



Bundesverwaltungsgericht

- 1155887 -
08.07.2020

BESCHLUSS

BVerwG 4 CN 4.18
VGH 14 N 14.878

In der Normenkontrollsache

des BUND Naturschutz in Bayern e.V.,
Dr.-Johann-Maier-Straße 4, 93049 Regensburg,

Antragstellers und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Baumann,
Harkortstraße 7, 04107 Leipzig -

g e g e n

den Landkreis Rosenheim,
vertreten durch den Landrat,
Wittelsbacher Straße 53, 83022 Rosenheim,

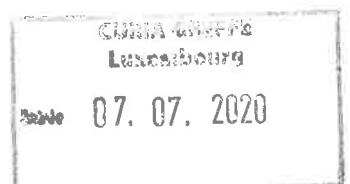
Antragsgegner und Revisionsbeklagten,

Beteiligte:

1. Landesanstalt für Umwelt und Naturschutz Bayern
als Vertreterin des öffentlichen Interesses,
Ludwigstraße 23, 80539 München,



ECLI:DE:BVerwG:2020:040520B4CN4.18.0



2. Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 12. März 2020
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Decker und Prof. Dr. Külpmann,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Henke und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Hammer

am 4. Mai 2020 beschlossen:

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird
ausgesetzt.

Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des
Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen
eingeholt:

1. Ist Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der 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 197/30) so auszulegen, dass ein Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) aufgeführten Projekte schon dann gesetzt wird, wenn eine Verordnung zum Schutz von Natur und Landschaft allgemeine Verbotstatbestände mit Befreiungsmöglichkeit sowie Erlaubnispflichten vorsieht, die keinen spezifischen Bezug zu Projekten der Anhänge zur UVP-Richtlinie haben?

2. Ist Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2001/42/EG so auszulegen, dass Pläne und Programme dann in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bodennutzung etc. ausgearbeitet worden sind, wenn sie darauf zielen, einen Referenzrahmen gerade für einen oder mehrere dieser Sachbereiche festzulegen? Oder reicht es aus, wenn zum Schutz von Natur und Landschaft allgemeine Verbotstatbestände und Erlaubnispflichten geregelt werden, die in Zulassungsverfahren für eine Vielzahl von Vorhaben und Nutzungen zu prüfen sind und sich mittelbar ("reflexhaft") auf einen oder mehrere dieser Bereiche auswirken können?

3. Ist Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2001/42/EG so auszulegen, dass ein Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, wenn eine zum Schutz von Natur und Landschaft erlassene Verordnung für eine Vielzahl abstrakt beschriebener Vorhaben und Maßnahmen im Schutzgebiet allgemeine Verbotstatbestände und Erlaubnispflichten bestimmt, konkrete

Projekte bei ihrem Erlass aber weder absehbar noch beabsichtigt sind und es daher an einem spezifischen Bezug zu konkreten Projekten fehlt?

G r ü n d e :

I

- 1 Die Fragen stellen sich in einem Streit zwischen einer nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Vereinigung (Antragsteller) und dem Landkreis Rosenheim (Antragsgegner) über die Wirksamkeit einer Verordnung für ein Landschaftsschutzgebiet.
- 2 Der Antragsgegner erließ mit Wirkung vom 27. April 2013 die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet "Inntal Süd" (ABl. des Landkreises Rosenheim Nr. 5 vom 26. April 2013; im Folgenden: LSG-Verordnung). Im Aufstellungsverfahren hatte er den Antragsteller beteiligt, aber weder eine Strategische Umweltprüfung noch eine Vorprüfung für eine solche Prüfung durchgeführt.
- 3 Die LSG-Verordnung stellt ein etwa 4 021 ha großes Gebiet unter Schutz (§ 2 Abs. 1 LSG-Verordnung). Im Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck (§ 3 LSG-Verordnung) zuwiderlaufen (§ 4 LSG-Verordnung). Nach §§ 10 und 11 LSG-Verordnung treten mit Inkrafttreten der LSG-Verordnung frühere Verordnungen über Schutzgebiete aus den Jahren 1952 und 1977 teilweise oder vollständig außer Kraft. Insgesamt wird so das bisherige Landschaftsschutzgebiet um ca. 650 ha verkleinert.
- 4 Der Antragsteller wendet sich gegen die LSG-Verordnung mit einem Normenkontrollantrag. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat den Antrag als unzulässig abgelehnt (VGH München, Urteil vom 25. April 2018 - 14 N 14.878). Der Senat ist zur Entscheidung über die Revision berufen.

