Feststellung der SUP-Pflicht bei Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des Naturschutz-, des Wasser- und des Bodenschutzrechts

Praxisempfehlungen



Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

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

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Arbeitsstand:
September 2025

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

Titelbild: Peggy König/UBA

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

Dessau-Roßlau, 2026

Diese Praxisempfehlungen wurden im Auftrag des Umweltbundesamtes im Rahmen des Forschungsvorhabens **„Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung - Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20“** (FKZ 3723 13 1010) entworfen.

Verfasserinnen und Verfasser des Entwurfs sind: Prof. Dr. Martin Führ (Hochschule Darmstadt, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V.), Prof. Dr. Thomas Bunge (Berlin), Leena Jennemann (Bosch & Partner GmbH, Berlin), Elisabeth Platzer (Bosch & Partner GmbH, Berlin).

Der Inhalt der veröffentlichten Praxisempfehlungen des Umweltbundesamtes muss nicht zwingend mit dem Inhalt des Entwurfs der Verfasserinnen und Verfasser übereinstimmen.

Inhaltsverzeichnis

Glossar 4
1 Zweck und Aufbau der Praxisempfehlungen 6
2 Anwendungsbereich 7
3 Feststellung der SUP-Pflicht im Einzelfall 8
3.1 Überblick 8
3.1.1 FFH-Vorfrage: Maßnahmen zur Erhaltung eines Natura 2000-Gebiets 9
3.1.2 Vorhaben nach UVPG bzw. Projekte nach EuGH-Rechtsprechung (Tatbestandsmerkmal 1) 10
3.1.3 Rahmensetzung des Schutzgebietsrechtsaktes (Tatbestandsmerkmal 2) 10
3.1.4 Voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen (Tatbestandsmerkmal 3) 10
3.2 Prüfraster 10
3.3 Erfasste Vorhaben nach UVPG [Projekte nach der UVP-Richtlinie] 12
3.3.1 Projekte im Sinne der Anhänge I und II der UVP-RL bzw. Vorhaben nach UVPG und den UVP-Vorschriften der Länder 12
3.3.2 Sonstige Vorhaben bzw. Projekte 13
3.3.3 Nicht erfasste Aktivitäten 13
3.4 Rahmensetzung 13
3.4.1 Einzelfallbezogene Zulassungsentscheidung einer Behörde 13
3.4.2 Definition „Rahmensetzung“ durch den EuGH 14
3.4.2.1 Konkrete Vorgaben im Schutzgebietsrechtsakt 15
3.4.2.2 Signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten 17
3.5 Änderung eines bestehenden Schutzgebietsrechtsakts 20
3.6 Vorprüfung im Einzelfall 20
4 Durchführung der SUP 21

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Prüfraster zur SUP-Pflicht für Schutzgebietsrechtsakte nach § 35 Abs. 2 UVPG ... 11

Glossar

Das Glossar erläutert vorab zentrale Begriffe, auf die die Praxisempfehlungen Bezug nehmen.

Begriff	Erläuterung
Genehmigung	im Sinne der SUP-Richtlinie (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 3.4.1) ist weit zu verstehen. Der Begriff bezeichnet eine behördliche Zulassungsentscheidung (siehe § 2 Abs. 6 i.V.m. § 35 Abs. 3 UVPG), die das deutsche Recht etwa bezeichnet als „Genehmigung", „Erlaubnis", „Bewilligung" oder „Gestattung" (dazu gehört auch eine Regelung im Rechtsakt, die es Behörden erlaubt, aufgrund von Festlegungen, die im Rechtsakt spezifisch festgelegt sind, Ausnahmen zuzulassen von an anderer Stelle ausgesprochenen Verboten; etwa von dem Verbot, bestimmte bauliche Anlagen zu errichten). **Klarstellung:** Vorschriften, die bestimmte Handlungen **ohne behördliche Einzelfallentscheidung** für zulässig oder unzulässig erklären, sind für die Frage, ob eine SUP-Pflicht besteht, nicht von Bedeutung.
Projekt	ist in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL definiert (ohne Beschränkung auf Projekte der Anhänge I und II. Zu den Projekten im Sinne der UVP- und der SUP-Richtlinie gehören Maßnahmen, die Arbeiten zur materiellen Veränderung eines Platzes beinhalten, die zu erheblichen Umweltveränderungen führen können. **Klarstellung:** Ein „Projekt" i.S. der UVP-RL ist nicht identisch mit einem „Projekt" im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der FFH-RL.
Schutzgebietsrechtsakt	meint Pläne und Programme im Sinne von § 35 Abs. 2 UVPG bei denen es sich zugleich um Rechtsakte zur Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des Naturschutz-, des Gewässerschutz- und des Bodenschutzrechts handelt, z.B. die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft nach den §§ 22 ff. BNatSchG. Der Begriff erfasst hier auch Rechtsakte, die einzelne Landschaftsbestandteile oder Naturdenkmäler unter Schutz stellen (siehe etwa §§ 28 und 29 BNatSchG bzw. die Naturschutzgebiete der Länder).
Vorhaben	im Sinne des deutschen UVP-Gesetzes (§ 2 Abs. 4 i.V.m. Anlage 1 UVPG) ist identisch mit „Projekt" im Sinne der UVP-RL.

Hinweis zur Vertiefung:

Der diesen Praxisempfehlungen zugrundeliegende Forschungsbericht[1] ist zur Vertiefung der Thematik empfohlen. Das im Bericht enthaltene juristische Gutachten beleuchtet die europarechtlichen Voraussetzungen der SUP-Pflicht speziell bei der Ausweisung von Schutzgebieten auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH. Darauf aufbauend analysierte das Vorhaben rund 500 Schutzgebietsrechtsakte aus dem innerstaatlichen Naturschutz-, Gewässerschutz- und Bodenschutzrecht, um anhand geltender Rechtsnormen typisierend Anhaltspunkte für eine potenzielle SUP-Pflicht zu ermitteln.

[1] Leena Jennemann, Elisabeth Platzer, Thomas Bunge, Martin Führ et al. (2026): Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung – Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20 - Abschlussbericht. Umweltbundesamt (Hrsg.), zum Download unter: https://doi.org/10.60810/openumwelt-8188

1 Zweck und Aufbau der Praxisempfehlungen

Die rechtliche Ausgangssituation, der sich diese Praxisempfehlungen widmen, lässt sich wie folgt umschreiben: Bei der Ausweisung von Schutzgebieten[2] aufgrund des Naturschutz-, des Wasser- und des Bodenschutzrechts ist unter den in § 35 Abs. 2 UVPG genannten Voraussetzungen eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen.

