

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 14 N 15.1870
Sachgebietsschlüssel: 1023

Rechtsquellen:

Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 2 FFH-RL;
§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO;
§ 20 Abs. 2, § 22 Abs. 1 und 2, § 29 BNatSchG;
Art. 12 Abs. 1, Art. 51 Abs. 2 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG.

Hauptpunkte:

Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“;
objektives Umweltrecht der Union, hier Regelungen der FFH-RL;
prokuratorische Rechtsstellung anerkannter Naturschutzvereinigungen;
Verfassungswidrigkeit einer Zuständigkeitsverlagerung aus Anlass eines konkreten Falls (verneint);
geschützter Landschaftsbestandteil als Kategorie des Objektschutzes;
Notwendigkeit der Abgrenzbarkeit des Landschaftsbestandteils in der Natur;
maßgeblicher Zeitpunkt für das Vorliegen der erforderlichen Abgrenzbarkeit;
Willkür bei Aufhebung einer naturschutzrechtlichen Verordnung (verneint).

Leitsätze:

1. In unionskonformer Auslegung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO haben anerkannte Naturschutzvereinigungen eine prokuratorische Rechtsstellung inne, unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen des objektiven Unionsumweltrechts, wie Art. 4 Abs. 4 FFH-RL mit seiner Unterschützstellungspflicht, zu ihrem eigenen Anliegen zu machen (in Fortführung von BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312).
2. Die Zuständigkeitsregelung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG (sog. Lex Steigerwald) verstößt nicht gegen Verfassungsrecht.
3. Beim geschützten Landschaftsbestandteil handelt es sich auch bei einer Flächenhaftigkeit des Schutzobjekts um eine Kategorie des Objektschutzes mit der Folge, dass sich der Landschaftsbestandteil optisch zur umgebenden Landschaft abgrenzen muss.
4. Ob die erforderliche Abgrenzbarkeit gegeben ist, beurteilt sich anhand der tatsächlichen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Ausweisung des Schutzobjekts durch Rechtsverordnung.

Urteil des 14. Senats vom 28. Juli 2016

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

```

* . **** ***** ** ***** * * ,
  ***** ***** ** * ***** ,
  **_*****_*****_** * ***** ,
* . ***** ** ***** ** ***** * * ,
  ***** ***** ,
  ***** * ***** ,

```

- ***** -

```

***** ** * * * .
***** ,
***** * ***** ,

```

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

beigeladen:

Bayerische Staatsforsten AöR,

vertreten durch den Vorsitzenden,

Tillystr. 2, 93053 Regensburg,

bevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit der Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 14. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Koch,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Winter,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Siller

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **26. Juli 2016**

am **28. Juli 2016**

folgendes

Urteil:

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen je zur Hälfte.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Die Antragsteller können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragsteller, als eingetragene Vereine organisierte und nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – anerkannte Naturschutzvereinigungen, wenden

sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Gültigkeit der „Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“ vom 10. August 2015 (im Folgenden: Aufhebungsverordnung).

- 2 Am 16. April 2014 erließ das – zu diesem Zeitpunkt nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 4 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (in der bis 30.4.2015 geltenden Fassung – BayNatSchG a.F.) zuständige – Landratsamt Bamberg für den Antragsgegner die „Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“ (im Folgenden: Ausgangsverordnung). Die Verordnung wurde im Amtsblatt des Landkreises Bamberg Nr. 4/2014 vom 17. April 2014 bekanntgemacht. Sie trat gemäß ihrem § 7 am 18. April 2014 in Kraft. Der durch die Verordnung geschützte Landschaftsbestandteil hat eine Fläche von ca. 775 ha. Die ausgewiesene Fläche gehört zum Forstbetrieb Ebrach der Beigeladenen und befindet sich vollständig im Eigentum des Antragsgegners. Der geschützte Landschaftsbestandteil ist Teil des am 13. November 2007 von der Europäischen Kommission im Verfahren nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, im Folgenden: Habitatrichtlinie) – FFH-RL – festgelegten und am 15. Januar 2008 im Amtsblatt der Europäischen Union bekanntgemachten Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ (DE6029371) mit einer Gesamtfläche von 15.876,8398 ha. Er ist zugleich Teil des Europäischen Vogelschutzgebiets DE6029471 „Oberer Steigerwald“ mit einer Gesamtfläche von 15.560 ha.
- 3 Das vom Landratsamt ausgewiesene Schutzgebiet ist gegliedert in Prozessschutz- und Entwicklungszonen (vgl. § 1 Abs. 4 der Ausgangsverordnung). Nach § 2 der Ausgangsverordnung ist Zweck der Unterschutzstellung im Wesentlichen der Erhalt, die Entwicklung und Wiederherstellung für den Steigerwald repräsentativer, standorttypischer, naturnaher, großflächiger und unzerschnittener Buchen- und Auenwaldgesellschaften mit ihren charakteristischen mykologischen, floristischen und faunistischen Artausstattungen einschließlich ihrer gesamten natürlichen Sukzessionsprozesse (Nr. 1) sowie die Entwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Laubwaldgesellschaften ohne forstliche Nutzung zur Entwicklung des Biotopverbunds zwischen den beiden bestehenden Naturwaldreservaten „Waldhaus“ und „Brunnstu-