II

5 Die für den Fall maßgeblichen nationalen Rechtsvorschriften:

6 1. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 56 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652).

§ 47 (1) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit [...]

2. von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt.

(2) Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. [...]

7 2. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz UmwRG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2549).

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz ist anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen folgende Entscheidungen: [...]

4. Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach

a) Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder

b) landesrechtlichen Vorschriften

eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird; [...]

§ 2 Rechtsbehelfe von Vereinigungen

(1) Eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung

1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht,
2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 oder deren Unterlassen berührt zu sein, und
3. im Falle eines Verfahrens nach [...]
 - b) § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist.

Bei Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 oder gegen deren Unterlassen muss die Vereinigung zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen. [...]

(4) Rechtsbehelfe nach Absatz 1 sind begründet, soweit [...]

2. die Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2a bis 6 oder deren Unterlassen gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößt, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind,
und der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.

Bei Entscheidungen nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 4 muss zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung [...] bestehen.

- 8 3. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513).

§ 2 Begriffsbestimmungen [...]

(7) Pläne und Programme im Sinne dieses Gesetzes sind nur solche bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehenen Pläne und Programme, die

1. von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen werden,
2. von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden oder
3. von einem Dritten zur Annahme durch eine Behörde ausgearbeitet werden. [...]

(10) Umweltprüfungen im Sinne dieses Gesetzes sind Umweltverträglichkeitsprüfungen und Strategische Umweltprüfungen. [...]

§ 35 SUP-Pflicht in bestimmten Plan- oder Programmbereichen und im Einzelfall

(1) Eine Strategische Umweltprüfung ist durchzuführen bei Plänen und Programmen, die

1. in der Anlage 5 Nr. 1 aufgeführt sind oder
2. in der Anlage 5 Nr. 2 aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen.

(2) Bei nicht unter Absatz 1 fallenden Plänen und Programmen ist eine Strategische Umweltprüfung nur dann durchzuführen, wenn sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall im Sinne von Absatz 4 voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. [...]

(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. [...]

- 9 4. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434).

§ 20 Allgemeine Grundsätze [...]

(2) Teile von Natur und Landschaft können geschützt werden [...]

4. nach Maßgabe des § 26 als Landschaftsschutzgebiet [...].

§ 26 Landschaftsschutzgebiete

(1) Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist

1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,

2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder

3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.

(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.

- 10 5. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 82), zuletzt geändert durch Art. 11a Abs. 4 des Gesetzes vom 10. Dezember 2019 (GVBl S. 686).

Art. 12 Form der Schutzzerklärung

(1) Die Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft nach § 20 Abs. 2 Nrn. 1, 2, 4, 6 und 7 BNatSchG erfolgt durch Rechtsverordnung, sofern in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist. [...]

Art. 18 Vollzug von Schutzverordnungen

(1) Eine auf Grund einer Schutzverordnung erforderliche behördliche Gestattung wird durch eine nach anderen Vorschriften erforderliche behördliche Gestattung ersetzt; diese Gestattung darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der nach der Schutzverordnung erforderlichen Gestattung vorliegen und die nach Naturschutzrecht zuständige Behörde ihr Einvernehmen erklärt. [...]

Art. 51 Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsverordnungen

(1) Zuständig sind [...]

3. die Landkreise und kreisfreien Gemeinden für den Erlass von Rechtsverordnungen über Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG, [...]

- 11 6. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet "Inntal Süd" vom 10. April 2013 (ABl. des Landkreises Rosenheim Nr. 5 vom 26. April 2013).

§ 1 Schutzgegenstand

[...]

Geschützt wird der Flusslauf des Inns mit dem Talraum und seinen Auen.