Diejenigen, die in einer Behörde einen solchen Schutzgebietsrechtsakt[3] vorbereiten,[4] stehen vor der Frage, ob im konkreten Fall eine SUP-Pflicht besteht. Die Praxisempfehlungen sollen die zuständigen Behörden dabei unterstützen, diese Frage zügig und rechtssicher zu beantworten. Sie wollen insbesondere dazu beitragen, die im Inntal-Süd-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)[5] formulierten Kriterien für die Praxis handhabbar zu machen: Dort ging es darum, ob gemäß der Richtlinie 2001/42/EU[6] (SUP-Richtlinie)[7] im Verfahren zur Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen ist.

Aus der Sicht der Praxis mag einiges dagegensprechen, bei Rechtsakten zur Ausweisung von Gebieten, die von ihrer Intention her ohnehin bereits den Schutz von Umweltgütern anstreben, zusätzlich noch eine SUP durchzuführen. Der EuGH ist entsprechenden Überlegungen jedoch nicht gefolgt. Insbesondere hat er im Inntal-Süd-Urteil folgende Argumente **nicht akzeptiert**:

- Die Ausweisung eines Schutzgebiets wirkt sich allein positiv auf die Umwelt aus.
- Es liege im Ermessen der zuständigen Behörde, ob und mit welchen Festlegungen sie ein Schutzgebiet ausweist.

Grundsätzlich anders ist es jedoch bei einer Schutzgebietsausweisung, die **unmittelbar** in Verbindung steht mit der **Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets** und einen Rahmen für **notwendige Maßnahmen zu dessen Erhaltung** setzt.[8] In einer solchen Konstellation hat nach dem EuGH-Urteil vom 17.10.2024 (Umweltforum Osnabrück – Bäche im Artland)[9] das Regime der FFH-Richtlinie Vorrang.

Die Praxisempfehlungen umschreiben zunächst den Anwendungsbereich (Kapitel 2), bevor dann Kapitel 3 im Einzelnen erläutert, wie zu prüfen ist, ob für einen Schutzgebietsrechtsakt eine SUP durchzuführen ist. Kapitel 4 verweist abschließend auf die Vorschriften, anhand derer eine SUP durchzuführen ist.

---

2 Schutzgebiete lassen sich in verschiedenen Rechtsformen festlegen. Maßgeblich dafür sind meist die einschlägigen Landesgesetze. Die häufigste Form, Schutzgebiete auszuweisen, ist die Rechtsverordnung. In manchen Fällen kommen auch kommunale Satzungen in Betracht. Bestimmte Arten von Schutzgebieten erfordern ein förmliches Gesetz.

3 Der Begriff meint hier und im Folgenden auch Rechtsakte, die „Objekte“ betreffen (also etwa geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 Abs. 1 BNatSchG oder Naturdenkmäler nach § 28 BNatSchG); siehe dazu auch die Begriffsbestimmung im Glossar.

4 Für die Ausweisung eines Nationalparks verlangen die Naturschutzgesetze der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen ein förmliches Gesetz, für das selbst keine SUP erforderlich ist. In einem solchen Fall erstellt aber in der Regel eine Behörde – das zuständige Ministerium – den Gesetzentwurf, so dass dieser dann Gegenstand einer SUP sein kann (§ 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 UVPG).

5 Urteil vom 22.2.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern), ECLI:EU:C:2022:102, NuR 2022, 331.

6 Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30).

7 Artikel ohne Bezeichnung sind im Folgenden solche der SUP-Richtlinie.

8 EuGH, Urteil vom 17.10.2024 – C-461/23 (Umweltforum Osnabrücker Land), ECLI:EU:C:2024:902, Rn. 55. Siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 2.3.1.1 des Abschlussberichts zum Vorhaben „Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung – Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20“.

9 EuGH, Urteil vom 17.10.2024 (Fn. 8).

2 Anwendungsbereich

Diese Praxisempfehlungen sollen die zuständige Behörde bei der Feststellung unterstützen, ob der Erlass oder die Änderung von Rechtsakten, die bestimmte Gebiete oder einzelne Objekte unter Schutz stellen (im Glossar als „Schutzgebietsrechtsakt“ definiert), eine SUP erfordern. Wie bereits in Kapitel 1 erwähnt und in Abschnitt 3.1.1 näher erläutert, besteht eine solche Pflicht nicht für Schutzgebietsrechtsakte, die im unmittelbaren Zusammenhang mit notwendigen Maßnahmen zum Erhalt eines Natura 2000-Gebiets stehen.

Jenseits dessen geht es um Schutzgebietsrechtsakte für Pläne oder Programme, die aufgrund

- des Naturschutzrechts (Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate, Naturparks, geschützte Landschaftsbestandteile),
- des Wasserrechts (Wasserschutzgebiete, Heilquellenschutzgebiete),
- des Bodenschutzrechts (Bodenplanungsgebiete, Bodenbelastungsgebiete, Bodenschutzflächen/-gebiete),

ergehen. Dies gilt unabhängig davon, ob es um die erstmalige Ausweisung oder um eine Änderung (siehe dazu Abschnitt 3.5) geht. In beiden Fällen hat die zuständige Behörde nach § 34 Abs. 1 UVPG frühzeitig festzustellen, „ob nach den §§ 35 bis 37 eine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP-Pflicht) besteht.“ Für die „Vorprüfung des Einzelfalls“ enthält § 34 Abs. 2 UVPG Transparenzvorgaben.

Nach § 35 Abs. 1 UVPG ist eine SUP bei den dort in den Nummern 1 und 2 genannten Plänen und Programmen der Anlage 5 UVPG durchzuführen. Da Schutzgebietsrechtsakte in Anlage 5 nicht genannt sind, gilt § 35 Abs. 2 UVPG. Danach ist zu prüfen, ob der Rechtsakt die folgenden beiden Tatbestandsmerkmale aus **§ 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG** erfüllt.
Dies ist der Fall, wenn der Rechtsakt

- für die **Genehmigung von Vorhaben** (im Sinne von § 2 Abs. 4 UVPG bzw. **Projekten im Sinne** der UVP-Richtlinie)
- einen **Rahmen setzt.**

Die Praxisempfehlungen erläutern die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den Parallelnormen des **Art. 3 Abs. 2 Buchst. a und des Art. 3 Abs. 4 der SUP-RL** mit Stand zum 15. November 2024. Diese Rechtsprechung befasst sich bislang nur mit Schutzgebietsrechtsakten im Naturschutzrecht. Die in den Entscheidungen des EuGH formulierten Anforderungen dürften aber auch im Rahmen des Wasser- und des Bodenschutzrechts Gültigkeit beanspruchen.[10]

Weitere Voraussetzung für eine SUP-Pflicht von Schutzgebietsrechtsakten ist, dass deren Regelungen Projekte (in der Terminologie des UVPG: Vorhaben) betreffen, die „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“; insoweit wortgleich in § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 UVPG und Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie. Dies ist im Wege einer Vorprüfung festzustellen. Insoweit ergeben sich aus der EuGH-Rechtsprechung keine neuen Anforderungen; die Vorgaben einer solchen „Vorprüfung im Einzelfall“ behandeln die Praxisempfehlungen daher nur in knapper Form (zur Vorprüfung nach **§ 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 i.V.m. Abs. 4 UVPG** siehe Abschnitt 3.6 auf Seite 20).

