innerhalb des LAWA-Rechtsausschusseshttps://euc-word-edit.officeapps.live.com/we/wordeditorframe.aspx?ui=de&rs=en-US&wopisrc=https%3A%2F%2Fboschundpartner.sharepoint.com%2Fsites%2FP1285SUPSchutzgebietsverordnungen%2F_vti_bin%2Fwopi.ashx%2Ffiles%2Fbdd7320f7303436fba1b9c8a4d5fcc48&wdorigin=TEAMS-MAGLEV.teamsSdk_ns.rwc&wdexp=TEAMS-TREATMENT&wdhostclicktime=1714662888623&wdenableroaming=1&mscc=1&hid=C3C024A1-B001-8000-AE1F-519611DA9C46.0&uih=sharepointcom&wdlcid=de&jsapi=1&jsapiver=v2&corrid=6908423a-2c69-8a2e-66f4-dc7c29ef5e1c&usid=6908423a-2c69-8a2e-66f4-dc7c29ef5e1c&newsession=1&sftc=1&uihit=docaspx&muv=1&cac=1&sams=1&mtf=1&sfp=1&sdp=1&hch=1&hwfh=1&dchat=1&sc=%7B%22pmo%22%3A%22https%3A%2F%2Fboschundpartner.sharepoint.com%22%2C%22pmshare%22%3Atrue%7D&ctp=LeastProtected&rct=Normal&instantedit=1&wopicomplete=1&wdredirectionreason=Unified_SingleFlush - _ftn1 ein Meinungsaustausch zum Thema „Übertragbarkeit des EuGH-Urteils zum LSG Inntal Süd auf Verordnungen im Bereich des Gewässerschutzes“ stattgefunden habe; aus Sicht der Beteiligten ließen sich die Aussagen des Urteils nicht auf solche Verordnungen übertragen . Dies wurde damit begründet, dass es an einem *„planerischen Gestaltungsspielraum für den Verordnungsgeber“* bei Ausweisung von Wasserschutzgebieten fehle (vgl. dazu Abschnitt 2.3.2.3.1). Bei dieser Feststellung bezog man sich in erster Linie auf die eigentliche Gebietsausweisung, welcher die Festlegung eines Brunnens durch ein wasserrechtliches Erlaubnisverfahren vorangehe, aufgrund derer man das Schutzgebiet dann nach *„allgemein anerkannte[n] Regeln der Technik“* festlege. Eine Prüfung einer potenziellen SUP-Pflicht im

Rahmen der Ausweisung oder Anpassung von Schutzgebieten ist für Rechtsakte aus dem Wasserrecht nicht erfolgt.

In der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz hat es laut Aussage der befragten Fachperson aus dem Bereich Bodenschutzrecht keine Diskussionen zu dem Urteil des LSG Inntal Süd gegeben. Auch im Kontext der Festlegung von Schutzgebieten nach Bodenschutzrecht habe man sich weder vor noch im Zuge des EuGH-Urteils mit der Frage auseinandergesetzt, ob eine Bodenschutzverordnung einer SUP zu unterziehen sei. Die befragte Fachperson habe – angesichts des Urteils zum LSG Inntal Süd – im Zuge der Anfrage im Rahmen des Forschungsvorhabens des Umweltbundesamtes eine Bodenschutzverordnung hinsichtlich einer möglichen SUP-Pflicht untersucht. Sie sei zu dem Schluss gekommen, dass die Verordnung möglicherweise als Plan im Sinne der Richtlinie zu sehen sei, jedoch die Und-Verknüpfung[132] nicht auf die untersuchte Bodenschutzverordnung zutreffe. Hintergrund sei, dass diese den innerstädtischen Bereich regele und lediglich Einschränkungen bezüglich des Gemüseanbaus und Regelungen zu Hausgärten, nicht jedoch zu genehmigungspflichtigen Projekten treffe.

Vor- und Nachteile einer SUP-Pflicht von Schutzgebietsverordnungen

Bezüglich der Frage nach den (potenziellen) Vorteilen einer SUP-Pflicht für Schutzgebietsverordnungen konnten seitens der Fachleute aus dem Naturschutzrecht einige positive Einschätzungen getroffen werden. Entsprechend könne es auch bei der Unterschutzstellung von Landschaft oder von Teilen der Landschaft vorkommen, dass Regelungen nachteilige Auswirkungen auf Umweltgüter auslösen. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass es möglich sei, dass in Schutzgebietsverordnungen derartig weitreichende Freistellungen für Nutzungen (genannt wurden Landwirtschaft, Forst, Jagd, Fischerei) zu finden seien, dass diese zu Beeinträchtigungen der Erhaltungszustände im Sinne des FFH-Rechts führen könnten.

Aus Sicht einer Fachperson aus dem Bodenschutzrecht spreche viel dafür, auch bei der Ausweisung von Schutzgebieten potenzielle Auswirkungen auf andere Schutzgüter zu betrachten. Entsprechend wurde eine Vorgabe, im Kontext von Schutzgebietsausweisungen eine potenzielle SUP-Pflicht zu prüfen, als unproblematisch eingeschätzt; eine solche Prüfung lasse sich im Bereich des Bodenschutzrechts unkompliziert durchführen.

Gegen eine SUP-Pflicht von Schutzgebietsverordnungen im Rechtsbereich des Naturschutzes spreche, dass gemäß § 2 Abs. 3 BNatSchG die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter anderem an die Voraussetzung geknüpft sei, dass sie bei Abwägung aller Anforderungen nach § 1 Abs. 1 BNatSchG angemessen sei. Demnach beinhalten, der Vorschrift nach, die Ziele bereits innerhalb der *„naturschutzinterne[n] Abwägung“* auch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, der sich nach seiner Definition in § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG in den Naturgütern weitgehend mit den Schutzgütern des UVPG sowie der UVP- und SUP-Richtlinie decke. Bezogen auf die Berücksichtigung der Schutzgüter sah die befragte Person daher in einer SUP-Pflicht im Bereich des Naturschutzes eine Dopplung zum BNatSchG.

Im Bereich des Naturschutzes auf Landesebene wurde aus rechtssystematischer Sicht eine Prüfung einer Unterschutzstellungsverordnung selbst als schwierig angesehen. Erforderlich sei es auch, Freistellungen im Zusammenhang mit den Verboten hinsichtlich einer potenziellen SUP-

132 Gemeint ist der Halbsatz „und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird (…)“ in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie.

Pflicht zu betrachten. Entsprechend sei in der Gesamtschau eines Schutzgebietsrechtsakts zu prüfen, welche Tätigkeiten im Einzelnen in einem Bereich wie z.B. der Landwirtschaft freigestellt seien, da sich häufig Regelungen (z.B. Düngung, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Mahdzeitpunkte) fänden, die diese Freistellungen genauer regeln.

3.1.4.2 Zur Vorgehensweise bei der Erstellung von Schutzgebietsrechtsakten in den drei Rechtsbereichen

Eine weitere Interviewfrage betraf die Vorgehensweise bei der Ausweisung von Schutzgebieten und ging dahin, ob man bei der Erarbeitung der Rechtsakte mit Leitfäden oder Musterverordnungen arbeite.

Im Bereich des Naturschutzrechts konnte dies auf Bundesebene und auf Landesebene bestätigt werden. Die Behörden der befragten Fachleute arbeiten mit Musterverordnungen und orientieren sich z.B. im Zuge der Formulierung von Verbotsvorschriften sowie der Ausnahmen und Befreiungen von diesen Verboten im Wesentlichen an derartigen Mustern.

Ähnlich verhält es sich im Bereich des Wasserrechts. Auch Verordnungen für Wasser- und Heilquellenschutzgebieten orientieren sich an Musterverordnungen, die laufend fortgeschrieben und an aktuelle Rechtsänderungen angepasst werden. Die Musterverordnung der Befragten enthält z.B. eine *„differenzierte Regelung"* zu Planungsverboten für die Bauleitplanung.

Auch die befragte Person aus dem Bereich Bodenschutzrecht konnte bestätigen, einen Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten zur Orientierung bei der Ausweisung eines Bodenschutzgebiets genutzt zu haben. Die Inhalte der jeweils zu erarbeitenden Schutzgebietsverordnungen selbst sind spezifischer auf das betroffene Gebiet zugeschnitten worden.

Des Weiteren wurde auch gefragt, in welchem Kontext typischerweise bereits im Verordnungs- oder Satzungstext Ausnahmen oder Genehmigungen bzw. spezifische Regelungen für spezifische Nutzungen ermöglicht werden.

Im Bereich des Wasserrechts werden Genehmigungen oder spezifische Regelungen für Nutzungen in den Rechtsakten ermöglicht, wenn die betreffenden Tätigkeiten nicht zu einer Gefährdung des Schutzgegenstands führen. Die Verordnungen sind in diesen Fällen so aufgebaut, dass die Formulierungen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis festlegen. Auch enthalten Wasserschutzgebietsverordnungen Möglichkeiten zur Einzelfallbefreiung.

Im Bereich des Naturschutzrechts können die Befragten bestätigen, dass die Rechtsakte Ausnahmen, Genehmigungen oder spezifische Regelungen für Nutzungen enthalten.

In den Verordnungen zu geschützten Meeresgebieten im Bereich der deutschen AWZ umfassen Ausnahmen *„im Wesentlichen diejenigen Projekte, die in § 57 Bundesnaturschutzgesetz privilegiert sind."* Hierbei handelt es sich z.B. um Projekte zur Energieerzeugung, zur Gewinnung von Bodenschätzen, zur Errichtung von Rohrleitungen oder unterseeischer Kabel (§ 57 Abs. 3 BNatSchG). Anders als bei den vollständigen Verboten einzelner Nutzungen in Schutzgebieten an Land werden diese Nutzungen im Meeresbereich nicht gänzlich verboten, sondern lediglich, sofern sie potenziell *„die Schutzzwecke des Gebietes erheblich [...] beeinträchtigen"* können (FFH-Verträglichkeitsprüfung). Bezüglich der Art der Ausnahmen in naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen an Land seien herkömmlicherweise Ausnahmen oder Genehmigungen für Nutzungen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft zu finden, in jüngerer Zeit zunehmend auch für erneuerbare Energien. Auch die Zonierung von Nationalparks

erlaubt oder verbietet innerhalb unterschiedlicher Schutzzonen verschiedene Nutzungen, z.B. aus dem Bereich Landwirtschaft, Jagd, Fischerei oder auch Tourismus.

Zonierungen finden sich auch bei Wasserschutzgebieten, die in der Regel in drei Schutzzonen unterschieden werden. In Schutzzone III bestehen die wenigsten Einschränkungen im Hinblick auf Nutzungen.
Auch Schutzgebietsverordnungen im Bereich des Bodenschutzrechts unterscheiden in Teilbereiche, die aufgrund der Charakteristik der vorhandenen Schadstoffbelastung differenziert werden. Je höher die Schadstoffbelastung, desto stärker sind die Nutzungseinschränkungen z. B. bezüglich des Anbaus von Gemüse in diesen Gebieten.

Eine weitere Frage im Zusammenhang mit den Praxiserfahrungen der Befragten ging dahin, inwieweit sie Erfahrungen mit oder Kenntnis von Änderungen von Schutzgebietsrechtsakten haben, die dazu führten, dass Nutzungen ermöglicht wurden. Über derartige Erfahrungen verfügten die Befragten allerdings nicht.

Im Kontext der Änderung von Schutzgebietsrechtsakten wurde außerdem nach Erfahrungen oder Kenntnis von Fällen gefragt, in denen eine Schutzgebietsausweisung oder -änderung eine Nutzung ausschließt bzw. überlagert, welche in Raumordnungs- oder Bauleitplänen am gleichen Ort erlaubt war.

Konkrete Kenntnisse über derartige Bespiele lagen bei den Befragten nur im Einzelfall vor. Abstrakt betrachtet war es für einen Experten aus dem Bereich des Naturschutzrechts denkbar, dass die naturschutzrechtlichen Unterschutzstellungen in der Nord- und Ostsee in ihren Aussagen konkreter seien als der Raumordnungsplan der AWZ. Eine nachrichtliche Übernahme von Aussagen der Raumordnung erfolge in den Schutzgebietsverordnungen nicht. Auf Landesebene sei ein derartiger Fall allerdings im Kontext der Windenergienutzung vorgekommen, denkbar sei eine solche Konstellation auch für Aussagen zu Nutzungen des Bodenabbaus oder für Freiflächen-PV-Anlagen.

In Bezug auf die Bauleitplanung gilt die Bodenschutzverordnung subsidiär zum Bauplanungsrecht. Somit sei es theoretisch eher so, dass die Bauleitplanung das Bodenschutzgebiet durch ihre Bestimmungen überlagern könnte.

Im Bereich des Wasserrechts sei es regelmäßig so, dass in Wasserschutzgebieten (WSG) ein Planungsverbot für Bebauungspläne gelte. Das Bauplanungsrecht und das Wasserrecht stünden diesbezüglich im Konflikt miteinander. Oftmals kann festgestellt werden, dass trotz bestehender WSG seitens der Bauleitplanung in WSG hineingeplant wird, unter Bezugnahme der Möglichkeit auf Einzelfallbefreiung von Verboten. Im Kontext mit Schutzgebieten des Wasserrechts ist eine Überlagerung bestehender Bebauungspläne theoretisch denkbar, sollte jedoch möglichst vermieden werden, entsprechend bleiben bestehende Bauleitpläne bei Neufestsetzungen von WSG unberührt.

3.1.4.3 Zur Ableitung von Hinweisen für die Analyse von Schutzgebietsrechtsakten

Im Rahmen der Interviews wurden die befragten Fachleute um Hinweise gebeten, welche für die anstehende Analyse von rund 500 Schutzgebietsrechtsakten potenziell relevant sein könnten. Es wurde beispielsweise nach konkreten Formulierungen oder erlaubten sowie verbotenen oder auch genehmigungsbedürftigen Nutzungen gefragt sowie nach potenziell zu betrachtenden Rechtsakten.

Hinsichtlich **konkreter Paragrafen** im Naturschutzrecht wurde von einer befragten Person empfohlen, insbesondere bei den Ausnahmen von Verboten zu prüfen, ob sich hier *„konkrete Projektbezüge“* z.B. für bestimmte Anlagen finden, insbesondere im Hinblick auf

Landschaftsschutzgebietsverordnungen und Naturschutzverordnungen im Allgemeinen. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass auch die Vorschriften der zur Zulässigkeit bestimmter Projekte und Pläne Anhaltspunkte für die Fragestellung beinhalten können.

Es wurde dazu geraten, die Regelwerke im Gesamten anzusehen und zu prüfen, wie die Verbote ausgestaltet sind, in welchem Verhältnis dazu mögliche Freistellungsregelungen stehen und wie weit die Freistellungen inhaltlich gehen.
Die Interviewten wiesen zudem auf eine neuere Entwicklung hin: Es zeige sich, dass Rechtsakte aus dem Bereich des Naturschutzrechts bei der Formulierung von Freistellungsregelungen[133] in der jüngeren Vergangenheit zunehmend konkreter würden. Während in früheren Verordnungen eher pauschale Ausnahmen von Verboten v.a. im Bereich der ordnungsgemäßen Forst-, Fischerei- und Landwirtschaft geregelt würden, tendiere man in heutigen Verordnungen zu einem höheren Grad der Konkretheit bei der Definition von zulässigen Tätigkeiten. Eine systematische Auswertung diesbezüglich gebe es jedoch nicht.

Hinweise zu Nutzungen und/oder genehmigungspflichtigen Tätigkeiten, die im Rahmen der Analyse der Schutzgebietsrechtsakte betrachtet werden können, wurden abstrakt oder indirekt gegeben.

Insbesondere in Bezug auf Landschafts- und Naturschutzgebieten ließen sich in den Rechtsakten *„gestufte Regime“* finden, die Tatbestände für Nutzungen definieren, die genehmigungspflichtig, anzeigepflichtig oder auch vollständig freigestellt seien. Als problematisch wurden die vollständig freigestellten Nutzungen beurteilt, die keiner weiteren Prüfung bedürfen. Es wurde des Weiteren darauf hingewiesen, dass bei der Analyse darauf geachtet werden solle, ob konkrete anlagebezogene Kriterien oder Projektbezüge bei den Ausnahmeregelungen oder Freistellungen zu finden seien, z.B. Abstandsvorschriften bei Windkraftanlagen, insbesondere in LSG- und NSG-Verordnungen.

Nach Kenntnis der Interviewten gibt es in Bodenschutzverordnungen keine Regelungen über die Zulässigkeit oder Genehmigungsbedürftigkeit größerer baulicher Projekte.

Für die Rechtsakte aus dem Bereich des Wasserrechts wurde darauf hingewiesen, dass in einzelnen Bundesländern mit Genehmigungsvorbehalten in WSG gearbeitet werde.

Hinsichtlich der Auswahl der zu recherchierenden und zu analysierenden Rechtsakte, wurde angeregt, Rechtsakte eines Stadtstaates sowie von Flächenbundesländern, insbesondere aus Bayern und Niedersachsen (aufgrund der EuGH-Verfahren zum LSG Inntal Süd und zum LSG Bäche im Artland) zu betrachten. Auch Rechtsakte aus Nordrhein-Westfalen sollten analysiert werden, da in diesem Bundesland bei naturschutzrechtlichen Unterschutzstellungen auch mit Satzungen gearbeitet werde.

In den Interviews wurden mehrfach Bezüge zu dem damals noch beim **EuGH anhängigen Verfahren C-461/23** hergestellt. Hierbei stellt sich insbesondere die Frage einer SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie, wonach eine SUP-Pflicht bei Plänen und Programmen besteht, „bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird.“

[133] Unter dem Begriff der „Freistellungsregelungen“ sind im Kontext der Interviews nicht genehmigungspflichtige Tätigkeiten, Ausnahmen und Befreiungen zu verstehen.

Diese Fragestellung wird im vorliegenden Bericht im juristischen Gutachten thematisiert (vgl. Abschnitt 2.3.3). In der empirischen Untersuchung wird diesbezüglich untersucht, ob die Rechtsakte zum innerstaatlichen Schutz von Natura 2000-Gebieten ausgewiesen sind.

Die Befragten wiesen auf zwei **andere gerichtliche Verfahren** hin, die für die Rechtsaktanalyse potenziell interessante Hinweise liefern könnten:

- Der Beschluss des OVG Bautzen vom 09.06.2020 zur FFH-Verträglichkeitsprüfung von forstwirtschaftlichen Eingriffen im Leipziger Auwald[134] kommt zu dem Ergebnis, dass einjährige Forstwirtschaftspläne als Projekt im Sinne der FFH-Richtlinie zu sehen seien (§ 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG – Ergänzung durch Verfasser) und die auf längere Zeit angelegten Forsteinrichtungswerke (fünf- bis zehnjährig) somit möglicherweise als Plan gewertet werden könnten.
- Im Kontext des Wasserrechts erwähnten die Befragten eine Entscheidung des OVG Koblenz vom 02.08.2018[135], nach welcher bei einer *„Aufstellung einer Verordnung über die Festsetzung eines Wasserschutzgebiets [keine] Pflicht zur Durchführung einer SUP besteht“*.

Auf die Frage nach **konkreten Rechtsakten, deren Betrachtung im Rahmen der Analyse potenziell interessant wäre,** wurde im Bereich des Naturschutzrechts die Landschaftsschutzgebietsverordnung für das Linslerfeld im Saarland genannt. Es handelte sich dabei um ein Ausgliederungsverfahren, bei welchem ein Teilbereich einer älteren LSG-Verordnung ausgegliedert wurde, welche an ein Natura 2000-Gebiet anschließt. Die Ausgliederung dieses Bereichs ermögliche die Realisierung eines Vorhabens (einer Batteriefabrik). Bezüglich der Betrachtung von Verordnungen zu geschützten Meeresgebieten im Bereich der deutschen AWZ wurde angeregt, auch die sogenannten Komplex-Gebiete (sowohl Vogelschutz- als auch FFH-Gebiete) in die Rechtsaktanalyse einzubeziehen, z.B. die Verordnung zur Unterschutzstellung des Naturschutzgebietes Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht (NSG SylV).

Weitere zu betrachtende Rechtsakte wurden aus keinem der Bereiche Naturschutzrecht, Wasserrecht oder Bodenschutzrecht als Gegenstände der Analyse benannt.

Interessant für die Analyse der Schutzgebietsrechtsakte erschien auch der Sachverhalt der **Verkleinerung** von Schutzgebieten durch Änderungen der jeweiligen Rechtsakte. Möglicherweise existierten LSG- oder NSG-Verordnungen, die einen Rahmen für genehmigungspflichtige Projekte i.S. des Anhang I oder II der UVP-Richtlinie enthielten (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie), sodass die Verkleinerung eines solchen Gebietes wegen des Wegfalls des Schutzstatus auf der ausgeklammerten Teilfläche potenziell erhebliche Umweltauswirkungen zur Folge hätte. Auch könne eine Einschränkung des sachlichen Geltungsbereichs, z.B. durch Ausnahmen, nicht vorschnell mit einer Einschränkung des räumlichen Geltungsbereiches, also einer Verkleinerung, gleichgesetzt werden. Es sei aber nicht vollständig ausgeschlossen, dass auch eine Verkleinerung eines Gebietes für eine SUP in Betracht kommen könnte.

Sonstige Hinweise, die ihm Rahmen der Interviews für die Analyse der Schutzgebietsrechtsakte gegeben wurden, waren:

[134] Beschluss des OVG Bautzen vom 09.06. 2020 – 4 B 126/19. https://www.justiz.sachsen.de/ovgentschweb/document.phtml?id=5890 (03.05.2024) und https://www.baumann-rechtsanwaelte.de/2020/06/16/oberverwaltungsgericht-bautzen-stoppt-forstwirtschaft-im-leipziger-auwald/ (03.05.2024).

[135] Urteil des OVG Koblenz vom 02.08.2018 - 1 C 11685/16, vgl. dort Rn. 59-62.

- die Empfehlung, mehrere Typen von Rechtsnormen abzubilden (neben der Rechtsverordnung z.B. auch die Unterschutzstellung durch Gesetz oder Satzung).
- der Vorschlag, im Bereich des Wasserrechts vergleichend einen Blick auf andere SUP-pflichtige Planungen aus dem Wasserrecht zu werfen und vor dem Hintergrund herauszuarbeiten, wo die Unterschiede zu Verordnungsverfahren liegen, die eine „Ungleichbehandlung“ rechtfertigen

3.2 Analyseraster zur Dokumentenauswertung

Zur Erarbeitung des Analyserasters wurden auf Grundlage der Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Analyse und der Interviews Themen bzw. Kategorien abgeleitet, mithilfe derer im Anschluss eine strukturierte Auswertung der Rechtsetzungsakte erfolgte. Durch das Analyseraster sollten diejenigen Regelungen identifiziert werden, die im Sinne des SUP-Rechts eine rahmensetzende Wirkung entfalten können.

Aufgrund der vorangegangenen Arbeitsergebnisse gibt das erarbeitete Analyseraster zum einen Hinweise darauf, in welchen Paragrafen[136] der Rechtsakte in der Regel die relevanten Formulierungen zu finden sind, die im Sinne des SUP-Rechts eine rahmensetzende Wirkung entfalten könnten.