§ 3 Schutzzweck

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 ty-

- pischen 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

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

§ 5 Erlaubnispflicht

(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 Werbevorrrichtungen 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, trockenulegen 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.

[...]

§ 7 Befreiungen

(1) Von den Verboten nach § 4 dieser Verordnung kann unter den Voraussetzungen des § 67 BNatSchG im Einzelfall Befreiung erteilt werden. [...]

III

- 12 1. Der Senat möchte wissen, ob das Unionsrecht vor Erlass einer naturschutzrechtlich veranlassten Schutzgebietsverordnung eine Strategische Umweltprüfung oder jedenfalls eine Entscheidung des Mitgliedstaates über die Durchführung einer solchen Prüfung verlangt. Die Fragen sind entscheidungserheblich.
- 13 Gemäß nationalem Recht muss die Revision des Antragstellers erfolglos bleiben, weil sein Rechtsbehelf unzulässig ist. Für einen Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO fehlt die Antragsbefugnis, denn der Antragsteller kann keine Rechtsverletzung i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geltend machen. Ein Umwelt-Normenkontrollantrag nach § 2 UmwRG ist nicht statthaft, weil die LSG-Verordnung keine Entscheidung i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ist. Insbesondere liegt kein Fall des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vor. Denn der Erlass der Verordnung unterlag weder nach Anlage 5 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (bzw. den Vorgängervorschriften) noch nach bayerischem Landesrecht einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung oder Vorprüfung.
- 14 Die Beantwortung der vorgelegten Fragen könnte zum Erfolg des Antragstellers führen. Die ersten beiden Fragen sollen zur Klärung beitragen, ob für die streitgegenständliche LSG-Verordnung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a der 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 197/30 - SUP-RL) eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestanden hat. In diesem Fall wäre die LSG-Verordnung tauglicher Gegenstand eines auch im Übrigen zulässigen Rechtsbehelfs nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Denn die letztgenannte Vorschrift wäre jedenfalls entsprechend auf Pläne und Programme anzuwenden, für die Unionsrecht eine Strategische Umweltprüfung verlangt, das nationale Recht dieses Gebot aber nicht oder nur unzureichend umsetzt. Hätte es vor Erlass der LSG-Verordnung einer Strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL bedurft, wäre die Revision des Antragstellers auch in der Sache erfolgreich. In diesem Fall müsste der Senat die LSG-Verordnung voraussichtlich für unwirksam erklären, weil ein für den Erlass der Verordnung zwingender Verfahrensschritt unterlassen wurde.

- 15 Die Art. 3 Abs. 4 SUP-RL betreffende dritte Frage ist gleichfalls entscheidungs-
erheblich. Nach Auffassung des Senats ist der Begriff des Rahmens in § 35
Abs. 3 UVPG (bzw. der Vorgängervorschrift) in gleicher Weise wie im Unions-
recht zu verstehen. Sollte durch die LSG-Verordnung ein Rahmen für die künf-
tige Genehmigung von Projekten im Sinne des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL gesetzt
werden, so hätte der Antragsgegner nach nationalem Recht die LSG-Ver-
ordnung einer Vorprüfung und damit einer Einzelfallprüfung im Sinne des
Art. 3 Abs. 5 SUP-RL unterziehen müssen. In diesem Fall wäre die LSG-Ver-
ordnung tauglicher Gegenstand eines auch im Übrigen zulässigen Rechtsbehelfs
in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Dieser
Rechtsbehelf wäre nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG jedenfalls dann begründet,
wenn die Vorprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Um-
weltprüfung hätte ergeben müssen. In diesem Fall müsste die LSG-Verordnung
für unwirksam erklärt werden.
- 16 Der Senat weist darauf hin, dass die Fragen über den Einzelfall hinaus erhebli-
che Bedeutung haben. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Praxis bisher
davon ausgegangen, dass Schutzgebietsausweisungen nach § 20 Abs. 2, §§ 23 ff.
BNatSchG, einschließlich der Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach der
Richtlinie 92/43/EWG, weder einer Strategischen Umweltprüfung noch einer
entsprechenden Vorprüfung unterzogen werden müssen. Solche Prüfungen sind
daher nicht vorgenommen worden. Führt die Beantwortung der Fragen durch
den Europäischen Gerichtshof zu einer unionsrechtlichen Pflicht einer Strategi-
schen Umweltprüfung oder jedenfalls zu einer nationalrechtlichen Pflicht einer
Vorprüfung, wären voraussichtlich jedenfalls sehr viele Ausweisungen von
Schutzgebieten verfahrensfehlerhaft, die nach Ablauf der Umsetzungsfrist der
SUP-Richtlinie am 21. Juli 2004 ergangen sind. Ein solcher Verfahrensfehler
führt nach nationalem Recht grundsätzlich zur Unwirksamkeit der zur Auswei-
sung notwendigen Verordnung. Diese Unwirksamkeit könnten auch Personen
geltend machen, die entgegen einer solchen Ausweisung ein Vorhaben in einem
Schutzgebiet verwirklichen wollen. Die im Streitfall angerufenen Gerichte wären
in einem solchen Fall gehalten, die Verordnung inzident auf ihre Wirksamkeit
zu prüfen. Eine zeitliche Grenze setzt das nationale Recht insoweit nicht, weil
Verordnungen - anders als Verwaltungsakte - nicht in Bestandskraft erwachsen.