Im Mittelpunkt stehen folglich die beiden vorgenannten Tatbestandsmerkmale aus **§ 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG.**

[10] Siehe dazu die ausführliche Darstellung im Schlussbericht (oben Fn. 8), aus dem die Praxisempfehlungen hervorgegangen sind.

Daneben kann sich eine SUP-Pflicht von Schutzgebietsrechtsakten auch daraus ergeben, dass sie eine **FFH-Verträglichkeitsprüfung**[11] (§ 36 i.V.m. § 34 BNatSchG) durchlaufen müssen (Fälle des § 36 UVPG bzw. **Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL**). Diese Fallgruppe ist nicht Gegenstand dieser Praxisempfehlungen.

Auch die Regelungen des § 22 Abs. 2a bis 2c BNatSchG[12] sind nicht Gegenstand der Praxisempfehlungen.

3 Feststellung der SUP-Pflicht im Einzelfall

Im Folgenden gibt Abschnitt 3.1 zunächst einen Überblick über die Punkte auf die es ankommt, wenn die Frage zu beantworten ist, ob ein in Erstellung befindlicher Schutzgebietsrechtsakt einer SUP-Pflicht unterliegen könnte. In Abschnitt 3.2 ist zur besseren Übersicht das Flussdiagramm einer solchen Prüfung wiedergegeben. Daran anknüpfend erläutert Abschnitt 3.3 genauer, welche Projekte erfasst sind. Wann ein rahmensetzender Charakter anzunehmen ist, stellt Abschnitt 3.4 dar, insbesondere anhand zahlreicher konkreter Beispiele. Abschnitt 3.5 fasst die Aussagen der Abschnitte 3.3 und 3.4 zusammen. Wie im Hinblick auf die Feststellung der SUP-Pflicht[12] vorzugehen ist, wenn beabsichtigt ist, den Geltungsbereich eines Schutzgebietsrechtsaktes zu ändern, beschreibt Abschnitt 3.5.

3.1 Überblick

Nach § 35 Abs. 2 UVPG ist unter den dort genannten Voraussetzungen eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Die Norm setzt Vorgaben aus der SUP-Richtlinie 2001/42[13] um. Diese EU-weit verbindlich auszulegen, liegt in der Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs. Aus dessen Rechtsprechung ergibt sich, dass in den Festlegungen, die für den Schutzgebietsrechtsakt vorgesehen sind, nach Anhaltspunkten zu suchen ist, die dafür sprechen, dass für die **Genehmigung von Projekten** eine **Rahmensetzung** im Sinne der Art. 3 Abs. 2 Buchst. a oder Art. 3 Abs. 4 der SUP-Richtlinie vorliegt. Darunter fallen Projekte im Sinne der UVP-Richtlinie (in der Terminologie des UVPG: Vorhaben), für die ein behördlicher Genehmigungsakt erforderlich ist (siehe die Hinweise zur Terminologie im Glossar).

Vorab ist jedoch aus dem FFH-Recht folgende Einschränkung einer möglichen SUP-Pflichtigkeit zu prüfen: Nach dem EuGH-Urteil vom 17.10.2024 (Umweltforum Osnabrück – Bäche im Artland, siehe Fn. 7) kommt eine SUP-Pflicht für Schutzgebietsrechtsakte nur in Betracht, die

- nicht unmittelbar der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets dienen, indem sie *Maßnahmen zur Erhaltung eines solchen Gebiets* festlegen,

denn nach Rn. 56 des genannten Urteils fallen Rechtsakte, die unmittelbar der Verwaltung eines solchen Gebiets dienen „nicht unter den Begriff der ´Pläne und Programme` im Sinne der Richtlinie 2001/42“.

Im Mittelpunkt der weiteren Prüfung steht damit aus Sicht der SUP-Richtlinie die folgende Frage: Setzt der Rechtsakt einen Rahmen für die [spätere] Genehmigung von Projekten? Diese Frage ist zu bejahen, wenn der Rechtsakt

[11] Siehe insoweit auch die Ausnahmen von der SUP-Pflicht für geringfügige Änderungen oder die Festlegung der Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene nach negativer Vorprüfung (§ 37 UVPG).
[12] Siehe hierzu *Hendrischke*, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 3. Aufl., § 22 Rn. 76 ff. m.w.N.
[13] Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EU Nr. L 197/30 vom 21.7.2001.

- Regelungsinhalte für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer *Vorhaben* enthält (Tatbestandsmerkmal 1),
- die die einen Rahmen im Sinne einer *signifikanten Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten* für die genannten Projekte setzen (Tatbestandsmerkmal 2).

Schließlich ist noch überschlägig im Wege einer Vorprüfung des Einzelfalls zu prüfen, ob der Schutzgebietsrechtsakt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird (§ 35 Abs. 2, Abs. 4 UVPG), Tatbestandsmerkmal 3.

Sind **alle drei** vorgenannten Tatbestandsmerkmale erfüllt, dann ist im Zuge der Ausweisung eines Schutzgebiets eine SUP durchzuführen.

Wenn es darum geht, die SUP-Pflicht eines im Entstehen begriffenen Schutzgebietsrechtsaktes zu prüfen, empfiehlt es sich, nach der Prüfung der FFH-Vorfrage (siehe Abschnitt 3.1.1) zunächst diejenige der beiden weiteren Voraussetzungen (Tatbestandsmerkmal 1 oder 2; siehe Abschnitte 3.1.2 und 3.1.3) in den Blick zu nehmen, bei der die Prüfung leichter möglich ist. Fällt hierbei das Ergebnis der Prüfung eindeutig negativ aus, erübrigt es sich, auch die anderen Voraussetzungen in den Blick zu nehmen. Die sich daraus ergebenden Prüfschritte veranschaulicht das Prüfraster in Abschnitt 3.2.