be“ zur langfristigen Erhaltung und Entwicklung dauerhaft überlebensfähiger Populationen einer standorttypischen Waldfauna und Waldflora (Nr. 2). Zudem soll der geschützte Landschaftsbestandteil den Schutz der maßgebenden Lebensraumtypen und Arten des betreffenden FFH-Gebiets (Nr. 5) sowie den Schutz der maßgebenden Vogelarten des betreffenden Vogelschutzgebiets (Nr. 6) bezwecken. Die Gültigkeit dieser Verordnung ist Gegenstand eines von der Beigeladenen eingeleiteten anderweitigen Normenkontrollverfahrens, das auf Antrag der Beteiligten ruhend gestellt wurde (14 N 15.756).

- 4 Mit Schreiben vom 20. Mai 2015 hörte die – aufgrund des am 26. März 2015 vom Bayerischen Landtag beschlossenen Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 24. April 2015 (GVBl S. 73) – seit 1. Mai 2015 für den Erlass von Rechtsverordnungen über geschützte Landschaftsbestandteile, die größer als 10 ha sind, nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG als höhere Naturschutzbehörde zuständige Regierung von Oberfranken (im Folgenden: Regierung) unter anderem die Antragsteller zur beabsichtigten Aufhebung der Ausgangsverordnung an. Es sei von der Rechtswidrigkeit der Verordnung auszugehen, da sie die Ermächtigungsgrundlage des § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes – BNatSchG – überdehne. Nach Rechtsprechung und Literatur müsse das Merkmal der Abgrenzbarkeit als Einzelobjekt erfüllt sein. Von einer Abgrenzbarkeit im Sinne einer (nicht zuletzt auch optischen) Herausgehobenheit sei vorliegend nicht auszugehen. Der Anhörung war ein Entwurf der geplanten Aufhebungsverordnung beigelegt. Es wurde eine Frist zur Äußerung bis 31. Juli 2015 eingeräumt.
- 5 In seiner Sitzung vom 30. Juli 2015 stimmte der Naturschutzbeirat bei der Regierung von Oberfranken mit drei zu sechs Stimmen gegen die Aufhebung der Ausgangsverordnung. In der Sitzung übergaben die Antragsteller, beide Mitglieder des Naturschutzbeirats, dem Präsidenten der Regierung ihre jeweiligen Stellungnahmen, beide vom 30. Juli 2015.
- 6 Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz erteilte am 10. August 2015 gemäß Art. 48 Abs. 2 BayNatSchG seine Zustimmung zur Aufhebung der Ausgangsverordnung. Man teile die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der Regierung in deren verfahrensabschließendem Vermerk vom 6. August 2015.

- 7 Die Aufhebungsverordnung vom 10. August 2015 wurde im Oberfränkischen Amtsblatt Nr. 8/2015 vom 25. August 2015 veröffentlicht und trat nach ihrem § 2 am 1. September 2015 in Kraft.
- 8 Am 25. August 2015 stellten die Antragsteller beim Bayerischen Verwaltungsgeschichtshof einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO (Az. 14 NE 15.1871). Mit ihrem ebenfalls am 25. August 2015 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gestellten Normenkontrollantrag beantragen die Antragsteller,
- 9 die Verordnung der Regierung von Oberfranken zur Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ vom 10. August 2015 für ungültig zu erklären.
- 10 Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor, sie seien als nach § 3 UmwRG anerkannte Naturschutzvereine durch die Aufhebungsverordnung und die damit verbundene Beseitigung des Schutzes der alten und besonders schützenswerten Bäume im Hohen Buchenen Wald im Ebracher Forst, der innerhalb des FFH-Gebiets „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ und des Vogelschutzgebiets „Oberer Steigerwald“ liege, in ihren satzungsmäßigen Aufgabenbereichen berührt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der sog. „Braunbär“-Entscheidung sei ihnen als anerkannte Naturschutzvereinigungen im Lichte des 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) – ein weiter Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Im Anschluss daran habe das Bundesverwaltungsgericht den Begriff der „eigenen Rechte“ präzisiert und ausgeweitet. Die vom Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang angenommene „prokuratorische Rechtsstellung“ ergebe sich aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL, wonach die Mitgliedstaaten ein Gebiet, das wie „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ in die Liste nach Art. 4 Abs. 2 FFH-RL aufgenommen worden sei, so schnell wie möglich, spätestens innerhalb von 6 Jahren als besonderes Schutzgebiet ausweisen müssten. Mit der Ausgangsverordnung habe das Landratsamt Bamberg diese Pflicht aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL erfüllt. Durch die Aufhebung der Ausgangsverordnung werde die Unterschutzstellung entgegen der unionsrechtlichen

Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL rückgängig gemacht. Die Rückgängigmachung einer einmal erfolgten Unterschutzstellung verstoße auch gegen Art. 6 Abs. 2 FFH-RL. Es handele sich um eine „rechtliche“ Verschlechterung mit der damit einhergehenden „Erlaubnis“ einer tatsächlichen Verschlechterung des Waldzustands. Die Pflicht aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bestehe bereits mit Aufnahme des Gebiets in die Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung. Der Normenkontrollantrag sei daher zulässig.

- 11 Die Aufhebungsverordnung sei formell rechtswidrig. Die Regierung sei für deren Erlass nicht zuständig gewesen, da die Änderung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 BayNatSchG verfassungswidrig sei. Die Verlagerung der Zuständigkeit von der unteren zur oberen Naturschutzbehörde, die erst auf massiven politischen Druck hin erfolgt und ausschließlich durch politische Opportunitätserwägungen motiviert sei, entziehe den Kommunen ein wichtiges Instrument der Selbstverwaltung im Bereich des kommunalen Umwelt- und Naturschutzes und konterkariere die eigene Zielsetzung der Staatsregierung, nämlich die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Zudem sei die als „Lex Steigerwald“ bekannte Änderung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 BayNatSchG unter dem Gesichtspunkt des Einzelfallgesetzes verfassungswidrig. Der Bayerische Landtag habe sich einer Sache angenommen, die typischerweise von der vollziehenden Staatsgewalt zu regeln sei.
- 12 Die Aufhebungsverordnung sei auch materiell rechtswidrig. Sie verstoße gegen den Schutzauftrag aus Art. 20a GG und Art. 3 Abs. 2 BV. Dieser sei auch für den Verordnungsgeber ermessensleitend. Die Verschlechterung, die mit der Beseitigung eines rechtlich erreichten Schutzniveaus einhergehe, widerspreche Art. 20a GG. Der Erlass der Aufhebungsverordnung sei willkürlich gewesen. Die Regierung habe auf erheblichen politischen Druck gehandelt und sei vom zuständigen Ministerium zur Aufhebung angewiesen worden. Es sei nicht nachvollziehbar, warum sie nicht im Rahmen der Rechtsaufsicht tätig geworden sei, wenn sie die Ausgangsverordnung als von Anfang an rechtswidrig angesehen habe. Zudem führe die Aufhebung der Ausgangsverordnung zu einer erheblichen Verschlechterung der Belange des betroffenen Waldgebiets. Es habe nur ein eingeschränktes Normsetzungsermessen der Regierung bestanden. Auch sei § 29 BNatSchG die richtige Rechtsgrundlage für die Ausgangsverordnung. Die Grenzen dieser Vorschrift seien nicht überdehnt. § 29 BNatSchG gebe in Bezug auf die Größe des geschützten Objekts keine Grenzen vor.

Die Formulierung „Teile von Natur und Landschaft“, die nicht nur in § 29 BNatSchG, sondern auch in § 20 Abs. 2 BNatSchG verwendet werde, belege, dass der Gesetzgeber den Objektschutz nicht mehr habe festschreiben wollen. Im Bundesnaturschutzgesetz fehle jeglicher Hinweis für die Notwendigkeit einer Objekthaftigkeit des geschützten Landschaftsbestandteils und seiner optischen Abgrenzbarkeit sowie auf die Notwendigkeit, dass ein interessierter Laie den geschützten Landschaftsbestandteil in der Landschaft als Ganzes erkennen müsse. Selbst den Naturdenkmälern werde eine gewisse Flächenausdehnung von 5 ha zugestanden. In § 29 BNatSchG fehle eine entsprechende Größenangabe wie in § 28 BNatSchG. Auch der Entwicklungsgedanke und die Tatsache, dass ein geschützter Landschaftsbestandteil in einen Biotopverbund eingebracht werden könne, implizierten dessen Flächenhaftigkeit und machten deutlich, dass § 29 BNatSchG nicht mehr eine Kategorie des Objektschutzes sei. Die Vorschrift erfordere daher nicht, dass das streitgegenständliche Waldgebiet in der Natur identifizierbar und optisch abgrenzbar sein müsse. Da auch einzelne Gattungen nach § 29 BNatSchG geschützt werden könnten, sei der geschützte Landschaftsbestandteil zudem durch die Gattung „Buchenwald“ ausreichend abgrenzbar. Im Übrigen sei die optische Abgrenzbarkeit und Herausgehobenheit des geschützten Landschaftsbestandteils sowohl tatsächlich als auch historisch durch seine Naturausstattung, Wege, Straßen, Täler und historischen Grenzen gegeben und werde ohne weitere Eingriffe in 30 bis 40 Jahren zweifelsfrei zu bejahen sein. Letztlich verstoße die Aufhebungsverordnung gegen Europarecht, da sie entgegen Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 2 FFH-RL ergangen sei. Sie beseitige den durch die Ausgangsverordnung bestehenden Schutz des Buchenwalds. Ergänzend werde auf den Inhalt der im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (Az. Vf. 4-VII-16) eingereichten Antragschrift verwiesen, den sich die Antragsteller zu Eigen machten.