Das Analyseraster wurde in mehreren Schritten entwickelt. Im ersten Schritt erfolgte eine Prüfung von vier ausgewählten Rechtsverordnungen aus dem Naturschutzrecht (Vorab-Text) bezüglich ihrer inhaltlichen Struktur. Im zweiten Schritt wurde darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des juristischen Gutachtens sowie der Interviews ein erweitertes Prüfraster beschrieben, welches in der Dokumentenauswertung Anwendung finden sollte. Dabei zeigte sich, dass aufgrund der unterschiedlichen zu betrachtenden Rechtsgebiete (Naturschutz-, Wasser und Bodenschutzrecht) sowie der unterschiedlichen Arten von Rechtsakten das Prüfraster induktiv angepasst werden musste.

3.2.1 Vorab-Test: Analyse von vier Rechtsverordnungen

Im ersten Schritt der Entwicklung des Analyserasters ging es darum, am Beispiel von vier landesrechtlichen Verordnungen zum Schutz von Landschaftsgebieten festzustellen, ob sich aus diesen Regelungen Anhaltspunkte für eine SUP-Pflicht aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie ableiten lassen („Vorab-Test“). Maßgeblich war dabei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu der Thematik. Wegen des relativ frühen Zeitpunkts dieses Schritts ließ sich das Urteil C-461/26 vom 17.10.2024 („Bäche im Artland“) noch nicht berücksichtigen. Die Untersuchung bezog die folgenden Verordnungen[137] ein:

Baden-Württemberg:

- Verordnung des Landratsamts Alb-Donau-Kreis über das Landschaftsschutzgebiet "Altheim" vom 12. Juli 2005 (Mitteilungsblatt der Gemeinde Altheim vom 29.7.2005),
- Verordnung der Stadt Karlsruhe als untere Naturschutzbehörde über das Landschaftsschutzgebiet „Neureuter Feldflur“ vom 20. Januar 2021 (Amtsbl. vom 29.1.2021, ber. Amtsbl. vom 26.11.2021),

[136] Dabei geht es nicht um die Paragrafennummern, sondern vielmehr um die einzelnen Vorschriften in den Rechtsakten.

[137] Für den Vorab-Test wurden aus den zusammengetragenen Schutzgebietsrechtsakten je zwei LSG-Verordnungen eines Bundeslandes ausgewählt, die unterschiedlich aktuell sind. Weitere Kriterien für die Auswahl der Verordnungen für den Vorab-Test wurden nicht verwendet.

Berlin:

- Verordnung zum Schutz der Landschaft der Hönower Weiherkette (Berliner Teil) im Bezirk Marzahn-Hellersdorf von Berlin vom 11. Oktober 2005 (GVBl. 2005, 542),
- Verordnung zum Schutz der Landschaft der Köpenicker Wälder nördlich der Müggelspree in den Bezirken Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick von Berlin vom 9. Mai 2021 (GVBl. 2021, 938).

Ein Vergleich der vier hier untersuchten Landschaftsschutzgebietsverordnungen mit der Inntal-Süd-Verordnung ergab folgende Einschätzung:

Tabelle 2: Baden-Württemberg: Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Altheim"

Relevante Vorschriften	Einschätzung
§ 3 („Schutzzweck“)	Nur allgemein formuliert, wie § 3 Inntal-Süd-VO
§ 4 („Verbote“)	Ähnlich wie § 4 Inntal-Süd-VO; die Vorschrift gibt aber die **Kriterien** etwas genauer an (Naturhaushalt, Nutzung der Naturgüter, Landschaftsbild, Naturgenuss, Erholung). Die **Maßstäbe** sind dagegen allgemein gehalten. § 4 gilt auch für Projekte i.S. der SUP-RL.
§ 5 („Erlaubnisvorbehalt“)	Ähnlich wie § 5 Inntal-Süd-VO. § 5 Satz 1: Generalklausel (keine Entsprechung in Inntal-Süd-VO). § 5 Satz 2: Aufzählung von 20 Arten von Aktivitäten, die einer Erlaubnis bedürfen (entspricht § 5 Abs. 1 Inntal-Süd-VO). **Zu den genannten Aktivitäten gehören auch Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.** § 5 Satz 3: Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis (nur pauschal formuliert; entspricht § 5 Abs. 2 Inntal-Süd-VO): „Handlungen sind zu erlauben, wenn sie keine der in § 4 genannten Wirkungen zur Folge haben“.
§ 6 („Zulässige Handlungen“)	§ 6 nimmt die dort genannten Handlungen vom Geltungsbereich der Verordnung „Altheim“ aus, erlaubt sie mithin ohne behördliche Zulassung und spielt deshalb für die Analyse keine Rolle.

Tabelle 3: Baden-Württemberg: Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Neureuter Feldflur“

Relevante Vorschriften	Einschätzung
§ 3 („Schutzzweck“)	Die Vorschrift ist (nur) allgemein formuliert, wie § 3 Inntal-Süd-VO, allerdings etwas detaillierter gefasst
§ 4 („Verbote“)	Ähnlich wie § 4 Inntal-Süd-VO, aber die **Kriterien** sind etwas genauer angegeben (Naturhaushalt, Nutzung der Naturgüter, i.S. des § 3 geschützte Flächennutzung, Landschaftsbild, Naturgenuss, Erholung). Die **Maßstäbe** sind dagegen allgemein gehalten. **§ 4 gilt auch für Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.**
§ 5 („Erlaubnisvorbehalt“)	Ähnlich wie § 5 Inntal-Süd-VO.

Relevante Vorschriften	Einschätzung
	§ 5 Abs. 1: Generalklausel (keine Entsprechung in Inntal-Süd-VO). § 5 Abs. 2: Aufzählung von 17 Arten von Aktivitäten, die einer Erlaubnis bedürfen (entspricht § 5 Abs. 1 Inntal-Süd-VO). § 5 Abs. 3: Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis (pauschal formuliert; entspricht § 5 Abs. 2 Inntal-Süd-VO): „Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn die Handlung Wirkungen der in § 4 genannten Art nicht zur Folge hat oder solche Wirkungen durch Auflagen oder Bedingungen abgewendet werden können. Die Erlaubnis kann mit Auflagen sowie befristet oder widerruflich erteilt werden, wenn dadurch erreicht werden kann, dass die Wirkungen der Handlungen abgewendet werden können oder dem Schutzzweck nur unwesentlich entgegenstehen." **Zu den genannten Aktivitäten gehören auch Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.**
§ 6 („Zulässige Handlungen")	§ 6 nimmt die dort genannten Handlungen vom Geltungsbereich der Verordnung „Neureuter Feldflur" aus, erlaubt sie mithin ohne behördliche Zulassung und spielt deshalb für die Analyse keine Rolle.

Tabelle 4: Berlin: Verordnung zum Schutz der Landschaft der Hönower Weiherkette

Relevante Vorschriften	Einschätzung
§ 3 („Schutzzweck")	Nur allgemein formuliert, wie § 3 Inntal-Süd-VO
§ 5 („Gebote")	§ 5 betrifft keine Projekte i.S. der UVP-Richtlinie und spielt für die Analyse deshalb keine Rolle.
§ 6 („Verbotene Handlungen")	**§ 6 Abs. 1:** Verbot von generalklauselartig formulierten Aktivitäten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem in § 3 genannten Schutzzweck zuwiderlaufen. Ähnlich wie § 4 Inntal-Süd-VO. **§ 6 Abs. 2:** Verbot von sechs konkret aufgeführten Handlungen (nur als Beispiele genannt). **§ 6 gilt auch für Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.**
§ 7 („Genehmigungsbedürftige Handlungen")	Aufzählung von drei Arten von Aktivitäten, die einer Genehmigung bedürfen; die Vorschrift lässt sich insofern mit § 5 Inntal-Süd-VO vergleichen. **Hierzu können auch Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL gehören.** **Aber: keine Angabe von Genehmigungskriterien und/ oder -maßstäben. Die zuständigen Behörden können diese Kriterien und Maßstäbe deshalb nur aufgrund des § 3 („Schutzzweck") und ergänzend des § 6 der Verordnung („Verbotene Handlungen") selbst entwickeln.**
§ 8 („Zulässige Handlungen")	§ 8 schränkt den Geltungsbereich der Verordnung „Hönower Weiherkette" ein, erlaubt die dort genannten Handlungen aber ohne behördliche Zulassung. Allerdings nennen einzelne Nummern des § 8 noch zusätzliche Anforderungen an die Zulässigkeit bestimmter Handlungen: z.B.

Relevante Vorschriften	Einschätzung
	Nr. 1: „die **ordnungsgemäße und schutzzweckkonforme** Durchführung behördlicher Maßnahmen“, Nr. 4: „dabei ist durch Auflagen sicherzustellen, **dass die mit den Ausbaumaßnahmen verbundenen Beeinträchtigungen des Schutzgebietes zur Sicherung des länderübergreifenden Biotopverbundes durch Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf das unvermeidliche Maß beschränkt werden**“, Nr. 5: „die **erforderlichen** Straßenausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen“, Nr. 6: „**bei zwingend nachgewiesenem Bedarf**“. Solche einschränkenden Vorgaben könnten sich auf den ersten Blick eventuell als „Rahmen“ für die Zulässigkeit einstufen lassen. Entscheidend gegen diese Sichtweise spricht jedoch, dass die Verordnung in den genannten Fällen kein Zulassungsverfahren vorschreibt. Zudem umschreibt sie die Kriterien für die Zulässigkeit jeweils nur ganz pauschal.

Tabelle 5: Berlin: Verordnung zum Schutz der Landschaft der Köpenicker Wälder

Relevante Vorschriften	Einschätzung
§ 3 („Schutzzweck“)	Nur allgemein formuliert, wie § 3 Inntal-Süd-VO, allerdings detaillierter gefasst
§ 5 („Gebote“)	§ 5 betrifft keine Projekte i.S. der UVP-Richtlinie und spielt für die Analyse deshalb keine Rolle.
§ 6 („Verbotene Handlungen“)	**§ 6 Abs. 1:** Generalklauselartiges Verbot von Handlungen, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem in § 3 genannten Schutzzweck zuwiderlaufen. Ähnlich wie § 4 Inntal-Süd-VO. **§ 6 Abs. 2:** Verbot von zehn konkret aufgeführten Arten von Handlungen (nur als Beispiele genannt); keine Angabe von genaueren Kriterien oder Maßstäben als in § 6 Abs. 1. **§ 6 gilt auch für Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.**
§ 7 („Genehmigungsbedürftige Handlungen“)	**§ 7 Abs. 1 und 2:** Aufzählung von insgesamt zehn Arten von Aktivitäten, die einer Genehmigung bedürfen (insoweit vergleichbar mit § 5 Abs. 1 Inntal-Süd-VO). **Hierzu gehören auch Projekte i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL.** **Aber: keine Angabe von Genehmigungskriterien und/ oder -maßstäben. Die zuständigen Behörden können diese Kriterien und Maßstäbe deshalb nur aufgrund des § 3 („Schutzzweck“) und ergänzend des § 6 der Verordnung („Verbotene Handlungen“) selbst entwickeln.**

Relevante Vorschriften	Einschätzung
§ 8 („Zulässige Handlungen“)	§ 8 schränkt den Geltungsbereich der Verordnung „Köpenicker Wälder“ teilweise ein. Er lässt die dort aufgeführten 17 Arten von Handlungen ohne Genehmigung zu, wenn - der Schutzzweck nach § 3 und die in § 4 Absatz 1 genannten Ziele beachtet werden und - durch geeignete Vorkehrungen sichergestellt wird, dass Beeinträchtigungen des Gebietes auf das unvermeidbare Maß beschränkt werden. Da es sich unter diesen Voraussetzungen nicht um genehmigungsbedürftige Aktivitäten handelt, setzt § 8 keinen Rahmen für deren Genehmigung. Allerdings nennen einzelne Nummern des § 8 Satz 1 noch zusätzliche Anforderungen an die Zulässigkeit bestimmter Handlungen: z.B. Nr. 2: „soweit sie mit der zuständigen unteren Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege abgestimmt sind“, Nr. 4: „nach Vorgaben der zuständigen Wasserbehörde“, Nr. 5: „sofern der Schutzzweck dadurch nicht oder nur unerheblich beeinträchtigt wird“, Nr. 9: „Maßnahmen …, die zur Unterhaltung der Bundeswasserstraße oder zur Errichtung oder zum Betrieb der bundeseigenen Schifffahrtsanlagen erforderlich sind“. Auch diese einschränkenden Vorgaben lassen sich nicht als „Rahmen“ für die Zulässigkeit i.S. des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL einstufen, weil die Verordnung in den genannten Fällen kein Zulassungsverfahren vorschreibt. Zudem nennt sie die Kriterien für die Zulässigkeit jeweils nur ganz pauschal.

Im Ergebnis gab der Vorab-Test der vier Beispielverordnungen Anlass zu der Vermutung, dass die SUP-Richtlinie für Rechtsakte zur Ausweisung von Schutzgebieten eher selten eine SUP vorschreiben dürfte. Außerdem – und vor allem – zeigte er, welche Vorschriften in solchen Rechtsakten jeweils die für das Forschungsvorhaben relevanten Aussagen treffen, also Regelungen enthalten, die möglicherweise für eine SUP-Pflicht sprechen können. Entsprechend war in der anschließenden Analyse ein besonderes Augenmerk auf die

- Formulierungen im Schutzzweck,
- Formulierungen mit möglichen Ausnahmen von Verboten,
- Formulierungen zu zulassungsbedürftigen Handlungen und deren Zulassungsvoraussetzungen sowie
- Formulierungen zu zulässigen Handlungen

zu legen. Schließlich ließ sich aufgrund der Analyse der vier Verordnungen eine inhaltliche Struktur für die IT-gestützte Untersuchung der rund 500 Schutzgebietsrechtsakte festlegen.

3.2.2 Ableitung des Analyserasters für die empirische Untersuchung von rund 500 Schutzgebietsrechtsakten unter Berücksichtigung des juristischen Gutachtens und der Interviewinhalte

Ziel der Analyse war es zu ermitteln, inwieweit die Rechtsakte des Naturschutz-, Wasserschutz- und Bodenschutzrechts im Sinne der SUP-Richtlinie eine rahmensetzende Wirkung entfalten können und wie entsprechende Formulierungen ausgestaltet sein müssen. Dies sollte in mehreren Stufen ermittelt werden.

Die Ergebnisse des juristischen Gutachtens zeigten, dass alle untersuchten Rechtsakte gemäß der Interpretation des EuGH als Plan oder Programm im Sinne der SUP-Richtlinie einzuordnen sind (vgl. Abschnitt 2.2.1). Somit konnten alle diese Rechtsakte (vgl. Abschnitt 3.3.1 und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) der empirischen Analyse unterzogen werden.

Dazu wurde in der Analyse eine einheitliche Strukturierung der Inhalte der Schutzgebietsrechtsakte nach Prüfkategorien vorgenommen, die sich an der in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** angewendeten Kategorisierung der Vorschriften, unterteilt nach Inhalten der einzelnen Paragrafen, orientiert.

Diese Prüfkategorien sind in der folgenden Tabelle angegeben:

Tabelle 6: Begriffskategorien in Rechtsakten

Vorschriftenkategorie	Alternative Formulierungen
Vorschrift über den Schutzzweck	Besonderer Schutzzweck, Schutzgegenstand, Zweck der Unterschutzstellung, Schutzziel, Schutzzweck und Entwicklungsziel, Schutzerklärung, Erhaltungsziel
Vorschrift über Gebote	
Vorschrift über Verbote	Verbotene Handlungen, Unzulässige Maßnahmen und Nutzungen
Vorschrift über genehmigungsbedürftige Handlungen	Erlaubnisvorbehalt, Ausnahmen
Vorschrift über zulässige Handlungen (ohne vorherige Entscheidung einer Behörde oder nach einer solchen Entscheidung)	Freistellungen, Ausnahmen, Befreiungen

In diesem ersten Schritt der Analyse wurden die Texte der Rechtsakte anhand der genannten Unterteilung sortiert und gekennzeichnet. Gleichzeitig ließ sich klären, ob der Rechtsakt für Projekte i.S. der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie[138] und/oder für sonstige Projekte mit potenziell erheblichen Umweltauswirkungen[139] gilt.

Wenn entsprechende Textstellen identifiziert werden konnten, war in der Detailanalyse vor dem Hintergrund der Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Analyse zu untersuchen, inwieweit der betreffende Rechtsakt Vorschriften enthält, die einen Rahmen für die Zulassung von UVP-

[138] Z.B. Projekte, die in Anlage 1 UVPG eindeutig als UVP-pflichtig definiert sind (Kategorie „X"), z.B. Anlagen zur Wärmeerzeugung mit über 200 MW, Windfarm mit mehr als 20 WEA oder Projekte, die nach Anlage 1 UVPG aufgrund einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung ggf. UVP-pflichtig sind, z.B. Anlage zur Wärmeerzeugung 50 MW bis 200 MW; Windfarm mit 3 WEA bis weniger als 20 WEA.

[139] Projekte „die den materiellen Zustand eines Platzes verändern".

oder vorprüfungspflichtigen Projekten oder von Projekten, von denen erhebliche Beeinträchtigungen ausgehen, setzen.

Rahmensetzende Vorgaben nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-RL liegen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vor, wenn in der Detailanalyse festgestellt werden kann, dass der Rechtsakt eine „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ enthält, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Demgemäß spricht es für eine solche Rahmensetzung, wenn die Analyse ergibt, dass der Rechtsakt in relativ detaillierter Weise Voraussetzungen definiert, die die zuständige Behörde zu prüfen hat im Hinblick auf ihre Entscheidung, das jeweilige Projekt zuzulassen.

In der Analyse werden somit folgende Eckpunkte untersucht: Enthält der Rechtsakt

- lediglich **generalklauselartige** Voraussetzungen und/oder Verweise auf **ohnehin geltende** Vorschriften?
  Rechtsfolge: kein Rahmen für die Genehmigung (gemäß dem Inntal-Süd-Urteil)

- genauer formulierte spezifische Voraussetzungen?
  Rechtsfolge: Rahmen für die Genehmigung, wenn es sich um „signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ handelt.

Die SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie (§ 35 Abs. 2 UVPG) hängt von zwei Voraussetzungen ab: Erstens muss es um die Zulassung von Projekten (im UVPG: „Vorhaben“) gehen, nicht um die Zulassung sonstiger Handlungen. Dies erfordert dem Europäischen Gerichtshof zufolge, dass das Zulassungserfordernis für Arbeiten gilt, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern. Dementsprechend war in der Detailanalyse zu klären, ob der jeweilige Rechtsakt auch Vorschriften über die Zulassung von Projekten in diesem Sinn enthält.

Zweitens besteht die SUP-Pflicht in diesen Fällen nur, wenn die Projekte erhebliche Umweltauswirkungen haben können. Da es hierfür auf die Einschätzung der Behörde in jedem Einzelfall (Vorprüfung der SUP-Pflicht gem. § 35 Abs. 2 UVPG) ankommt, ließ sich dieser Punkt in der Analyse der Rechtsakte selbst nicht untersuchen.

Auch in diesen Fällen setzen Rechtsakte einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten, die nicht in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie oder der Anlage 1 UVPG genannt sind, wenn als Voraussetzungen für die Genehmigung eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten enthalten. Dies ist der Fall, wenn der Rechtsakt bestimmte Aktivitäten nur aufgrund einer behördlichen Zulassung erlaubt und diese Arbeiten oder Eingriffe den materiellen Zustand eines Platzes verändern.

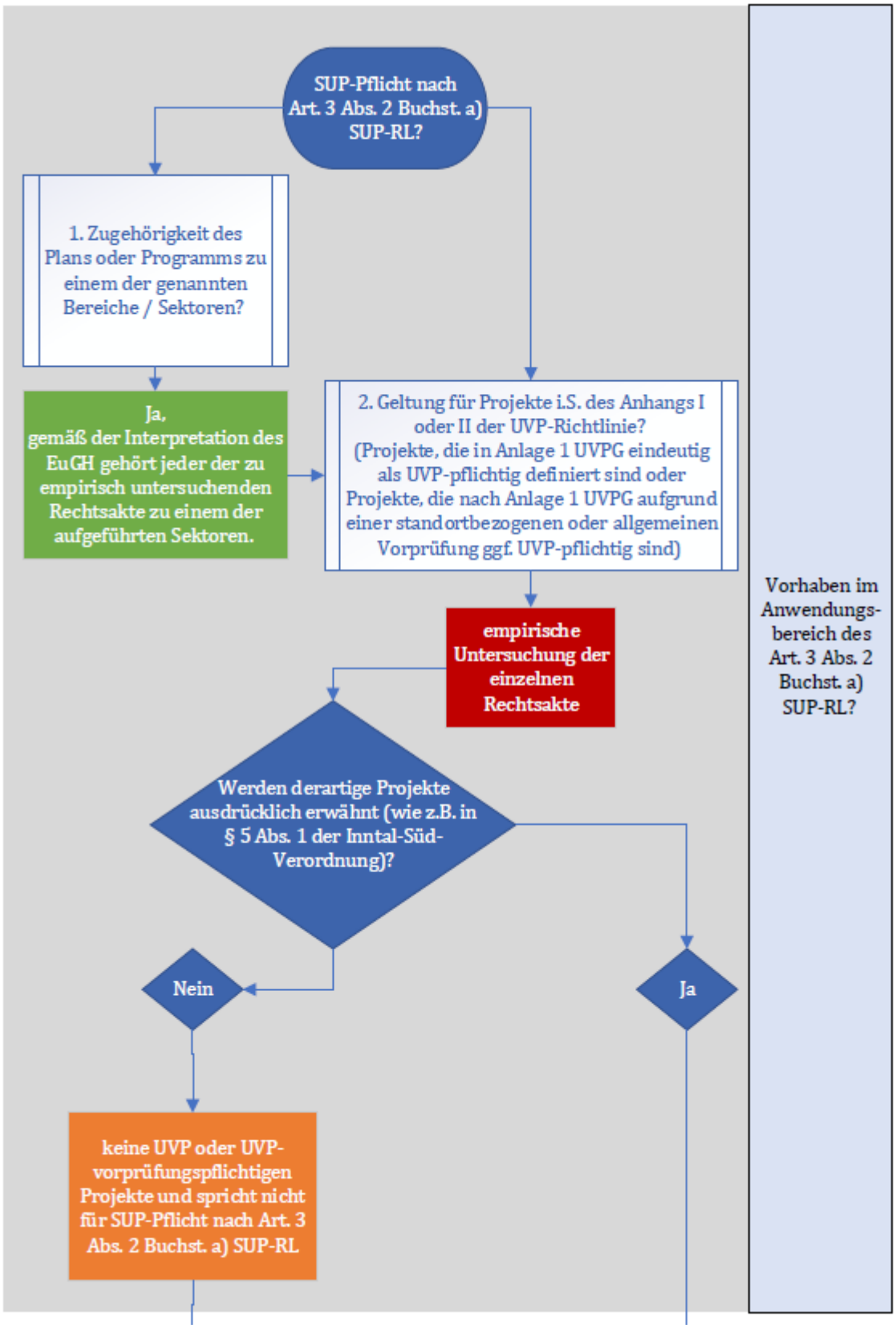
Anlässlich des Urteils des EuGH zum LSG „Bäche im Artland“ (C-461/23) sieht das Analyseraster außerdem vor, zu prüfen, ob der Rechtsakt vorrangig zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten dient. In diesen Fällen wird in der Regel ein Rahmen für notwendige Maßnahmen zur Erhaltung von Natura 2000-Gebieten gesetzt. Dann handelt es sich jedoch nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL um einen Plan, der unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung steht oder hierfür notwendig ist, sodass zumeist keine Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und folglich auch keine SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL besteht (vgl. dazu näher Abschnitt 2.3.3).

