



08.08.2018

## Wichtige neue Entscheidung

### Umwelt- und Naturschutzrecht: Normenkontrolle eines anerkannten Umweltverbands gegen den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, Art. 9 Abs. 3 AK, Art. 47 EU-Grundrechte-Charta, Art. 2, 3 RL 2001/42/EG

Normenkontrollantrag einer nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Naturschutzvereinigung gegen eine Landschaftsschutzgebietsverordnung

Antragsbefugnis (verneint)

Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung (verneint)

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.04.2018, Az. 14 N 14.878*

### Leitsätze:

1. Zur Antragsbefugnis einer nach Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannten Naturschutzvereinigung im Normenkontrollverfahren gegen eine Landschaftsschutzgebietsverordnung (hier verneint).
2. Weder aus Art. 3 Abs. 2 noch aus Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG ergibt sich die Verpflichtung

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

tung, bei Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Dies gilt auch dann, wenn mit einer Landschaftsschutzgebietsverordnung zugleich eine bestehende Landschaftsschutzgebietsverordnung (teilweise) aufgehoben und/oder inhaltlich geändert wird.

#### Hinweis:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat die Antragsbefugnis des Bundes Naturschutz e.V. in Bezug auf eine Normenkontrolle gegen eine Landschaftsschutzgebietsverordnung verneint. Hintergrund der Normenkontrolle war, dass mit dem Erlass der Verordnung die bestehende Verordnung aus dem Jahr 1977 außer Kraft gesetzt und das Schutzgebiet damit um ca. 650 ha verkleinert worden ist.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) sieht in Bezug auf Schutzgebietsverordnungen des Naturschutzrechts keine Rechtsbehelfsbefugnis anerkannter Umweltvereinigungen vor. Der BayVGH setzt sich in der Entscheidung – entsprechend dem Vortrag des Antragstellers – sehr eingehend mit der Frage auseinander, ob der Erlass einer Landschaftsschutzverordnung einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist. Weder der Erlass noch die (Teil-)Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung gehören aber zu den in Anlage 5 des UVPG genannten Plänen und Programmen, so dass keine strategische Umweltprüfung durchzuführen ist. Eine Rechtsbehelfsbefugnis ergibt sich deshalb nicht aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 2 Abs. 1 UmwRG.

Nach Auffassung des BayVGH ergibt sich die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags auch nicht aus Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechte-Charta, denn vorliegend werden keine unionsrechtlichen Umweltvorschriften verletzt. Bei der Landschaftsschutzgebietsverordnung handle es sich nicht um einen Plan oder ein Programm, der oder das in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a Richtlinie (RL) 2001/42/EG genannten Bereichen – Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung – ausgearbeitet worden sei. Darüber hinaus setze die Landschaftsschutzgebietsverordnung auch keinen „Rahmen“ für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte.

Der BayVGH kommt insgesamt zum Ergebnis, dass die Landschaftsschutzgebietsverord-

nung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist.

Seiner Auffassung nach kann auch unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 AK kein Überprüfungsverfahren hergeleitet werden hinsichtlich solcher Maßnahmen, die lediglich auf nationales Umweltrecht gestützt werden oder hierzu in Widerspruch stehen. In derartigen Fällen entfalte Art. 9 Abs. 3 AK auch keine (unmittelbaren) Rechtswirkungen über Art. 47 EU-Grundrechte-Charta. Denn die Mitgliedstaaten würden nur dann durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verpflichtet, wenn sie Recht der Union durchführten. Dies sei bei Anwendung lediglich nationaler Umweltvorschriften ausgeschlossen.

Der BayVGH hat die Revision aufgrund grundsätzlicher Bedeutung der Streitsache zugelassen.

Egner  
Oberlandesanwältin



erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 14. Senat,  
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Koch,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Klein,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hasl-Kleiber

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 16. April 2018

am **25. April 2018**

folgendes

### **Urteil:**

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Antragsteller, eine als eingetragener Verein organisierte und nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – anerkannte Naturschutzvereinigung, wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Gültigkeit der „Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ‚Inntal Süd‘“ vom 10. April 2013 (im Folgenden: Landschaftsschutzgebietsverordnung).
- 2 Mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung wird der Landschaftsraum östlich und westlich des Inns – Flusslauf des Inns mit Talraum und seinen Auen – zwischen der Staatsgrenze zu Österreich in der Gemeinde Kiefersfelden und der Grenze zur Stadt Rosenheim unter der Bezeichnung „Inntal Süd“ als Landschaftsschutzgebiet geschützt. Das Schutzgebiet hat eine Größe von insgesamt ca. 4021 ha. Mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung werden zugleich die Kreisverordnung zum Schutze des Inntals vom 11. Februar 1952, mit der das bayerische Inntal nördlich von Rosenheim bis in die Nähe der Staatsgrenze bei Kiefersfelden großflächig unter Landschaftsschutz gestellt worden war, im Geltungsbereich der Gemeinden Brannenburg,

Flintsbach a.Inn, Kiefersfelden, Neubeuern, Nußdorf a.Inn, Oberaudorf, Raubling, Rohrdorf und Stephanskirchen südlich Flusskilometer 185,9 sowie die Verordnung der Stadt Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet Bockau – Innauen zwischen Inn und Rohrdorfer Ache – im Gebiet der Stadt Rosenheim vom 19. August 1977 außer Kraft gesetzt. Insgesamt wird das weiter bestehende Schutzgebiet um ca. 650 ha verkleinert.

- 3 Nachdem eine im Jahr 2007 vom Antragsgegner erlassene Landschaftsschutzgebietsverordnung vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im Jahr 2010 wegen formaler Mängel für unwirksam erklärt worden war, wurde Ende 2011 ein neues Verfahren eingeleitet. Im Rahmen des vom Antragsgegner durchgeführten Anhörungsverfahrens wurde u.a. auch der Antragsteller mit Schreiben vom 18. Januar 2013 gebeten, zur beabsichtigten Ausweisung des Landschaftsschutzgebiets „Inntal Süd“ Stellung zu nehmen. Dem kam der Antragsteller mit Schreiben vom 28. Februar 2013 nach. Ebenfalls beteiligt wurde der Naturschutzbeirat.
- 4 Mit Beschluss vom 10. April 2013 erließ der Kreistag des Antragsgegners die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung. Sie wurde daraufhin im Amtsblatt des Antragsgegners Nr. 05 vom 26. April 2013 veröffentlicht und trat nach ihrem § 9 am Tag nach ihrer Bekanntmachung am 27. April 2013 in Kraft.
- 5 Mit seinem am 22. April 2014 gestellten Normenkontrollantrag beantragt der Antragsteller,
- 6 die Verordnung des Antragsgegners über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal-Süd“ vom 10. April 2013 für unwirksam zu erklären.
- 7 Der Antragsteller ist der Auffassung, der Normenkontrollantrag sei zulässig und begründet. Die für die Zulässigkeit erforderliche Antragsbefugnis ergebe sich aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, da sich der Antragsteller gegen eine Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG wende, für die eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bestehen könne. Das „neue“ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sei vorliegend nach dessen § 8 Abs. 2 Nr. 1 anwendbar. Zwar liege § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nach seinem Wortlaut nicht vor. Vorliegend habe eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung jedoch nach § 14b Abs. 2 UVPG a.F. bestanden. Diese Fälle habe § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nicht vom Rechtsschutz ausnehmen wollen, was sich aus der Gesetzesbegründung zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ergebe. Danach sei für § 1 Abs. 1