3.1.1 FFH-Vorfrage: Maßnahmen zur Erhaltung eines Natura 2000-Gebiets

Aus dem EuGH-Urteil vom 17.10.2024 (Umweltforum Osnabrück – Bäche im Artland)[14] lässt sich ableiten, dass ein Schutzgebietsrechtsakt, der einen Rahmen für notwendige Maßnahmen zur Erhaltung eines Natura 2000-Gebiets festlegt, schon deswegen keine SUP durchlaufen muss.

Der Rechtsrahmen, vor dessen Hintergrund das EuGH-Urteil erging, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Pläne und Projekte, die ein Natura 2000-Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen können, müssen grundsätzlich eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL[15]) durchlaufen.
2. Wenn eine FFH-VP stattfinden muss, besteht zugleich die Pflicht, eine SUP durchzuführen (Art. 3 Abs. 2 Buchst. b der SUP-RL = § 36 UVPG).
3. **Ausgenommen von der Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung sind die unter 1. genannten Pläne und Projekte allein dann, wenn sie unmittelbar mit der Verwaltung des Natura 2000-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind.**
   Im deutschen Recht entspricht dieser Ausnahmeklausel der FFH-RL die Formulierung „[Pläne und Projekte], die unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen“ (§ 34 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG).

Handelt sich also um einen Plan, der **unmittelbar** mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung steht oder hierfür notwendig ist, dann braucht wegen Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der FFH-RL auch keine SUP stattzufinden.

Das bedeutet, dass alle Schutzgebietsrechtsakte, die

- dazu dienen, ein oder mehrere Natura 2000-Gebiete rechtlich zu schützen (wie dies Art. 4 Abs. 4 der FFH-RL verlangt) und

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

[15] Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:
„(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.“

- **zu diesem Zweck** – neben unzulässigen und weiterhin zulässigen menschlichen Aktivitäten in dem/den betreffenden Arealen – auch Aktivitäten nennen, die eine Behörde im Einzelfall zulassen kann,

nicht SUP-pflichtig sind. Eine Prüfung der folgenden Voraussetzungen ist damit entbehrlich. Es bietet sich daher an, dies vorab zu prüfen (als FFH-Vorfrage).

Bei der Frage, welche Schutzgebietsrechtsakte den Zweck haben, einen Rahmen für notwendige Maßnahmen zur Erhaltung des betreffenden Natura 2000-Gebiets festzulegen, kommt es nicht darauf an, ob der Zuschnitt des innerstaatlich geschützten Areals genau mit der Fläche des Natura 2000-Gebiets übereinstimmt oder ob innerstaatlich kleinere zusätzliche Gebietsteile unter Schutz gestellt werden sollen („Pufferzonen“ o.ä.).

3.1.2 Vorhaben nach UVPG bzw. Projekte nach EuGH-Rechtsprechung (Tatbestandsmerkmal 1)

Als „Vorhaben“ nach § 2 Abs. 4 UVPG i.V.m. Anlage 1 UVPG bzw. nach EuGH-Rechtsprechung als „Projekte“ sind Handlungen einzuordnen, die der Definition in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL entsprechen. Erfasst sind also zunächst Projekte, die in den Anhängen I und II der UVP-RL[16] aufgeführt sind. Es handelt sich dabei um Projekte zur Errichtung baulicher oder sonstiger Anlagen, sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, die auch den Abbau von Bodenschätzen umfassen (siehe Abschnitt 3.3.1).

Der Anwendungsbereich ist damit aber noch nicht abschließend bestimmt; er umfasst darüber hinaus auch weitere Maßnahmen, die zu erheblichen Umwelteinwirkungen führen können (siehe Abschnitt 3.3.2). Der Anwendungsbereich ist zudem abzugrenzen von sonstigen Aktivitäten (siehe Abschnitt 3.3.3).

3.1.3 Rahmensetzung des Schutzgebietsrechtsaktes (Tatbestandsmerkmal 2)

Einen rahmensetzenden Charakter weist ein Schutzgebietsrechtsakt erst dann auf, wenn er nicht lediglich auf die ohnehin verbindlichen Anforderungen (etwa aufgrund gesetzlicher Vorgaben) verweist oder nur einzelne Zulassungsvoraussetzungen statuiert. Vielmehr sieht der EuGH einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten erst dann gegeben, wenn dieser Regeln enthält, die eine **„signifikante Gesamtheit** von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte“ festlegt (zu den Einzelheiten siehe Abschnitt 3.4).

3.1.4 Voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen (Tatbestandsmerkmal 3)

Zusätzlich ist im Wege einer Vorprüfung im Einzelfall festzustellen, ob auch das Tatbestandsmerkmal aus § 35 Abs. 2 Halbsatz 2 UVPG „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ erfüllt ist. Nähere Vorgaben dazu finden sich in § 35 Abs. 4 UVPG (zu den Einzelheiten siehe Abschnitt 3.6).

3.2 Prüfraster

Das Prüfraster beschreibt in der Form eines Flussdiagramms, welche Schritte im Einzelnen zu durchlaufen sind, um die Frage zu beantworten, ob für einen Schutzgebietsrechtsakt bzw. dessen Änderung, eine SUP durchzuführen ist.

[16] Umgesetzt im UVPG in Anlage 1 sowie in den jeweiligen Landesgesetzen zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