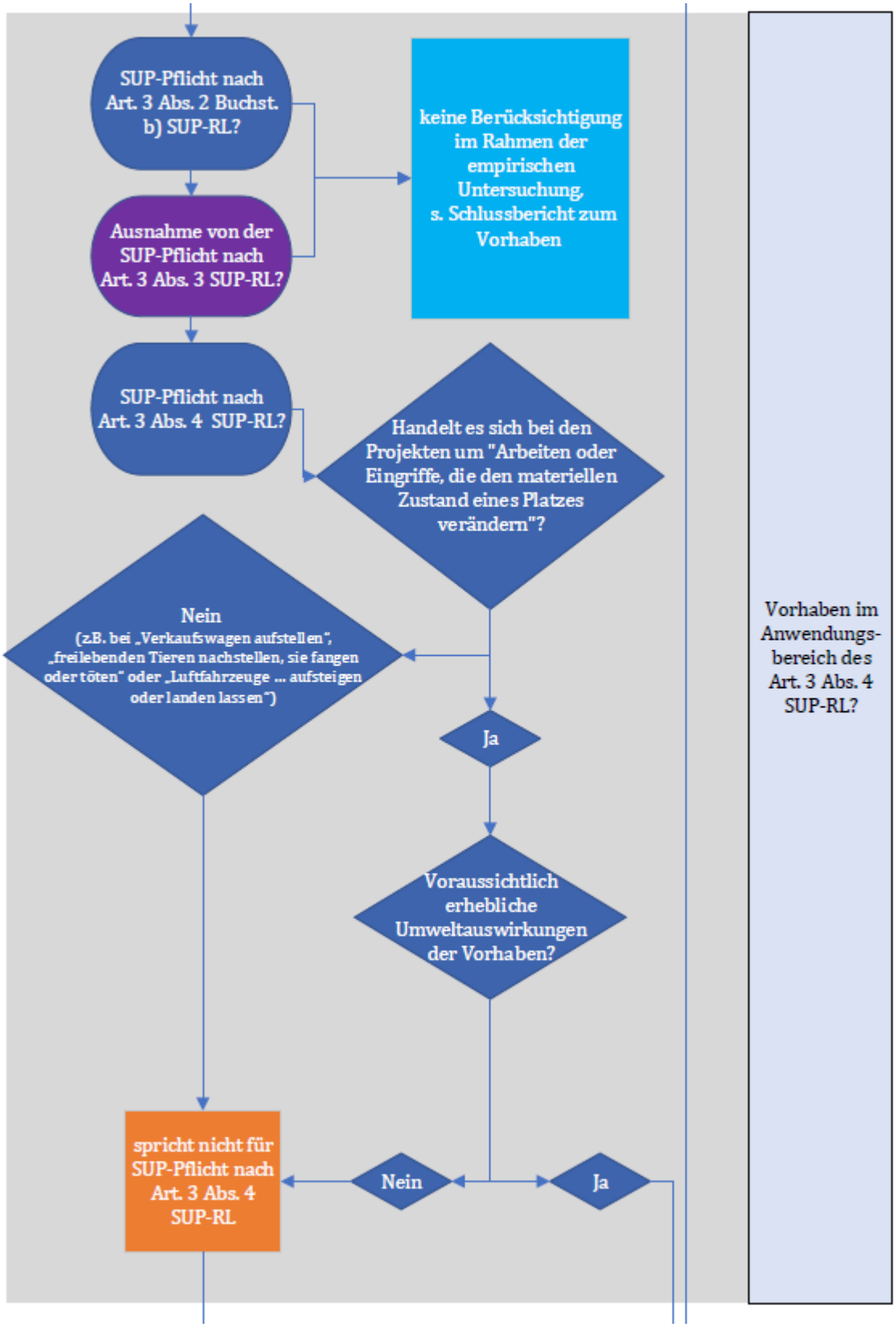
Ob Rechtsakte gemäß Art. 3 Abs. 3 SUP-RL, die Regelungen über die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene oder geringfügige Änderungen eines Plans oder Programms enthalten, einer SUP

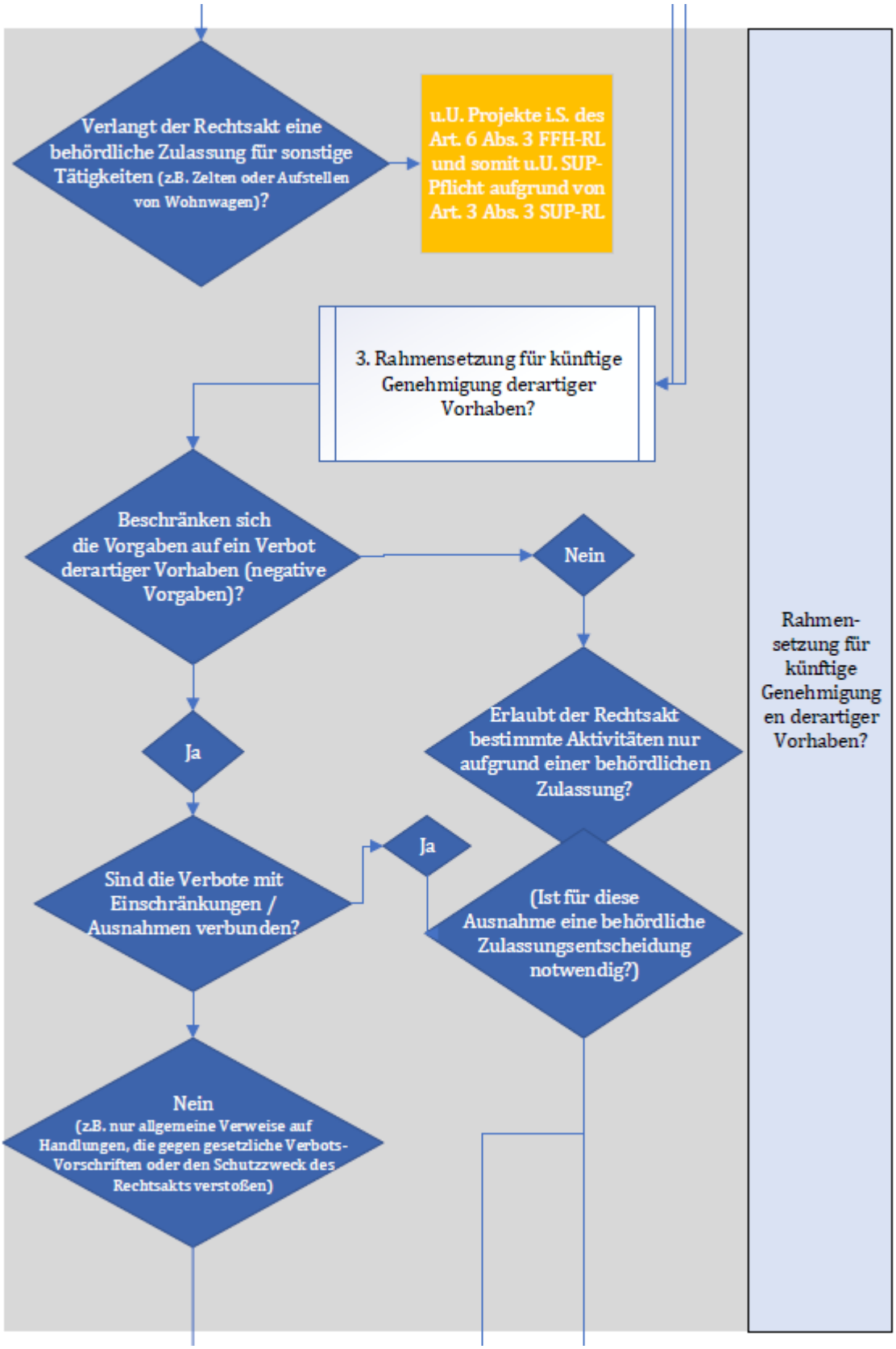
bedürfen, kann in der Detailanalyse der Rechtsakte nicht ermittelt werden. Dazu fehlen Informationen über die Umweltauswirkungen, die von den Nutzungen kleiner Gebiete oder den geringfügigen Änderungen ausgehen (vgl. Abschnitt 2.3.4).

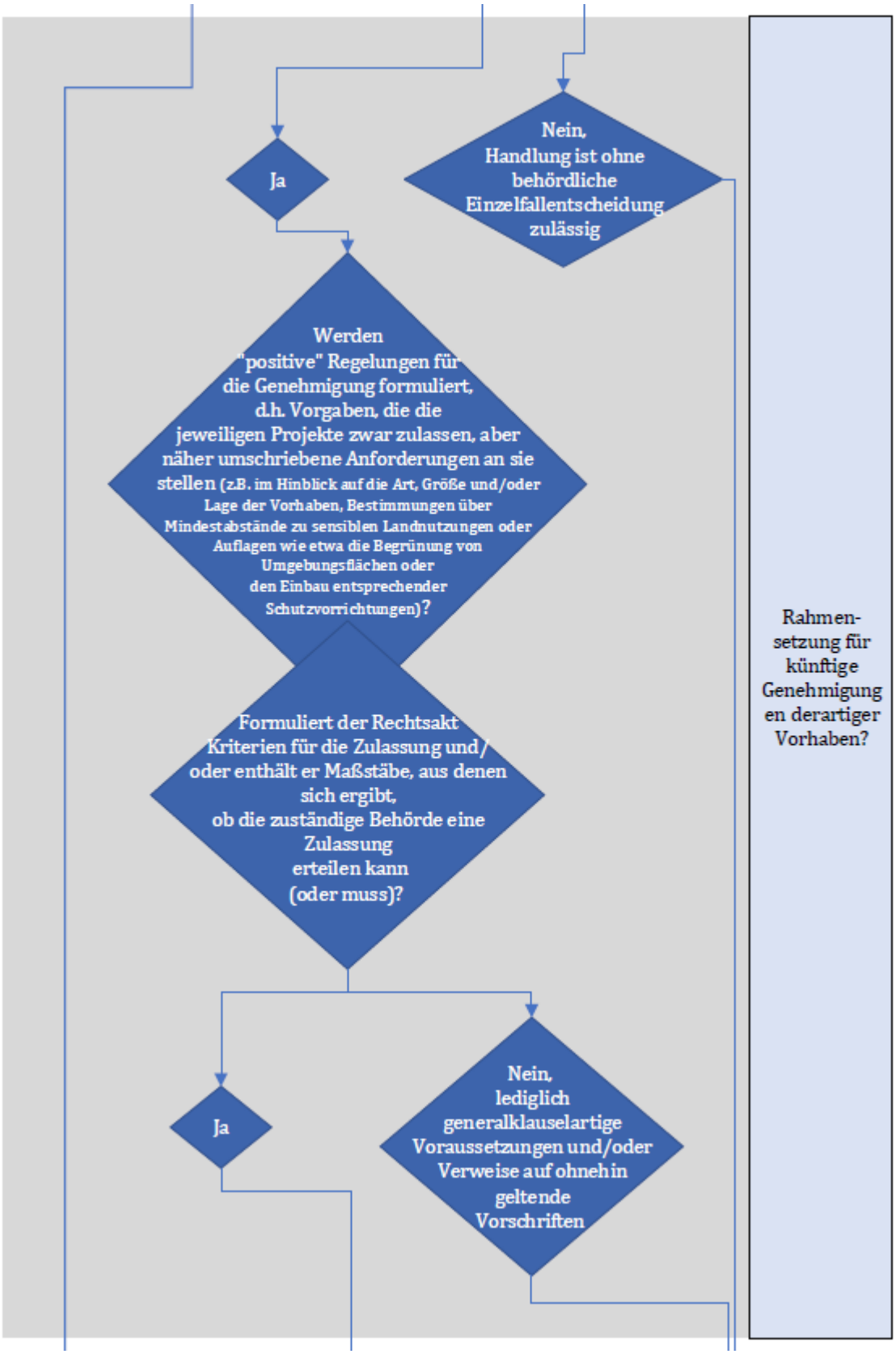
Die folgende Abbildung zeigt das bei der Rechtsaktanalyse angewendete Prüfraster.

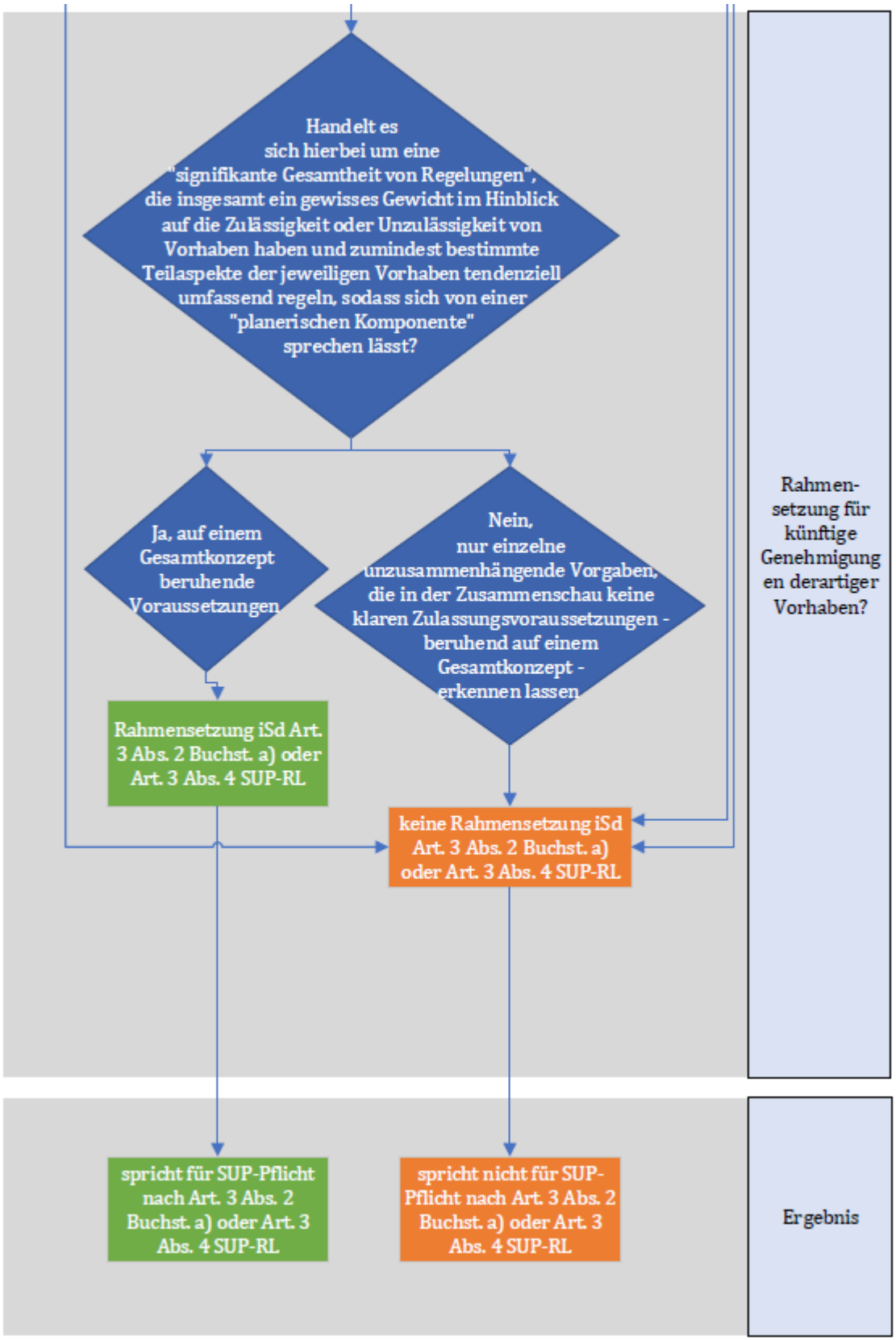
Abbildung 2: Prüfraster der Rechtsaktanalyse




SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b) SUP-RL?
keine Berücksichtigung im Rahmen der empirischen Untersuchung, s. Schlussbericht zum Vorhaben
Ausnahme von der SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 3 SUP-RL?
SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL?
Handelt es sich bei den Projekten um "Arbeiten oder Eingriffe, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern"?
Nein
(z.B. bei „Verkaufswagen aufstellen", „freilebenden Tieren nachstellen, sie fangen oder töten" oder „Luftfahrzeuge ... aufsteigen oder landen lassen")
Ja
Voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen der Vorhaben?
spricht nicht für SUP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL
Nein
Ja
Vorhaben im Anwendungs-bereich des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL?


Verlangt der Rechtsakt eine behördliche Zulassung für sonstige Tätigkeiten (z.B. Zelten oder Aufstellen von Wohnwagen)?
u.U. Projekte i.S. des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und somit u.U. SUP-Pflicht aufgrund von Art. 3 Abs. 3 SUP-RL
3. Rahmensetzung für künftige Genehmigung derartiger Vorhaben?
Beschränken sich die Vorgaben auf ein Verbot derartiger Vorhaben (negative Vorgaben)?
Nein
Ja
Erlaubt der Rechtsakt bestimmte Aktivitäten nur aufgrund einer behördlichen Zulassung?
Ja
Sind die Verbote mit Einschränkungen / Ausnahmen verbunden?
(Ist für diese Ausnahme eine behördliche Zulassungsentscheidung notwendig?)
Nein
(z.B. nur allgemeine Verweise auf Handlungen, die gegen gesetzliche Verbots-Vorschriften oder den Schutzzweck des Rechtsakts verstoßen)
Rahmen-setzung für künftige Genehmigung en derartiger Vorhaben?


Nein, Handlung ist ohne behördliche Einzelfallentscheidung zulässig
Ja
Werden "positive" Regelungen für die Genehmigung formuliert, d.h. Vorgaben, die die jeweiligen Projekte zwar zulassen, aber näher umschriebene Anforderungen an sie stellen (z.B. im Hinblick auf die Art, Größe und/oder Lage der Vorhaben, Bestimmungen über Mindestabstände zu sensiblen Landnutzungen oder Auflagen wie etwa die Begrünung von Umgebungsflächen oder den Einbau entsprechender Schutzvorrichtungen)?
Formuliert der Rechtsakt Kriterien für die Zulassung und/ oder enthält er Maßstäbe, aus denen sich ergibt, ob die zuständige Behörde eine Zulassung erteilen kann (oder muss)?
Ja
Nein, lediglich generalklauselartige Voraussetzungen und/oder Verweise auf ohnehin geltende Vorschriften
Rahmen-setzung für künftige Genehmigung en derartiger Vorhaben?



Quelle: eigene Darstellung

Das beschriebene Vorgehen der Sortierung der Rechtsaktinhalte nach Kategorien und der Detailanalyse bildete den Rahmen für die empirische Untersuchung der 500 Schutzgebietsrechtsakte. Es besteht im Rahmen der Auswertungen die Möglichkeit, dass sich

während der Analyse weitere Fragestellungen für das Analyseraster ergeben, die induktiv zu ergänzen sind. Dies kann sich beispielsweise daraus ergeben, dass

- Rechtsakte unterschiedlichen Rechtsgebieten angehören,
- teils Rechtsakte zu Neuausweisungen oder auch Änderungen von Rechtsakten (inkl. Gebietsverkleinerungen) vorliegen,
- sich bei der Sichtung der Rechtsakte möglicherweise noch weitere Prüfkategorien der Inhaltsaufteilung ergeben können.

3.3 Empirische Untersuchung zu rahmensetzenden Elementen in Schutzgebietsrechtsakten

Die empirische Untersuchung sollte für insgesamt 500 Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht, dem Wasserrecht sowie dem Bodenschutzrecht durchgeführt werden.

Die folgenden allgemeinen Kriterien wurden für die drei zu betrachtenden Rechtsgebiete bei der Auswahl von Rechtsakten für die empirische Untersuchung angewandt:

- ausgewogene regionale Verteilung in Deutschland - soweit vorhanden, für jeden Gebietstyp Rechtsakte aus jedem Bundesland,
- landesrechtliche Besonderheiten,
- ausschließlich Rechtsakte, die seit 2005[140] Schutzgebiete neu ausweisen oder den Umfang bestehender Schutzgebiete ändern,
- grundsätzlich Beschränkung auf online verfügbare Rechtsakte[141],
- Muster und Leitfäden für Rechtsakte zu Schutzgebietsausweisungen, die von den Ländern, regionalen Verwaltungen, der Wissenschaft oder Verbänden online veröffentlicht wurden.

Des Weiteren wurden für die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgebietsrechtsakte zusätzliche Kriterien entwickelt, die Anwendung bei der Recherche der Unterlagen für die unterschiedlichen Rechtsgebiete und auch die verschiedenen Schutzgebietstypen fanden. Die Ableitung dieser Kriterien wird in den folgenden Ausführungen unterschieden nach Rechtsgebieten dargelegt.

3.3.1 Auswahl der Schutzgebietsrechtsakte

3.3.1.1 Naturschutzrecht

Von den insgesamt 500 zu untersuchenden Rechtsakten sollten ca. 70 % im Bereich des Naturschutzrechts betrachtet werden. Entsprechend waren insgesamt mindestens 350 Schutzgebietsrechtsakte zu Schutzgebietskategorien aus dem Naturschutz zu ermitteln.

Im Kapitel 4 Abschnitt 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) finden sich die Regelungen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft. Diese Teile von Natur und Landschaft werden gemäß § 22 BNatSchG durch Erklärung unter Schutz gestellt. Eine solche Erklärung bestimmt

[140] Es wurden Rechtsakte ab Ende Juni 2005 bis heute in der empirischen Analyse betrachtet, da die Umsetzung der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (RL 2001/42/EG) in nationales Recht mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 25. Juni 2005, BGBl. I S. 1746 (vom 29. Juni 2005) erfolgte.

[141] Die Rechtsakte über Landschaftsschutzgebiete aus Thüringen wurden nicht online zur Verfügung gestellt, sondern auf Anfrage per Mail im pdf-Format übermittelt.

den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und – soweit erforderlich – die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen; sie kann stattdessen auch die hierfür benötigten Ermächtigungen enthalten. Diese Unterschutzstellung kann in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen erfolgen[142].