Satz 1 Nr. 4 UmwRG entscheidend, ob für einen Plan oder ein Programm eine strategische Umweltprüfung bestehen könne. Unerheblich sei, ob eine solche zwingend oder aufgrund einer Vorprüfung durchzuführen sei. Aus der Gesetzesbegründung lasse sich ableiten, dass der Gesetzgeber alle Fälle habe erfassen wollen, in denen eine strategische Umweltprüfung in Betracht komme. Zudem bestehe eine Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG. Diese ergebe sich aus Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention – AK – sowie Art. 4 Abs. 3 EU. Die Rechtsprechung fordere unmissverständlich, dass jedenfalls anerkannte Umweltvereinigungen eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen alle Pläne und Programme haben müssten, die wegen möglicher erheblicher (positiver und negativer) Umweltauswirkungen einer Pflicht zur strategischen Umweltprüfung unterlägen, und damit auch hinsichtlich derjenigen Pläne, die erst nach Maßgabe des Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG (umgesetzt durch § 14b Abs. 2 UVPG a.F.) einer solchen bedürften. Würde man § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG anders interpretieren, wäre ein Rechtsschutz in den Fällen des Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG ausgeschlossen und damit die gerichtliche Durchsetzung insbesondere der prozeduralen Vorgaben der Richtlinie in diesen Fällen nicht möglich. Bei der vorliegend im Streit stehenden Änderung der Verordnung für das Landschaftsschutzgebiet Inntal handele es sich um einen Plan oder um ein Programm im Sinne des § 14b Abs. 2 UVPG a.F.. Dies ergebe sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Vorliegend nehme die geänderte Landschaftsschutzgebietsverordnung, bei der es sich wegen ihres Nutzungsregimes um einen Plan oder Programm im Bereich der Bodennutzung handele, insgesamt 629 ha vom Bodennutzungsregime, das die Ausgangsverordnung errichtet habe, wieder heraus und nehme zudem Veränderungen bei den im Schutzgebiet generell verbotenen Handlungen vor. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung habe auch rahmensetzende Wirkungen. § 4 der Landschaftsschutzgebietsverordnung lege allgemein Verbote für zweckwidrige Nutzungen des Gebiets fest, ihr § 5 bestimme, welche Handlungen erlaubnispflichtig, ihr § 6, welche Handlungen von den Verboten oder der Erlaubnis ausgenommen seien, und ihr § 7, wann Befreiungen erteilt werden könnten. Die Verordnung setze damit einen Rahmen für künftige Vorhabenzulassungen im Sinne der unionsrechtlichen Rechtsprechung. Welches Ziel die jeweilige Maßnahme verfolge, sei für die Frage, ob eine strategische Umweltprüfung durchzuführen sei, ohne Bedeutung. Zudem berufe sich der Antragsteller auf eine mögliche Verletzung der Alpenkonvention sowie des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“. Beide völkerrechtlichen Verträge seien von der Bundesrepublik Deutschland, die Alpenkonvention auch von der Europäischen Union, ratifiziert worden. Obwohl das Naturschutzprotokoll von der Europäischen Union lediglich unterzeichnet, nicht hingegen ratifiziert worden sei, könne auch dieses als europäische Quelle der

Rechtserkenntnis herangezogen werden. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gehörten auch völkerrechtliche Verpflichtungen, die von der Europäischen Union selbst noch nicht in europäisches Recht übernommen worden seien, zum Unionsrecht, wenn sie einen weitgehend vom Unionsrecht geregelten Bereich betreffen. Die Alpenkonvention enthalte die völkerrechtliche Verpflichtung zur Vereinbarung von Durchführungsprotokollen. Durch die Ratifizierung der Alpenkonvention bestehe diese Verpflichtung nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für deren Mitgliedstaaten. Die Verpflichtung zur Vereinbarung von Durchführungsprotokollen beinhalte auch die Verpflichtung, die noch auszuhandelnden Durchführungsprotokolle nach ihrem Inkrafttreten umzusetzen und anzuwenden. Art. 2 BayNatSchG in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls setze den europarechtlichen Auftrag zur Vereinbarung und Umsetzung/Anmeldung der Durchführungsprotokolle. Als Rechtserkenntnisquelle für die Auslegung und Anwendung von Unionsrecht gelte auch die Europäische Menschenrechtskonvention, obwohl die Europäische Union dieser bislang nicht beigetreten sei. Über Art. 9 Abs. 3 AK könne der Antragsteller eine gerichtliche Überprüfung von mitgliedstaatlichen Handlungen wie dem Erlass der streitgegenständlichen Landschaftsschutzgebietsverordnung beanspruchen, die nationales Umweltrecht verletzen könnten, auch wenn diese Vorschriften keinen Ursprung im Unionsumweltrecht hätten. Darüber hinaus benennt der Antragsteller zahlreiche Verstöße gegen umweltrechtliche Rechtsvorschriften, wegen deren nach seiner Auffassung der Normenkontrollantrag begründet ist.

8 Der Antragsgegner beantragt,

9 den Antrag abzulehnen.

10 Es bestünden erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags. Der Antragsteller sei nicht antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Diese Vorschrift setze die Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte des Antragstellers voraus. Eine mögliche Verletzung der zu Art. 3 RL 2001/42/EG ergangenen nationalen Rechtsvorschriften sei nicht ersichtlich. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung sei kein Plan oder Programm im Sinne dieser Vorschriften und setze darüber hinaus auch nicht den Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben. Es sei auch nicht ersichtlich, dass Bestimmungen der Alpenkonvention oder des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ den Antragsgegner zum Erlass der Landschaftsschutzgebietsverordnung verpflichteten. Wegen der Nichtigkeit der Landschaftsschutzgebietsverordnung von 1952 seien durch die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung im Übrigen weder Flächen aus dem Schutzgebiet herausgenommen noch Ausnahmetatbestände aufgeweicht worden.

- 11 Die Beteiligte, die Landesanstalt für Umwelt, stellt keinen Antrag. Sie hält den Normenkontrollantrag für unzulässig, weil der Antragsteller über keine Antragsbefugnis verfüge. Jedenfalls aber sei der Normenkontrollantrag unbegründet.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Normaufstellungsakten Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 13 Der statthafte und fristgerecht erhobene Normenkontrollantrag ist unzulässig. Der Antragsteller ist nicht antragsbefugt.
- 14 A. Die vom Antragsteller beanstandete „Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ‚Inntal Süd‘“ (im Folgenden: Landschaftsschutzgebietsverordnung) vom 10. April 2013 ist eine Rechtsvorschrift im Rang unter dem Landesgesetz, über deren Gültigkeit der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf Antrag gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO entscheidet.
- 15 B. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO von einem Jahr nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift ist gewahrt. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung wurde am 26. April 2013 im Amtsblatt des Antraggegners veröffentlicht; der Normenkontrollantrag des Antragstellers ging am 22. April 2014 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein.
- 16 C. Der Antragsteller, eine nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – anerkannte Naturschutzvereinigung, ist nicht nach nationalem Recht – insbesondere nicht nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO – antragsbefugt.
- 17 Antragsbefugt ist danach 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. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO soll in gleicher Weise wie § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO Popularklagen verhindern. Demgemäß können an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung in diesem Sinne keine höheren Anforderungen gestellt werden als sie auch für die Klagebefugnis gelten (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – BVerwGE 107, 215). Ein Antragsteller muss

danach hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Norm in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 – NVwZ 1998, 205; U.v. 11.12.2003 – 4 CN 10.02 – BVerwGE 119, 312; BayVGH, U.v. 17.6.2010 – 14 N 09.229 – VGH n.F. 63, 189 Rn. 24 f.). Eine Antragsbefugnis ist dann nicht gegeben, wenn Rechte eines Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (BVerwG, U.v. 11.12.2003 a.a.O. m.w.N.). Ob die Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erfüllt sind, ist grundsätzlich nach den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung zu beurteilen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 81 m.w.N. zur Klagebefugnis nach § 42 VwGO). Ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, kann der Antragsteller lediglich nach Maßgabe des § 64 Abs. 1 BNatSchG bzw. nach den Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes einen Normenkontrollantrag stellen.