Die Annahme einer Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung oder Vorprüfung könnte so das in Deutschland für Natur und Landschaft erreichte Schutzniveau erheblich senken (vgl. hierzu zuletzt auch die Schlussanträge des Generalanwalts Sánchez-Bordona vom 3. März 2020 in der Rechtssache C-24/19 [ECLI:EU:C:2020:143] Rn. 111 ff.).

- 17 2. Der Senat hat Zweifel, ob sich aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL für den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung ergibt.
- 18 Nach Art. 3 Abs. 1 SUP-RL werden die unter Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-RL fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 SUP-RL unterzogen. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL wird eine Umweltprüfung - vorbehaltlich des Abs. 3 - vorgenommen bei allen Plänen und Programmen, 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 - jetzt der Richtlinie 2011/92/EU (vgl. Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2011/92/EU - UVP-Richtlinie) - aufgeführten Projekte gesetzt wird.
- 19 a) Der Senat geht unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteile vom 11. September 2012 - C-43/10 [ECLI:EU:C:2012:560], *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u.a.* - Rn. 94 f. und vom 27. Oktober 2016 - C-290/15 [ECLI:EU:C:2016:816] *D'Oultremont u.a.* - Rn. 52; siehe auch Urteil vom 12. Juni 2019 - C-43/18 [ECLI:EU:C:2019:483], *Compagnie d'entreprises CFE SA* - Rn. 54 m.w.N.; ferner Urteil vom 22. März 2012 - C 567/10 [ECLI:EU:C:2012:159], *Inter-Environnement Bruxelles u.a.* - Rn. 41) davon aus, dass es sich bei der streitgegenständlichen Landschaftsschutzgebietsverordnung um einen Plan oder ein Programm i.S.v. Art. 2 Buchst. a SUP-RL handelt. Die Befugnis zum Erlass bzw. zur Änderung und Aufhebung bestehender Landschaftsschutzgebietsverordnungen ergibt sich aus § 26 BNatSchG, die Form als Rechtsverordnung aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 2 Nr. 4, § 26 BNatSchG, die insoweit zuständige Behörde (Landkreis) folgt

aus Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG und das Verfahren regelt Art. 52 BayNatSchG.