13 Der Antragsgegner beantragt,

14 den Antrag abzulehnen.

15 Es bestünden erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags. Die Antragsteller seien nicht antragsbefugt nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Diese Vorschrift setze die Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte der Antragsteller voraus. Auch die unzweifelhaft nach § 3 UmwRG anerkannten Antragsteller könnten

eine Verletzung objektiven Rechts grundsätzlich nicht als Verletzung eigener Rechte geltend machen. Aus Art. 9 Abs. 3 AK ergebe sich keine Antragsbefugnis der Antragsteller. Die Antragsteller beriefen sich auf eine sehr weite Ausdehnung der Individualrechtsklage durch eine äußerst weite Interpretation des Merkmals „eigene Rechte“. Vorliegend fehle es an einer auslegungsfähigen, subjektive Unionsrechte vermittelnden Norm, da Art. 4 Abs. 4 FFH-RL dem objektiven Unionsumweltrecht angehöre.

- 16 Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet. Die Aufhebungsverordnung sei formell und materiell rechtmäßig. Nach ständiger Rechtsprechung könne eine Norm grundsätzlich nur in dem für die Normsetzung geltenden Verfahren aufgehoben werden. Die Regierung sei nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG für den Erlass von Rechtsverordnungen über geschützte Landschaftsbestandteile mit einer Größe über 10 ha zuständig. Für eine Verfassungswidrigkeit dieser Regelung bestünden keinerlei Anhaltspunkte. Die Regierung habe das Aufhebungsverfahren weder aufgrund entsprechender Landtagsbeschlüsse noch aufgrund ministerieller Weisung eingeleitet, sondern nur deshalb, weil sie begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Ausgangsverordnung gehabt habe, die sie bereits im Ausweisungsverfahren geäußert habe. Die Regierung habe mit der Aufhebungsverordnung den durch die nichtige Ausgangsverordnung erzeugten Rechtsschein beseitigt. Hierzu sei sie aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verpflichtet gewesen. Ein Aufhebungsermessen habe nicht bestanden. Die vom Landratsamt Bamberg erlassene Ausgangsverordnung sei nichtig, weil sie nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 29 BNatSchG gedeckt sei. Die streitgegenständliche Waldfläche sei kein taugliches Schutzobjekt im Sinne des § 29 BNatSchG. Eine gewisse räumliche oder flächenhafte Ausprägung eines geschützten Landschaftsbestandteils sei zwar möglich. Dieser müsse sich aber von der Umgebung besonders abheben und abgrenzen, was sich daraus ergebe, dass es sich bei § 29 BNatSchG um eine um Elemente des Flächenschutzes angereicherte Kategorie des Objektschutzes handele. Die Formulierung „Teile von Natur und Landschaft“ sei in § 20 BNatSchG als Oberbegriff zu verstehen. Da der Gesetzgeber mit den Schutzkategorien „Landschaftsschutzgebiet“ und „geschützter Landschaftsbestandteil“ im Wesentlichen gleiche Schutzzwecke verfolge, wäre das Schutzinstrument „geschützter Landschaftsbestandteil“ sinnlos, wenn man auch ihn als Kategorie des Gebietsschutzes einordnen würde. Die Abgrenzbarkeit der streitgegenständlichen Fläche sei in der Natur nicht gewährleistet.

17 Die Beigeladene beantragt,

18 den Antrag abzulehnen.

19 Ergänzend zu den Ausführungen des Antragsgegners trägt sie im Wesentlichen vor, Art. 9 Abs. 3 AK habe nach der Rechtsprechung zwar Bedeutung für die Auslegung nationalen Rechts, begründe für sich genommen aber keine Antragsbefugnis. Eine Auslegung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die auf einen vollständigen Verzicht auf eine „eigene Rechtsverletzung“ hinausliefe, verlange auch das Unionsrecht nicht. Eine dem § 47 Abs. 1 des Bundesimmissionsschutzgesetzes – BImSchG – entsprechende Vorschrift mit subjektivem Einschlag sei weder im Naturschutzrecht noch in der Habitat-Richtlinie vorhanden. Es fehle somit an einem Anknüpfungspunkt für eine subjektive Rechtsposition, die im Lichte des europäischen Rechts „erweiternd“ ausgelegt werden könne. Eine prokuratorische Rechtsstellung komme den Antragstellern insoweit nicht zu.

