

(2025N33)

## Rechtsgutachten

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

**Rechtliche Anforderungen und Schlussfolgerungen für die Praxis**

erstellt von

**PNT Partner Rechtsanwälten PartG mbB**

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

Begleitung: Rechtsanwalt Dirk Teßmer

im Auftrag des

**BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland**

**Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.**

**Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf**

Frankfurt am Main, 14.03.2025

**PNT Partner Rechtsanwälte**  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
[www.pnt-partner.de](http://www.pnt-partner.de)

**Standort Frankfurt am Main**  
Niddastraße 74  
60329 Frankfurt am Main  
Tel.: +49 (0)69/ 4003 400-13  
Fax: +49 (0)69 / 4003 400-23  
[frankfurt@pnt-partner.de](mailto:frankfurt@pnt-partner.de)

**Standort Hamburg**  
Lucy-Borchardt-Straße 2  
20457 Hamburg  
Tel.: +49 (0)40 / 237 24 36-0  
Fax: +49 (0)40 / 237 24 36-99  
[hamburg@pnt-partner.de](mailto:hamburg@pnt-partner.de)

## **A. Problemstellung**

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

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

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

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

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

## **B. Unberührtheitsklausel**

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Vgl. Fischer-Hüftle, NuR 2020, 84, 88.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **C. Gebietsabgrenzung Landschaftspläne**