Gegenstand der Untersuchung sind die Rechtsakte zu Ausweisungen von geschützten Teilen von Natur und Landschaft gemäß Kapitel 4 Abschnitt 1 BNatSchG. Es wurden berücksichtigt:

- Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG)
- Nationalparke (§ 24 BNatSchG)
- Nationale Naturmonumente (§ 24 BNatSchG)
- Biosphärenreservate (§ 25 BNatSchG)
- Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG)
- Naturparke (§ 27 BNatSchG)
- Naturdenkmäler (§ 28 BNatSchG)
- Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG)

Gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG) wurden im Rahmen der Analyse nicht weiter betrachtet. Vorgaben zu Verboten und Ausnahmebedingungen hierfür werden bereits im BNatSchG und den Landesnaturschutzgesetzen formuliert.

Neben den allgemeinen Kriterien wurden die zu recherchierenden Rechtsakte unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte ausgewählt:

- Auswahl aller Schutzgebiete zu Schutzgebietstypen, die in übersichtlicher Anzahl in Deutschland vorkommen. Es handelt sich dabei um **geschützte Meeresgebiete im Bereich der deutschen AWZ, Nationalparke, Nationale Naturmonumente sowie Biosphärenreservate**[143].
- Ermittlung von zwei Schutzgebietsrechtsakten pro Bundesland von weiteren großräumigen Schutzgebieten, wie **Naturparken**[144].
- **Naturschutzgebiete** sowie **Landschaftsschutzgebiete** sind in Deutschland in großer Anzahl ausgewiesen. Es war vorgesehen, zu jeder dieser Schutzgebietskategorien pro Bundesland mindestens acht Rechtsakte zu ermitteln. Dabei wurde berücksichtigt, dass diese in mindestens zwei verschiedenen für die Ausweisung zuständigen Verwaltungseinheiten (Kreisen/Regierungsbezirken etc.) verortet sind. Darüber hinaus wurden innerhalb dieser Verwaltungseinheiten je ein Rechtsakt aus dem Zeitraum Mitte 2005 bis 2010 und einer aus dem Zeitraum 2011 bis 2023 recherchiert.

[142] In welcher Form die Rechtsvorschriften der einzelnen Schutzgegenstände formuliert werden, legen die jeweiligen Landesnaturschutzgesetze fest. So ist z.B. in § 21 Abs. 1 HeNatG festgelegt, dass in Hessen Biosphärenreservate als Rechtsverordnung festzusetzen sind.

[143] 6 geschützte Meeresgebiete im Bereich der deutschen AWZ, 16 Nationalparke, 18 Biosphärenreservate, 6 Nationale Naturmonumente.

[144] z.B. in Berlin und Brandenburg: Länderübergreifender Naturpark Barnim; in Hamburg und Bremen gibt es derzeit keine Naturparke.

- **Geschützte Landschaftsbestandteile** und **Naturdenkmäler** kommen in der Regel kleinflächig vor und dienen insbesondere dem Schutz von Objekten. Im Zuge der Recherche wurde davon ausgegangen, dass anderweitige Nutzungen/Projekte innerhalb dieser Schutzgebietstypen aufgrund der räumlichen Begrenzung recht unwahrscheinlich sind. Für jedes Bundesland wurden Schutzgebietsrechtsakte mindestens einmal pro Kategorie geschützter Landschaftsbestandteil und Naturdenkmal recherchiert. In Fällen, in denen innerhalb der Bundesländer unterschiedliche Verwaltungseinheiten zuständig für die Ausweisung des Schutzgebietstyps sind, wurden Rechtsakte von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten (vgl. Tabelle 13 und Tabelle 12) ermittelt. Selbiges gilt für den Fall, dass innerhalb eines Bundeslandes unterschiedliche Arten von Rechtsakten zur Ausweisung zur Verfügung stehen, z.B. Satzungen und Rechtsverordnungen. In diesem Fall wurden Rechtsakte von unterschiedlicher Rechtsnatur aufgenommen. Einstweilige Sicherstellungen blieben unberücksichtigt.

- Die Sicherung von Natura 2000-Gebieten wird in den Bundesländern auf unterschiedliche Art und Weise vorgenommen. In einigen Bundesländern werden FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete per Verordnung als Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete gesichert. In anderen Bundesländern erfolgt die Festsetzung als übergreifende Rechtsverordnung des Landes oder von untergeordneten zuständigen Verwaltungseinheiten.

- Sofern die Länder oder die für die Ausweisung zuständigen Verwaltungen Musterverordnungen oder Leitfäden zur Ausweisung von Schutzgebieten online veröffentlicht haben, wurden auch diese in den Recherchen berücksichtigt. Daneben wurden Musterverordnungen und Leitfäden, die von der Wissenschaft oder von Verbänden veröffentlicht wurden, berücksichtigt.

3.3.1.2 Wasserrecht

Die Schutzgebietsrechtsaktanalyse sollte in einem Anteil von ca. 20 % (von 500) Rechtsakte aus dem Bereich des Wasserrechts genauer betrachten.

Im Abschnitt 1 des Kapitels 3 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) finden sich die Regelungen zur öffentlichen Wasserversorgung, Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutz. Gemäß § 51 WHG können von den Landesregierungen im Rahmen des öffentlichen Anliegens der Trinkwasserversorgung Wasserschutzgebiete per Rechtsverordnung festgelegt werden. In den Rechtsverordnungen zu Trinkwasserschutzgebieten können nach § 52 WHG bestimmte Handlungen verboten oder nur eingeschränkt als zulässig erklärt werden. Nach § 53 WHG können die Landesregierungen Heilquellenschutzgebiete zu Heilzwecken als Rechtsverordnung erlassen.

Für die Auswahl der Schutzgebietsrechtsakte wurden zunächst die allgemeinen Auswahlkriterien angewendet (vgl. Abschnitt 3.3). Darüber hinaus wurden weitere Anforderungen im Zuge der Recherchen von Schutzgebietsrechtsakten aus dem Wasserrecht berücksichtigt.

- Wasserschutzgebiete sind in Deutschland in großer Anzahl ausgewiesen. Es war vorgesehen, pro Bundesland mindestens vier Rechtsakte zu ermitteln. Dabei wurde berücksichtigt, dass diese in mindestens zwei verschiedenen für die Ausweisung zuständigen Verwaltungseinheiten (Kreisen/Regierungsbezirken etc.) verortet sind. Zusätzlich wurde angestrebt (innerhalb dieser Verwaltungseinheiten) je einen Rechtsakt aus dem Zeitraum Mitte 2005 bis 2010 und einen aus dem Zeitraum 2011 bis 2023 zu recherchieren. Das war nur teilweise umsetzbar.

- Heilquellenschutzgebiete sind in Deutschland nicht in allen Bundesländern ausgewiesen. Es war vorgesehen, pro Bundesland bis zu 4 Rechtsakte aus unterschiedlichen Verwaltungseinheiten zu ermitteln, soweit verfügbar.
- Sofern die Länder oder die für die Ausweisung zuständigen Verwaltungen Musterverordnungen oder Leitfäden zur Ausweisung von Schutzgebieten online veröffentlicht haben, wurden auch diese in den Recherchen berücksichtigt.

3.3.1.3 Bodenschutzrecht

Der Anteil der in der Rechtsaktanalyse zu berücksichtigenden Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht sollte bei 10 % liegen. Entsprechend sollten insgesamt 50 Schutzgebietsrechtsakte zu Schutzgebietskategorien aus dem Bodenschutzrecht ermittelt werden.

Nach Berücksichtigung der allgemeinen Kriterien wurden, soweit ersichtlich, alle geltenden Rechtsakte zu Gebieten, die dem Bodenschutz dienen und dafür ausgewiesen sind, in die Recherchen für die empirische Untersuchung einbezogen. Da nicht in allen Bundesländern Gebiete für den Bodenschutz ausgewiesen werden, konnte die vorgesehene Zahl an Rechtsakten zum Bodenschutzrecht nicht erreicht werden.

Dies wurde durch die Analyse zusätzlicher Rechtsakte aus den Rechtsgebieten des Naturschutzes und des Wasserrechts ausgeglichen.

Neben den Rechtakten aus dem Bodenschutzrecht wurde auch ein Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten bei den Recherchen berücksichtigt.

3.3.2 Durchführung der Rechtsaktanalyse

Für die Analyse zur Ermittlung der Voraussetzungen einer SUP-Pflicht von bereits geltenden Rechtsakten zur Ausweisung bzw. Änderung geschützter Gebiete in Deutschland wurde die Software MAXQDA[145] verwendet. Mithilfe dieser Software ist es möglich, qualitative Daten und Texte von großem Umfang inhaltlich zu analysieren. Das zuvor entwickelte Analyseraster konnte in MAXQDA eingespeist werden, um den einzelnen Kategorien relevante Textpassagen zuzuordnen.

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die recherchierten Typen von Rechtsakten in den Bundesländern. Die Erfassung der Rechtsakte erfolgte systematisch sortiert nach Rechtsgebieten, Schutzgebietstypen und Bundesländern.

Insgesamt wurden 505 Rechtsakte, Musterrechtsakte und Leitfäden in der Erfassungsdatenbank erfasst.

Es wurden 381 Rechtsakte aus dem Bereich des Naturschutzrechts ermittelt, sowie fünf Musterverordnungen. Damit liegen 76 % der Rechtsakte thematisch im Naturschutzrecht. 110 der untersuchten Dokumente sind dem Rechtsbereich des Wasserrechts zuzuordnen. Bei 103 dieser Rechtsakte handelt es sich um Schutzgebietsausweisungen. Im Gewässerschutz wurden zusätzlich sechs Musterverordnungen und ein Leitfaden recherchiert. Mithin entfallen 22 % der Dokumente auf das Wasserrecht. Sechs der erfassten Rechtsakte sind dem Bodenschutzrecht zuzuordnen. Zusätzlich wurde ein Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten erfasst, der drei Musterverordnungen enthält. Somit sind 2 % der zusammengetragenen Rechtsakte solche des Bodenschutzrechts.

[145] https://www.maxqda.com/de/

3.3.2.1 Überblick über Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht

3.3.2.1.1 Bundesebene

Gemäß §§ 56, 57 BNatSchG in Verbindung mit anderen Vorschriften werden geschützte Meeresgebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und auf dem Festlandsockel vom Bundesamt für Naturschutz ausgewählt und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit per Verordnung zum Schutzgebiet erklärt. In der AWZ der deutschen Nord- und Ostsee wurden seit 2017 insgesamt sechs geschützte Meeresgebiete im Bereich der deutschen AWZ ausgewiesen mit dem Zweck, zehn innerhalb dieser Bereiche gelegene Natura 2000-Gebiete zu sichern.[146]

3.3.2.1.2 Landesebene

Soweit es um den Schutz von Landflächen und Objekten an Land geht, überlässt es das BNatSchG gemäß § 22 Abs. 2 den Ländern festzulegen, wie die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft vorzunehmen ist.

Tabelle 7: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten

Bundesland	Naturschutzgebiet (NSG), Landschaftsschutzgebiet (LSG)
Alle Bundesländer	Unterschutzstellung per Rechtsverordnung

Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete sind in allen Bundesländern ausgewiesen. Sie werden ebenfalls in allen Bundesländern per Rechtsverordnung unter Schutz gestellt. Entsprechend wurden für jedes Bundesland je mindestens acht Rechtsakte zu der Unterschutzstellung von Landschaftsschutzgebieten und je acht zu der Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten erfasst. Für 15 der 16 Bundesländer waren die Verordnungen von Landschaftsschutzgebieten öffentlich im Internet zugänglich. Auf Nachfrage bei der zur Ausweisung zuständigen Behörde wurden fünf Landschaftsschutzgebietsverordnungen aus Thüringen bereitgestellt.

In Schleswig-Holstein wird bereits im (Landes-) Naturschutzgesetz ermöglicht, NSG/LSG als kombinierte Schutzgebiete auszuweisen.

Zur Unterschutzstellung von Naturschutzgebieten wurde eine Musterverordnung aus Niedersachsen recherchiert. Zur Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten wurde eine Musterverordnung aus Baden-Württemberg ermittelt.

Tabelle 8: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Nationalparken

Bundesland	Nationalpark (NLP)
BW	Gesetz (§ 23 Abs. 1 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung (Art. 12 Abs. 1 BayNatSchG)
BE	--
BB	Gesetz (§ 8 Abs. 1 BbgNatSchAG)
HB	Gesetz (§ 15 BremNatSchG)

[146] BfN (im Internet): Nationale Meeresschutzgebiete. https://www.bfn.de/nationale-meeresschutzgebiete (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

Bundesland	Nationalpark (NLP)
HH	Gesetz (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Rechtsverordnung (§ 21 Abs. 1 HeNatG)
MV	Gesetz (§ 14 Abs. 1 NatSchAG M-V)
NI	Gesetz (§ 17 Abs. 1 NNatSchG)
NW	Rechtsverordnung (§ 36 Abs. 1 LNatSchG NRW)
RP	Gesetz (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	Rechtsverordnung (§ 17 SNG)
SN	Rechtsverordnung (§ 13 Abs. 1 SächsNatSchG)
ST	Gesetz (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA)
SH	Gesetz (NPG; keine Angabe dazu im LNatSchG SH gefunden)
TH	Gesetz (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 ThürNatG)

Bisher sind in Deutschland 16 Nationalparke ausgewiesen[147], lediglich in den Ländern Berlin und Bremen sind keine Flächen als Nationalpark unter Schutz gestellt. 12 der 16 in Deutschland ausgewiesenen Nationalparke konnten recherchiert und erfasst werden. Die übrigen vier Nationalparke – Jasmund, Müritz, Vorpommersche-Boddenlandschaft in MV und Berchtesgaden in BY – wurden bereits vor Juni 2005 ausgewiesen und seither nicht mehr verändert; sie liegen damit außerhalb des in der Analyse zu betrachtenden Veröffentlichungszeitraums. Der Nationalpark Harz wurde in zwei separaten Rechtakten ausgewiesen, in NI und ST. Entsprechend sind beide Dokumente erfasst. Auch der Nationalpark Hunsrück Hochwald liegt in zwei Bundesländern, ist jedoch in Form eines Staatsvertrags für RP und SL grenzübergreifend als ein Schutzgebiet ausgewiesen.

Tabelle 9: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Nationalen Naturmonumenten

Bundesland	Nationales Naturmonument (NNM)
BW	Rechtsverordnung (§ 23 Abs. 2 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung (Art. 12 Abs. 1 BayNatSchG)
BE	--
BB	Rechtsverordnung (§ 8 Abs.1 BbgNatSchAG)
HB	Rechtsverordnung (§ 15 BremNatSchG)
HH	Rechtsverordnung (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Gesetz (§ 21 Abs. 2 HeNatG)
MV	Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 4 NatSchAG M-V)
NI	Rechtsverordnung (§ 17 Abs. 2 NNatSchG)

[147] BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Nationalparke. https://www.bfn.de/nationalparke (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

Bundesland	Nationales Naturmonument (NNM)
NW	Rechtsverordnung (§ 36 Abs. 4 LNatSchG NRW)
RP	Rechtsverordnung (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	--
SN	Rechtsverordnung (§ 13 Abs. 1 SächsNatSchG)
ST	Gesetz (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG LSA)
SH	--
TH	Gesetz (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 ThürNatG)

Nationale Naturmonumente (NNM) sind nicht in allen Bundesländern ausgewiesen. Bisher sind in Deutschland acht NNM ausgewiesen (BB, BY, HE, MV, NW, ST, TH).[148] Es konnten sämtliche acht NNM erfasst werden.

Tabelle 10: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Biosphärenreservaten

Bundesland	Biosphärenreservat (BR)
BW	Rechtsverordnung (§ 23 Abs. 2 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung (Art. 12 Abs. 2 BayNatSchG)
BE	--
BB	Bekanntmachung im Amtsblatt (§ 8 Abs. 1 BbgNatSchAG)
HB	Gesetz (§ 16 BremNatSchG), Bezeichnung: Biosphärenregion
HH	Gesetz (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Rechtsverordnung (§ 21 Abs. 1 HeNatG)
MV	Gesetz (§ 14 Abs. 1 NatSchAG M-V)
NI	Gesetz (§ 18 NNatSchG)
NW	Rechtsverordnung (§ 37 Abs. 1 LNatSchG NRW), Bezeichnung: Biosphärenregion
RP	Rechtsverordnung (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	Rechtsverordnung (§ 10 Abs. 1 SNG)
SN	Rechtsverordnung (§ 13 Abs. 1 SächsNatSchG)
ST	Rechtsverordnung (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG LSA)
SH	Rechtsverbindliche Erklärung oder als Verordnung (§ 14 Abs. 3 LNatSchG SH)
TH	Rechtsverordnung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 ThürNatG)

[148] BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Nationale Naturmonumente. https://www.bfn.de/nationale-naturmonumente (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

In Deutschland sind derzeit 18 Biosphärenreservate ausgewiesen[149], lediglich in den Ländern BE, HB und NW sind keine Flächen als Biosphärenreservat geschützt. Zu 14 der 18 bestehenden Biosphärenreservate konnten die Ausweisungen ermittelt und erfasst werden. Die übrigen Ausweisungen liegen entweder außerhalb des zu betrachtenden Zeitraums (z. B. BR Schaalsee aus 2002), sind in öffentlich zugänglichen Rechts- und Fachdokumentationssystemen des Bundes oder der Länder online nicht auffindbar oder sind Teil eines anderen geschützten Gebiets, etwa eines Nationalparks.

Tabelle 11: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturparken

Bundesland	Naturpark (NRP)
BW	Rechtsverordnung (§ 23 Abs. 3 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung /Allgemeinverfügung (Art. 12 Abs. 2 BayNatSchG)
BE	Bekanntmachung (§ 24 NatSchG Bln)
BB	Bekanntmachung im Amtsblatt (§ 8 Abs. 1 BbgNatSchAG)
HB	Erklärung per Amtsblatt (§ 18 BremNatSchG)
HH	Gesetz (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Naturparke werden „bestimmt" (§ 21 Abs. 4 HeNatG)
MV	Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 2 NatSchAG M-V)
NI	Erklärung zum Naturpark (§ 20 Abs. 1 NNatSchG)
NW	Anerkennung (§ 38 LNatSchG NRW)
RP	Rechtsverordnung (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	Rechtsverordnung (§ 19 SNG)
SN	Rechtsverordnung (§ 13 Abs. 1 SächsNatSchG)
ST	Rechtsverordnung (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG LSA)
SH	Erklärung durch Allgemeinverfügung (§ 16 Abs. 1 LNatSchG SH)
TH	Rechtsverordnung (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 ThürNatG)

Naturparke sind außer in HB und HH in allen Bundesländern vertreten. Insgesamt existieren derzeit laut BfN[150] 104 Naturparke in Deutschland. Die Form der Ausweisung ist länderübergreifend nicht einheitlich, in einigen Bundesländern werden Naturparke per Rechtsverordnung gesichert, in anderen Bundesländern erfolgt die Ausweisung per Erklärung, Allgemeinverfügung, Bekanntmachung oder auch Anerkennung (vgl. Tabelle 11). Auch wenn nicht in allen Bundesländern Naturparke ausgewiesen sind, sind in allen Landesnaturschutzgesetzen Aussagen zur Sicherung dieses Schutzgebietstyps enthalten. Es wurde versucht, zu den Bundesländern, in denen Naturparke existieren, jeweils zwei Ausweisungen zu erfassen. Die Ausweisung des in Berlin gelegenen Naturparks liegt zeitlich außerhalb des in der Analyse zu betrachtenden Zeitraums. In Nordrhein-Westfalen konnten die

[149] BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Biosphärenreservate. https://www.bfn.de/biosphaerenreservate (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

[150] BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Naturparke. https://www.bfn.de/naturparke (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

entsprechenden Rechtsakte im Rahmen der Recherche nicht in öffentlich zugänglichen Rechts- und Fachdokumentationssystemen ausfindig gemacht werden. Folglich wurden die daraus entstehenden Lücken in der geplanten Zusammenstellung zu analysierender Rechtsakte von Naturparken durch Rechtsakte aus den übrigen Bundesländern kompensiert, sodass insgesamt 30 Rechtsakte zu Naturparken erfasst wurden.

Tabelle 12: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Naturdenkmalen

Bundesland	Naturdenkmal (ND)
BW	Rechtsverordnung (§ 23 Abs. 5 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung (Art. 12 Abs. 1 BayNatSchG)
BE	Rechtsverordnung (§ 21 Abs.1 NatSchG Bln)
BB	Rechtsverordnung (§ 8 Abs.1 BbgNatSchAG)
HB	Rechtsverordnung (§ 19 BremNatSchG)
HH	Rechtsverordnung (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Rechtsverordnung (§ 21 Abs. 1 HeNatG)
MV	Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 4 NatSchAG M-V)
NI	Rechtsverordnung (§ 21 NNatSchG)
NW	Liegt ein Landschaftsplan nicht vor, kann die höhere Naturschutzbehörde außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne durch ordnungsbehördliche Verordnung ausweisen (§ 43 Abs. 1 S. 1 LNatSchG NRW). Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen kann die untere Naturschutzbehörde durch ordnungsbehördliche Verordnung ausweisen (§ 43 Abs. 2 LNatSchG NRW).
RP	Rechtsverordnung (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	Satzung (§ 39 Abs. 1 SNG)
SN	Rechtsverordnung oder Einzelanordnung (§ 19 SächsNatSchG)
ST	Rechtsverordnung (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG LSA)
SH	Rechtsverordnung (§ 17 Abs. 1 LNatSchG SH)
TH	Rechtsverordnung (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 ThürNatG)

Naturdenkmäler werden in zahlreichen Bundesländern per Rechtsverordnung von unteren Naturschutzbehörden ausgewiesen. Im Saarland sichern die Gemeinden Naturdenkmäler als Satzung. Eine bundesweite Übersicht über ausgewiesene Naturdenkmäler existiert nicht. Wie bei den geschützten Landschaftsbestandteilen wurde auch bei der Recherche der Naturdenkmäler berücksichtigt, dass es in einigen Bundesländern verschiedene rechtliche Möglichkeiten zur Ausweisung gibt. So kann in NW die Ausweisung entweder als ordnungsbehördliche Verordnung durch die untere Naturschutzbehörde oder durch die höhere Naturschutzbehörde erfolgen. Die verschiedenen Möglichkeiten wurden, so weit möglich, berücksichtigt. Entsprechend wurden insgesamt 23 Rechtsakte von Naturdenkmalen für die Analyse zusammengetragen. Einzig in HB gibt es inzwischen keine Ausweisung mehr.