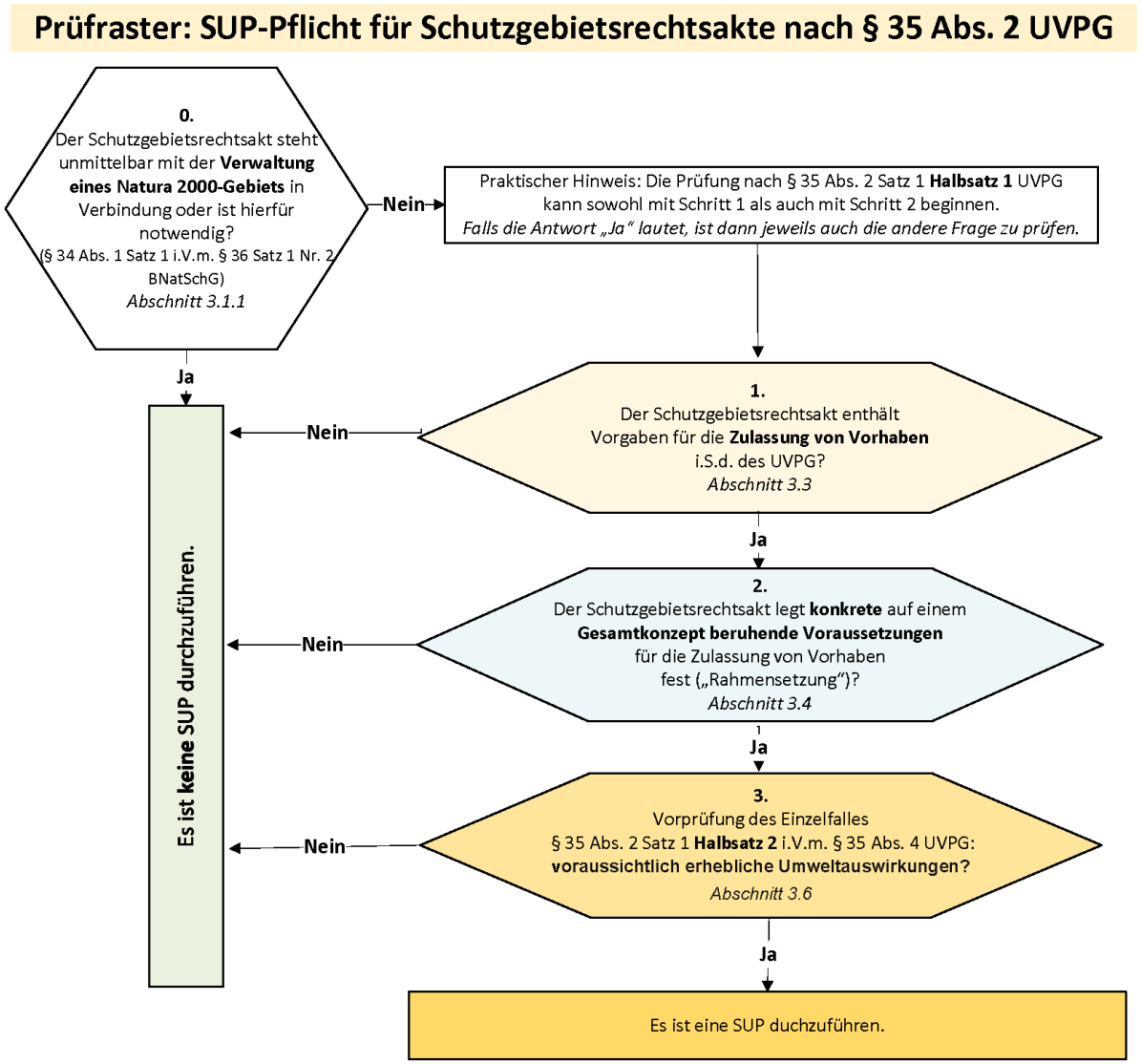


Abbildung 1: Prüfraster zur SUP-Pflicht für Schutzgebietsrechtsakte nach § 35 Abs. 2 UVPG

3.3 Erfasste Vorhaben nach UVPG [Projekte nach der UVP-Richtlinie]

Das UVPG verwendet den Begriff „Vorhaben". Im EU-Recht sprechen die Richtlinien zur UVP und zur SUP von „Projekten". Nach der Rechtsprechung des EuGH stimmt der Begriff „Projekt" in der SUP-Richtlinie mit dem Begriff „Projekt" nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der UVP-Richtlinie überein. Dort wird er wie folgt definiert:

„[(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".

Für die SUP-Pflicht kommt es darauf an, um welche **Art von Vorhaben bzw. Projekten** es geht. Insoweit differenzieren die SUP-RL und dem folgend auch § 35 Abs. 1 (i.V.m. Anlage 5) und § 35 Abs. 2 UVPG: Geht es in dem Schutzgebietsrechtsakt um …

- Vorhaben nach Anlage 1 UVPG bzw. Projekte i.S. der Anhänge I und II der UVP-RL?
  → Dann besteht die SUP-Pflicht, wenn der Rechtsakt einen Rahmen für ihre Genehmigung festlegt (siehe Abschnitte 3.3.1 und 3.4).
- Sonstige Projekte?
  → Dann besteht die SUP-Pflicht, wenn der Rechtsakt einen Rahmen für ihre Genehmigung festlegt und der Plan damit erhebliche Umweltauswirkungen haben kannen;

  Für beide vorgenannten Fälle ist hierzu eine Vorprüfung erforderlich (siehe Abschnitte 3.3.2 und 3.4).
- von den beiden vorgenannten Definitionen nicht erfasste Aktivitäten?
  → Dann besteht keine SUP-Pflicht.

Die folgenden Abschnitte erläutern die jeweiligen Voraussetzungen etwas genauer.

3.3.1 Projekte im Sinne der Anhänge I und II der UVP-RL bzw. Vorhaben nach UVPG und den UVP-Vorschriften der Länder

Projekte im Sinne der Anhänge I und II der UVP-RL sind alle in Anlage 1 zum UVPG und in den Landes-UVP-Gesetzen oder vergleichbaren Regelungen (etwa § 14 HeNatG) genannten Vorhaben. Beispiele für Vorhaben nach Anlage 1 zum UVPG können etwa sein:

- Anlagen zur Erzeugung und zum Transport von Energie: Windenergieanlagen, Kraftwerke, Freileitungen und Erdkabel, Rohrtransportsysteme
- Bauliche Anlagen für den Verkehr: Straßen, Wege, (Park-) Plätze
- Anlagen zur Entnahme von Grundwasser und Abwasserbehandlungsanlagen
- Landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, fischereiwirtschaftliche Projekte: Flurbereinigung, Erstaufforstungen, Intensivfischzucht
- Abbau von Bodenschätzen: Steinbrüche, Untertagebau, Anlagen zur Gewinnung von Rohstoffen in Seen und Flüssen
- …

Für eine europarechtskonforme Anwendung (und für eventuelle Entscheidungen des EuGH) maßgeblich sind die Projektbeschreibungen in den Anhängen I und II der UVP-RL. Wenn die Formulierung in der Richtlinie also weitergeht als diejenige im nationalen Recht, empfiehlt es sich, vom Text der Richtlinie auszugehen.

3.3.2 Sonstige Vorhaben bzw. Projekte

Der Anwendungsbereich von § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG umfasst neben den Vorhaben, die „in der Anlage 1 aufgeführt" sind, auch „andere Vorhaben". Unter den Begriff „Projekt" im Sinne der UVP-Richtlinie fallen nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs[17] alle Maßnahmen, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern und die zu erheblichen Umweltveränderungen führen können, also etwa

- das Errichten von festen baulichen Einrichtungen, wie etwa dauerhafte jagdliche Einrichtungen, oder
- die Errichtung von Gebäuden
- …

3.3.3 Nicht erfasste Aktivitäten

Hingegen sind Aktivitäten wie

- das Aufstellen von Verkaufswagen,
- leicht auf- und abzubauende Zäune,[18] etwa als Einzäunung im Hinblick auf die Erweiterung eines Wildgeheges,
- freilebenden Tieren nachzustellen,
- das Fangen oder Töten freilebender Tiere oder
- das Aufsteigen- oder Landenlassen von Luftfahrzeugen

keine Projekte im oben genannten Sinn (wie sich im Umkehrschluss aus dem Inntal-Süd-Urteil des EuGH [Rn. 56] ergibt). Solche Aktivitäten sind somit nachfolgend nicht weiter relevant.