20 Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG bestünden nicht. Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Staatsverwaltung seien Staatsorganisationsrecht. Insofern habe der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, wie sich aus Art. 77 Abs. 2 BV ergebe. Das allgemeine Willkürverbot sei nur dann verletzt, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehle, d.h. wenn die äußersten Grenzen der normativen Freiheit überschritten seien. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne eine gesetzliche Regelung nur dann als willkürlich verworfen werden, wenn ihre Unsachlichkeit evident sei. Hierfür gebe es keinerlei Anhaltspunkte.

21 Die angegriffene Aufhebungsverordnung leide nicht an materiellen Mängeln. Insbesondere bestünden hinsichtlich der Ausübung des dem Ordnungsgeber zustehenden Aufhebungsermessens keine Bedenken. Die maßgeblichen Erwägungen ließen sich dem Aktenvermerk der Regierung vom 6. August 2015 entnehmen. Die Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ sei aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geboten gewesen, weil die Verordnung gegen höherrangiges Recht versto-

ßen habe. Es sei eine Schutzkategorie gewählt worden, für die das Landratsamt zwar formal sachlich zuständig gewesen sei, die inhaltlich aber nicht den Anforderungen dieser Schutzkategorie entsprochen habe. Bereits auf Grund seiner Größe von 775 ha könne das unter Schutz gestellte Gebiet kein „Landschaftsbestandteil“ im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sein. Es fehle an der erforderlichen deutlichen Erkennbarkeit und leichten Abgrenzbarkeit im Landschaftsraum.

- 22 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten, insbesondere auf die Augenscheinsfeststellungen vom 30. Juni 2016 und das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 26. Juli 2016, sowie auf die vorgelegten Behördenakten und die beigezogenen Gerichts- und Behördenakten der Verfahren 14 NE 15.1871 und 14 N 15.756 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 23 Der zulässige Normenkontrollantrag ist nicht begründet.
- 24 A. Der Normenkontrollantrag ist statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere sind die Antragsteller antragsbefugt.
- 25 I. Die von den Antragstellern beanstandete „Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“ vom 10. August 2015 (im Folgenden: Aufhebungsverordnung) 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.
- 26 II. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO von einem Jahr nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift ist gewahrt; die Aufhebungsverordnung ist am 25. August 2015 im Amtsblatt der Regierung von Oberfranken (Oberfränkisches Amtsblatt) veröffentlicht worden, der Normenkontrollantrag der Antragsteller ist am 25. August 2015 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen.
- 27 III. Die Antragsteller sind gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt.

- 28 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 Sinn 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.).
- 29 1. Ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, können Naturschutzvereinigungen wie die Antragsteller, die nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – UmwRG – anerkannt sind, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des § 64 Abs. 1 BNatSchG oder aufgrund der Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes einlegen. Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt.
- 30 Der Anwendungsbereich der sog. – naturschutzrechtlichen – altruistischen Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG ist vorliegend nicht eröffnet, da der Erlass einer Verordnung keine Entscheidung nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 BNatSchG oder § 63 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 BNatSchG ist.
- 31 Auch die Vorschriften des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes kommen vorliegend nicht zur Anwendung. Denn der Erlass einer Verordnung zur Aufhebung einer Verordnung löst nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG – keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung aus und stellt damit keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG dar. Das Vorliegen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ist aber Sachurteilsvoraussetzung. Sie lässt sich nicht mit der Erwägung bejahen, es sei nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umwelt-

verträglichkeitsprüfung bestehen könne (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 – BVerwGE 150, 294 Rn. 10). Eine Erstreckung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes auf Maßnahmen wie der Vorliegenden im Wege der Analogie scheidet aus, da es insoweit an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt (vgl. zum Ganzen BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 30 ff.; U.v. 19.12.2013 – 4 C 14.12 – BVerwGE 149, 17 Rn. 20). Inwieweit das Enumerationsprinzip des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes Europarecht verletzen könnte, bedarf aus den nachfolgenden Gründen keiner Entscheidung.

- 32 2. Die Antragsteller berufen sich zu Recht auf eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 33 a) Eine mögliche Verletzung typisch 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 haben die Antragsteller weder gerügt noch ist eine solche ersichtlich.
- 34 b) Als nach § 3 UmwRG anerkannte Naturschutzvereinigungen, deren satzungsmäßige Rechte betroffen sind, haben die Antragsteller eine prokuratorische Rechtsstellung dahingehend inne, eine mögliche Verletzung von Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, im Folgenden: Habitatrichtlinie) – FFH-RL – durch den Erlass der Aufhebungsverordnung geltend zu machen. Hierin liegt eine mögliche Verletzung von eigenen unionsrechtlichen Rechtspositionen im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 35 Das durch die „Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“ (im Folgenden: Ausgangsverordnung) unter Schutz gestellte Gebiet „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ ist Teil des von der Europäischen Union am 13. November 2007 mit einer Fläche von 15.876,8398 ha gelisteten Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ (DE6029371). Ist ein Gebiet aufgrund des in Art. 4 Abs. 2 FFH-RL genannten Verfahrens als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL so schnell wie möglich – spätestens binnen sechs Jah-