Tabelle 13: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von geschützten Landschaftsbestandteilen

Bundesland	Geschützter Landschaftsbestandteil (GLB)
BW	Satzung durch Gemeinde (§ 23 Abs. 6 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung bis 10 ha durch untere Naturschutzbehörde (UNB) und über 10 ha durch höhere Naturschutzbehörde (Art. 12 Abs. 1 BayNatSchG)
BE	Rechtsverordnung durch für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörden (§ 21 Abs. 1 NatSchG Bln)
BB	Rechtsverordnung durch zuständige Naturschutzbehörde (§ 8 Abs. 1 BbgNatSchAG); freiwillig als Satzung durch Gemeinde (§ 8 Abs. 2 BbgNatSchAG)
HB	Rechtsverordnung durch oberste Naturschutzbehörde (§ 20 BremNatSchG)
HH	Rechtsverordnung durch oberste Naturschutzbehörde (§ 10 HmbBNatSchAG)
HE	Rechtsverordnung; in bebauten Ortsteilen Satzung (§ 21 Abs. 1 HeNatG)
MV	Satzung der Gemeinde, soweit nicht zum Schutz von Natura 2000 ausgewiesen, in diesem Fall Rechtsverordnung der UNB (§ 14 Abs. 3 NatSchAG M-V)
NI	Rechtsverordnung durch Naturschutzbehörde (§ 22 Abs. 1 Nr. 2 NNatSchG), Satzung der Gemeinde innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 NNatSchG)
NW	Definition von GLB in § 39 LNatSchG NRW, sie bedürfen keiner gesonderten Ausweisung. Liegt ein Landschaftsplan nicht vor, kann die höhere Naturschutzbehörde außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne durch ordnungsbehördliche Verordnung ausweisen (§ 43 Abs. 1 S. 1 LNatSchG NRW). Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs von Bebauungsplänen kann die untere Naturschutzbehörde durch ordnungsbehördliche Verordnung ausweisen (§ 43 Abs. 2 LNatSchG NRW).
RP	Rechtsverordnung durch UNB (§ 12 Abs. 1 LNatSchG RLP)
SL	Satzung durch Gemeinden (§ 39 Abs. 1 SNG)
SN	Satzung durch Gemeinden (§ 19 Abs. 1 SächsNatSchG)
ST	Verordnung durch untere Naturschutzbehörde; Satzung durch Gemeinde (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 NatSchG LSA)
SH	Rechtsverordnung oder Einzelanordnung durch UNB (§ 18 Abs. 1 LNatSchG SH); Satzungen oder Einzelanordnungen durch Gemeinden (§ 18 Abs. 3 LNatSchG SH)
TH	Rechtsverordnung durch UNB (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 ThürNatG); Satzung durch Gemeinden innerhalb von bebauten Bereichen (§ 14 Abs. 1 ThürNatG)

Geschützte Landschaftsbestandteile werden in den Bundesländern überwiegend von den unteren Naturschutzbehörden als Rechtsverordnung oder von den Gemeinden als Satzung

ausgewiesen. Teilweise finden sich in den Landesnaturschutzgesetzen (z.B. § 22 NNatSchG) Aussagen zu Erlaubnissen und Verboten und darüber, inwieweit Ausnahmen von den Verboten zulässig sind. Eine bundesweite Übersicht über die ausgewiesenen geschützten Landschaftsbestandteile existiert derzeit nicht.[151] Alle 20 in BE gesicherten GLB wurden vor 2005 ausgewiesen und sind mithin nicht Gegenstand der Untersuchung.

Mit 22 Ausweisungen wurden mehr Rechtsakte zu geschützten Landschaftsbestandteilen erfasst als ursprünglich in der Zusammenstellung zu recherchierender Rechtsakte avisiert (vgl. Abschnitt 3.3.1.1). Dies lässt sich damit erklären, dass bei jenen Bundesländern, die die Ausweisung durch verschiedene Verwaltungseinheiten ermöglichen oder durch verschiedene Arten von Rechtsakten, für sämtliche Möglichkeiten der Ausweisung mindestens ein Rechtsakt erfasst wurde.

Tabelle 14: Rechtsakte zur Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten

Bundesland	Natura 2000-Gebiet
BW	Rechtsverordnung (§ 36 Abs. 2 NatSchG BW)
BY	Rechtsverordnung (Art. 20 Abs. 1 BayNatSchG)
BE	Bekanntmachung im Amtsblatt für Berlin (§ 33 NatSchG Bln)
BB	Bekanntmachung im Amtsblatt (§ 14 Abs. 2 BbgNatSchAG), Festlegung der Erhaltungsziele per Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 3 BbgNatSchAG)
HB	Sicherung per Rechtsverordnung als NSG oder LSG (§ 24 Abs. 4 BremNatSchG)
HH	-- Keine Aussage im HmbBNatSchAG
HE	Rechtsverordnung (§ 21 Abs. 1 HeNatG[152])
MV	Rechtsverordnung (§ 14 Abs. 4 NatSchAG M-V)
NI	Bekanntmachung im Ministerialblatt (§ 25 NNatSchG)
NW	-- Keine Aussage im LNatSchG NRW
RP	Benennung der Gebiete in Anlage 1 zum LNatSchG RLP (§ 17 Abs. 2 LNatSchG)
SL	Rechtsverordnung (§ 24 Abs. 3 SNG)
SN	Rechtsverordnung (§ 22 SächsNatSchG)
ST	Rechtsverordnung als Liste (§ 23 Abs. 1 NatSchG LSA)
SH	FFH-Gebiete festgelegt in Anlage 1 des Landesnaturschutzgesetzes (§ 22 LNatSchG SH); EU-Vogelschutzgebiete festgelegt in Anlage 2 des Landesnaturschutzgesetzes, Ergänzungen sind durch die Landesregierung per Verordnung möglich (§ 22 Abs. 3 LNatSchG SH)
TH	Rechtsverordnung (§ 16 Abs. 2 ThürNatG)

[151] BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Geschützte Landschaftsbestandteile. https://www.bfn.de/geschuetzte-landschaftsbestandteile (Letzter Zugriff: 05.03.2025).

[152] Allgemeine Rechtsverordnung durch Regierungspräsidien, welche die Vorgaben für die Natura 2000-Gebiete beinhaltet.

Die Sicherung von Natura 2000-Gebieten erfolgt in Deutschland auf unterschiedliche Weise. Einzelne Länder sichern Natura 2000-Gebiete durch die Ausweisung von Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten (z.B. HB). In anderen Ländern (z.B. HE) werden Natura 2000-Gebiete in allgemeinen Verordnungen für das ganze Bundesland gesichert, deren Vorgaben den Rahmen für die in der Verwaltungseinheit vorliegenden Natura 2000-Gebiete setzen. In wieder anderen Bundesländern werden die geschützten Gebiete in Anlagen zum Landesnaturschutzgesetz oder im Amtsblatt bekanntgemacht beziehungsweise steckbriefartig aufgelistet. Soweit diese Rechtsakte lediglich die europarechtlichen Vorgaben im nationalen Recht festsetzen, ohne weitergehende inhaltliche Vorgaben zu machen, werden sie in diesem Forschungsvorhaben nicht berücksichtigt. Eine SUP-Pflicht kann in diesen Fällen nicht bestehen, weil die Regelungen entweder keinen Rahmen setzen (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Abs. 4 der SUP-RL) und/oder für den Schutz der Natura 2000-Gebiete notwendig sind (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL).

Rechtsakte, insbesondere zu Landschaftsschutzgebieten und Naturschutzgebieten, die u.a. die Sicherung von Natura 2000-Gebieten umfassen, sind in der Datenbank enthalten und werden in der empirischen Untersuchung weiter berücksichtigt. Auch in diesen Fällen kann voraussichtlich keine SUP-Pflicht bestehen, da die Rechtsakte für den Schutz der Natura 2000-Gebiete notwendig sind (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL).

Tabelle 15: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht

Schutzgebietstyp	Anzahl
Geschütztes Meeresgebiet im Bereich der deutschen AWZ	6
Naturschutzgebiet	129
Nationalpark	13
Nationales Naturmonument	8
Biosphärenreservat	14
Landschaftsschutzgebiet	135
Naturpark	31
Geschützter Landschaftsbestandteil	26
Naturdenkmal	23
Fauna-Flora-Habitat-Gebiet[153]	134
Vogelschutzgebiet[154]	95

3.3.2.2 Überblick über Rechtsakte aus dem Wasserrecht

Der Bund gibt hinsichtlich der Sicherung von Schutzgebieten aus dem Wasserrecht eine einheitliche Vorgabe an die Länder weiter, Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete als Rechtsverordnung auszuweisen (§§ 51 und 53 WHG). Eine bundesweite Übersicht über ausgewiesene Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete konnte nicht ermittelt

[153] Als NSG oder LSG gesichert.

[154] Als NSG oder LSG gesichert.

werden. Ein Überblick zeigt jedoch, dass Wasserschutzgebiete über die gesamte Bundesrepublik verteilt ausgewiesen werden. Heilquellenschutzgebiete hingegen sind nicht in allen Ländern festgesetzt (in diesem Rahmen relevante Festsetzungen wurden gefunden in BY, HE, NI, NW und SN).

Tabelle 16: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Wasserrecht

Schutzgebietstyp	Anzahl
Wasserschutzgebiet	91
Heilquellenschutzgebiet	12

3.3.2.3 Überblick über Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht

§ 21 Abs. 3 BBodSchG ermöglicht es den Ländern, Gebiete für den Bodenschutz auszuweisen: „Die Länder können darüber hinaus Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, und die dort zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen.“.

Von dieser Möglichkeit haben nicht alle Länder Gebrauch gemacht. Auch werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Typen von Gebieten für den Bodenschutz ausgewiesen.

Tabelle 17: Übersicht über Gebiete für den Bodenschutz nach den Bodenschutzgesetzen der Länder

Bundesland	Gebiete für den Bodenschutz
BW	Bodenschutzflächen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 LBodSchG BW)
BY	Keine Gebiete für den Bodenschutz im BayBodSchG definiert.
BE	Keine Gebiete für den Bodenschutz im Bln BodSchG definiert.
BB	Keine Gebiete für den Bodenschutz im BbgAbfBodG definiert.
HB	Bodenbelastungsgebiete (§ 7 Abs. 1 BremBodSchG)
HH	Bodenplanungsgebiete (§ 9 HmbBodSchG)
HE	Keine Gebiete für den Bodenschutz im HAltBodSchG definiert.
MV	Bodenschutzsanierungsgebiete (§ 9 Abs. 1 LBodSchG MV)
NI	Bodenplanungsgebiete (§ 4 Abs. 1 Satz 1 NBodSchG)
NW	Bodenschutzgebiete (§ 12 Abs. 1 LBodSchG NRW)
RP	Bodenbelastungsgebiete (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 LBodSchG RP) Bodenschutzgebiete (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 LBodSchG RP)
SL	Keine Gebiete für den Bodenschutz im SBodSchG definiert.
SN	Bodenplanungsgebiete (§ 14 Abs. 1 SächsKrWBodSchG)
ST	Bodenbelastungsgebiete (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 BodSchAG LSA) Bodenschutzgebiete (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 BodSchAG LSA)
SH	Keine Gebiete für den Bodenschutz im LBodSchG SH definiert.

Bundesland	Gebiete für den Bodenschutz
TH	Keine Gebiete für den Bodenschutz im ThürBodSchG definiert.

Wie in Tabelle 17 dargestellt, treffen die Landesgesetze von sieben Bundesländern keine Regelungen zur Ausweisung von Gebieten für den Bodenschutz. Diese Länder haben demnach nicht von der Möglichkeit nach § 21 Abs. 3 BBodSchG Gebrauch gemacht. Dagegen finden sich in den Bodenschutzgesetzen von neun Bundesländern Regelungen zu Gebieten für den Bodenschutz. Die Bezeichnungen und der Schutzzweck unterscheiden sich von Land zu Land. Entsprechend können in einigen Bundesländern Bodenschutzgebiete (NW, RP, ST), Bodenplanungsgebiete (HH, NI SN), Bodenbelastungsgebiete (HB, RP, ST), Bodenschutzflächen (BW) und Bodenschutzsanierungsgebiete (MV) ausgewiesen werden.

Tabelle 18: Übersicht über zusammengetragene Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht

Schutzgebietstyp	Anzahl
Bodenschutzgebiet (NW, RP, ST)	1
Bodenplanungsgebiet (HH, NI, SN)	5
Bodenbelastungsgebiet (HB, RP, ST)	--
Bodenschutzfläche (BW)	--
Bodenschutzsanierungsgebiet (MV)	--

Für die Rechtsaktanalyse wurden insgesamt sechs Bodenschutzgebiete bzw. Bodenplanungsgebiete erfasst, zuzüglich eines Leitfadens. Die große Diskrepanz zwischen der Anzahl erfasster Rechtsakte im Bodenschutzrecht, die nur 1,8% der gesamten Anzahl an Rechtsakten ausmacht, zu den ursprünglich angestrebten 10% lässt sich zum einen mit dem Fehlen von Ermächtigungsgrundlagen und zum anderen dadurch erklären, dass bestehende Ermächtigungsgrundlagen nicht genutzt wurden. Nachdem im Bereich des Bodenschutzrechts nur eine sehr geringe Anzahl an im Internet öffentlich zugänglichen Gebietsausweisungen und entsprechenden Verordnungen oder Satzungen gefunden wurden, wurden die zur Ausweisung zuständigen Behörden beziehungsweise die Aufsichtsbehörden in den Ländern mit Ermächtigungsgrundlage (vgl. Tabelle 17) kontaktiert und gebeten, Auskunft darüber zu geben, ob dort jeweils Schutzgebiete ausgewiesen wurden und, wenn nicht, welche Gründe hierfür maßgeblich waren. Dabei zeigte sich, dass in den angefragten Ländern BW, HH, MV, RP und ST keine Anwendung der bestehenden Ermächtigungsgrundlage vorliegt. Aus dem Land HB gab es diesbezüglich keine Rückmeldung. Die Länder NW, NI und SN haben von der Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass sämtliche in Deutschland nach 2005 ausgewiesenen Gebiete sowie die veröffentlichten Musterverordnungen und Leitfäden für die Analyse erfasst werden konnten.

3.3.3 Inhaltliche Auswertung der zusammengetragenen Schutzgebietsrechtsakte

3.3.3.1 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Naturschutzrecht

Die Untersuchung von 129 Rechtsakten zu **Naturschutzgebieten** hat ergeben, dass nur in einem Fall nicht sicher feststellbar war, ob eine Rahmensetzung für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL vorliegen könnte. In diesem

Fall wurden Kriterien und Modalitäten als Zulassungsvoraussetzung für Bauvorhaben genannt. Die Regelung enthält zum einen eine generalklauselartige Formulierung und statuiert außerdem drei materielle Kriterien für die Zulassung. Diese haben einen planerischen Charakter. Unklar bleibt, ob diese eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung darstellen. Somit handelt es sich hier um einen Grenzfall.

Bei allen weiteren untersuchten Rechtsakten zu Naturschutzgebieten konnten keine Vorschriften gefunden werden, die für eine Rahmensetzung zur Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sprechen. Unter den ausgewerteten Dokumenten zu Naturschutzgebieten befand sich eine Musterverordnung, die von einer Landesbehörde bereitgestellt ist. Die Musterverordnung beinhaltet zum einen Vorschrifteninhalte, die in den Rechtsverordnungen vollständig übernommen werden können und andererseits Regelungsinhalte, die als fakultative beispielhafte Verordnungsinhalte oder als Auswahl von Formulierungsvorschlägen dienen. Die Musterverordnung umfasst hinsichtlich der Freistellung von Verboten eine große Menge an fakultativen Vorgaben für Handlungen innerhalb des Schutzgebietes. Deren Zulässigkeit wird lediglich über generalklauselartige Voraussetzungen für die Erlaubnis formuliert. Entsprechend enthält die Musterverordnung in dem betroffenen Bundesland keine Formulierungsvorschläge, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen.

Die Untersuchung von insgesamt 135 Rechtsakten zu **Landschaftsschutzgebieten** hat ergeben, dass in fünf Fällen eine Rahmensetzung für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL festgestellt werden konnte. In diesen Fällen wurden Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL formuliert, die beruhend auf einem Gesamtkonzept einen Rahmen für die Genehmigung setzen. Sie enthalten Vorgaben für die Zulassung von Projekten im Bereich der Erneuerbaren Energien, die einerseits materielle und andererseits verfahrensbezogene Kriterien enthalten.

Für zwei weitere analysierte Rechtsakte ist eine Rahmensetzung nicht eindeutig ermittelbar. Es handelt sich um Grenzfälle, in denen Ausnahmen für Handlungen zugelassen werden können, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Bei den in den Rechtsakten genannten Projekten, deren Ausnahme von Verboten einer Zulassung bedarf, handelt es sich u.a. um Bauvorhaben nach BauGB und befestigte Wege und Lagerplätze. Die Kriterien für die Zulassung der unterschiedlichen Projekte umfassen einerseits generalklauselartige Formulierungen. Andererseits werden die Voraussetzungen für die Ausnahme für jede Projektart individuell festgelegt. Bei den in den Rechtsakten genannten Kriterien für die einzelnen Projekte dürfte es sich allerdings nicht um eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für deren Zulassung handeln.

Für den Großteil der analysierten Rechtsakte zur Ausweisung oder Änderung von LSG konnte in der Analyse eindeutig keine Rahmensetzung erkannt werden.

Auch für Landschaftsschutzgebiete wurde in einem Bundesland eine Musterverordnung zur Anpassung von LSG-Verordnungen veröffentlicht. Die Musterverordnung zielt auf die Ermöglichung der Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb im LSG festgelegter Zonen. Außer der räumlichen Lage von Bereichen für die Windenergienutzung enthalten Rechtsakte, die in Orientierung an die Musterverordnung angepasst werden, keine weiteren Kriterien zur Zulässigkeit von Windenergieanlagen in Landschaftsschutzgebieten. Die reine Verortung der möglichen Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb eines Schutzgebietes lässt sich nicht

als „signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung von Projekten einordnen.[155]

Die Analyse von insgesamt 31 Rechtsakten zu **Naturparken** hat ebenfalls ergeben, dass der Großteil der analysierten Vorschriften keinen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzt. In einem Fall konnte eine Rahmensetzung nicht eindeutig ausgeschlossen werden. In diesem Fall werden Regelungen für die Zulassung von Anlagen der Erneuerbaren Energien formuliert. Es handelt sich hierbei neben einer Generalklausel zur Zulässigkeit nur um ein einziges materielles Kriterium, das für sich stehend keine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten darstellen dürfte.

Die Analyse der übrigen Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht zu geschützten Meeresgebieten im Bereich der deutschen AWZ, Nationalparken, Nationalen Naturmonumenten, Biosphärenreservaten, Naturdenkmalen und geschützten Landschaftsbestandteilen zeigte, dass die betrachteten Rechtsakte keinen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen. Dies gilt auch für die analysierten Mustersatzungen zu geschützten Landschaftsbestandteilen.

3.3.3.2 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Wasserrecht

In der Analyse der Rechtsakte aus dem Wasserrecht konnten überwiegend keine Rechtsakte festgestellt werden, deren Vorschriften für eine Rahmensetzung zur Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und / oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sprechen. In sieben Fällen ließ sich die Rahmensetzung nicht eindeutig feststellen. Diese wurden in der Analyse als Grenzfall eingeordnet.

Die Rechtsakte zu **Wasserschutzgebieten** weisen im Vergleich zu den Rechtsakten aus dem Naturschutzrecht eine andersartige Struktur auf. Die Zielsetzung von Wasserschutzgebieten ist der Schutz der Gewässer im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung, Grundwasser anzureichern oder die Vermeidung des schädlichen Abfließens von Niederschlagwasser oder von Einträgen in Gewässer[156]. Die Trinkwasserschutzgebiete werden unter „Maßgabe der allgemein anerkannten Regeln der Technik“[157] unterteilt in unterschiedliche Schutzzonen (i.d.R. Zone I – Fassungsbereich, Zone II – Engeres Schutzgebiet und Zone III – Weiteres Schutzgebiet). Für diese Schutzzonen werden in den Rechtsverordnungen unterschiedliche Schutzbestimmungen formuliert, woraus sich die andersartige Struktur der Vorschriften im Vergleich zu den Rechtstakten aus dem Naturschutzrecht erklärt. Das WHG definiert in § 52 die Möglichkeit, in den Rechtsverordnungen von WSG, Vorschriften zu bestimmten Handlungen innerhalb der Schutzgebiete festzulegen. Entsprechend konnte in der Rechtsaktanalyse festgestellt werden, dass die Schutzgebietsrechtsakte von Wasserschutzgebieten zahlreiche Vorschriften enthalten, nach denen (neben anderen Aktivitäten) auch Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können, entweder verboten oder zulässig oder aber genehmigungsbedürftig sind. Die Vorschriften zu den unterschiedlichen Handlungen unterscheiden sich in den Rechtsakten notwendigerweise für die unterschiedlichen Schutzzonen der Wasserschutzgebiete.

Für in den Rechtsakten enthaltene Vorschriften zu zulassungsbedürftigen Handlungen, die Projekte im Sinne der UVP-RL darstellen, werden in der Regel generalklauselartige

[155] Gemäß § 26 Abs. 3 BNatSchG können Windenergieanlagen innerhalb von LSG ohne Ausnahme oder Befreiung genehmigt werden, solange das Bundesland den Flächenbeitragswert nach Anlage 1 Spalte 2 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes noch nicht erreicht hat.

[156] vgl. § 51 Abs. 1 WHG.

[157] § 51 Abs. 2 WHG.

Voraussetzungen für die Genehmigung formuliert. Teils enthalten sie jedoch einzelne detaillierte Anforderungen, die aber keine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten darstellen.

Für sieben Verordnungen von Wasserschutzgebieten konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob sie einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen. In diesen Verordnungen, die einen Grenzfall darstellen, finden sich in den Vorschriften Vorgaben zu genehmigungsbedürftigen Handlungen im Sinne der UVP-RL, für die Kriterien und Modalitäten über deren Zulassung insofern formuliert sind, als dass sie die Einhaltung von bestimmten technischen Regelwerken vorschreiben, auf die sie verweisen. Es ist entsprechend möglich, dass die Rechtsverordnungen über den Verweis auf die technischen Regelwerke eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung der Projekte statuieren.

Insgesamt wurden fünf Musterverordnungen für Wasserschutzgebiete aus vier Bundesländern in der Rechtsaktanalyse und ein Leitfaden aus einem weiteren Bundesland ausgewertet. Darüber hinaus fand sich noch eine Beispiel-Verordnung, die von Betreibern eines Wasserwerks veröffentlich worden ist. Die Musterverordnungen, Beispiel-Verordnung und der Leitfaden sind strukturell so wie bereits geschildert aufgebaut. Verbote und Aussagen zu zulässigen oder zulassungsbedürftigen Handlungen beziehen sich auf die unterschiedlichen Schutzzonen der Wasserschutzgebiete. Die in den analysierten Dokumenten angesprochenen Handlungen, sind u.a. Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL. Hinsichtlich der Erlaubnis finden sich in den Musterdokumenten keine materiellen Kriterien, die eine signifikante Gesamtheit zur Zulassung von Projekten darstellen und somit einen Rahmen zur Zulassung darstellen.

Unter den zwölf analysierten **Heilquellenschutzgebieten** findet sich kein Rechtsakt, der einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzt.

3.3.3.3 Inhaltliche Auswertung von Rechtsakten aus dem Bodenschutzrecht

Im Bereich des **Bodenschutzrechts** wurden alle vorhandenen Rechtsakte ausgewertet. Im Vergleich zu den Schutzgebieten aus den Bereichen des Naturschutzrechts sowie des Wasserrechts zeigt es sich, dass die Zielsetzung des Schutzzwecks hier einen anderen Schutzgedanken verfolgt. Die Rechtsakte des Bodenschutzrechts verfolgen die Zielsetzung einheitliche Festlegungen für die erforderlichen Sanierungs- sowie Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in Gebieten mit besonderen Bodenbelastungen vorzunehmen. Die analysierten Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht beinhalten in der Regel Vorgaben zu Handlungspflichten von Grundstückseigentümern sowie Einschränkungen bestimmter Aktivitäten. Es werden zwar Möglichkeiten in den Rechtsakten eröffnet, Ausnahmen von den Vorgaben der Rechtsakte zuzulassen, diese enthalten jedoch keine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung der Ausnahmen und sie zielen nur vereinzelt auf die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL ab.