3.4 Rahmensetzung

Entscheidend für den rahmensetzenden Charakter eines Schutzgebietsrechtsaktes ist, ob der Rechtsakt eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für eine spätere behördliche Zulassungsentscheidung über ein Vorhaben festlegt.

3.4.1 Einzelfallbezogene Zulassungsentscheidung einer Behörde

Der Begriff „Zulassungsentscheidung" (bzw. „Entscheidung über die Zulässigkeit") aus § 35 Abs. 3 UVPG ist definiert in § 2 Abs. 6 UVPG. Er ist weit zu verstehen[19] und umfasst etwa Erlaubnisse, Bewilligungen, Planfeststellungen und Genehmigungen von Vorhaben. Der Wortlaut von § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG enthält allerdings die Einschränkung „mit Ausnahme von Anzeigeverfahren".

---

[17] Der Gerichtshof spricht – gemäß der Terminologie der UVP-RL – in diesem Zusammenhang von „Projekten"; der Begriff entspricht jedoch jenem des „Vorhabens" gemäß dem UVPG. Für Beispiele zu „sonstigen Projekten" siehe etwa EuGH, Urteil vom 17.3.2011 - C -275/09 (Brussels Hoofdstedelijk Gewest u.a.), ECLI: EU:C:2011:154, Rn. 20; Urteil vom 09.09.2020 – C-254/19 (Friends of the Irish Environment), ECLI:EU:C:2020:680, Rn. 32; Urteil vom 22.02.2022 – C-300/20 (Bund Naturschutz in Bayern – Inntal Süd), ECLI:EU:C:2022:102, Rn. 58.

[18] Siehe dazu das Urteil des EuGH vom 08.11.2016 – Rs. C-243/15 (Braunbär II), ECLI:EU:C:2016:838. Es beantwortet die Frage, ob die „Errichtung einer Einzäunung im Hinblick auf die Erweiterung eines Wildgeheges" (Rn. 2) zu den Projekten im Sinne der UVP-Richtlinie gehört, zwar nicht ausdrücklich. Jedoch lässt sich aus dem Umstand, dass der EuGH in diesem Fall allein eine Verletzung der Vorgaben aus der FFH-Richtlinie prüft, indirekt schließen, dass er nicht davon ausgeht, dass es sich um ein Projekt im Sinne der UVP-Richtlinie handelt.

[19] Ebenso etwa Bauer in Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 2 UVPG Rn. 98; Hamacher, in Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 2 UVPG Rn. 58 sowie Bunge, in HdUVP, Kennzahl 0610 (§ 2), Rn. 135.

Vorhaben, die der Rechtsakt **ohne anschließende behördliche Einzelfallentscheidung** generell für zulässig oder für unzulässig erklärt, spielen für die Klärung der SUP-Pflicht keine Rolle. Das gilt auch, wenn die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von besonderen im Rechtsakt spezifizierten Voraussetzungen abhängt.

Beispiele für unzulässige Vorhaben finden sich in Rechtsakten in der Regel in den Paragraphen zu verbotenen Handlungen. Diese können – in Anlehnung an gesetzliche Regelungen – sehr allgemein formuliert sein, wie dieses Beispiel aus dem Naturschutzrecht zeigt:

- „Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, den Naturhaushalt zu schädigen oder das Landschaftsbild zu beeinträchtigen, sind verboten."

Sie können aber auch weiter spezifiziert sein; etwa wie folgt:

- „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, …".
- „Darüber hinaus ist es verboten, die als Grünland genutzten Niedermoore umzubrechen."

Manche Rechtsakte erklären bestimmte Handlungen für grundsätzlich zulässig, teils auch unter Berücksichtigung besonderer Maßgaben. In all diesen Fällen konstatiert der Schutzgebietsrechtsakt, dass die Schutzausweisung als solche dem Vorhaben nicht entgegensteht. Eine gesonderte behördliche Genehmigung kann im Einzelfall gleichwohl noch erforderlich sein; so etwa nach dem BImSchG für Windenergieanlagen oder dem Straßenrecht. Dann kommt es darauf an, ob der Rechtsakt zusätzlich „rahmensetzende" Festsetzungen trifft (siehe Abschnitt 3.4.2).

3.4.2 Definition „Rahmensetzung" durch den EuGH

Eine rahmensetzende Funktion liegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dann vor, wenn der Schutzgebietsrechtsakt „Regeln und Verfahren zur Kontrolle enthält, die eine *signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten* für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte definieren, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben".[20]

Diese Kriterien und Modalitäten können, wie der EuGH im Inntal-Süd-Urteil[21] ergänzend ausführt, insbesondere den Standort, die Art, die Größe und die Betriebsbedingungen solcher Projekte oder die mit ihnen verbundene Inanspruchnahme von Ressourcen betreffen.

In der Sache entspricht dies der nicht abschließenden Definition einer Rahmensetzung in § 35 Abs. 3 UVPG:

> *„(3) Pläne und Programme setzen einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten."*

Der Rahmen braucht dabei – wie Europäische Gerichtshof betont[22] – nicht vollständig zu sein. Im Einzelnen kommt es auf die im Folgenden erläuterten Voraussetzungen an.

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

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

[22] Urteil vom 25.6.2020 – C-24/19 (A u.a. – Windkraftanlagen in Aalter und Nevele), ECLI:EU:C:2020:503, Rn. 70 ff.

3.4.2.1 Konkrete Vorgaben im Schutzgebietsrechtsakt

Eine rahmensetzende Funktion ist nur dann zu bejahen, wenn der Schutzgebietsrechtsakt konkrete Vorgaben festlegt.

In Betracht kommen dabei grundsätzlich drei Arten von Vorgaben: Solche zum Schutzzweck (also „positiv" ausgerichtete materielle Vorgaben) und solche mit Verbotscharakter (also „negativ" ausgerichtete Vorgaben). Und schließlich kann der Schutzgebietsrechtsakt bestimmte Aktivitäten generell für zulässig erklären.

(1) Vorgaben im erstgenannten Sinne können etwa in den Regelungen zum **Schutzzweck** enthalten sein. Meist finden sich dort jedoch lediglich unspezifische, generalklauselartige Formulierungen. Diese entfalten keine rahmensetzende Wirkung.