- 20 b) Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL setzt voraus, dass durch den Plan oder das Programm der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bezieht sich der Begriff "Pläne und Programme" auf jeden Rechtsakt, der dadurch, dass er Regeln und Verfahren festlegt, eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (EuGH, Urteile vom 11. September 2012 - C-43/10 [ECLI:EU:C:2012:560], *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias u.a.* - Rn. 94 f., vom 27. Oktober 2016 - C-290/15 [ECLI:EU:C:2016:816], *D'Oultremont u.a.* - Rn. 52, vom 8. Mai 2019 - C-305/18 [ECLI:EU:C:2019:384], *Associazione "Verdi Ambiente e Società - Aps Onlus" u.a.* - Rn. 50 und vom 12. Juni 2019 - C-43/18 [ECLI:EU:C:2019:483], *Compagnie d'entreprises CFE SA* - Rn. 61). Nach den Urteilen vom 7. Juni 2018 (- C-671/16 [ECLI:EU:C:2018:403], *Inter-Environnement Bruxelles u.a.* - Rn. 55 sowie - C-160/17 [ECLI:EU:C:2018:401], *Thybaut u.a.* - Rn. 55) ist der Begriff "signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten" qualitativ zu verstehen. Damit sollen 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 (ferner EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019 - C-305/18 - Rn. 51).
- 21 Für die Feststellung, ob durch einen Plan bzw. ein Programm der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte gesetzt wird, bedarf es der Prüfung des Inhalts und der Zielsetzung dieses Plans/Programms unter Berücksichtigung des Umfangs der Umweltprüfung der Projekte, wie sie in dieser Richtlinie vorgesehen ist (EuGH, Urteil vom 17. Juni 2010 - C-105/09 und C-110/09 [ECLI:EU:C:2010:355], *Terre wallone* und *Inter-Environnement Wallonie* - Rn. 45).
- 22 Daran gemessen hat der Senat Zweifel, ob die streitgegenständliche LSG-Verordnung einen Rahmen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL setzt.

Sie regelt zwar eine Reihe von allgemeinen Verbotstatbeständen und Erlaubnispflichten für eine Vielzahl von Vorhaben und Nutzungen. So sind gemäß § 4 LSG-Verordnung im Landschaftsschutzgebiet alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem in § 3 LSG-Verordnung definierten Schutzzweck zuwiderlaufen. § 5 Abs. 1 und 2 LSG-Verordnung eröffnet für verschiedene Maßnahmen, die nach § 4 LSG-Verordnung verboten sind, die Möglichkeit einer Zulassung im Wege der Erlaubnis. Bedarf die Zulassung einer Maßnahme der Genehmigung nach einem anderen Gesetz, dann darf diese nur erteilt werden, wenn auch die Voraussetzungen für die Erteilung der nach der Landschaftsschutzgebietsverordnung erforderlichen Erlaubnis vorliegen und die nach Naturschutzrecht zuständige Behörde ihr Einvernehmen erklärt hat (Art. 18 Abs. 1 BayNatSchG). Schließlich sehen § 6 LSG-Verordnung Ausnahmen von den Beschränkungen der Verordnung und § 7 LSG-Verordnung i.V.m. § 67 BNatSchG die Möglichkeit von Befreiungen vor.

- 23 c) Fraglich ist aber, ob dies ausreicht, um eine Rahmensetzung i.S.d. Richtlinie anzunehmen. Nach der Systematik des Art. 3 SUP-RL dienen die Tatbestandsvoraussetzungen der Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte und der Zuordnung zu einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL genannten Bereiche (dazu nachfolgend unter 3.) zur Abgrenzung von solchen Plänen und Programmen, die unter Art. 3 Abs. 4 SUP-RL fallen. Eine solche Abgrenzung ist erforderlich, weil die Regelungen unterschiedliche Rechtsfolgen haben. Bei unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallenden Plänen und Programmen ist stets eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Dagegen sind Pläne und Programme, die von Art. 3 Abs. 4 SUP-RL erfasst werden, nur dann einer Strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, wenn die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 5 SUP-RL bestimmt haben, dass von ihnen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen; im Übrigen bedarf es keiner Umweltprüfung (vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 11 SUP-RL).
- 24 Die Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL muss daher nach Auffassung des Senats eine konkrete Ausrichtung auf bzw. einen spezifischen Bezug zu Projekten der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie aufweisen. Die Pläne und Programme müssen den Referenz- bzw. Regelungsrahmen für die