3.3.4 Typisierende Gesamtbetrachtung hinsichtlich der rahmensetzenden Wirkung von Schutzgebietsrechtsakten

Die in der Analyse der Schutzgebietsrechtsakte aufgefundenen Regelungsinhalte können in Anlehnung an die in Kap. 3.3.3 beschriebene Vorgehensweise typisiert werden.

Die Typisierungen lassen sich anhand der im Prüfraster vorgenommenen Unterteilungen der Regelungsinhalte in Schutzzweck, Ausnahmen von Verboten, zulassungsbedürftige Handlungen sowie zulässige Handlungen vornehmen. Diese Prüfstruktur wurde in Orientierung an die

Ausgestaltung der Rechtakte aus dem Naturschutzrecht entwickelt. Insofern orientiert sich die typisierende Gesamtbetrachtung prioritär an den Analyseergebnissen aus dem Bereich des Naturschutzrechts. Für die Rechtsbereiche des Wasser- und Bodenschutzrechts werden im Rahmen der Typisierungen deren Besonderheiten hervorgehoben und beschrieben.

In der Rechtsaktanalyse hat sich gezeigt, dass die Rechtsakte hier sehr heterogen ausgestaltet sind und teils keine einheitliche Struktur aufweisen, die mit der Struktur im Prüfraster für die Rechtsaktanalyse übereingeht. Dennoch wurden im Zuge der empirischen Untersuchung die für die Fragestellung relevanten Regelungsinhalte passend zur Struktur des entwickelten Prüfrasters zugeordnet, auch, wenn diese in den Rechtsakten nicht in den entsprechend benannten §§ vorkommen. Dies ist gleichermaßen möglich für die Formulierungsvorschläge, die sich in ausgewerteten Musterverordnungen oder Leitfäden finden.

3.3.4.1 Typisierungen in den Rechtsakten des Naturschutzrechts

Im Naturschutzrecht wurden insgesamt in fünf Fällen Rechtsakte festgestellt, die einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen und in insgesamt vier Fällen konnte keine abschließende Einschätzung zur Rahmensetzung vorgenommen werden, da die in den Rechtsakten formulierten materiellen Kriterien für die Genehmigung von Projekten in ihrer Summe keine eindeutig erkennbare „signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten“ darstellen. Aus allen weiteren analysierten Rechtsakten konnten keine Hinweise darauf entnommen werden, dass sie einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulassung von Vorhaben setzen.

In den Vorschriften zum **Schutzzweck** sind Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL nur in wenigen Fällen (Naturparke und Landschaftsschutzgebiete) angesprochen. Die Regelungsinhalte zum Schutzzweck umfassen stattdessen folgende Regelungstypen:

- Zur Festlegung des Schutzzwecks werden generalklauselartige Formulierungen gewählt und/oder es wird auf die gesetzlichen Bestimmungen verwiesen.
  Beispiele:
  a) Schutzzweck ist die Erhaltung und Sicherung von Einzelobjekten der Natur aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart und Schönheit.
  b) Das Gebiet wird geschützt, um die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, insbesondere die Lebensraum- und Biotopfunktion, Funktion der Gewässer, Funktion des Bodens, Funktion des Gebiets als klimatischer und lufthygienischer Ausgleichsraum, und eine naturverträgliche Erholungsnutzung zu sichern.

- Der Schutzzweck umfasst allgemeine Formulierungen in Anlehnung an den zu schützenden Landschaftsraum und betont besonders zu schützende Habitate, Arten und Artengruppen.
  Beispiel:
  Der Schutzzweck des Gebietes umfasst die Erhaltung und Entwicklung wild lebender Pflanzengesellschaften (mit Nennung), die Erhaltung und Entwicklung von nährstoffarmen Seen, die Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen wild lebender Pflanzen- und Tierarten (mit Nennung).

- Die Regelungsinhalte zum Schutzzweck umfassen generalklauselartige Formulierungen und zusätzlich Formulierungen zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten.
  Beispiel:
  a) Schutzzweck ist die Erhaltung und die Sicherung der Eigenart und Schönheit des Gebietes sowie ein nachhaltiger Biotop- und Artenschutz typischer Lebens-, Migrationsstätten und

Lebensgemeinschaften. Teile des Gebietes sind Bestandteil eines zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

- Die Regelungsinhalte zum Schutzzweck umfassen Formulierungen zur Sicherung von Natura 2000-Gebieten.
  Beispiel:
  a) Die Unterschutzstellung des geschützten Meeresgebietes im Bereich der deutschen AWZ dient der Verwirklichung der Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete.
  b) Das Schutzgebiet ist Teilfläche des FFH-Gebietes und des Special Protected Area[158] und dient der Gewährleistung der Natura 2000-Erhaltungsziele, besonderer Schutzzweck ist die Bewahrung und Entwicklung eines dauerhaft günstigen Erhaltungszustandes der gebietseigenen Lebensraumtypen und der Tierarten gemäß Anhang II und IV der FFH-RL.

- Die Regelungsinhalte umfassen insbesondere in Schutzgebietsrechtsakten über Landschaftsschutzgebiete oder auch Naturparke und Biosphärenreservate allgemeine Formulierungen zum Schutzzweck, darüber hinaus wird im Schutzzweck die Ermöglichung von Handlungen genannt, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  a) Das Gebiet dient der Erhaltung der charakteristischen und einmaligen Landschaft […] mit dem Ziel, deren Vielfalt, Eigenart und Schönheit zu bewahren. Durch diese Freiräume soll die nachhaltige Nutzungsfähigkeit für Erholung, Tourismus, Land- und Forstwirtschaft und für die Fischerei langfristig gesichert werden.
  b) Zweck ist (u.a.) die Bereitstellung von Flächen bis zu einer Gesamtgröße von […], auf denen in Abwägung mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Errichtung von Freiflächen-Photovoltaik für eine Übergangzeit vertretbar erscheint oder sogar mit positiven Effekten für Natur und Landschaft verbunden ist.

Die analysierten Vorschriften zum **Schutzzweck** im Bereich des Naturschutzrechts enthalten, auch wenn sie Handlungen ermöglichen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sein können, dennoch keine Vorgaben, die einen Rahmen für deren Zulassung setzen.

Die Vorschriften zu **Verboten** beinhalten auch Aussagen einerseits zu Verboten von Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen und andererseits auch Ausnahmen für Projekte von Verboten, die entweder grundsätzlich zulässig sind oder auch zulassungsbedürftig sind. Die Regelungsinhalte zu Verboten lassen sich im Naturschutzrecht in folgende Regelungstypen unterteilen:

- Die Regelungsinhalte umfassen ein generalklauselartiges Verbot aller Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, und spezifisch formulierte Verbote in Bezug auf die besonders zu schützenden Arten und Habitate. Es werden keine Ausnahmen von den Verboten genannt.
  Beispiele:
  a) Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, den Naturhaushalt zu schädigen oder das Landschaftsbild zu beeinträchtigen, sind verboten.
  b) Alle Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern und den Naturhaushalt sowie das Landschaftsbild zu schädigen, sind verboten. Insbesondere ist es

[158] Special Protected Area steht synonym für EU-Vogelschutzgebiet.

verboten, Trockenrasen und Zwergstrauchheiden zu verändern, zu beschädigen oder zu zerstören und Grünland auf Niedermoorstandorten umzubrechen […].
c) Verboten sind alle Handlungen die das Gebiet, seinen Naturhaushalt und seine einzelnen Bestandteile zerstören, beschädigen, verändern oder nachhaltig stören können. Insbesondere ist es verboten, bauliche Anlagen zu errichten, Plakate anzubringen, die Ruhe durch Lärm zu stören, zu baden, Hunde frei laufen zu lassen, Straßen und Wege anzulegen, […].

- Die Regelungsinhalte umfassen ein generalklauselartiges Verbot aller Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes verändern, und spezifisch formulierte Verbote in Bezug auf die besonders zu schützenden Arten und Habitate und auch spezifische Handlungen. Die Ausführungen zu den Verboten beinhalten bereits Vorgaben über mögliche Ausnahmen von den Verboten, die einer Zulassung bedürfen, darunter Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es werden jedoch keine Kriterien oder Modalitäten zu deren Zulassung genannt.
  Beispiel:
  Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, den Naturhaushalt zu schädigen, das Landschaftsbild zu beeinträchtigen, sind verboten. Darüber hinaus ist es verboten, die als Grünland genutzten Niedermoore umzubrechen. Einer Genehmigung bedürfen bauliche Anlagen, die einer öffentlich-rechtlichen Zulassung bedürfen.

- Die Regelungsinhalte umfassen ein generalklauselartiges Verbot aller Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, und spezifisch formulierte Verbote in Bezug auf die besonders zu schützenden Arten und Habitate und auch spezifische Handlungen. Die Ausführungen zu den Verboten beinhalten Vorgaben über mögliche Ausnahmen von den Verboten, die im Sinne des Rechtsakts zulässig sind, darunter Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  Ausgenommen von den Verboten sind Handlungen, die in einem anderen behördlichen Verfahren aufgrund des Fachrechts zugelassen worden sind, wie z. B. die Nutzung, Erweiterung und Änderung von Bahnanlagen, soweit die Zulässigkeit der geplanten Erweiterung oder Änderung durch das eisenbahnrechtliche Verfahren festgestellt ist, das Verlegen und Errichten von Leitungen […].

- Die Regelungsinhalte umfassen Vorgaben für die Befreiung von Verboten. Die Voraussetzungen zur Befreiung sind generalklauselartig formuliert.
  Beispiel:
  Von den Vorschriften der Verordnung kann im Einzelfall auf Antrag eine Befreiung erteilt werden, wenn a) dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist und / oder b) die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.
  Die untere Naturschutzbehörde kann von den Vorschriften dieser Verordnung nach § 67 des BNatSchG in Verbindung mit [der einschlägigen Norm] des Landesnaturschutzgesetzes eine Befreiung erteilen.

Die analysierten Vorschriften zu den Verboten in den Rechtsakten des Naturschutzrechts enthalten keine Vorgaben, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen.

Die Regelungsinhalte zu **zulassungsbedürftigen Handlungen** lassen sich für die Rechtsakte des Naturschutzrechts folgendermaßen typisieren:

- Die Regelungsinhalte zu zulassungsbedürftigen Handlungen beziehen sich auf Handlungen, die keine Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  a) Einer Genehmigung bedarf die Aufstellung oder das Anbringen von Plakaten oder Werbeanlagen.
  b) Einer Genehmigung bedarf die Durchführung von Veranstaltungen (mit motorbetriebenen Fahrzeugen, mit mehr als 200 Personen etc.)

- Die Vorgaben zu zulassungsbedürftigen Handlungen beinhalten Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es werden jedoch keine Kriterien oder Modalitäten zu deren Zulassung genannt.
  Beispiel:
  Die Verlegung von Ver- und Entsorgungsleitungen und der Neubau von Straßen bedarf der Genehmigung der Landschaftspflegebehörde.

- Die Regelungsinhalte umfassen zulassungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es werden lediglich generalklauselartige Voraussetzungen für die Zulassung formuliert.
  Beispiel:
  Die Erlaubnis für den Neubau von Leitungen wird erteilt, wenn der Charakter des Schutzgebietes oder von Teilen desselben oder der Schutzzweck dieser Verordnung nicht beeinträchtigt werden.

- Die Regelungsinhalte umfassen zulassungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es sind Kriterien und Modalitäten zur Zulassung genannt. Diese stellen jedoch keine signifikante Gesamtheit dar, weil diese keine klaren Zulassungsvoraussetzungen, beruhend auf einem Gesamtkonzept, erkennen lassen.
  Beispiel:
  Ausnahmen können erteilt werden, wenn der bauliche Bestand nur geringfügig und angemessen ergänzt wird und landschaftsprägende Laubbäume nicht beseitigt werden und Feuchtwiesen nicht beeinträchtigt werden, wenn Viehunterstände nur mit drei Wänden in Holzbauweise außerhalb des Kronentraufbereichs von Bäumen errichtet werden, wenn Wegeverbreiterungen ohne erhebliche Bodenbewegungen erfolgen und keine landschaftsprägenden Gehölze oder wertvollen Vegetationsstrukturen beseitigt werden.

- Die Regelungsinhalte umfassen zulassungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Kriterien sind einerseits generalklauselartige Voraussetzungen für die Erlaubnis und ein Kriterium zum Verfahren. Gemeinsam betrachtet stellen diese keine signifikante Gesamtheit dar.
  Beispiel:
  Von den Verboten können Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Maßnahme dem Schutzzweck nicht zuwiderläuft. Zuständig für die Zulassung ist die untere Naturschutzbehörde.

- Die Regelungsinhalte umfassen genehmigungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es sind Kriterien und Modalitäten genannt, die eine signifikante Gesamtheit und somit eine Rahmensetzung darstellen können.
  Beispiel:
  a) Die Errichtung von Anlagen der Erneuerbaren Energien (EE) kann erlaubt werden, wenn die Anlagen in einem Korridor von x Metern entlang von Autobahnen und Schienenwegen errichtet werden, kein Natura 2000-Gebiet betroffen ist, kein Wiesenbrütergebiet betroffen ist, keine nachteiligen Auswirkungen auf Biotope gemäß Biotopkartierung zu erwarten sind, […] (materiellrechtliche Kriterien und Modalitäten)
  eine Beratung hinsichtlich der Biodiversität vorgenommen wird, die Errichtung der EE-Anlagen in der Abwägung mit den Schutzzwecken des Gebiets vertretbar sind, spezifische Stellen des Naturschutzes beteiligt werden, (verfahrensrechtliche Kriterien und Modalitäten).
  b) Eine Zulassung für bauliche Anlagen kann erteilt werden, wenn der besondere Schutzzweck und Charakter des Gebietes beachtet werden und der bauliche Bestand nur geringfügig (bis zu 20 m²) ergänzt wird. Für Gewächshäuser gilt zudem, dass eine Firsthöhe von 4 m nicht überschritten werden darf. Für befestigte Lagerplätze wird vorgegeben, dass diese außerhalb von Brachflächen angelegt werden müssen.
  c) Die Zulassung von Bauvorhaben kann erteilt werden, wenn geeignete Flächen außerhalb des Schutzgebietes nicht zur Verfügung stehen, die Größenverhältnisse den im Gebiet traditionellen Bauformen entsprechen, wertvolle Biotopstrukturen unberührt bleiben und die Maßnahmen dem Schutzzweck nicht zuwiderlaufen.

Die zuletzt genannten Regelungsinhalte mit ihren Beispielen sprechen dafür, dass die Rechtsakte möglicherweise einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen. Beispiel a) stellt dabei eine eindeutige Rahmensetzung dar. Die Beispiele b) und c) hingegen skizzieren Grenzfälle, die im Rahmen der Rechtsaktanalyse zu keiner eindeutigen Klärung der Fragestellung führen konnten.

Neben den Vorschriften über genehmigungsbedürftige Handlungen gibt es außerdem Regelungsinhalte, für Handlungen, die einer **Anzeigepflicht** unterliegen, für die deren Träger das Einvernehmen mit einer Behörde herstellen muss. Nach § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG fallen Zulassungen im Anzeigeverfahren nicht unter den Terminus "Zulassungsentscheidungen".

Die Regelungsinhalte zu **zulässigen Handlungen** lassen sich für die Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht folgendermaßen typisieren:

- Es werden zulässige Handlungen beschrieben, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  Zulässig bleiben die Errichtung von Windenergieanlagen sowie die Neuverlegung und Änderung von ober- oder unterirdisch geführten Kabeln, Draht- oder Rohrleitungen oder die Aufstellung von Masten und Stützen, die zur Anbindung von Windenergieanlagen an das öffentliche Stromnetz notwendig sind.

- Es werden zulässige Handlungen beschrieben, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen. Für diese werden spezifische Maßgaben formuliert.
  Beispiel:
  Zulässig ist der Bau von jagdlichen Ansitzen oder Einrichtungen, Wanderschutzhütten oder Raststellen für Spaziergänger, soweit dieser in Erfüllung des Schutzzwecks in einfacher,

landschaftsangepasster Bauweise unter Verwendung natürlichen Materials in unauffälliger Farbgebung erfolgt.

- Die Regelungsinhalte beschreiben zulässige Handlungen, die in einem eigenen Fachrechtsverfahren bereits zugelassen sind. Diese können Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen.
  Beispiele:
  a) Zulässig ist der Betrieb und die Unterhaltung des Flugplatzes in seinem bisher zugelassenen Umfang.
  b) Zulässig ist die geplante Verlängerung der Straßenbahn von Ort X zu Ort Y, sofern das Gebot der Eingriffsminimierung und sonstige naturschutzrechtliche Erfordernisse berücksichtigt werden.

- Die Regelungsinhalte beschreiben zulässige Handlungen, die in ihrem eigenen Verfahren nach Fachrecht noch nicht genehmigt sind.
  Beispiele:
  Zulässig ist der Bau der Ortsumgehung sofern diese auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses erfolgt.

- Es werden zulässige Handlungen beschrieben, die einer Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung bedürfen.
  Beispiele:
  Baumaßnahmen für den Ausbau der Landstraße sind unter Beachtung der Ergebnisse der durchzuführenden Natura-2000-Verträglichkeitsprüfung zulässig.

Die analysierten Vorschriften zu den zulässigen Handlungen in den Rechtsakten des Naturschutzrechts enthalten keine Vorgaben, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen.

3.3.4.2 Typisierungen in den Rechtsakten des Wasserrechts

Die Rechtsakte aus dem Wasserrecht (Wasserschutzgebiete und Heilquellenschutzgebiete) sind anders aufgebaut und strukturiert als diejenigen aus dem Naturschutzrecht. Aufgrund der in § 52 WHG definierten Möglichkeit, Vorschriften zu bestimmten Handlungen in den Schutzgebietsverordnungen zu verankern, finden sich in den Rechtsakten des Wasserrechts sehr detaillierte Vorschriften über zulässige, eingeschränkt zulässige, unzulässige oder zulassungsbedürftige Nutzungen innerhalb der WSG oder HSG.[159]

Diese Vorschriften wurden – auch wenn sie innerhalb der Rechtsakte an anderer Stelle aufgeführt waren – der vorgegebenen Analysestruktur zugeordnet.[160] So finden sich Vorgaben zur Zulässigkeit (ohne vorherige behördliche Entscheidung), zu Verboten oder zum Zulassungsbedürfnis oftmals in den einzelnen Paragraphen zu den jeweiligen Schutzzonen. In WSG oder HSG Zone I und II sind sehr viele Nutzungen verboten, in WSG oder HSG-Zone III sind zahlreiche Nutzungen unter bestimmten Voraussetzungen ohne weiteres zulässig oder zulassungsbedürftig. In einem großen Teil der Verordnungen aus dem Wasserrecht werden die verbotenen, zulässigen oder auch zulassungsbedürftigen Handlungen in Form von Tabellen dargestellt.

Die Vorschriften zu **verbotenen Handlungen** beinhalten auch in den Rechtsakten des Wasserrechts Aussagen zu Verboten von Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2

[159] Vgl. Ausführungen in Abschnitt 3.3.3.2.

[160] Die Analysestruktur orientiert sich insbesondere an der Struktur der Rechtsakte des Naturschutzrechts, ist aber auch für die Rechtsakte des Wasser- und Bodenschutzrechts anwendbar.

Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen. Diese finden sich in den jeweiligen Vorschriften zu den Schutzgebietszonen. Die Regelungsinhalte zu Verboten lassen sich im Wasserecht in folgende Regelungstypen unterteilen:

- Die Regelungsinhalte umfassen Vorschriften zu verbotenen Handlungen, für die keine Ausnahmen formuliert werden.
  Beispiele:
  a) Verbote in Schutzzone I: Die Verbote der Zonen III und II gelten auch in der Zone I. In der Zone I sind außerdem verboten, das Betreten oder Befahren, land-, forst- oder gartenbauliche Nutzung und Veränderungen oder Aufschlüsse der Erdoberfläche.
  b) Verbote in Schutzzone II: Die Verbote der Zone III gelten auch in der Zone II. Es ist außerdem verboten, Dunganlagen zu errichten, Anlagen zur Gewinnung von Erdwärme zu errichten, das Errichten von Sportanlagen, unterirdische Sprengungen durchzuführen, …
  c) Verbote in Schutzzone III: Es ist verboten, Stallungen für Tierbestände für mehr als 50 Großvieheinheiten zu errichten oder zu erweitern, Intensivfischzucht zu betreiben, Nadelbaumarten oder Robinien erstaufzuforsten, Bahnhöfe oder Schienenwege der Eisenbahn zu errichten, …

- Die Regelungsinhalte umfassen Vorschriften zu verbotenen Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern. Die Ausführungen zu den Verboten beinhalten Vorgaben über mögliche Ausnahmen von den Verboten, die keiner Zulassung bedürfen, darunter Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  a) Schutzzone II: Das Errichten oder Erweitern von Abwasserkanälen oder -leitungen ist verboten, ausgenommen Anlagen, die zur Entsorgung vorhandener Anwesen dienen, wenn hierbei das Arbeitsblatt ATV-DVWK-A 142 beachtet wird.
  b) Schutzzone III: Das Errichten, Erweitern, Sanieren oder Betreiben von Abwasserkanälen oder -leitungen ist verboten, wenn hierbei nicht das Arbeitsblatt ATV-DVWK-A 142 der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA) beachtet wird. Das Errichten oder Erweitern von Straßen ist verboten, sofern nicht eingeführte Richtlinien für bautechnische Maßnahmen an Straßen in Wasserschutzgebieten beachtet werden. Das Errichten oder Erweitern von befestigten Dunglagerstätten ist verboten, ausgenommen mit dichtem Jauchebehälter, der über eine Leckageerkennungseinrichtung verfügt.

Die analysierten Vorschriften zu den Verboten in den Rechtsakten des Wasserrechts enthalten keine Vorgaben, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen.

Die Regelungsinhalte zu **zulassungsbedürftigen Handlungen** lassen sich für die Rechtsakte des Wasserrechts folgendermaßen typisieren:

- Die Regelungsinhalte zu zulassungsbedürftigen Handlungen beziehen sich auf Handlungen, die keine Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  Schutzzone III: Das Aufbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen mit Luftfahrzeugen; die Einrichtung neuer oder Erweiterung bestehender Winterweiden sind genehmigungsbedürftig.

- Die Vorgaben zu zulassungsbedürftigen Handlungen beinhalten Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es werden jedoch keine Kriterien oder Modalitäten zu deren Zulassung genannt.
  Beispiel:
  a) Schutzzone III: Das Verlegen von Ver- und Entsorgungsleitungen ist zu beantragen.
  b) Schutzzone III: Die Errichtung baulicher Anlagen mit Abwasseranfall und der Neubau, Ausbau oder Umbau von Straßen sind genehmigungsbedürftig.