In manchen Fällen enthalten Bestimmungen zum Schutzzweck auch Aussagen, die darauf abzielen bestimmte Handlungen zu ermöglichen, wie sich an zwei Beispielen aus dem Naturschutzrecht veranschaulichen lässt:

- „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."
- „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."

Derartige Aussagen sind allerdings nicht konkret genug, um einen rahmensetzenden Charakter für anschließende Zulassungsentscheidungen zu entfalten.

(2) Bei Festlegungen mit Verbotscharakter kommt es ebenfalls darauf an, ob diese hinreichend konkret sind. Dementsprechend ist es nicht ausreichend, wenn der Rechtsakt nur generalklauselartig **Verbote** ausspricht; etwa indem er die ohnehin geltenden Regelungen der einschlägigen Gesetze wiederholt, beispielweise bei einem Landschaftsschutzgebiet die Vorgaben des § 26 Abs. 2 BNatSchG, oder auf diese Regelungen verweist. Siehe dazu das folgende Beispiel aus dem Naturschutzrecht:

- Handlungen, die geeignet sind, den Charakter des Gebietes zu verändern, den Naturhaushalt zu schädigen oder das Landschaftsbild zu beeinträchtigen, sind verboten.

Im Wasserrecht finden sich ebenfalls Beispiele für Regelungen mit Verbotscharakter:

- 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."
- 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, …"
- 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 vorgenannten Vorschriften haben ebenfalls keinen rahmensetzenden Charakter, weil sie lediglich spezifische Aktivitäten verbieten und gerade keine Kriterien oder Modalitäten für ihre Zulässigkeit aufstellen.

Soweit die Rechtsakte neben Verboten bereits **Vorgaben über Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten** enthalten, müssen diese ebenfalls hinreichend konkret sein, also Kriterien oder Modalitäten definieren, unter denen die Ausnahmen oder Befreiungen zulässig sind. Dies ist in dem folgenden Beispiel aus dem Naturschutzrecht nicht der Fall:

- „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."

Weiterhin finden sich Regelungsinhalte zu **zulassungsbedürftigen Handlungen**, wie das folgende Beispiel aus dem Naturschutzrecht zeigt:

- „Die Verlegung von Ver- und Entsorgungsleitungen und der Neubau von Straßen bedarf der Genehmigung der Landschaftspflegebehörde."

Solange ein Rechtsakt, wie in den vorgenannten Beispielen, keine Kriterien oder Modalitäten zu deren Zulassung formuliert, sind die Tatbestandsvoraussetzungen von § 35 Abs. 3 UVPG nicht erfüllt.

(3) Schließlich kann ein Schutzgebietsrechtsakt auch Regelungen beinhalten, die Vorgaben in Bezug auf **Handlungen** beinhalten, bei deren Genehmigung die Behörde keinen Ermessens- oder Abwägungsspielraum besitzt.

- Beispiel aus der Inntal-Süd-Verordnung:
  „Die Erlaubnis ist unbeschadet anderer Rechtsvorschriften zu erteilen, wenn die beabsichtigte Maßnahme keine der in § 4 genannten Wirkungen (Veränderung des Gebietscharakters und Wirkungen, die dem Schutzzweck zuwiderlaufen) hervorruft oder diese Wirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können."

Folgende weitere Beispiele aus dem Naturschutzrecht lassen sich nennen:

- „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."
- „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."
- „Zulässig ist die geplante Verlängerung der Straßenbahn von Ort X zu Ort Y, sofern das Gebot der Eingriffsminimierung und sonstige naturschutzrechtliche Erfordernisse berücksichtigt werden."
- „Zulässig sind behördlich genehmigte Arbeiten zur Erkundung von Altlastverdachtsflächen und Beseitigung von Altlasten."

Beispiele aus dem Wasserrecht, mit Festlegungen zur **Zulässigkeit** von Handlungen:

- „Schutzzone I: In Zone I sind nur Maßnahmen der Wassergewinnung und der Wasserversorgung zulässig."
- „Schutzzone III: Bau und Betrieb gewerblicher Fischzucht- und Mastanlagen in Teichen und Netzgehegehaltungen und Fütterung [sind zulässig]."
- „Schutzzone III: Errichten und Erweitern von militärischen Anlagen ist zulässig bei Einhaltung der Regelungen der Schutzgebietsverordnung."
- „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."

Diese und ähnliche Formulierungen sind gängige Inhalte von Regelungen zur Genehmigung zulassungsbedürftiger Handlungen in Schutzgebietsrechtsakten. Sie reichen für einen rahmensetzenden Charakter jedoch nicht aus, weil das Kriterium der „signifikanten Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten" nicht erfüllt ist.

3.4.2.2 Signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten

Dem EuGH zufolge erfordert ein Rahmen für die Genehmigung von Projekten Regeln, die eine **„signifikante Gesamtheit** von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte" festlegen.

Dafür genügt es nicht, wenn der Schutzgebietsrechtsakt nur einzelne Zulassungsvoraussetzungen statuiert, die zusätzlich zu den ohnehin verbindlichen Anforderungen der Gesetze oder Bebauungspläne gelten sollen.

Beispiele für Vorschriften, die dieser Anforderung **nicht** genügen, weil sie zwar einzelne Kriterien für die Zulassung von Projekten nennen, aus denen sich allerdings kein Gesamtkonzept im Sinne einer „signifikanten Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten" ergibt:

- Verordnungen über Bodenplanungsgebiete
  „Im Einzelfall kann die Verwertung von belastetem Bodenmaterial genehmigt werden, wenn die Schadstoffgehalte eine bestimmte Einstufung erlauben und die zuständige Bodenschutzbehörde der Anfallstelle der Verbringung zustimmt."
- Naturschutzrechtliche Rechtsverordnungen:
  „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 erfolgt und keine landschaftsprägenden Gehölze oder wertvollen Vegetationsstrukturen beseitigt werden." oder:
- Beispiel aus dem Wasserrecht:
  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."

Eine Vorschrift in einem Schutzgebietsrechtsakt, die es der zuständigen Behörde erlaubt, eine **Befreiung** von einem grundsätzlich geltenden Verbot zu erteilen, umschreibt die dafür maßgeblichen Voraussetzungen nur generalklauselartig (Zweck derartiger Regelungen ist es, auf Härtefälle zu reagieren, in denen die Einhaltung des jeweiligen Verbots unzumutbar ist). Bei solchen Voraussetzungen für eine Befreiung handelt sich **nicht** um einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten, wie etwa in den folgenden Beispielen aus dem Naturschutzrecht.

- „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 § ## des Landesnaturschutzgesetzes eine Befreiung erteilen."