- 18 Hiervon ausgehend ist der Antragsteller unter Zugrundelegung seines Antragsvorbringens offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise antragsbefugt.
- 19 I. Der Anwendungsbereich der sog. naturschutzrechtlichen altruistischen Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG ist vorliegend nicht eröffnet, da weder der Erlass noch die Aufhebung oder Änderung einer Verordnung eine Entscheidung nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BNatSchG oder § 63 Abs. 2 Nr. 4a bis 7 BNatSchG ist.
- 20 II. Auch auf die Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – sowohl in der bis 28. Juli 2017 (UmwRG a.F.) als auch in der ab 29. Juli 2017 geltenden Fassung (UmwRG n.F.) – kann sich der Antragsteller nicht berufen.
- 21 1. Unter den Voraussetzungen des § 2 UmwRG (alter und neuer Fassung) kann eine nach § 3 UmwRG (alter und neuer Fassung) anerkannte Naturschutzvereinigung wie der Antragsteller, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG (alter und neuer Fassung) oder deren Unterlassen einlegen. Das Vorliegen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG (alter und neuer Fassung) ist dabei Sachurteilsvoraussetzung. Sie lässt sich nicht mit der Erwägung bejahen, es sei nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen könne (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 – BVerwGE 150, 294 Rn. 10 zu § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG a.F.).

- 22 2. Der Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung fällt auch dann nicht in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG (alter und neuer Fassung), wenn mit der neuen Verordnung – so wie hier – eine bereits bestehende Landschaftsschutzgebietsverordnung teilweise oder ganz aufgehoben oder inhaltlich geändert wird. Es bedarf daher keiner Klärung, welche Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes auf die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung Anwendung findet.
- 23 a) Da der Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung weder eine Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (i.d. bis 28.7.2017 geltenden Fassung) – UVPG a.F. – (vgl. BayVGH, U.v. 28.7.2016 – 14 N 15.1870 – BayVBI 2017, 125) noch im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG n.F. darstellt, findet § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG (alter und neuer Fassung) keine Anwendung.
- 24 b) Der Antragsteller kann sich auch nicht mit Erfolg auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG n.F. berufen.
- 25 Nach der durch Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl I S. 1298) neu eingeführten Nummer 4 in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG n.F. ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen oder Programmen im Sinne des § 2 Abs. 7 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung des Gesetzes vom 29. Mai 2017 – UVPG n.F. –, für die eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (a) nach Anlage 5 UVPG n.F. oder (b) nach landesrechtlichen Vorschriften bestehen kann.
- 26 Weder der Erlass noch die (Teil)Aufhebung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung gehören zu den in Anlage 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genannten Plänen und Programmen; entsprechende landesrechtliche Vorschriften bestehen ebenfalls nicht. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG n.F. findet daher auf Fallgestaltungen wie die Vorliegende keine Anwendung.
- 27 III. Auf eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann sich der Antragsteller ebenfalls nicht berufen.
- 28 Eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte wie des Eigentumsrechts aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG oder die Verletzung von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten

nach § 63 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG hat der Antragsteller weder gerügt noch ist eine solche ersichtlich. Der Antragsteller wurde mit Schreiben des Landratsamts Rosenheim vom 18. Januar 2013 gebeten, zur beabsichtigten Ausweisung des Landschaftsschutzgebiets „Inntal Süd“ Stellung zu nehmen. Dem ist der Antragsteller mit Schreiben vom 28. Februar 2013 nachgekommen.

- 29 D. Der Normenkontrollantrag ist auch nicht im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) – Aarhus-Konvention (AK) – in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – EU-Grundrechte-Charta (GrCh) – zulässig.
- 30 Nach Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechte-Charta sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, „Mitgliedern der Öffentlichkeit“ – erst recht der „betroffenen Öffentlichkeit“, die, wie der Antragsteller, die nach innerstaatlichem Recht festgelegten Kriterien (§ 3 UmwRG) erfüllen – einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (vgl. EuGH, U.v. 20.12.2017 – C-664/15 – NVwZ 2018, 225 Rn. 45 m.w.N.).
- 31 Allerdings ist vorliegend eine mögliche Verletzung unionsrechtlicher Umweltvorschriften bei Erlass der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht ersichtlich. Es bedarf daher keiner Entscheidung, ob dem Antragsteller eine Überprüfung der vorliegenden Landschaftsschutzgebietsverordnung durch eine unionskonforme Auslegung von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl. BayVGh, U.v. 28.7.2016 – 14 N 15.1870 – BayVBl 2017, 125 Rn. 34 ff. m.w.N.) ermöglicht werden müsste oder inwieweit der Senat verpflichtet wäre, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unangewendet zu lassen (vgl. EuGH, U.v. 20.12.2017 – C-664/15 – NVwZ 2018, 225 Rn. 54 ff. m.w.N.).
- 32 I. Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – RL 2001/42/EG – ist nicht verletzt.
- 33 1. Eine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung bei Erlass der streitgegenständlichen Landschaftsschutzgebietsverordnung ergibt sich nicht aus Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG.

- 34 Nach dieser Vorschrift wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird. Unabhängig davon, ob die Landschaftsschutzgebietsverordnung ein Plan oder Programm im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG ist, was vorliegend offen bleiben kann (nachfolgend a), handelt es sich bei der Landschaftsschutzgebietsverordnung jedenfalls nicht um einen Plan oder ein Programm, der oder das in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG genannten Bereiche ausgearbeitet worden ist (nachfolgend b). Darüber hinaus setzt die Landschaftsschutzgebietsverordnung keinen „Rahmen“ für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) – RL 85/337/EWG – aufgeführten Projekte (nachfolgend c).
- 35 a) Gemäß Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.
- 36 In Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG wird das Begriffspaar „Pläne und Programme“ nicht definiert, sondern nur qualifiziert. Auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs lässt sich keine trennungsscharfe Definition der Begriffe entnehmen. Vielmehr muss die Abgrenzung der Begriffe „Pläne und Programme“ gegenüber anderen Maßnahmen, die nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2001/42/EG fallen, zum einen am Inhalt des 4. Erwägungsgrunds der Richtlinie ausgerichtet sein, wonach die Umweltprüfung ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme ist, zum anderen ist das in Art. 1 der Richtlinie niedergelegte wesentliche Ziel der Richtlinie zu berücksichtigen, dass (alle) Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden müssen (vgl. EuGH, U.v. 27.10.2016 – C-290/15 – NVwZ 2017, 378 Rn. 38 f. m.w.N.). Dabei sind die Bestimmungen, die den Geltungsbereich der Richtlinie abgrenzen, und insbesondere jene, die die Definitionen der von ihr erfassten Rechtsak-

te aufführen, in Anbetracht dieses wesentlichen Ziels der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, weit auszulegen (vgl. EuGH, U.v. 27.10.2016 a.a.O. Rn. 40 m.w.N.). „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie sind danach Rechtsakte, deren Erlass in nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist, die die insoweit zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festlegen (vgl. EuGH, U.v. 22.3.2012 – C-567/10 – NuR 2012, 631 Rn. 31).