ren – als besonderes Schutzgebiet aus und legt dabei die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach fest, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind. Besonderes Schutzgebiet ist dabei nach der Begriffsbestimmung des Art. 1 Buchst. I FFH-RL ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und/oder Population der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden. Auf nationaler Ebene enthält § 32 BNatSchG die erforderlichen Regelungen, den Vorgaben des europäischen Habitatschutzrechts zur innerstaatlichen Verwirklichung zu verhelfen. Nach dessen Absatz 2 sind die gelisteten Natura 2000-Gebiete entsprechend ihren jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG zu erklären.

- 36 Durch die Bezugnahme auf das FFH-Gebiet „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ (DE6029371) in § 2 Nr. 5 der Ausgangsverordnung und auf § 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG ist erkennbar, dass das Landratsamt mit dem Erlass der Ausgangsverordnung – jedenfalls für deren räumlichen Bereich – der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL (§ 32 Abs. 2 BNatSchG) nachkommen wollte. Die verspätet (nach Ablauf der unionsrechtlich vorgegebenen Frist von sechs Jahren) erfolgte Umsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL wird durch den Erlass der Aufhebungsverordnung wieder rückgängig gemacht. Es ist demnach möglich, dass die Aufhebungsverordnung Art. 4 Abs. 4 FFH-RL verletzt. Aufgrund ihrer prokuratorischen Rechtsstellung als anerkannte Umweltverbände können die Antragsteller dies gerichtlich geltend machen.
- 37 aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – in der jüngeren Vergangenheit bestätigt in der sog. „Janecek“-Entscheidung (U.v. 25.7.2008 – C-237/07 – Slg 2008, I-6221 Rn. 35 f. m.w.N.) sowie der Entscheidung „Stichting Natuur en Milieu“ (U.v. 26.5.2011 – C-165/09 u.a. – Slg 2011, I-4599 Rn. 93 f.) – begründen unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen des Unionsrechts – zumeist in Richtlinien – subjektive Rechte des unmittelbar Betroffenen, auf deren

mögliche Verletzung er sich berufen bzw. deren Einhaltung er vor Gericht erzwingen können muss. Es wäre mit dem zwingenden Charakter, den Art. 249 EG (bzw. Art. 288 Abs. 3 AEUV) einer Richtlinie verleiht, unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen nicht geltend gemacht werden kann (EuGH, U.v. 25.7.2008 a.a.O. Rn. 37). Derartige individualschützende Bedeutung erkennt der Europäische Gerichtshof insbesondere auch unionsrechtlichen Umweltstandards zu (vgl. Rennert, DVBl 2015, 793/795 m.w.N.).

- 38 bb) Der Europäische Gerichtshof geht zudem davon aus, dass unmittelbar betroffenen juristischen Personen in Bezug auf derartige (subjektive) unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen des Unionsrechts in gleicher Weise wie natürlichen Personen ein Klagerecht zusteht (vgl. EuGH, U.v. 25.7.2008 – Janecek C-237/07 – Slg 2008, I-6221 Rn. 39; U.v. 26.5.2011 – Stichting Natuur en Milieu C-165/09 u.a. – Slg 2011, I-4599 Rn. 100 „natürliche und juristische Personen“). Auch wenn der Europäische Gerichtshof die Kriterien für die Betroffenheit als Anknüpfungspunkt für eine subjektive, klagefähige Rechtsposition unmittelbar betroffener juristischer Personen nicht näher erläutert, ist darin die Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten über die Geltendmachung individueller Rechtspositionen hinaus angelegt (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 44). In unionskonformer Auslegung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO haben neben dem Bürger auch unmittelbar betroffene juristische Personen wie die nach § 3 UmwRG anerkannten Antragsteller bezogen auf das objektive Interesse an einer Sicherung der praktischen Wirksamkeit und der Einheit des Unionsrechts eine „prokuratorische“ Rechtsstellung inne, individuelle unionsrechtliche Rechtspositionen zu ihrem eigenen Anliegen zu machen. Dieses Verständnis des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ergibt sich aus dem unionsrechtlichen Effektivitätsgebot (Art. 4 Abs. 3 EUV) sowie 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) – (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 46 ff. m.w.N. zu § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO unter Bezugnahme u.a. auf Masing in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, Bd. 1, § 7 Rn. 107; vgl. zum Diskussionsstand u.a. auch BVerwG, U.v. 1.4.2015 – 4 C 6.14 – NuR 2015, 571 Rn. 32 ff.; U.v. 18.12.2014 – 4 C 35.13 – DVBl 2015, 636

Rn. 57 ff.; U.v. 12.11.2014 – 4 C 34.13 – BVerwGE 150, 294 Rn. 22 ff.; Schlacke, DVBI 2015, 929; Rennert, DVBI 2015, 793; Koch/Welss, NVwZ 2015, 633; Gassner, DVBI 2014, 551; Franzius, DVBI 2014, 543; Kokott/Sobotta, DVBI 2014, 132; Bunge, ZUR 2014, 3; Greim, BayVBI 2014, 517; Lau, NVwZ 2014, 637; Berkemann, DVBI 2013, 1137).