spätere Genehmigung von solchen Projekten setzen, die sich nach dem Verständnis des Richtliniengebers regelmäßig erheblich auf die Umwelt auswirken, und deren Umweltauswirkungen deshalb bereits auf einer höheren Ebene geprüft werden sollen, die der Zulassung eines konkreten Projekts übergeordnet ist und ihr vorausliegt (vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Sánchez-Bordona vom 3. März 2020 in der Rechtssache C-24/19 Rn. 33, 35 und 74). Einen signifikanten Referenz-/Regelungsrahmen für die Genehmigung von Projekten in diesem Sinne hat der Gerichtshof etwa dann angenommen, wenn der Plan sich auf technische Normen, Betriebsmodalitäten, Geräuschpegelnormen etc. bezieht und so die im betreffenden Bereich geltenden Voraussetzungen festlegt, unter denen konkrete Vorhaben genehmigt werden können (vgl. EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016 - C-290/15 - Rn. 50; siehe dazu auch die Definition in § 35 Abs. 3 UVPG). An diese Rechtsprechung knüpft der Generalanwalt Sánchez-Bordona in seinen Schlussanträgen vom 3. März 2020 in der Rechtssache C-24/19 Rn. 93 an und betont, dass die dort streitige flämische Regelung detaillierte Vorgaben zu sensiblen Fragen wie Geräuschpegel, Schattenwurf, Sicherheit und Art der Windkraftanlagen treffe. Vor diesem Hintergrund kann es nach Auffassung des Senats nicht genügen, dass ein Plan oder ein Programm, etwa aufgrund der Weite seines Anwendungsbereichs, (zufällig) auch "in den Anhängen I oder II der Richtlinie 2011/92/EU aufgeführte Projekte" erfasst, ohne diese selbst im Blick zu haben oder deren Zulassung zielgerichtet zu steuern. Der Antragsteller versteht die Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. EuGH, Urteile vom 27. Oktober 2016 - C-290/15 - Rn. 47 ff. und vom 7. Juni 2018 - C-160/17 - Rn. 58) dagegen so, dass die Pläne und Programme nicht auf die Zulassung von Projekten nach den Anhängen I und II ausgerichtet sein müssen; maßgeblich sei nur, ob die Rechtslage sich ändere.

- 25 Ist ein Projektbezug erforderlich, dann setzt die streitgegenständliche LSG-Verordnung keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von in den Anhängen I oder II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekten. Das ergibt sich schon aus dem in § 3 LSG-Verordnung umschriebenen Schutzzweck. Auch im Übrigen enthält die Verordnung keine spezifischen Regelungen für die Zulassung von Projekten im Sinne der Anhänge I und II der UVP-Richtlinie. Eine solche Land-

schaftsschutzgebietsverordnung steuert nicht die (bereichsspezifische) Zulassung von Projekten, sondern dient vorrangig deren Verhinderung oder jedenfalls naturschutzgerechten Gestaltung.

- 26 3. Die zweite Frage bezieht sich auf die weitere Voraussetzung in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL, wonach die Pläne und Programme in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet sein müssen. Der Senat hat Zweifel, dass das hier der Fall ist, denn die LSG-Verordnung wurde im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgearbeitet und damit gerade nicht in einem der vorgenannten Bereiche.
- 27 Ausgehend von Erwägungsgrund Nr. 10 SUP-RL unterstellt die Bereichszuordnung in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL, dass in den genannten Bereichen typischerweise erhebliche Umweltauswirkungen in Rede stehen und die Pläne deshalb grundsätzlich einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden sollen. Das setzt voraus, dass sich der Plan oder das Programm dem entsprechenden Bereich eindeutig zuordnen lässt. Dies bringt Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL dadurch zum Ausdruck, dass der Plan oder das Programm in diesem Bereich "ausgearbeitet", mithin ziel- und zweckgerichtet für diesen Bereich erstellt worden sein muss. Art. 5 SUP-RL bestätigt diesen Befund. Danach sind im Umweltbericht u.a. die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat sowie vernünftige Alternativen zu berücksichtigen, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten (Abs. 1, ggf. i.V.m. Anhang I SUP-RL) sowie Angaben zur Stellung des Plans oder Programms im Entscheidungsprozess zu machen (Abs. 2). Diese Erfordernisse sind auf Pläne und Programme aus den in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL genannten Bereichen zugeschnitten, passen aber nicht auf eine Rechtsverordnung, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dient. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, dass die Bereiche des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL nicht genannt sind.
- 28 Der Senat sieht sich in seiner Auffassung durch die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 24. Januar 2019 im Vorabentscheidungsersuchen des