- 37 Dabei werden von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG Pläne und Programme sowohl mit negativen als auch mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt erfasst. Eine Begrenzung auf umweltbelastende Pläne und Programme ließe außer Betracht, dass die Umweltprüfung nach den Vorgaben der Richtlinie ausdrücklich auch die positiven Umweltauswirkungen umfassen soll (vgl. Anhang I Buchst. f Fn. 1; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 – C-105/09 – juris Rn. 106; EuGH, U.v. 25.7.2008 – C-142/07 – Slg 2008, I-6097-6134 Rn. 41 zum Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei einem Projekt mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt).
- 38 Auch ist der in Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG enthaltene Begriff der „Pläne und Programme, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“, nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erweiternd dahingehend auszulegen, dass er sich auch auf Pläne bezieht, deren Erstellung nicht unter allen Umständen verpflichtend ist, solange nur die zuständigen Behörden und das Ausarbeitungsverfahren festgelegt sind (vgl. EuGH, U.v. 22.3.2012 – C-567/10 – NuR 2012, 631 Rn. 31).
- 39 Nach der in diesem Sinne weitgefassten Definition des Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG spricht zwar einiges dafür, dass die Landschaftsschutzgebietsverordnung, die nach § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG als Rechtsverordnung erlassen wird, ein Plan im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG ist; dies kann aber offen gelassen werden.
- 40 b) Jedenfalls handelt es sich bei der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht um einen Plan oder ein Programm, der oder das in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG genannten Bereichen – Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung – ausgearbeitet wurde.
- 41 aa) Die Richtlinie 2001/42/EG beruht ausweislich ihres 10. Erwägungsgrunds auf der Grundannahme, dass alle Pläne und Programme, die für eine Reihe von Bereichen

ausgearbeitet werden und einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, die in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführt sind, sowie alle Pläne und Programme, die gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie/FFH-Richtlinie) – FFH-RL – zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zu prüfen sind, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Sie sollen daher grundsätzlich systematischen Umweltprüfungen unterzogen werden.

- 42 bb) Die Regelungen der Landschaftsschutzgebietsverordnung können zwar für andere, im Bereich der „Bodennutzung“ ausgearbeitete Pläne und/oder Programme Bedeutung erlangen und so – mittelbar – auch die Nutzung des Bodens einschränkend beeinflussen. Jedoch ist die Landschaftsschutzgebietsverordnung – auch bei der gebotenen weiten Auslegung der Begrifflichkeiten in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG – jedenfalls nicht im Bereich Bodennutzung „ausgearbeitet“.
- 43 Die Ausweisung eines Gebiets als Landschaftsschutzgebiet beruht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 26 Abs. 1 BNatSchG. Bei § 26 BNatSchG handelt es sich um eine Vorschrift, die ausschließlich der Nutzung und des Erhalts der natürlichen Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung dient. Wie sich insbesondere aus § 1 BNatSchG ergibt, ist Zielrichtung des § 26 BNatSchG sowie aller Vorschriften sowohl des Bundesnaturschutzgesetzes als auch des Bayerischen Naturschutzgesetzes der Naturschutz und nicht die Bodennutzung. Mit der Ausweisung eines Gebiets als Landschaftsschutzgebiet wird nach § 26 Abs. 1 BNatSchG die Zielsetzung verfolgt, Teile von Natur und Landschaft rechtsverbindlich zu schützen, (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. Die Erklärung zur Unterschutzstellung eines Gebiets als Landschaftsschutzgebiet enthält nach § 22 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG neben dem Schutzgegenstand und dem Schutzzweck u.a. auch die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote. Zudem können die Schutzgebiete in Zonen mit einem entsprechend dem jeweiligen Schutzzweck abgestuften Schutz gegliedert werden (§ 22 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG).
- 44 Damit ist es weder abstraktes Ziel von Landschaftsschutzgebietsverordnungen, Regelungen zur Bodennutzung zu treffen, noch trifft eine Landschaftsschutzgebietsverordnung derartige Regelungen im Konkreten. Naturschutzrechtliche Bestimmungen

können die konkrete Bodennutzung zwar reflexartig – im Sinne einer Beschränkung – beeinflussen, indem sie insbesondere das Bauen im Außenbereich begrenzen und von der Bauleitplanung als höherrangiges Recht zu beachten sind (vgl. Hendrichke in Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 26 Rn. 2 und 30); sie regeln die Bodennutzung aber nicht ziel- und zweckgerichtet, schaffen also keine bodennutzenden Regelungen. Dies gilt auch für die Regelungen der streitgegenständlichen Landschaftsschutzgebietsverordnung. Mit ihnen wird der naturschutzrechtliche Zweck verfolgt, die in § 3 der Landschaftsschutzgebietsverordnung genannten Schutzzwecke weitestgehend zu verwirklichen. Dies gilt auch, soweit in § 5 der Landschaftsschutzgebietsverordnung Erlaubnispflichten beispielsweise im Hinblick auf bauliche Anlagen formuliert werden (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 der Landschaftsschutzgebietsverordnung). Baurecht (als klassischer Bereich der Bodennutzung) wird mit § 5 Abs. 1 Nr. 1 der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht modifiziert, sondern es werden mit naturschutzrechtlicher Zielsetzung weitergehende Erlaubnispflichten formuliert als dies bodennutzungsrechtliche Vorschriften für bau(ordnungs)rechtlich relevante Vorgänge vorsehen.

- 45 Ist die Landschaftsschutzgebietsverordnung demnach nicht in einem der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG genannten Bereiche „ausgearbeitet“, liegt bereits aus diesem Grund keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung nach den Vorschriften der Richtlinie vor.
- 46 c) Darüber hinaus setzt die Landschaftsschutzgebietsverordnung keinen „Rahmen“ für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte.
- 47 aa) Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzen Pläne und Programme einen „Rahmen“, wenn der Rechtsakt die in dem betreffenden Bereich anwendbaren Regeln und Verfahren zur Kontrolle festlegt und eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung eines oder mehrerer Projekte aufstellt, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (vgl. EuGH, U.v. 27.10.2016 – C-290/15 – NVwZ 2017, 378 Rn. 49). Im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG muss es sich um Normen handeln, die hinreichend signifikantes Gewicht und Ausmaß haben, um die in dem betreffenden Bereich geltenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen Vorhaben der Anhänge I und II der Richtlinie 85/337/EWG genehmigt werden können (vgl. EuGH, U.v. 27.10.2016 a.a.O. Rn. 50).
- 48 bb) Um festzustellen, ob durch einen Plan der Rahmen für die künftige Genehmigung

der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird, bedarf es zunächst der Prüfung von Inhalt und Zielsetzung des Plans unter Berücksichtigung des Umfangs der Umweltprüfung von Projekten nach der Richtlinie 85/337/EWG (vgl. EuGH, U.v. 17.6.2010 – C-105/09 – ZUR 2010, 475 Rn. 45 zu Aktionsprogrammen nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 97/11/EG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen). Wichtige Hinweise, was „Rahmensetzung“ im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG bedeutet, lassen sich zudem der Entstehungsgeschichte der Richtlinie entnehmen. Die Richtlinie 2001/42/EG ergänzt die deutlich ältere Richtlinie 85/337/EWG, die die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen bei der Genehmigung von Projekten zum Gegenstand hat. Bei Anwendung der Richtlinie 85/337/EWG zeigte sich, dass zum Zeitpunkt der Prüfung von Projekten wichtige Umweltauswirkungen oft bereits aufgrund früherer Planungsmaßnahmen feststehen. Diese Auswirkungen können zwar in der Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht, aber bei der Genehmigung des Vorhabens nicht mehr umfassend berücksichtigt werden. Aus diesem Grund erschien es sinnvoll, derartige Umweltauswirkungen bereits bei vorbereitenden Maßnahmen zu untersuchen und ihnen in diesem Zusammenhang Rechnung zu tragen (vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 – C-105/09 – juris Rn. 31 ff.).

49 cc) Vorgaben für die Projektgenehmigung, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken, können dabei unterschiedlicher Art sein. Gebietsbezogene Pläne können mit unterschiedlicher Genauigkeit festlegen, wo bestimmte Projekte durchgeführt werden dürfen. Aber auch Maßnahmen, die festlegen, wie Projekte durchzuführen sind, können erhebliche Umweltauswirkungen haben. Eine umfassende Berücksichtigung von erheblichen Umweltauswirkungen ist daher nur möglich, wenn sie bei allen vorbereitenden Maßnahmen geprüft werden, die dazu führen können, dass später durchgeführte Projekte solche Auswirkungen haben (vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 a.a.O.). Der Begriff des Rahmens muss also der Zielsetzung Rechnung tragen, die Umweltauswirkungen jeder Entscheidung, die Vorgaben für die spätere Genehmigung von Projekten enthält, bereits im Zusammenhang mit dieser Entscheidung zu berücksichtigen.