Aus dem Wasserrecht stammt das folgende Beispiel, bei dem ebenfalls kein rahmensetzender Charakter gegeben ist:

- 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 Formulierung dürfte vielmehr lediglich ohnehin bestehende gesetzliche Vorgaben wiederholen (Genehmigungspflicht für bauliche Anlagen in Außenbereich; wasserrechtliche Voraussetzungen, etwa nach § 12 Abs. 1 WHG).

Einen Fall, in denen man eine **„signifikante Gesamtheit** von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte" bejahen könnte, zeigt dagegen folgendes Beispiel, in dem verschiedene Kriterien und Modalitäten zusammen den Rahmen für die Genehmigung eines oder mehrerer Projekte setzen:

- „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, […]"
- „die Errichtung der EE-Anlagen in der Abwägung mit den Schutzzwecken des Gebiets vertretbar ist,"
  (= materiellrechtliche Kriterien und Modalitäten) und
- „eine Beratung hinsichtlich der Biodiversität vorgenommen wird," wobei
- „spezifische Stellen des Naturschutzes beteiligt werden"
  (= verfahrensrechtliche Kriterien und Modalitäten).

Die folgenden beiden Beispiele illustrieren Grenzfälle, in denen die Rechtsakte zwar einzelne Zulassungsvoraussetzungen nennen, es jedoch zweifelhaft ist, ob die Schwelle zu einer **„signifikanten Gesamtheit** von Kriterien und Modalitäten" überschritten ist.

- „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 m^2) 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."

- „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."

Aus dem Wasserrecht lassen sich weitere Grenzfälle anführen:

- 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.“

- 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.“

3.5 Änderung eines bestehenden Schutzgebietsrechtsakts

Nach § 33 UVPG kommt die SUP bei behördlichen Verfahren „zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen“ zur Anwendung. Anknüpfungspunkt in der SUP-Richtlinie ist die Begriffsbestimmung „Pläne und Programme“ in Art. 2 Buchst. a, die nicht nur für deren Neuaufstellung gilt, sondern ebenso deren Änderung erfasst. Der Begriff „Änderungen“ schließt prinzipiell, wie der Europäische Gerichtshof entschieden hat, auch die teilweise oder sogar gänzliche Aufhebung eines Plans oder Programms ein.[23]

Die vorstehenden Hinweise gelten daher in grundsätzlich gleicher Weise für Konstellationen, in denen beabsichtigt ist, einen bereits bestehenden Schutzgebietsrechtsakt zu ändern.[24] In Betracht kommen zwei Fallgruppen:

- Inhaltliche Änderung bestehender Kriterien und Modalitäten
- Änderung des räumlichen Geltungsbereichs.

Bei **inhaltlichen Änderungen** sind die in Abschnitt 3.4 erläuterten Kriterien in gleicher Weise maßgebend wie beim erstmaligen Erlass eines Schutzgebietsrechtsaktes. Gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG ist auch hier zu prüfen, ob der Schutzgebietsrechtsakt in der neuen Fassung (noch) eine rahmensetzende Funktion erfüllt. Entfällt durch die Änderung eine rahmensetzende Funktion und die damit einher gehende Schutzwirkung zugunsten des Gebiets, dann ist nach § 35 Abs. 2 Satz 1 Tatbestandsmerkmal 2 UVPG in der Vorprüfung nach Absatz 4 zu klären, ob sich aus der Änderung „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ ergeben (siehe Abschnitt 3.6). Ist beabsichtigt, nur den **räumlichen Geltungsbereich eines Schutzgebietsrechtsakts zu ändern**, der in der bereits geltenden Fassung nach den vorgenannten Kriterien einen Rahmen für die Zulassung von Projekten festlegt (und deswegen im Aufstellungsverfahren eine SUP erforderte), ist zu prüfen, ob die rahmensetzende Funktion auch für den zukünftig nicht mehr erfassten Geltungsbereich relevant war. Ist dies der Fall, entfällt für die auszuschließende Fläche auch diese rahmensetzende Funktion. Dann ist der Tatbestand von § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG erfüllt, mit der Folge, dass im Rahmen der Vorprüfung (siehe Abschnitt 3.6) zu klären ist, ob mit der beabsichtigten Änderung des Rechtsakts für die auszuschließende Fläche „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ einhergehen.

Bestand jedoch für den ursprünglichen Rechtsakt keine SUP-Pflicht, begründet auch seine (teilweise) Aufhebung keine SUP-Pflicht.[25]

3.6 Vorprüfung im Einzelfall

Gelangt man auf der Grundlage der vorstehend beschriebenen Prüfungsschritte zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen nach § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 UVPG erfüllt sind, ist anschließend die Vorprüfung des Einzelfalles gemäß § 35 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 UVPG durchzuführen. Die Norm verweist ergänzend dafür auf § 35 Abs. 4 UVP. Der Absatz hat folgenden Wortlaut:

[23] EuGH, Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 36 ff.

[24] Zum Begriff „Änderung“ in der SUP-Richtlinie und den einschlägigen EuGH-Urteilen siehe in Abschnitt 2.2.1.2.2 im Schlussbericht zu diesem Vorhaben.

[25] Dies ergibt sich im Umkehrschluss aus der Argumentation des EuGH im Urteil vom 22.3.2012 – C-567/10 (Inter-Environnement Bruxelles u.a.), ECLI:EU:C:2012:159, Rn. 42, wie Abschnitt 2.2.1.2.2 im Schlussbericht zum Vorhaben „Ausweisungen geschützter Gebiete als Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung – Untersuchung im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Rechtssache C-300/20“ herausarbeitet.

„(4) Hängt die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung von einer Vorprüfung des Einzelfalls ab, hat die zuständige Behörde aufgrund einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 6 aufgeführten Kriterien einzuschätzen, ob der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, die im weiteren Aufstellungsverfahren nach § 43 Absatz 2 zu berücksichtigen wären. Bei der Vorprüfung nach Satz 1 ist zu berücksichtigen, inwieweit Umweltauswirkungen durch Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen offensichtlich ausgeschlossen werden. Die in § 41 genannten Behörden sind bei der Vorprüfung nach Satz 1 zu beteiligen. Die Durchführung und das Ergebnis der Vorprüfung sind zu dokumentieren.“

Entscheidend ist also, ob der Schutzgebietsrechtsakt „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, die im weiteren Aufstellungsverfahren nach § 43 Absatz 2 zu berücksichtigen wären.“

4 Durchführung der SUP

Gelangt die Prüfung zu dem Ergebnis, dass eine SUP durchzuführen ist, ergeben sich die dabei notwendigen Schritte aus dem jeweiligen Landes-UVP-Gesetz oder aus dem UVPG des Bundes.