Staatsrats Belgien in der Rechtssache C-321/18 ([ECLI:EU:C:2019:56], *Terre wallonne ASBL* - Rn. 43 f.) bestätigt. Sie hat die Zweifel verschiedener Beteiligter, ob die Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets oder die Festlegung von Erhaltungszielen für die Natura-2000-Gebiete einer Region einem dieser Bereiche zugeordnet werden kann, als gut nachvollziehbar bezeichnet.

- 29 In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat die Voraussetzung der "Ausarbeitung" in einem bestimmten Bereich bislang nur wenig Beachtung gefunden (z.B. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019 - C-43/18 [ECLI:EU:C:2019:483], *Compagnie d'entreprises CFE SA* - Rn. 61 f.; siehe auch Urteil vom 7. Juni 2018 - C-671/16 [ECLI:EU:C:2018:403], *Inter-Environnement Bruxelles* u.a. - Rn. 43 f. zu den Bereichen Raumordnung und Bodennutzung). Vor diesem Hintergrund bedarf es nach Auffassung des Senats der Klärung durch den Europäischen Gerichtshof, ob die "Ausarbeitung" eine ziel- und zweckgerichtete Ausrichtung auf einen der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL genannten Bereiche voraussetzt, oder ob es ausreicht, dass sich die Pläne und Programme tatsächlich auf die genannten Bereiche (hier: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Bodennutzung) auswirken, obwohl sie für einen anderen, nicht von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL erfassten Bereich (hier: Naturschutz und Landschaftspflege) ausgearbeitet wurden. Der Klärung dieser Frage kommt besondere Bedeutung zu, weil die "Ausarbeitung" für einen bestimmten Bereich Pläne und Programme i.S.v. Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL von solchen nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL abgrenzt (s.o. unter 2. c)).
- 30 4. Frage 3 betrifft die Auslegung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL. Sie stellt sich nur, wenn der Europäische Gerichtshof einen konkreten Projektbezug zu den in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekten für erforderlich hält (Frage 1) oder die Notwendigkeit einer ziel- und zweckgerichteten Ausarbeitung in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL genannten Bereiche bejaht (Frage 2). Denn dann wäre davon auszugehen, dass die LSG-Verordnung nicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL einer Strategischen Umweltprüfung hätte unterzogen werden müssen.
- 31 Gemäß Art. 3 Abs. 4 SUP-RL befinden die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 5 SUP-RL darüber, ob nicht unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallende

Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist das Tatbestandsmerkmal der "Rahmensetzung" in Art. 3 Abs. 4 SUP-RL ebenso auszulegen wie das in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a SUP-RL verwendete (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019 - C-43/18 [ECLI:EU:C:2019:483], Compagnie d'entreprises CFE SA - Rn. 60). Damit stellen sich die mit Frage 1 aufgeworfenen Fragen auch bei Art. 3 Abs. 4 SUP-RL. Entsprechend obiger Ausführungen ist daher auch hier ein konkreter Bezug der Pläne und Programme zu den "Projekten", für die der Rahmen gesetzt wird, zu fordern. Denn ohne einen solchen Bezug gäbe es - mit Ausnahme der Pläne oder Programme, die nur Vorgaben für Projekte enthalten, die keiner Genehmigung bedürfen (EuGH, Urteil vom 12. Juni 2019 a.a.O. Rn. 65) - letztlich keine Pläne oder Programme, die nicht dem Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie unterfielen. Das widerspräche Erwägungsgrund Nr. 11 der SUP-Richtlinie.

- 32 Mit der dritten Frage soll daher geklärt werden, wie konkret der Bezug der Pläne und Programme zu den "Projekten" sein muss, für die der Rahmen gesetzt wird.

Schipper

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Henke

Dr. Hammer