39 cc) Die Antragsteller sind als nach § 3 UmwRG anerkannte Naturschutzvereinigungen Teil der betroffenen Öffentlichkeit.

40 Als „betroffene Öffentlichkeit“ definieren Art. 2 Nr. 5 AK und (für die Umweltverträglichkeitsprüfung) inhaltlich entsprechend Art. 3 Nr. 1 der Öffentlichkeitsrichtlinie – RL 2003/35/EG – die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse. Diese Vereinigungen sollen sich die öffentlichen Belange des Umweltschutzes zum eigenen Anliegen machen können (BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 49). Entscheidend für die Antragsbefugnis ist also die Betroffenheit des Umweltverbands (vgl. Bunge, ZUR 2014, 3/6 m.w.N.; Kokott/Sobotta, DVBI 2014, 132/133, wonach „interessanter“ als die Schutzrichtung der fraglichen Norm das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit ist).

41 Die Antragsteller sind nach § 3 UmwRG anerkannt und darüber hinaus in ihren satzungsmäßigen Rechten betroffen. Nach § 2 Satz 1 seiner Satzung verfolgt der Antragsteller zu 1 das Ziel, die natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen und die Biodiversität im Ganzen vor weiterer Zerstörung zu bewahren und wiederherzustellen. Zu seinen Aufgaben gehört nach § 2 Satz 2 Spiegelstr. 3 der Satzung, als gesetzlich anerkannter Natur- und Umweltschutzverband auf den Vollzug der einschlägigen Gesetze zu dringen. Zweck des Antragstellers zu 2 ist nach § 2 Nr. 1 seiner Satzung der umfassende Schutz der Natur, insbesondere die Förderung des Arten- und Biotopschutzes. Zu seinen Aufgaben gehören insbesondere die Wahrnehmung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte und gesetzlich eingeräumten Rechtsbehelfe in öffentlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren, die die Belan-

ge des Natur- und Umweltschutzes berühren (vgl. § 2 Nr. 2 Buchst. i der Satzung des Antragstellers zu 2).

- 42 Allerdings machen die Antragsteller, soweit sie sich auf eine mögliche Verletzung von Art. 4 Abs. 4 bzw. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL durch den Erlass der Aufhebungsverordnung berufen, keine Verletzung individueller unionsrechtlicher Rechtspositionen geltend. Beide Regelungen haben keinen unmittelbaren Bezug zu individuellen Rechtsgütern, sondern dienen dem Schutz von Allgemeingütern wie dem Natur- und dem Artenschutz. Wie die überwiegende Anzahl der unionsrechtlichen Regelungen des Natur- und Artenschutzrechts gehören sie dem objektiven Umweltrecht an.
- 43 dd) Die ihnen als anerkannte Naturschutzvereinigungen zustehende prokuratorische Rechtsstellung verleiht den Antragstellern auch die Rechtsmacht, im Wege der Normenkontrolle eine mögliche Verletzung objektiver unionsrechtlicher Umweltvorschriften durch den Erlass der Aufhebungsverordnung geltend zu machen. Das unionsrechtliche Effektivitätsgebot sowie Art. 9 Abs. 3 AK gebieten es, den Antragstellern als Teil der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit einzuräumen, vor Gericht auch die mögliche Verletzung unbedingter und hinreichend bestimmter objektiver Umweltvorschriften rügen zu können.
- 44 (1) Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung zum „slowakischen Braunbären“ (EuGH, U.v. 8.3.2011 – C-240/09 – Slg 2011, I-1255), in der es um die Rechtsschutzmöglichkeiten eines Umweltverbands im Anwendungsbereich der – ausschließlich objektiv-rechtlichen – Habitat-Richtlinie ging, darauf hingewiesen, es könne – ohne den effektiven Schutz des Umweltrechts der Union in Frage zu stellen – nicht in Betracht gezogen werden, Art. 9 Abs. 3 AK so auszulegen, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werde. Unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 AK lasse sich zwar nach ständiger Rechtsprechung kein Klagerecht herleiten, da die Bestimmungen des Art. 9 Abs. 3 AK keine unmittelbare Wirkung hätten, also nicht „self-executing“ seien. Sie enthielten keine klare und präzise Verpflichtung, die die rechtliche Situation Einzelner unmittelbar regeln könne (so auch 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). Da nur „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige [im] innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, Inhaber der in Art. 9 Abs. 3 AK vor-