50 dd) Da Pläne und Programme die Genehmigung von einzelnen Vorhaben jedoch auf ganz unterschiedliche Weise beeinflussen und dabei die angemessene Berücksichtigung von Umweltauswirkungen beeinträchtigen können, geht die Richtlinie 2001/42/EG von einem sehr weiten Begriff des Rahmens aus. Besonders deutlich wird dies an einem Kriterium, das die Mitgliedstaaten berücksichtigen, wenn sie nach Art. 3 Abs. 5 RL 2001/42/EG die voraussichtliche Erheblichkeit der Umweltauswirkungen von Plänen oder Programmen beurteilen. Sie sollen nämlich dem Ausmaß

Rechnung tragen, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt (Anhang II Nr. 1 erster Spiegelstrich der RL 2001/42/EG; vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 – C-105/09 – juris Rn. 31 ff.).

51 ee) Der Begriff des Rahmens ist daher flexibel zu verstehen. Er verlangt keine abschließenden Festlegungen, sondern erfasst auch Formen der Beeinflussung, die noch Gestaltungsspielräume lassen. Ziel ist es, alle Vorentscheidungen für die Projektgenehmigung einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können.

52 Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass ein Plan oder Programm einen Rahmen setzt, soweit Entscheidungen getroffen werden, die die etwaig nachfolgende Genehmigung von Projekten beeinflussen, insbesondere im Hinblick auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Zuweisung von Ressourcen (vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 – C-105/09 – juris Rn. 60 ff.).

53 ff) In diesem Sinne werden durch die Regelungen einer Landschaftsschutzgebietsverordnung – und damit für den unter Schutz gestellten Raum – keine signifikanten Entscheidungen getroffen, die eine etwaig nachfolgende Genehmigung von Projekten konzeptbezogen beeinflussen könnten, weder im Hinblick auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen noch durch die Zuweisung von Ressourcen. Mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung wird deshalb kein hinreichend konkreter Rahmen für nachfolgende Projekte gesetzt, so dass die Auswirkungen von zukünftigen Planungen und Projekten auch nicht mit hinreichender Bestimmtheit im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung beschrieben werden könnten. Das wiederum spricht dagegen, der Landschaftsschutzgebietsverordnung eine „Rahmensetzung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG beizumessen. Eine gegenteilige Ansicht widerspräche dem spezifischen Charakter der Landschaftsschutzgebietsverordnung, ein kohärentes Gebiet zu schaffen, in dem der Naturschutz im Mittelpunkt steht und Projekte im Sinne der Anhänge I und II der Richtlinie 85/337/EWG gerade verhindert werden sollen (zu den aus der ursprünglichen Landschaftsschutzgebietsverordnung herausgenommenen Flächen vgl. unten II.).

54 2. Einen Plan im Sinne von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG unterstellt, war vor Erlass der Landschaftsschutzgebietsverordnung eine strategische Umweltprüfung auch nicht nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b RL 2001/42/EG durchzuführen.

- 55 a) Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist Art. 3 Abs. 2 Buchst. b RL 2001/42/EG dahingehend auszulegen, dass er die Verpflichtung, einen bestimmten Plan einer Umweltprüfung zu unterziehen, davon abhängig macht, dass bei diesem Plan die Voraussetzungen für die Vornahme einer Prüfung im Sinne der FFH-Richtlinie in der durch die Richtlinie 2006/105/EG geänderten Fassung vorliegen, wozu auch die Voraussetzung gehört, dass der Plan das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen kann. Die Prüfung, die vorgenommen werden müsse, um festzustellen, ob die letztgenannte Voraussetzung erfüllt sei, beschränke sich zwangsläufig auf die Frage, ob anhand objektiver Umstände ausgeschlossen werden könne, dass der Plan das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtige (vgl. EuGH, U.v. 21.6.2012 – C-177/11 – NVwZ 2012, 1100 Rn. 24).
- 56 b) Eine erhebliche Beeinträchtigung des räumlich innerhalb der Grenzen des Landschaftsschutzgebiets liegenden FFH-Gebiets durch die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung ist vorliegend ausgeschlossen. Von einer Beeinträchtigung geht im Übrigen auch der Antragsteller nicht aus.
- 57 aa) Nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken können. Nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL erfordern Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen.
- 58 bb) In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich unerheblich, dass mit dem Erlass der Landschaftsschutzgebietsverordnung das FFH-Gebiet „Innauwald bei Neubeuern und Pionierübungsplatz Nußdorf“ nicht verändert wurde. Denn die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL wird grundsätzlich nicht dadurch ausgeschlossen, dass sich der Plan oder das Projekt, dessen Umweltfolgenabschätzung beanstandet wird, nicht in dem betroffenen Natura-2000-Gebiet befindet, sondern in erheblicher Entfernung hiervon. Zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets kann es auch durch Pläne und Projekte kommen, deren Beeinträchtigungen von außerhalb auf das FFH-Gebiet einwirken können (vgl. EuGH, U.v. 26.4.2017 – C-142/16 – NuR 2017, 393 Rn. 29).

59 cc) Allerdings stellt die Landschaftsschutzgebietsverordnung keinen Plan im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL dar.

60 (1) Dies ergibt sich bereits aus einem Vergleich des 10. Erwägungsgrunds mit den Begriffsbestimmungen in Art. 1 FFH-RL.

61 Nach dem 10. Erwägungsgrund der FFH-Richtlinie sind Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebiets verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken können, einer angemessenen Prüfung zu unterziehen. Die Begriffe „Plan“ und „Projekt“ sind dabei in Art. 1 FFH-RL nicht definiert. Allerdings findet sich in den dortigen Begriffsbestimmungen unter Buchstabe i die Definition für „besonderes Schutzgebiet“. Ein „besonderes Schutzgebiet“ in diesem Sinne ist ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen durchgeführt werden, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der räumlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind. Ein „besonderes Schutzgebiet“ kann nach § 32 Abs. 2, § 20 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG auch ein Landschaftsschutzgebiet sein, mit dem – wie vorliegend auf einer bestimmten Teilfläche – ein in die Liste nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 FFH-RL aufgenommenes Gebiet nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 dieser Richtlinie entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu einem geschützten Teil von Natur und Landschaft erklärt wird. Kann somit ein Landschaftsschutzgebiet ein „besonderes Schutzgebiet“ im Sinne der Regelungen der FFH-Richtlinie sein, kann die Verordnung, mit der das besondere Schutzgebiet ausgewiesen wird, nicht gleichzeitig ein Plan im Sinne der FFH-Richtlinie sein.

62 (2) Das gefundene Ergebnis wird gestützt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Bestimmung der Begriffe „Plan“ und „Projekt“ in seinem Urteil vom 7. September 2004 – C-127/02 – (NuR 2004, 788).

63 In Ermangelung entsprechender Begriffsbestimmungen in der FFH-Richtlinie hat der Europäische Gerichtshof zur Bestimmung der Begriffe „Plan“ oder „Projekt“ auf die Definition in der Richtlinie 85/337/EWG zurückgegriffen. In Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie ist der Begriff „Projekt“ definiert als „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ (Spiegelstrich 1) sowie „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ (Spiegelstrich 2). Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs ist dabei der Begriff des „Projekts“ im Sinne der Richtlinie 85/337/EWG erheblich zur Ermittlung des Begriffs „Plan oder Projekt“ im Sinne der FFH-Richtlinie. Nach der sechsten Begründungserwägung der Richtlinie

85/337/EWG solle die Genehmigung für Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, erst nach vorheriger Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden. Genau wie die Richtlinie 85/337/EWG solle die FFH-Richtlinie verhindern, dass Tätigkeiten, die die Umwelt beeinträchtigen könnten, ohne vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt würden. Daher werde das, was „Projekt“ im Sinne der Richtlinie 85/337/EWG ist, vom Begriff „Plan oder Projekt“ in Art. 6 Abs. 3 FFH-RL erfasst (vgl. EuGH, U.v. 7.9.2004 – C-127/02 – NuR 2004, 788 Rn. 23 ff.).