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

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

#### **I. Wirkungsbezogener Schutz**

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

## II. Verschiedene Schutzkategorien

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

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

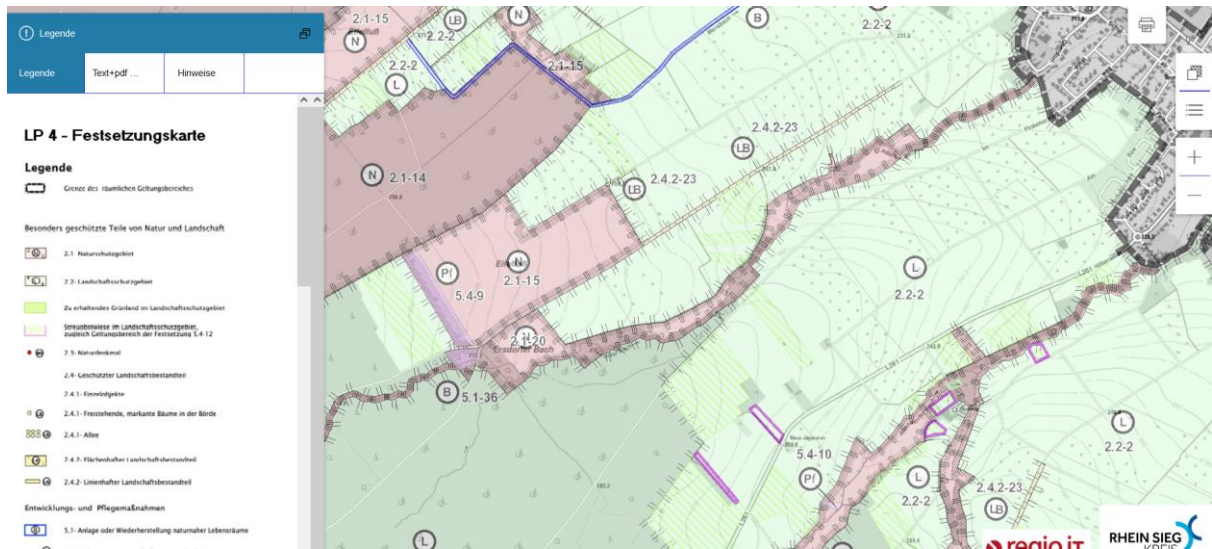


Abb. 1 LP 4 Rheinbach-Meckenheim-Swisttal Festsetzungskarte

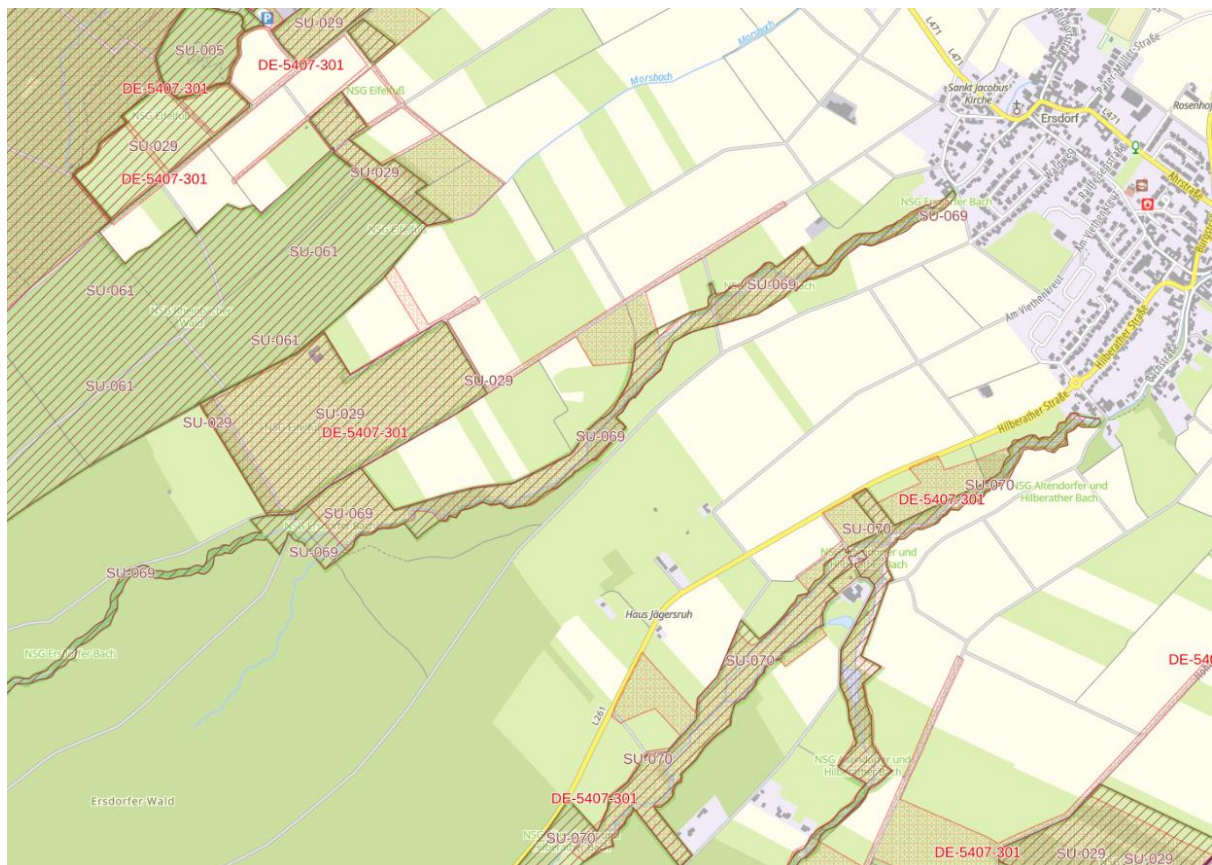


Abb. 2 Quelle: <https://www.tim-online.nrw.de/tim-online2/>, Geoportal NRW

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

Den zuständigen Behörden - gem. § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt - ist daher bei der Auswahl der Schutzkategorie für ein FFH-Gebiet keine unbeschränkte Freiheit gelassen. Vielmehr prägen zwingende, aus dem nationalen sowie aus dem Europarecht resultierende Vorgaben das Auswahlermessen<sup>19</sup> (§ 32 Abs. 2 BNatSchG, § 7 Abs. 1 S. 2 LNatSchG NRW) vor.<sup>20</sup> Zwar führen fehlende Formvorgaben seitens der Richtlinie dazu, dass es den Mitgliedstaaten gestattet ist, auf die nationalen Schutzkategorien zurückzugreifen. Dieser Rückgriff auf nationales Recht unterliegt jedoch den Grenzen des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes, der es untersagt, Verfahren oder Formen zu wählen, die die Anwendung des Unionsrechts unmöglich machen oder übermäßig erschweren.<sup>21</sup> So wird die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleistet und verhindert, dass die den Mitgliedstaaten eingeräumten Spielräume die Ziele des Sekundärrechts konterkarieren.<sup>22</sup>

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

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

---

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

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

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

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

<sup>23</sup> BT-Drucks. 13/6441, S. 60.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **III. Gebietsabgrenzung**

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

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

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

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



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

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

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

---

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

<sup>37</sup> Rhein-Sieg-Kreis, Landschaftsplan Nr. 10 Lohmar-Naafbachtal, Vorentwurf Teile B und C, Teil C S. 71.

<sup>38</sup> Kreis Soest, Landschaftsplan I Obere Lippetalung – Geseker Unterbörde, S. 44.

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

## **D. Schutzziel- und Maßnahmenfestsetzungen**

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

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

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

### **I. Erhaltungsziele**

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

---

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## **II. Erhaltungsmaßnahmen**

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

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

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

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

---

<sup>51</sup> BVerwG, Urt. v. 28.03.2013, 9 A 22.11, Rn. 82.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## **E. Ausnahmekataloge**

### **I. Vereinbarkeit umfangreicher Ausnahmen mit FFH-Recht**

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

#### **1. Freistellungen als Verwaltungsmaßnahmen**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Pauschale echte Ausnahmen

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **a) Verträglichkeitsprüfung vor antizipierter Genehmigung**

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

---

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

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

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

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

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



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

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

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

#### **b) Bsp. Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

<sup>89</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 6. November 2012, 9 A 17.11, juris, Rn. 89.

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

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

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

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

---

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

<sup>91</sup> Kreis Soest, LP I, S. 34.

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

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

<sup>94</sup> EuGH, a. a. O.

## II. Beteiligung

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **F. Schluss**

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



## G. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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