- Die Regelungsinhalte umfassen genehmigungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können. Es werden lediglich generalklauselartige Voraussetzungen für die Erlaubnis formuliert.
  Beispiel:
  Schutzzone III: Bau von Abwasserbehandlungsanlagen und Abwassersammelgruben beschränkt zulässig; Errichten von Gebäuden beschränkt zulässig. Die beschränkt zulässigen Handlungen dürfen nur mit Genehmigung vorgenommen werden. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn eine der dort genannten Handlungen oder Maßnahmen auf das durch diese Verordnung geschützte Grundwasser nachteilig einwirken kann und diese Einwirkungen nicht durch Bedingungen oder Auflagen verhütet werden können.

- Die Regelungsinhalte umfassen genehmigungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL dar-stellen können. Kriterien sind einerseits generalklauselartige Voraussetzungen für die Erlaubnis und ein Kriterium zum Verfahren. Gemeinsam betrachtet stellen diese keine signifikante Gesamtheit dar.
  Beispiel:
  Schutzzone III: In der Zone III ist es genehmigungspflichtig, Kohle-, Öl- oder Kernkraftwerke zu errichten oder wesentlich zu ändern, Güterumschlagplätze für wassergefährdende Stoffe sowie Flugplätze anzulegen oder wesentlich zu ändern. Über die Genehmigung entscheidet die untere Wasserbehörde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist.

- Die Regelungsinhalte umfassen genehmigungsbedürftige Handlungen, darunter solche, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL dar-stellen können. Es sind Kriterien und Modalitäten genannt, die eine signifikante Gesamtheit und somit eine Rahmensetzung darstellen können.
  Beispiel:
  a) Schutzzone III: Der Neubau, Ausbau oder Umbau von Straßen ist genehmigungsbedürftig; die Genehmigung darf erteilt werden, wenn die für die Schutzzone III von Schutzgebieten zum Schutz von Grundwasserdargeboten maßgeblichen Anforderungen der „Richtlinien für bautechnische Maßnahmen an Straßen in Wasserschutzgebieten (RiStWag)“ in der jeweils geltenden Fassung eingehalten werden.
  b) Schutzzone III: Die Errichtung, die Erweiterung oder der Ersatz baulicher Anlagen mit Abwasseranfall ist genehmigungsbedürftig. Eine Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn das Abwasser entsprechend dem Stand der Technik behandelt wird und anschließend in ein Gewässer außerhalb des Wasserschutzgebietes eingeleitet wird. Eine Genehmigung für den Ersatz baulicher Anlagen darf bei fehlender Anschlussmöglichkeit an eine Abwasseranlage mit Herausleitung aus dem Wasserschutzgebiet nur erteilt werden, wenn es sich ausschließlich um häusliches Abwasser gemäß Abwasserverordnung handelt, welches bei

regelmäßigem Abwasseranfall in einer Kleinkläranlage mit bauaufsichtlichem Verwendbarkeitsnachweis behandelt wird oder bei nur sporadischem Abwasseranfall in einer Abwassersammelgrube aus Kunststoff mit bauaufsichtlichem Verwendbarkeitsnachweis gesammelt und rechtzeitig entsorgt wird, der Ersatz der baulichen Anlage als Wohnraum oder zur Beherbergung von Gästen genutzt wird oder zur Modernisierung bereits ansässiger Betriebe oder Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur erfolgt und mit dem Bauvorhaben am Standort insgesamt keine Erhöhung der Abwasserfracht verbunden ist.

Die im letzten Anstrich genannten Regelungsinhalte mit ihren Beispielen sprechen dafür, dass die Rechtsakte möglicherweise einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen. Die Beispiele skizzieren Grenzfälle, die im Rahmen der Rechtsaktanalyse zu keiner eindeutigen Klärung der Fragestellung führen konnten.

Die Regelungsinhalte zu **zulässigen Handlungen** lassen sich für die Rechtsakte aus dem Wasserrecht folgendermaßen typisieren:

- Es werden zulässige Handlungen beschrieben, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.
  Beispiel:
  a) Schutzzone I: In Zone I sind nur Maßnahmen der Wassergewinnung und der Wasserversorgung zulässig.
  b) Schutzzone III: Bau und Betrieb gewerblicher Fischzucht- und Mastanlagen in Teichen und Netzgehegehaltungen und Fütterung – zulässig

- Es werden zulässige Handlungen beschrieben, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen. Für diese werden spezifische Maßgaben formuliert.
  Beispiel:
  a) Schutzzone III: Errichten und Erweitern von militärischen Anlagen ist zulässig bei Einhaltung der Regelungen der Schutzgebietsverordnung.
  b) Schutzzone III: Errichtung, Erweiterung oder wesentliche Änderung und Betreiben von Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen ist zulässig für oberirdische Anlagen, die den Anforderungen der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in der jeweils geltenden Fassung entspricht.

- Die Regelungsinhalte beschreiben zulässige Handlungen, die nach dem jeweils einschlägigen Fachrechtsverfahren zugelassen werden. Diese können Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen.
  Beispiel:
  Handlungen, die einer wasserrechtlichen Erlaubnis, Bewilligung oder Genehmigung, einer gewerberechtlichen, abfallrechtlichen, baurechtlichen, verkehrsrechtlichen, bahnrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, atomrechtlichen, pflanzenschutzrechtlichen, gefahrstoffverordnungsrechtlichen, forstrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen oder die aufgrund eines bergbehördlich geprüften Betriebsplanes oder durch bergrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung zugelassen werden, bedürfen keiner gesonderten Ausnahmegenehmigung/Befreiung nach dieser Verordnung.

Die analysierten Vorschriften zu den zulässigen Handlungen in den Rechtsakten des Wasserrechts enthalten keine Vorgaben, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen.

3.3.4.3 Typisierungen in den Rechtsakten des Bodenschutzrechts

Die Rechtsakte des Bodenschutzrechts verfolgen verglichen mit denen aus den Bereichen des Naturschutz- und Wasserrechts einen andersartigen Schutzgedanken (vgl. Abschnitt 3.3.3.3). Entsprechend lassen sich keine Typisierungen wie in den beiden vorher genannten Rechtsbereichen vornehmen.

Vergleichbare Regelungsinhalte finden sich in den Bodenschutz- und Bodenplanungsgebieten hinsichtlich der Verwertung von belastetem Bodenmaterial. In diesen Fällen nennen die Rechtsakte nicht explizit Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL. Vielmehr geht es jeweils um Tätigkeiten, die unter Umständen Teile von Projekten sein können, wie etwa Bodenaushub oder Aufbringen von kontaminiertem Boden auf einem Grundstück. In den Rechtsakten des Bodenschutzrechts kann im Einzelfall die Verwertung von belastetem Bodenmaterial[161] genehmigt werden, wenn die Schadstoffgehalte eine bestimmte Einstufung erlauben und die zuständige Bodenschutzbehörde der Anfallstelle der Verbringung zustimmt.

Weitere vergleichbare Regelungen finden sich in den Rechtsakten des Bodenschutzrechts nicht. Zusammenfassend bedeutet dies, dass in den Vorschriften zu Bodenschutzgebieten im Rahmen von Vorgaben zu Ausnahmen der in den Rechtsakten enthaltenen Regelungen nicht explizit auf Projekte, sondern auf Tätigkeiten, die ggf. Teile von Projekten sein können, abzielen und zusätzlich keine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung der Ausnahmen formuliert werden.

3.3.4.4 Zusammenfassung der Typisierungen

Mit der Rechtsaktanalyse kann gezeigt werden, dass unter den typisiert dargestellten Vorschriften nur sehr vereinzelte Regelungen zu finden sind, die innerhalb der Rechtsakte zu Schutzgebieten für eine Rahmensetzung zur Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sprechen. Es kann sich dabei insbesondere um Vorschriften handeln, die umfangreiche Kriterien für die Zulassung von Projekten umfassen.

[161] Dabei kann es sich um Handlungen handeln, die einen Teil von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen können.

4 Ergebnisse und offene Fragen

Anlässlich des EuGH-Urteils in der Rs. C-300/20 zum LSG Inntal Süd war im F+E-Vorhaben zu untersuchen, ob die gegenwärtig existierenden Schutzgebietsrechtsakte aus den Bereichen des deutschen Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts hinreichend detaillierte Regelungen über die Zulassung von potenziell UVP-pflichtigen oder anderen Projekten enthalten und somit nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wegen ihrer rahmensetzenden Wirkung eine SUP-Pflicht auslösen könnten. Dazu analysierte zunächst ein juristisches Gutachten die einschlägigen Anforderungen der SUP-Richtlinie. Anschließend fand eine empirische Untersuchung von 505 Rechtsakten zur Ausweisung solcher Schutzgebiete (oder zu deren Änderung) statt, die vor allem ermittelte, inwieweit diese Gesetze, Verordnungen oder Satzungen rahmensetzende Regelungen für die Zulassung von Vorhaben i.S. des UVP-Rechts enthalten.

4.1 Juristisches Gutachten

Das juristische Gutachten arbeitet insbesondere die Anforderungen heraus, unter denen der Europäische Gerichtshof einen innerstaatlichen Rechtsakt als „Plan“ oder „Programm“ einstuft (Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie) und unter denen er eine SUP deshalb für erforderlich hält, weil der Rechtsakt einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzt (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie). Die Grundlage hierfür bilden die – inzwischen zahlreichen – einschlägigen Urteile des Gerichtshofs. Diese befassen sich allerdings nur zum kleinen Teil mit Schutzgebietsausweisungen aufgrund des deutschen Rechts, sodass sich die Feststellungen des Gerichtshofs nicht immer ohne nähere Prüfung auf diese Rechtsakte übertragen lassen. Hervorzuheben sind jedoch zwei Entscheidungen zum deutschen Naturschutzrecht: die Urteile vom 22.02.2022 (C-300/20) zum Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ und vom 17.10.2024 (C-461/23) zum Landschaftsschutzgebiet „Bäche im Artland“.

Insgesamt betrachtet das Gutachten alle bisher ergangenen Urteile des Gerichtshofs zum Anwendungsbereich der SUP. Zahlreiche dieser Entscheidungen betonen, dass die Bestimmungen der SUP-Richtlinie, die deren Geltungsbereich abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsakte aufführen, weit ausgelegt werden müssen, weil diese Richtlinie das Ziel verfolgt, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Dem entspricht es im hier interessierenden Zusammenhang zunächst, dass die Schutzgebietsausweisungen und deren Änderungen, die Gegenstand der empirischen Untersuchung sind, nach dem Verständnis des Gerichtshofs durchweg unter die Definition des Begriffs „Pläne und Programme“ in **Art. 2 Buchst. a** der SUP-Richtlinie fallen. Es spielt auch keine Rolle, ob die jeweils zuständige Behörde die Pflicht hat, einen solchen Rechtsakt zu erarbeiten, oder ob dessen Erlass in ihrem Ermessen steht.

Soweit es um den Anwendungsbereich der SUP aufgrund des **Art. 3 Abs. 2 Buchst. a** und des **Art. 3 Abs. 4** der SUP-Richtlinie geht, betonen die einschlägigen Urteile des Gerichtshofs zunächst, dass die SUP-Pflicht nicht bereits bei Plänen oder Programmen entfällt, deren Zweck darin besteht, die Umwelt oder ihre Bestandteile zu schützen.

Die SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie setzt zunächst voraus, dass sich der jeweilige Plan oder das Programm einem der dort genannten Sektoren (z.B. Landwirtschaft, Industrie oder Verkehr) zuordnen lässt. Die hier relevanten Schutzgebietsausweisungen des Naturschutz-, Wasserhaushalts- und Bodenschutzrechts und deren Änderungen genügen dieser Anforderung durchweg, weil der Gerichtshof die Richtlinie (auch) in diesem Punkt weit interpretiert; einschlägig ist in den meisten Fällen der Sektor „Raumordnung und Bodennutzung“.

Einen Schwerpunkt des Gutachtens bilden die Urteile, in denen der Gerichtshof den Begriff „Rahmen für die Genehmigung von Projekten“ in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie konkretisiert. Nach diesen Entscheidungen lässt sich von einem solchen Rahmen sprechen, wenn ein Rechtsakt eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dazu genügen nicht lediglich Generalklauseln, die auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen (z.B. auf das Bundesnaturschutzgesetz oder das einschlägige Landesgesetz) verweisen; auch einzelne genauere Kriterien, die keine „Gesamtheit“ bilden, reichen nicht aus. Andererseits braucht der Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben dem Gerichtshof zufolge nicht vollständig zu sein. Zudem kann es für die SUP-Pflicht auch genügen, wenn ein bisher geschütztes Gebiet verkleinert werden soll, sodass für die ausgeschlossene Fläche künftig andere rechtliche Vorschriften gelten als bisher.

Für Schutzgebietsrechtsakte aufgrund des Naturschutzrechts besitzt zudem das Urteil in der Rechtssache C-461/23 (Bäche im Artland) erhebliche Relevanz: Es kommt zu dem Resultat, dass solche Rechtsakte, soweit sie auch den Zweck verfolgen, ein Natura 2000-Gebiet zu schützen, und wenn sie unmittelbar dessen Verwaltung dienen, von der Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und deswegen auch von der SUP-Pflicht aufgrund des Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-Richtlinie freigestellt sind. Daraus dürfte sich schließen lassen, dass in derartigen Fällen auch Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL keine SUP verlangen (näher zu dem Urteil Abschnitt 2.3.3.1).

4.2 Empirische Untersuchung

Die empirische Untersuchung baut auf den Erkenntnissen des juristischen Gutachtens auf. Aus den Erkenntnissen wurde ein Gesprächsleitfaden für Interviews mit Fachleuten entwickelt. Auch dienten die Ergebnisse des juristischen Gutachtens zur Ableitung eines Analyserasters.

4.2.1 Interviews mit Fachleuten

Die Interviews, die mit Fachleuten aus dem Naturschutzrecht, Wasserrecht und Bodenschutzrecht geführt wurden, fanden einerseits Eingang in die Auswahl von zu recherchierenden Schutzgebietsrechtsakten und auch Musterverordnungen. Andererseits waren die Hinweise aus den Interviews dienlich, um diejenigen Vorschrifteninhalte in nähere Betrachtung zu nehmen, in denen Hinweise zur Zulassung von Projekten innerhalb von Schutzgebieten zu erwarten waren.

Darüber hinaus wurden in den Interviews weitere Anregungen von zu verfolgenden Fragestellungen gegeben, die im Kontext des Forschungsauftrags nicht näher betrachtet werden konnten (vgl. Abschnitt 4.2.4).

4.2.2 Analyseraster

Das für die empirische Untersuchung entwickelte Analyseraster zielte auf eine systematische Auswertung der recherchierten Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht, dem Wasserrecht und dem Bodenschutzrecht. Es wurde abgeleitet aus den Ergebnissen des juristischen Gutachtens und den Anregungen aus den Interviews mit Fachleuten. Anhand eines Vorab-Tests an beispielhaft zu untersuchenden LSG-Verordnungen zeigte sich, dass die Vorschriften zum Schutzzweck, zu den Verboten, zu zulässigen Handlungen und auch zu zulassungsbedürftigen Handlungen Formulierungen enthalten können, aus denen sich eine Rahmensetzung zur Zulassung von Vorhaben ableiten lässt.

Die Analyse der Rechtsakte konnte demnach mit Hilfe von strukturierten Steckbriefen erfolgen, die inhaltlich nach den besonders zu berücksichtigenden Formulierungen in Vorschriften unterteilt sind:

- Formulierungen im Schutzzweck,
- Formulierungen mit möglichen Ausnahmen von Verboten,
- Formulierungen zu zulassungsbedürftigen Handlungen und deren Zulassungsvoraussetzungen sowie
- Formulierungen zu zulässigen Handlungen

4.2.3 Empirische Untersuchung der Schutzgebietsrechtsakte

4.2.3.1 Naturschutzrecht

In den Bundesländern werden für Schutzgebietsausweisungen im Naturschutzrecht teils unterschiedliche Arten von Rechtsakten für gleiche Schutzgebietskategorien erlassen. Vorgaben zur Art der für jede Schutzgebietskategorie zu erlassenden Rechtsakte und zu den dafür zuständigen Behörden finden sich sowohl auf Bundesebene (für geschützte Meeresgebiete; dazu § 57 BNatSchG und weitere Regelungen) sowie in den einzelnen Landesnaturschutzgesetzen. Während NSG und LSG einheitlich in allen Ländern per Rechtsverordnung ausgewiesen werden, legen die Naturschutzgesetze der Länder bezüglich weiterer Schutzgebietskategorien unterschiedliche Vorgaben zur Art der Rechtsakte fest. Nationalparke, Nationale Naturmonumente und Biosphärenreservate werden beispielsweise durch Rechtsverordnungen oder Gesetze rechtlich gesichert. Naturparke werden in zahlreichen Bundesländern als Rechtsverordnung ausgewiesen, vereinzelt auch per Gesetz oder durch Anerkennung, Erklärung oder Allgemeinverfügung. Abhängig von den Zuständigkeiten innerhalb der Länder werden geschützte Landschaftsbestandteile als Satzung oder Rechtsverordnung festgelegt. Ähnlich verhält sich dies für Naturdenkmale; diese werden überwiegend per Rechtsverordnung, in einem Bundesland auch als Satzung, festgelegt. Auch die Sicherung von Natura 2000-Gebieten erfolgt auf unterschiedliche Weise. Teils ist die Sicherung in Verordnungen festgelegt, die für sämtliche Natura 2000-Gebiete des betreffenden Landes gelten, teilweise dagegen in Verordnungen über einzelne Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete.

Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht sind in Deutschland weitreichend in Rechts- und Fachdokumentationssystemen öffentlich verfügbar. Für die empirische Untersuchung konnten ausreichend Rechtsakte, die ab Ende Juni 2005 in Kraft getreten sind, ermittelt werden[162].

Mit der inhaltlichen Auswertung der Rechtsakte des Naturschutzrechts konnte ermittelt werden, dass die Rechtsvorschriften zur Ausweisung von Schutzgebieten in den überwiegenden Fällen keine Vorgaben formulieren, die „eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten“ für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte enthalten. Sie setzen somit keinen Rahmen für die Genehmigung von Projekten in den Schutzgebieten. In vier Fällen (einem NSG, zwei LSG und einem NRP) konnte in der Analyse nicht eindeutig geklärt werden, ob die Vorschriften in den Schutzgebietsrechtsakten einen Rahmen für die Zulassung von Projekten darstellen. In diesen Fällen enthielten die Regelungsinhalte zu zulassungsbedürftigen Handlungen oder zu Ausnahmen von Verboten einzelne materielle Kriterien für die Zulassung. Im Rahmen des Forschungsprojekts konnte jedoch nicht eindeutig festgestellt werden, ob es sich um eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung handelt, da sich

[162] Insgesamt flossen 505 Dokumente in die Rechtsaktanalyse ein.

dieser Sachverhalt aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht eindeutig ableiten ließ.

Des Weiteren wurde für fünf Rechtsakte von Landschaftsschutzgebieten eine rahmensetzende Wirkung ermittelt. In diesen Fällen formulierten die Rechtsakte Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL, die beruhend auf einem Gesamtkonzept einen Rahmen für die Genehmigung setzen. Die Regelungsinhalte beziehen sich auf zulassungsbedürftige Handlungen innerhalb der LSG mit Vorgaben für die Zulassung von Projekten im Bereich der Erneuerbaren Energien, die einerseits materielle und andererseits verfahrensbezogene Kriterien enthalten.

4.2.3.2 Wasserrecht

Wasser- und Heilquellenschutzgebiete werden in Deutschland einheitlich per Rechtsverordnung ausgewiesen. Dies wird bereits auf Bundesebene im WHG geregelt. Wasserschutzgebiete werden in allen Bundesländern ausgewiesen. In die empirische Untersuchung flossen ausreichend Rechtsakte dieser Art ein, die ab Juni 2005 ausgewiesen wurden.

Die Analyse von Rechtsakten aus dem Wasserrecht zeigt, dass sieben der betrachteten Rechtsakte Vorschriften enthalten, die materielle Kriterien für die Zulassung von Projekten enthalten, welche nicht eindeutig eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung von Projekten darstellen. Somit konnte nicht eindeutig geklärt werden, ob sie einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen.

4.2.3.3 Bodenschutzrecht

Die für die Rechtsaktanalyse erforderliche Recherche von Rechtsakten für Bodenschutzgebiete ergab, dass in Deutschland kaum Gebrauch von der Möglichkeit gemäß § 21 Abs. 3 BBodSchG, Gebiete für den Bodenschutz auszuweisen, gemacht wird. In sieben Bundesländern treffen die Landesbodenschutzgesetze keine Regelungen zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten. Darüber hinaus hat die überwiegende Zahl der Länder, deren Landesbodenschutzgesetze solche Regelungen enthalten, bisher keine Bodenschutzgebiete festgelegt. Insgesamt sind in Deutschland gegenwärtig nur sechs Bodenschutzgebiete ausgewiesen.

Die Analyse der Rechtsakte aus dem Bodenschutzrecht zeigte, dass die Zielsetzung des Schutzzwecks im Bodenschutzrecht einen vom Naturschutzrecht und vom Wasserrecht abweichenden Schutzgedanken verfolgt. Die Ausweisung von Bodenschutzgebieten bezieht sich auf Gebiete mit belasteten Böden und hat die Gefahrenabwehr zum Zweck. In den Regelungsinhalten finden sich Festlegungen für erforderliche Sanierungs- sowie Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen in Gebieten mit besonderen Bodenbelastungen. Vorgaben, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten innerhalb von Bodenschutzgebieten setzen, wurden in den sechs analysierten Rechtsakten und auch in dem Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten nicht festgestellt.

4.2.3.4 Typisierende Gesamtbetrachtung

Die Ableitung des Prüfrasters orientiert sich aufgrund eines verstärkten Fokus auf Rechtsakte des Naturschutzrechts an der Struktur dieser Rechtsakte (76 % der analysierten Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht). Diese enthalten in ihrem Aufbau regelmäßig Vorschriften zum Schutzzweck, zu Ausnahmen von Verboten und über zulassungsbedürftige Handlungen sowie zulässige Handlungen. Es zeigt sich, dass die Anwendung eines fest vorgegebenen Prüfrasters, wie es zu Beginn der Analyse angedacht war, schwierig umzusetzen war, da die Rechtsakte des Wasserrechts und des Bodenschutzrechts strukturell nicht mit dem Aufbau der Rechtsakte aus dem Naturschutzrecht übereinstimmen. Auch die Analyse der Rechtsakte des Naturschutzrechts

lässt erkennen, dass sich die Inhalte dieser Rechtsakte mit der für die Analyse festgelegten Struktur des Prüfrasters nicht immer decken. In den Analysebögen wurden daher die für die Fragestellung relevanten Regelungsinhalte passend zur Struktur des entwickelten Prüfrasters zugeordnet, auch, wenn diese in den Rechtsakten nicht in den entsprechend benannten §§ vorkommen, um im nächsten Analyseschritt eine Typisierung und Gesamteinschätzung zu ermöglichen.