- 64 Ausgehend hiervon handelt es sich bei der Landschaftsschutzgebietsverordnung um keinen Plan in diesem Sinne. Denn mit dem Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung sind Eingriffe in Natur und Landschaft grundsätzlich nicht verbunden, sondern sollen durch sie weitgehend verhindert werden. Dies gilt gleichermaßen auch für die (Teil)Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung. Auch wenn man davon auszugehen wollte, dass eine (Teil)Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung unter Umständen deshalb erfolgt, um in einem nächsten Schritt Maßnahmen – meistens anderer Planungsträger – zu ermöglichen, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, bedürfte es zur Realisierung derartiger Eingriffe regelmäßig weiterer Planungs- und/oder Genehmigungsentscheidungen. Die (Teil)Aufhebung oder Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung selbst ist dagegen nicht mit unmittelbaren Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden.
- 65 (3) Unabhängig davon sprechen Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL gegen die Annahme, eine Landschaftsschutzgebietsverordnung sei einer Verträglichkeitsprüfung im Sinne dieser Regelung zu unterziehen.
- 66 Mit Art. 6 Abs. 3 FFH-RL wird ein Verfahren eingeführt, das mit Hilfe einer vorherigen Prüfung gewährleisten soll, dass Pläne oder Projekte bei denen die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass sie das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, nur genehmigt werden, soweit sie dieses Gebiet tatsächlich nicht beeinträchtigen, wobei eine derartige Gefahr – unter Berücksichtigung insbesondere des Vorsorgegrundsatzes, der eine der Grundlagen der Politik eines hohen Schutzniveaus ist, die die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt gemäß Art. 174 Abs. 2 Unterabs. 1 EGV (jetzt: Art. 191 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV) verfolgt, und in dessen Licht die FFH-Richtlinie auszulegen ist – dann vorliegt, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt, wobei im Zweifel eine solche Prüfung vorzunehmen ist. Hierdurch soll wirksam vermieden werden, dass Pläne o-

der Projekte genehmigt werden, die das betreffende Gebiet als solches beeinträchtigen. Auf diese Weise wird dazu beigetragen, das Hauptziel der FFH-Richtlinie zu verwirklichen, die Erhaltung der biologischen Vielfalt durch den Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen zu schützen (vgl. EuGH, U.v. 7.9.2004 – C-127/02 – NuR 2004, 730 Rn. 39 ff. m.w.N.). Dabei ist – wie sich aus Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL in Verbindung mit der zehnten Begründungserwägung der FFH-Richtlinie ergibt – die Erheblichkeit der Auswirkung von Plänen oder Projekten im Hinblick auf die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu prüfen, d.h. die Beurteilung der Gefahr einer Beeinträchtigung ist im Licht der besonderen Merkmale und Umweltbedingungen des von solchen Plänen oder Projekten betroffenen Gebiets vorzunehmen (vgl. EuGH, U.v. 7.9.2004 a.a.O. 46 ff.). Die Genehmigung eines Plans oder Projekts darf danach nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass die zuständigen Behörden nach Ermittlung sämtlicher Gesichtspunkte des betreffenden Plans oder Projekts, die für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten die für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen können, und unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht dauerhaft nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt (vgl. EuGH, U.v. 11.4.2013 – C-258/11 – NuR 2013, 343 Rn. 40 m.w.N.), wobei die Prüfung nicht lückenhaft sein darf und vollständige, präzise und endgültige Feststellungen enthalten muss, die geeignet sind, jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen der Arbeiten, die in dem betreffenden Schutzgebiet geplant sind, auszuräumen (vgl. EuGH, U.v. 15.5.2014 – C-521/12 – NVwZ 2014, 931 Rn. 27 m.w.N.).

67 Bezogen auf Planungsmaßnahmen verlangt Art. 6 Abs. 3 FFH-RL daher eine Prüfung, wenn sie die Genehmigung von Projekten erheblich beeinflussen können, die ihrerseits die betroffenen Schutzgebiete erheblich beeinträchtigen können. Auch wenn grundsätzlich davon auszugehen ist, dass aufgrund des Vorsorgegrundsatzes, aber auch aus Gründen der Verfahrensökonomie, eine Verträglichkeitsprüfung frühzeitig und damit auf einer hohen Planungsebene durchgeführt werden sollte, lässt sich eine FFH-Verträglichkeitsprüfung sinnvoll nur dann durchführen, wenn sich anhand des jeweiligen Plans hinreichend konkret beurteilen lässt, ob sich dessen Erlass, (Teil)Aufhebung oder Änderung dauerhaft nachteilig auf das betreffende FFH-Gebiet als solches auswirken und daher die Gefahr erheblicher Beeinträchtigungen für dieses Gebiet mit sich bringen kann. Denn Pläne sind von bloßen Vorüberlegungen der Verwaltung abzugrenzen und sie müssen ein solches Maß an Präzision auf-

weisen, dass eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist (vgl. EuGH, U.v. 4.10.2007 – C-179/06 – NuR 2008, 404 Rn. 41). Die Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit von ein Schutzgebiet möglicherweise beeinträchtigenden menschlichen Tätigkeiten hängt demnach davon ab, dass sich diese Pflicht auch erfüllen lässt; es muss die Möglichkeit bestehen, die möglicherweise beeinträchtigenden Tätigkeiten anhand von Planungen, Konzepten oder einer feststehenden Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets zu überprüfen (vgl. BVerwG, U.v. 8.1.2014 – 9 A 4.13 – BVerwGE 149, 31 Rn. 55 für das Planfeststellungsverfahren). Es bedarf somit eines Mindestmaßes an Konkretisierung, um im Rahmen eines Screenings feststellen zu können, ob von der Verwirklichung des Plans überhaupt erhebliche Auswirkungen auf die Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets ausgehen können. Fehlt es an derartig hinreichenden Konkretisierungen, ist ein Plan schon von seiner Anlage her nicht geeignet, ein FFH-Gebiet in für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen erheblich zu beeinträchtigen bzw. dies zu bewirken (BVerwG, B.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – DVBl 2010, 777 Rn. 10 für eine Sanierungssatzung).

- 68 Hiervon ausgehend widerspricht es Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, die Landschaftsschutzgebietsverordnung der durch diese Regelung vorgegebenen Umweltprüfung zu unterwerfen. Denn die vorliegende Landschaftsschutzgebietsverordnung enthält allenfalls hinreichend konkrete Aussagen dazu, wie das betreffende Gebiet zu schützen ist. Hinreichend konkrete Aussagen, anhand derer erhebliche Beeinträchtigungen durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung festgestellt werden könnten, lassen sich ihr nicht entnehmen. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung ist demnach selbst nicht geeignet, konkrete erhebliche Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets hervorzurufen.
- 69 (4) Das gefundene Ergebnis, wonach es sich bei der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht um einen Plan im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL handelt, wird bestätigt durch die einfachgesetzlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes.
- 70 Das Bundesnaturschutzgesetz enthält in seinem Kapitel 2 Regelungen zur Landschaftsplanung. Die Landschaftsplanung hat dabei nach § 9 Abs. 1 BNatSchG die Aufgabe, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele auch für die Planungen und Verwaltungsverfahren aufzuzeigen, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können. Inhalte der Landschaftsplanung sind nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG die Darstellung und Begründung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der ihrer Verwirklichung dienenden Erfordernisse und Maß-

nahmen. Darstellung und Begründung erfolgen dabei nach Maßgabe der §§ 10 und 11 BNatSchG in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen, Landschaftsplänen sowie Grünordnungsplänen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG).

- 71 Eine Landschaftsschutzgebietsverordnung gehört nach nationalem Recht nicht zu den Instrumenten der Landschaftsplanung. Die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebiets hat – wie die in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten weiteren Schutzkategorien – den Zweck, Teile von Natur und Landschaft zu schützen. Dementsprechend finden sich die Landschaftsschutzgebiete betreffenden Regelungen nicht in Kapitel 2, sondern in Kapitel 4 des Bundesnaturschutzgesetzes „Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft“.
- 72 3. Eine Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung folgt auch nicht aus Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG in Verbindung mit dessen Absatz 1.
- 73 Nach Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG befinden die Mitgliedstaaten darüber, ob nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dabei bestimmen die Mitgliedstaaten entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben; zu diesem Zweck berücksichtigen sie in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der Richtlinie erfasst werden (vgl. Art. 3 Abs. 5 RL 2001/42/EG). Ist ein nicht unter Absatz 2 fallender Plan oder ein Programm nach nationalem Recht – vorliegend § 14b Abs. 2 UVPG a.F. bzw. § 35 Abs. 2 UVPG n.F. – einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen, ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 RL 2001/42/EG die unionsrechtliche Verpflichtung, diese durchzuführen (vgl. EuGH, U.v. 18.4.2013 – C-463/11 – NuR 2013, 563 Rn. 42). Art. 3 Abs. 4 und 5 RL 2001/42/EG haben insoweit unmittelbare Wirkung, so dass sich der Einzelne hierauf unmittelbar berufen kann (vgl. in diesem Zusammenhang EuGH, U.v. 1.2.1977 – 51/76 – NJW 1977, 2022 Rn. 20/29).
- 74 Vorliegend kann dahinstehen, ob der deutsche Gesetzgeber mit § 14b Abs. 2 UVPG a.F. bzw. § 35 Abs. 2 UVPG n.F. den Anforderungen von Art. 3 Abs. 4 und 5 RL 2001/42/EG in hinreichendem Maße nachgekommen ist. Denn selbst dann, wenn der deutsche Gesetzgeber seinen ihm durch Art. 3 Abs. 5 RL 2001/42/EG eingeräumten Wertungsspielraum überschritten hätte und Art. 3 Abs. 4 RL 2001/42/EG

unmittelbar anwendbar wäre (vgl. hierzu EuGH, U.v. 18.4.2013 – C-463/11 – NuR 2013, 563 Rn. 38 ff.), wäre die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung keiner strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 1 RL 2001/42/EG zu unterziehen gewesen, da die Landschaftsschutzgebietsverordnung – wie unter I. 1. b) cc) ausgeführt – keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzt.

75 4. Festzuhalten ist daher, dass die Landschaftsschutzgebietsverordnung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen ist.

76 II. Eine Verletzung unionsrechtlicher Umweltvorschriften im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechte-Charta ergibt sich auch nicht durch den Umstand, dass mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung zugleich die Kreisverordnung zum Schutze des Inntals vom 11. Februar 1952 im Geltungsbereich der Gemeinden Brannenburg, Flintsbach a.Inn, Kiefersfelden, Neubeuern, Nußdorf a.Inn, Oberaudorf, Raubling, Rohrdorf und Stephanskirchen südlich Flusskilometer 185,9 sowie die Verordnung der Stadt Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet Bockau – Innauen zwischen Inn und Rohrdorfer Ache – im Gebiet der Stadt Rosenheim vom 19. August 1977 außer Kraft gesetzt wurden und es zudem inhaltliche Änderungen zur bisherigen Landschaftsschutzgebietsverordnung gibt, die – nach Ansicht des Antragstellers – zu einer Reduzierung des Schutzstatus führen.

77 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG dahingehend auszulegen, dass ein Verfahren zur völligen oder teilweisen Aufhebung eines Plans grundsätzlich in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fällt und somit ihren Bestimmungen über die Prüfung der Umweltauswirkungen unterliegt (vgl. EuGH, U.v. 22.3.2012 – C-567/10 – NuR 2012, 631 Rn. 43). Es sei nicht ausgeschlossen, dass bei einer völligen oder teilweisen Aufhebung eines Plans oder Programms mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen sei, da diese Aufhebung eine Änderung der für die betreffenden Gebiete vorgesehenen Planung bedeuten könne.

78 Diese zur Aufhebung eines – unter die Regelungen der Richtlinie 2001/42/EG fallenden – Flächennutzungsplans ergangene Entscheidung ist auf die vorliegende Fallgestaltung nicht übertragbar. Wie zuvor ausgeführt (vgl. I.), ist vor Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung keine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Damit kann auch die (Teil)Aufhebung und/oder (inhaltliche) Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht unter Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG fallen. Durch die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung wird kein bei

Erlass der (ursprünglichen) Landschaftsschutzgebietsverordnung geprüfter Umweltzustand geändert oder teilweise aufgehoben (vgl. EuGH, U.v. 22.3.2012 – C-567/10 – NuR 2012, 631 Rn. 40).

- 79 Dieses Ergebnis ist auch bei der gebotenen weiten Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/42/EG gerechtfertigt. Vor allem liegt in der (Teil)Aufhebung bzw. inhaltlichen Änderung keine indirekte potentiell maßgebliche Festlegung von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung von zukünftigen Projekten (vgl. insoweit Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 25.1.2018 – C-160/17 – juris 29 f.). Allein durch die Herausnahme von Flächen aus dem Geltungsbereich der ursprünglichen Landschaftsschutzgebietsverordnung oder durch die vom Antragsteller gerügte inhaltliche Modifizierung der Erlaubnisvorbehalte in deren § 5 werden nicht signifikant – positive oder negative – projektbezogene Planungsvorgaben beschrieben, die bei Genehmigung künftiger Projekte zu beachten sind. Denn die Wirkung dieser (Teil)Änderung bzw. (Teil)Aufhebung beschränkt sich darauf, die bloße „Möglichkeit“ zu eröffnen, dass nachfolgende projektbezogene Pläne und/oder Programme (etwa in Form einer späteren Landes-, Regional- oder Bauleitplanung) den mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung verbundenen teilweisen Wegfall landschaftsschutzrechtlicher Verbote nutzen und dann ihrerseits projektbezogene Weichenstellungen für die erst dann (weiter nachfolgende) eigentliche Genehmigungsentscheidung treffen „können“. Ob es zu nachfolgenden Plänen und/oder Programmen überhaupt kommt und welchen Inhalt sie gegebenenfalls haben, wird gerade durch die (Teil)Aufhebung und/oder (inhaltliche) Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht selbst entschieden. Auch die (Teil)Aufhebung und/oder (inhaltliche) Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung stellen deshalb keinen hinreichend konkreten Rahmen für nachfolgende Projekte dar, so dass deren Auswirkungen auch nicht mit hinreichender Bestimmtheit im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung beschrieben werden könnten. Dies wiederum spricht auch dagegen, der (Teil)Aufhebung und/oder (inhaltlichen) Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung eine „Rahmensetzung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG beizumessen. Nichts anderes gilt, soweit der Antragsteller in diesem Zusammenhang darauf verweist, die (Teil)Aufhebung der Landschaftsschutzgebietsverordnung führe zur Aufhebung eines bestehenden Bauverbots. Durch die streitgegenständliche Landschaftsschutzgebietsverordnung sind weder umweltrelevante Vorhaben unmittelbar realisierbar noch werden (Planungs)Entscheidungen getroffen, an die man im späteren Genehmigungsverfahren unabänderlich gebunden wäre. Mit der späteren Realisierung von Projekten verbundene Umweltauswirkungen können noch in einer Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht und bei der Genehmigung eines Vorhabens umfassend berücksichtigt werden (vgl. hierzu Schlussanträge der

Generalanwältin Kokott v. 4.3.2010 – C-105/09 – juris Rn. 31 ff.).