In den Rechtsakten des Naturschutzrechts enthalten die Vorschriften zum Schutzzweck nur in sehr wenigen Einzelfällen Formulierungen zu Handlungen, die Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL darstellen. Ausnahmen finden sich in den LSG-Verordnungen, die einen Rahmen für die Genehmigung von Vorhaben der Erneuerbaren Energien setzen sowie in der Verordnung eines Naturparks, die einzelne Kriterien für die Zulassung von Vorhaben der Erneuerbaren Energien formuliert.

In der Regel enthalten die Vorschriften zum Schutzzweck Inhalte, die sich auf den Schutz, Erhalt und die Entwicklung von Natur und Landschaft mit speziellem räumlichem Bezug und der speziellen Eigenart des zu schützenden Raums beziehen.

Wenn die Vorschriften zum **Schutzzweck** Formulierungen über mögliche Handlungen im Schutzgebiet enthalten, beinhalten sie dennoch keine Vorgaben zur Zulassung von Projekten. Die Analyse von Rechtsakten aus dem Naturschutzrecht zeigt insofern, dass aus den Vorschriften zum Schutzzweck in der Regel keine Pflicht zur Durchführung einer Vorprüfung der SUP-Pflicht (§ 35 Abs. 2, Abs. 4 UVPG) für den Schutzgebietsrechtsakt abgeleitet werden kann. Die Möglichkeit der Durchführung von Projekten wird allenfalls durch die Erwähnung möglicher Projekte im Schutzgebiet vorbereitet.

In den Vorschriften zu den **Verboten** innerhalb von Schutzgebieten im Naturschutzrecht zeigen sich erste Formulierungsunterschiede zwischen den Rechtsakten. In den §§ zu den Verboten werden überwiegend Verbote formuliert, es finden sich jedoch auch innerhalb der Verbote Formulierungen, die Ausnahmen von Verboten teils grundsätzlich zulassen oder unter Berücksichtigung einer gesonderten Zulassung ermöglichen. In den vorliegend analysierten Rechtsakten des Naturschutzrechts wurden keine Vorgaben ermittelt, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen. Entsprechend lässt sich ableiten, dass die Vorschriften zu Verboten in der Regel keine Inhalte enthalten, die eine Pflicht zur Durchführung einer SUP-Vorprüfung auslösen.

In den Vorschriften zu **zulassungsbedürftigen Handlungen** können auch Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL zugelassen werden. In Einzelfällen enthalten die in den Rechtsakten formulierten Zulassungsvoraussetzungen materielle Kriterien zur Zulassung. Regelmäßig werden auch in diesem Kontext generalklauselartige Formulierungen für die Zulassung eingebracht. In denjenigen Einzelfällen, in denen materielle Kriterien für die Zulassung formuliert werden, bedarf es einer weiteren Überprüfung, ob diese auf einem Gesamtkonzept für die Zulassung beruhen und somit eine „signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten zur Zulassung“ darstellen und somit einen Rahmen setzen. Hinweise auf eine mögliche rahmensetzende Wirkung eines Rechtsakts aus dem Naturschutzrecht finden sich allenfalls in den Vorschriften zu zulassungsbedürftigen Handlungen.

Rahmensetzende Formulierungen zu innerhalb der Schutzgebiete **zulässigen Handlungen** finden sich in den Rechtsakten nicht, aufgrund der bereits geregelten Zulässigkeit dieser in den Vorschriften benannten Handlungen.

Gemäß § 52 WHG ist bereits die Möglichkeit definiert, Vorschriften zu verschiedenen Handlungen innerhalb der Wasser- und Heilquellenschutzgebiete zu verankern. Dies erfolgt in

den Rechtsakten aus dem Wasserrecht anhand der Integration von Vorgaben zu Nutzungen innerhalb der verschiedenen Schutzzonen der Schutzgebiete aus dem Wasserrecht. Abhängig von dem Schutzgrad der jeweils in den Rechtsakten angesprochenen Schutzzonen werden die angesprochenen Handlungen als verbotene, zulassungsbedürftige oder auch zulässige Handlungen definiert. Dabei kann es sich auch um Projekte im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL handeln. Im Wasserrecht finden sich ebenso, wie im Naturschutzrecht keine Vorschriften in den Rechtsakten zu verbotenen Handlungen, die einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen. Hinsichtlich der zulassungsbedürftigen Handlungen sind im Einzelfall materielle Kriterien zur Zulassung von Projekten formuliert. Darüber hinaus wird in einzelnen Rechtsakte die Zulässigkeit von Projekten von den Vorgaben technischer Regelwerke abhängig gemacht. Diese Vorgaben technischer Regelwerke können als Gesamtkonzept eine signifikante Gesamtheit an Kriterien und Modalitäten für die Zulassung von Projekten darstellen. Wie im Naturschutzrecht enthalten auch die Vorschriften zum Schutzzweck, zu Verboten und zu zulässigen Handlungen in der Regel keine materiellen Kriterien zur Zulassung von Projekten.

Beim Bodenschutzrecht zeigt sich durch die Analyse der Rechtsakte, dass in der Regel keine Vorschriften zur Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL in den Rechtsakten enthalten sind. Die Formulierungen zu Ausnahmeregelungen beziehen sich allenfalls auf Tätigkeiten, die ggf. Teile von Projekten darstellen können. Gleichzeitig werden keine Kriterien vorgegeben, die als signifikante Gesamtheit einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen.

4.2.3.5 Schlussfolgerungen aus der Rechtsaktanalyse

Die Analyse zeigt, dass nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass Schutzgebietsrechtsakte einen Rahmen für die Zulassung von Projekten setzen und somit einer Pflicht zur Durchführung einer SUP-Vorprüfung unterliegen können. Gleichzeitig konnte in der Rechtsaktanalyse für nur 1 % (von 505) der analysierten Rechtsakte eine Rahmensetzung festgestellt werden. Bei 2,2 % der insgesamt analysierten Rechtsakte konnte eine Rahmensetzung nicht eindeutig ermittelt werden, da in den Vorschriften materielle Kriterien für die Zulassung von Projekten formuliert sind, diese aber in der Summe nicht eindeutig als signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten einzuordnen sind. Auch konnte in diesen Fällen oftmals kein stimmiges Gesamtkonzept der Kriterien festgestellt werden.

Dies bedeutet, dass eine Einordnung von Vorschriften zur Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL innerhalb von Schutzgebietsrechtsakten hinsichtlich einer möglichen Rahmensetzung im Rahmen der Ausweisung von Schutzgebieten erfolgen sollte. Die im Rahmen des Forschungsvorhabens ausgearbeiteten Praxisempfehlungen geben den für die Ausweisung von Schutzgebieten zuständigen Behörden eine gute Orientierung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsakte. So können Schutzgebietsrechtsakte entweder bewusst so ausgestaltet werden, dass sie einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten setzen und somit im Rahmen der Ausweisung des Schutzgebiets einer SUP-Vorprüfung und ggf. einer SUP unterzogen werden können. Oder die Formulierungen der Vorschriften können in Anlehnung an die Hinweise aus den Praxisempfehlungen bewusst so gewählt werden, dass kein Rahmen für die Zulassung von Projekten im Schutzgebiet gesetzt wird. Des Weiteren bieten Musterrechtsakte oder Leitfäden der Länder zur Ausweisung von Schutzgebieten die Möglichkeit, Formulierungsvorschläge so zu gestalten, dass keine Rahmensetzung für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL vorbereitet wird.

Gleichzeitig kann aufgrund der nur in Einzelfällen ermittelten Rechtsakte, die möglicherweise oder mit Sicherheit einen Rahmen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und/oder des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL setzen, die Besorgnis einer weitreichenden Bedeutung für zukünftige Änderungen an Schutzgebieten oder auch Neuausweisungen an Schutzgebieten entkräftet werden. Es ist davon auszugehen, dass nur in seltenen Fällen der Bedarf zur Durchführung einer SUP besteht und dass diese dank der Vorgaben aus den Praxisempfehlungen, gezielt vorbereitet werden kann.

Der Bedarf der Durchführung einer SUP bzw. SUP-Vorprüfung im Rahmen der Änderung oder Neuausweisung von Schutzgebieten lässt sich bei Orientierung an den im Vorhaben entwickelten Praxisempfehlungen zukünftig gut steuern. Auch zeigt das Ergebnis der Analyse, dass bei Erlass der heute bestehenden Rechtsakte zur Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrechts in aller Regel mangels Rahmensetzung keine Vorprüfung der SUP-Pflicht erforderlich war.

4.2.4 Weitere offene Fragestellungen und Forschungsbedarfe

Im Rahmen der Bearbeitung des Vorhabens ergaben sich weitere Fragestellungen, die nicht tiefergehend betrachtet werden konnten.

Ausgehend vom Anlass des Forschungsvorhabens, dem EuGH-Urteil in der Rechtssache C-300/20, das die Klage des BUND e.V. gegen die Verkleinerung des Landschaftsschutzgebietes „Inntal Süd“ betraf, wurde in einem der Interviews angeregt, Verkleinerungen und anderweitige räumliche Anpassungen von Schutzgebieten in Änderungsverordnungen besonders in den Fokus der Analyse zu nehmen. Das juristische Gutachten zeigte diesbezüglich jedoch, dass die Frage der Rahmensetzung für die Zulassung von Vorhaben in den Schutzgebietsrechtsakten, wie sie im EuGH-Urteil behandelt wird, häufig nicht mit der räumlichen Anpassung eines Schutzgebiets zusammenhängt (vgl. Abschnitt 2.2.4).

In einer weitergehenden Analyse könnte zudem die Fragestellung der Gebietserhaltungsmaßnahmen für Gebiete, die der Sicherung von Natura 2000-Gebieten dienen, differenzierter betrachtet werden. Es zeigte sich in der Rechtsaktanalyse, dass die naturschutzrechtlichen Schutzgebietsrechtsakte nicht in gleichem Maße im Schutzzweck auf den Schutz von Natura 2000-Gebieten abstellen und teils auch Vorgaben für Nutzungen außerhalb der als Natura 2000-Gebiet ausgewiesenen Flächen formulieren. Gemäß dem Urteil zum LSG „Bäche im Artland“ sind Pläne und Programme von der Pflicht zur FFH-VP und damit auch von der SUP-Pflicht ausgenommen, wenn sie „unmittelbar der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets“ dienen. Aufgrund der nicht immer eindeutigen Formulierungen in den Schutzgebietsrechtsakten lässt sich nicht bei allen Rechtsakten aus den Vorschriften zum Schutzzweck eindeutig herauslesen, ob diese einen Rahmen für die Verwaltung von Natura 2000-Gebieten setzen. Diese erweiterte Fragestellung ließe sich im Kontext des Urteils zum LSG „Bäche im Artland“ genauer untersuchen. In der Rechtsaktanalyse konnte dieses Urteil aufgrund des weit fortgeschrittenen Arbeitsstandes zum Zeitpunkt des Urteils nur noch überschlägig berücksichtigt werden. Gleichwohl hat das Urteil noch Eingang in den Entwurf der Praxisempfehlungen gefunden.

5 Quellenverzeichnis

Bundesregierung (2020): Die Nationale Wasserstoffstrategie, mit Fortschreibung vom Juli 2023. https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/energiewende-und-nachhaltiges-wirtschaften/nationale-wasserstoffstrategie/nationale-wasserstoffstrategie_node.html (12.10.2023).

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1873516/9d73d857a3f7f0f8df5ac1b4c349fa07/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1 (12.10.2023).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Nationale Meeresschutzgebiete. https://www.bfn.de/nationale-meeresschutzgebiete (05.03.2025).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Nationalparke. https://www.bfn.de/nationalparke (05.03.2025).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Nationale Naturmonumente. https://www.bfn.de/nationale-naturmonumente (05.03.2025).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Biosphärenreservate. https://www.bfn.de/biosphaerenreservate (05.03.2025).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (im Internet): Naturparke. https://www.bfn.de/naturparke (05.03.2025).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2023f): Geschützte Landschaftsbestandteile. https://www.bfn.de/geschuetzte-landschaftsbestandteile (05.03.2025).

Correll, C. (2023): Zur Erforderlichkeit einer strategischen Umweltprüfung bei Schutzgebietsausweisungen. In: Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis (UWP) 2023, S. 26 – 32. https://uwp.lexxion.eu/article/UWP/2023/1/7

DWDS - Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache, Stichwort „signifikant“. https://www.dwds.de/wb/signifikant (21.10.2023).

MLUL - Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (2018): Wasserschutzgebiete im Land Brandenburg. Festsetzung und Vollzug. Ein Leitfaden des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Lanes Brandenburg. https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/oeffentlichkeitsarbeit/veroeffentlichungen/detail/~01-08-2018-leitfaden-wasserschutzgebiete-in-brandenburg (06.05.2024)

Europäische Kommission (2003): Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg. https://www.bundesumweltministerium.de/download/pruefung-der-umweltauswirkungen-bestimmter-plaene-und-programme (23.06.2025)

Gläser, J., Laudel, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91538-8

Feldwisch, N. (2004): Leitfaden zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten und Muster-Bodenschutzgebietsverordnungen. Hrsg.: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen. https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/boden/bodenschutz_nrw/pdf/Leitfaden_zur_Ausweisung_von_Bodenschutzgebieten.pdf (23.06.2025)

Kuckartz, U., Rädiker, S. (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 5. Auflage, Beltz Juventa, Weinheim.

Sieder, F., Zeitler, H., Dahme, H., Knopp, G.-M., Gößl, Th. (2023): Wasserhaushaltsgesetz/Abwasserabgabengesetz, Kommentar, Stand 56. Ergänzungslieferung, Beck, München.

Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M. (2023): Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage, Beck, München.

Wassermann, S. (2015): Das qualitative Experteninterview. In: Niederberger, M.; Wassermann, S. [Hrsg.]: Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 51-67. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01687-6_4

A Gesprächsleitfaden

Einstieg

- Begrüßung und Dank für die Zeit
- Kurzer Umriss des Themas:
  - Forschungsvorhaben im Auftrag des UBA, Bosch & Partner GmbH in Zusammenarbeit mit den Juristen Prof. Dr. Thomas Bunge und Prof. Dr. Martin Führ
  - Hintergrund: Verfahren LSG Inntal Süd
    - LSG-Verordnungen sind als Pläne und Programme i.S. des Art. 2 Buchst. a der SUP-Richtlinie zu betrachten
    - Insbesondere, wenn die Verordnung einen Rahmen für die Zulassung von Vorhaben setzt, kann eine SUP-Pflicht ausgelöst werden.
    - Auch Verordnungen aus anderen Rechtsgebieten sind vergleichbar mit LSG-Verordnungen
  - Ziel des Vorhabens:
    - Praktikable Lösungen für die Verwaltung finden. Die Abläufe sollen nicht verkompliziert werden.
  - Forschungsinteresse und Verortung der Interviews im Forschungsvorhaben
    - Übertragbarkeit des Urteils auf andere Schutzgebietskategorien?
    - Unter welchen Voraussetzungen muss bei Aufstellung einer Schutzgebietsverordnung eine SUP durchgeführt werden?
    - Interviews dienen der Sondierung des Themenfeldes, Ergebnisse fließen in die Analyse von 500 Schutzgebietsrechtsakten aus dem Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrecht ein
    - Es soll keine Einzelfallprüfung zu Schutzgebietsrechtsakten durchgeführt werden. Es handelt sich um eine rein typisierende Gesamtbetrachtung.
- Kurze Beschreibung des Interviewablaufs und der ungefähren Dauer (30-60 min.)
- Einverständnisabfrage zur Tonaufnahme

Hauptteil: Interview

Nr.	Thema	Schlüsselfrage	Rückfragen / Hinweise
1	Einleitung	Zunächst einmal würde uns interessieren, inwiefern Sie mit der Ausweisung von Schutzgebieten befasst sind?	

Nr.	Thema	Schlüsselfrage	Rückfragen / Hinweise
2		Arbeiten Sie beim Erstellen von Schutzgebietsverordnungen oder -Satzungen mit einer typischen Struktur oder mit Musterverordnungen (oder -Satzungen)?	Könnten Sie uns diese Struktur / dieses Muster zu Verfügung stellen?
3		In welchem Kontext werden typischerweise **Ausnahmen oder Genehmigungen** bzw. spezifische Regelungen für welche Art von Nutzungen bereits im Verordnungs- oder Satzungstext ermöglicht?	Ggf. konkret: werden (genehmigungsbedürftige) Projekte (z.B. nach Anhang I und II UVP-RL) oder andere Aktivitäten konkret aufgezählt oder wird mit Generalklauseln gearbeitet, z.B. Untersagen von „gebietsbeeinträchtigender Aktivitäten“ Werden bestimmte Nutzungen (z.B. die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlangen) innerhalb von Zonierungen erlaubt (ausgenommen LSG vgl. §26 Abs. 3 BNatSchG)?
4		Haben Sie Erfahrungen mit Schutzgebietsrechtsakten gemacht, deren Änderung dazu führte, dass Nutzungen ermöglicht wurden?	Welchen Inhalt hatten die einschlägigen Vorschriften? Z.B. im Hinblick auf den Standort, die Art oder Größe der Nutzung oder auch hinsichtlich der Betriebsbedingungen innerhalb des Schutzgebiets? Oder wurde der Gebietszuschnitt zugunsten einer Nutzung verändert? Können Sie uns konkrete Gebietsbeispiele (Name des Schutzgebiets) benennen? Können Sie uns die Rechtsakte dazu (alter Rechtsakt / veränderter Rechtsakt) zur Verfügung stellen?
5		Sind Ihnen Fälle bekannt, bei denen aufgrund einer Schutzgebietsausweisung oder -änderung eine Nutzung ausgeschlossen / überlagert wurde, welche in Raumordnungs- oder Bauleitplänen am gleichen Ort erlaubt war?	Wenn ja, wurden in diesen Fällen Regelungen über die Zulässigkeit / Genehmigung der in den Raumordnungs- oder Bauleitplänen dargestellten Nutzung im Rechtsakt des Schutzgebiets integriert?
6		Haben Sie sich im Rahmen der Ausweisung / Anpassung von Schutzgebieten bisher mit der Fragestellung auseinandergesetzt, ob die Ausweisung / Anpassung möglicherweise einer SUP zu unterziehen ist? Prüfen Sie, ob die Rechtsakte Bedingungen für die Durchführung von	Wenn ja, können Sie diese Fälle erläutern? Können Sie uns diese Schutzgebiete benennen und die entsprechenden Rechtsakte zur Verfügung stellen?

Nr.	Thema	Schlüsselfrage	Rückfragen / Hinweise
		genehmigungsbedürftigen Projekten enthalten und diese einen Rechtsrahmen setzen?	
7		Was spricht aus Ihrer Sicht für die Durchführung einer SUP im Verfahren zur Erarbeitung eines Schutzgebietsrechtsaktes? (ggf. Benennung von Fallkonstellationen)	Was spricht aus Ihrer Sicht dagegen?
8	Verfahren Inntal Süd	Haben Sie das Verfahren zum LSG Inntal Süd verfolgt?	Wenn ja, hat das Verfahren Einfluss auf Ihre Vorgehensweise bei der Ausweisung / Änderung von Schutzgebieten? Hat es in Ihrer Behörde seither Arbeitskreise / Diskussionen / juristische Prüfungen hinsichtlich einer SUP-Pflicht von Schutzgebietsrechtsakten gegeben? Wenn ja, ist es an dieser Stelle interessant mit den Fragen noch etwas tiefer zu gehen. Ergebnisse? Konsequenzen für die Ausweisungspraxis?
9		Prüfen Sie seither eine ggf. erforderliche SUP-Pflicht bei der Erarbeitung / Anpassung von Schutzgebietsrechtsakten?	Können Sie uns Beispielrechtsakte zukommen lassen, ggf. auch die Ergebnisse von Prüfungen?
10	Sondierung des Themenfeldes und Vorbereitung weiterer Arbeitsschritte	Wir werden im Rahmen des Forschungsvorhabens in einem nächsten Schritt 500 Schutzgebietsrechtsakte aus dem Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzrecht dahingehend analysieren, ob sie potenziell SUP-relevante Vorgaben treffen. Was sollten wir aus Ihrer Sicht und Erfahrung bei der Analyse beachten?	Ggf. insbesondere auf Rechtsakte aus Fachbereich der befragten Person eingehen. Können Sie uns ggf. Rechtsakte benennen, die für unsere Fragestellung interessant sind zu untersuchen? Naturschutzrecht: Beispiele: z.B. Naturpark Altmühltal sieht Zonierungen vor für die Nutzung der Windenergie innerhalb des Naturparks Bodenschutzrecht: Beispiele, noch zu ermitteln. Wasserrecht: Beispiele, noch zu ermitteln.
11	Spezifische Fragen zur Änderung von Schutzgebieten	Im Urteil zur Inntal Süd-Verordnung setzt sich der EuGH nicht mit der Thematik der Schutzgebietsverkleinerung auseinander, im Forschungsvorhaben möchten wir uns jedoch damit auseinandersetzen. Inwieweit eine	Vorher / Nachher ➔ veränderter Flächenzuschnitt Sollten andere Pläne außerhalb des Schutzgebiets untersucht werden, zugunsten derer das Schutzgebiet verkleinert wurde? Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll zu prüfen,

Nr.	Thema	Schlüsselfrage	Rückfragen / Hinweise
		Schutzgebietsverkleinerung einer SUP-Pflicht unterliegen sollte ist rechtlich nicht eindeutig geklärt. Wie schätzen Sie diesen Aspekt ein? Worauf sollten wir Ihrer Ansicht nach in der Analyse besonderes Augenmerk lenken?	inwieweit diese einer SUP (unter Berücksichtigung des Schutzgebiets) unterzogen wurden?
12		Das Besondere an der Verordnung zum LSG Inntal Süd ist laut EuGH, dass die Erteilung einer Zulassung allein davon abhängt, dass ganz allgemein gefasste Anforderungen eingehalten werden. Diese Anforderungen entsprechen inhaltlich etwa der Regelung des § 26 Abs. 2 BNatSchG (danach sind Aktivitäten in einem LSG nur zulässig, wenn sie weder den Charakter des Gebiets verändern noch dem besonderen Schutzzweck des LSG zuwiderlaufen). Solche pauschalen Vorgaben sind laut EuGH keine rahmensetzenden Bestimmungen, weil sie keine signifikante Gesamtheit von Regeln und Verfahren zur Kontrolle … enthalten.	Gibt es aus ihrer Erfahrung heraus bestimmte Formulierungen in Rechtsakten, die genauer zu betrachten sind, da sie Hinweise auf rahmensetzende Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung von Projekten enthalten könnten? Materielle Veränderung, z.B. durch Änderung / Abschaffung von Verboten oder Einführung von Genehmigungsvorbehalten, Ausnahmen, etc.
13		Von unserer Seite sind nun alle Fragen gestellt. Gibt es von Ihrer Seite noch Aspekte, die noch nicht besprochen wurden?	

Rückblick

- Kurze Zusammenfassung des Gesagten
- Erneuter Dank für die Zeit

Ausblick

- Information über Auswertung der Ergebnisse
- Verabschiedung