- 80 III. Der Antragsteller kann eine Antragsbefugnis auch nicht erfolgreich aus einer möglichen Verletzung der Bestimmungen der Alpenkonvention in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK, Art. 47 EU-Grundrechte-Charta herleiten.
- 81 Da die Alpenkonvention sowohl von der Europäischen Union als auch von ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert wurde, ist sie als gemischtes Abkommen integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung (vgl. EuGH, U.v. 10.1.2006 – C-344/04 – NJW 2006, 351 Rn. 36 m.w.N.; U.v. 19.3.2002 – C-13/00 – ZUM 2002, 633 Rn. 14 m.w.N.). Die Bestimmungen der Alpenkonvention sind somit gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV nicht nur für die Union und ihre Organe, sondern in gleichem Maße auch für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich geworden (vgl. Wolf, NuR 2016, 369/370). Die Bestimmungen der Alpenkonvention sind jedoch nicht mit hinreichender Bestimmtheit versehen und daher nicht als „self-executing“ zu betrachten (vgl. Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt/Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, Stand März 2017, Art. 2 BayNatSchG Rn. 6). Die Alpenkonvention enthält keine konkrete Handlungsanleitung, insbesondere ist ihr kein Verbot der Verkleinerung von Landschaftsschutzgebieten zu entnehmen. Sie stellt damit kein unmittelbar anwendbares Recht dar (vgl. BayVerfGH, E.v. 13.9.2012 – Vf. 16-VII-11 – BayVBl 2013, 301 m.w.N.). Da sich ihr somit keine unbedingten und hinreichend bestimmten europäischen Umweltnormen entnehmen lassen, kann die Alpenkonvention dem Antragsteller somit keine Rechte verleihen, auf deren mögliche Verletzung er sich im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechte-Charta berufen kann.
- 82 IV. Auch aus einer möglichen Verletzung von Art. 11 Abs. 1 des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“) – ProtNatSch – oder anderer Vorschriften des Durchführungsprotokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK, Art. 47 EU-Grundrechte-Charta kann der Antragsteller nicht das Recht herleiten, die Landschaftsschutzgebietsverordnung inhaltlich überprüfen zu lassen.
- 83 1. Zwar ist das Durchführungsprotokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ wie die Alpenkonvention ein völkerrechtlicher Vertrag, der durch Zustimmungsgesetz vom 16. August 2002 (BGBl II S. 1785) in das Bundesrecht transformiert wurde. Da lediglich die Durchführungsprotokolle „Bodenschutz“, „Energie“ und „Tourismus“ (vgl. Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt/Mühlbauer, Naturschutzrecht in

Bayern, Art. 2 BayNatSchG Rn. 6), nicht aber das Durchführungsprotokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ von der Europäischen Union unterzeichnet wurden, gehören die Regelungen des Durchführungsprotokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ bereits nicht zum Unionsumweltrecht.

- 84 Soweit der Antragsteller seine gegenteilige Meinung damit begründet, die völkerrechtliche Verpflichtung zur Vereinbarung der Durchführungsprotokolle und damit die Verpflichtung, diese nach ihrem Inkrafttreten umzusetzen und anzuwenden, sei den Vorschriften der Alpenkonvention zu entnehmen, überzeugt dies nicht, weil die Durchführungsprotokolle selbständige völkerrechtliche Übereinkommen sind, die rechtlich auf der gleichen Stufe wie die Alpenkonvention stehen (vgl. Wolf, NuR 2016, 369/372).
- 85 Auch verfängt der Einwand des Antragstellers nicht, die Europäische Menschenrechtskonvention sei als völkerrechtlicher Vertrag von der Union und den Mitgliedstaaten zu beachten, obwohl sie von der Europäischen Union nicht unterzeichnet worden sei. Zum einen verweist das Gemeinschaftsrecht – anders als die Durchführungsprotokolle – in zahlreichen Regelungen (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 3 EU) ausdrücklich auf die Europäische Menschenrechtskonvention, so dass ihre Vorschriften bereits aus diesem Grunde unmittelbar anzuwenden sind. Zum anderen lässt sich auch dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 28. Oktober 1975 – 36/75 – (DÖV 1976, 129 Rn. 32) der vom Antragsteller gezogene Schluss nicht entnehmen. Der Europäische Gerichtshof hat in dem dort zu entscheidenden Fall, in dem es um die Auslegung des Art. 48 EWG-Vertrag ging, die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht unmittelbar herangezogen, sondern ausgeführt, die Beschränkungen der ausländerpolizeilichen Befugnisse der Mitgliedstaaten stellten sich als eine besondere Ausprägung eines allgemeinen Grundsatzes dar, der in den näher bezeichneten Artikeln der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in den Protokollen zu dieser Konvention verankert sei.
- 86 Zählen die Bestimmungen des Durchführungsprotokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ somit nicht zum Umweltrecht der Europäischen Union, kann sich der Antragsteller nicht mit Erfolg auf deren mögliche Verletzung in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 EU-Grundrechte-Charta berufen. Auf die Richtigkeit des vom Antragsteller erhobenen Einwands, es sei hinsichtlich der Frage nach der Antragsbefugnis des Antragstellers zwischen der unmittelbaren Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Vorschrift des Art. 11 Abs. 1 ProtNatSch und deren inhaltlicher Auslegung zu unterscheiden, kommt es folglich im Rahmen der Antragsbefugnis nicht an.

- 87 2. Die Zulässigkeit des vorliegenden Normenkontrollantrags ergibt sich auch nicht aus einer möglichen Verletzung nationaler Vorschriften in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 EU-Grundrechte-Charta.
- 88 Nach gefestigter Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs haben die Gerichte der Mitgliedstaaten gemäß dem in Art. 4 Abs. 3 EU genannten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit den gerichtlichen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (vgl. EuGH, U.v. 20.12.2017 – C-664/15 – NVwZ 2018, 225 Rn. 35 m.w.N.). Der Europäische Gerichtshof hat zuletzt in seinem Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (a.a.O. Rn. 45 f. m.w.N.) betont, dass Art. 9 Abs. 3 AK in Verbindung mit Art. 47 EU-Grundrechte-Charta die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts und der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Vorschriften, zu gewährleisten. In Folge dessen sei das (gerichtliche) Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines Überprüfungsverfahrens vorliegen müssen, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltorganisation zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (vgl. EuGH, U.v. 20.12.2017 a.a.O. Rn. 54 m.w.N.).
- 89 Entgegen der Ansicht des Antragstellers kann diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht auf eine Verletzung nationaler Umweltvorschriften übertragen werden, die nicht aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangen sind. Mangels klarer und präziser Verpflichtung, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln kann, hat Art. 9 Abs. 3 AK keine unmittelbare Wirkung (vgl. EuGH, U.v. 8.3.2011 – C-240/09 – NuR 2011, 346 Rn. 45; BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE, 147, 312 Rn. 37; U.v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 – BVerwGE 150, 294 Rn. 21). Unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 AK kann somit kein Überprüfungsverfahren hergeleitet werden hinsichtlich solcher Maßnahmen, die lediglich auf nationales Umweltrecht gestützt werden oder hierzu in Widerspruch stehen. In derartigen Fällen entfaltet Art. 9 Abs. 3 AK auch keine (unmittelbaren) Rechtswirkungen über Art. 47 EU-Grundrechte-Charta. Denn die Mitgliedstaaten werden nur dann durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verpflichtet, wenn sie Recht der Union durchführen (vgl. Art. 51 Abs. 1 EU-Grundrechte-Charta; EuGH, U.v. 20.12.2017 – C-664/15 – NVwZ 2018, 225 Rn. 44 f. m.w.N.). Dies ist bei Anwendung lediglich nationaler Umweltvorschriften ausgeschlossen.

- 90 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 91 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.
- 92 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 93 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 94 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

96

**Beschluss:**

97

Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

98

**Gründe:**

99

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 39 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 29.2 in Verbindung mit Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgewaltgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57).

100 Koch

Klein

Dr. Hasl-Kleiber