gesehenen Rechte seien, hingen die Durchführung und die Wirkungen dieser Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsakts ab. Jedoch zielten die Bestimmungen der Aarhus-Konvention, auch wenn sie allgemein formuliert seien, darauf ab, die Gewährleistung eines effektiven Umweltschutzes zu ermöglichen. Mangels einer einschlägigen Regelung der Union sei es Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen festzulegen, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich seien. Dabei dürften die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Äquivalenz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (Grundsatz der Effektivität). Daraus folge, dass der nationale Richter dann, wenn eine mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der Habitat-Richtlinie geschützte Art betroffen sei, das nationale Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen habe, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 AK festgelegten Zielen stehe (EuGH, U.v. 8.3.2011 – slowakischer Braunbär C-240/09 – Slg 2011, I-1255). Wenn auch im Zusammenhang mit Art. 10a der Umweltverträglichkeitsrichtlinie – RL 85/337 EWG – und Art. 9 Abs. 2 AK billigte der Europäische Gerichtshof darüber hinaus in seiner Entscheidung „Trianel“ (U.v. 15.5.2011 – C-115/09 – Slg 2011, I-3673 Rn. 45 ff.) anerkannten Naturschutzvereinigungen auch im Hinblick auf den unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz zu, vor Gericht die Verletzung einer unionsrechtlichen Vorschrift, die den Umweltschutz bezwecke, auch dann geltend machen zu können, wenn diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter Einzelner schütze. Ansonsten sei den Umweltverbänden weitgehend die Möglichkeit genommen, die Beachtung der aus dem Unionsrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, die in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet seien.

- 45 (2) Muss demnach im Lichte des Art. 9 Abs. 3 AK sowie im Interesse des unionsrechtlichen Effektivitätsgebots anerkannten Umweltverbänden wie den Antragstellern in Bezug auf Sachverhalte, die dem Unionsumweltrecht unterliegen, ein weiter Zu-

gang zu Gericht gewährleistet werden, kann die vom Bundesverwaltungsgericht in Erweiterung des Begriffs des subjektiven Rechts anerkannte prokuratorische Rechtsstellung anerkannter Umweltverbände (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 46) nicht auf unbedingte und hinreichend bestimmte subjektive europäische Umweltnormen (wie § 47 Abs. 1 BImSchG) beschränkt werden. Sie muss vielmehr auch unbedingte und hinreichend bestimmte objektive unionsrechtliche Vorschriften einbeziehen (so auch Schlacke, DVBl 2015, 929/933 ff.; Bunge, ZUR 2014, 3/7 ff.; Franzius, DVBl 2014, 543/546 ff.; eine richterliche Rechtsfortbildung [eher] ablehnend Rennert, DVBl 2015, 793/796 ff.; Lau, NVwZ 2014, 637; Greim, BayVBl 2014, 517).

- 46 Ein gegenteiliges Ergebnis wäre zudem auch unvereinbar mit der Spruchpraxis des Compliance Committees zu Art. 9 Abs. 3 AK. Nach Auffassung des Compliance Committees muss den Umweltverbänden grundsätzlich eine Möglichkeit eingeräumt werden, die Anwendung des Umweltrechts gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Vertragsparteien müssten zwar kein System der Popularklage einführen mit der Folge, dass jedermann jegliche umweltbezogene Handlung anfechten könne. Es dürften für Umweltverbände keine zu strengen Kriterien aufgestellt werden. Für den Zugang zu den Überprüfungsverfahren solle eine Vermutung sprechen, er dürfe nicht die Ausnahme sein. Als Kriterien kämen die Betroffenheit oder ein Interesse in Betracht (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 48 m.w.N.).
- 47 Wären Umweltverbände wie die Antragsteller lediglich Prokuratoren des (subjektiven) unbedingten und hinreichend bestimmten Unionsumweltrechts, hätte dies im Ergebnis zur Konsequenz, dass sie – jenseits der Rechtsschutzmöglichkeiten, die ihnen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und die naturschutzrechtliche Verbandsklage eröffnen – Zugang zu Gericht lediglich in wenigen unionsumweltrechtlichen Fallgestaltungen verlangen könnten. Dies führte in vielen Fällen, in denen unbedingte und hinreichend bestimmte objektiv-rechtliche Umweltvorschriften des Unionsrechts inmitten ständen, zu einer Rechtsschutzlücke. Gerade Fallgestaltungen wie die Vorliegende zeigen die Notwendigkeit einer derartigen Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Umweltverbände.
- 48 (3) Auf eine mögliche Verletzung von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL können sich die Antragsteller allerdings nicht berufen.

- 49 Nach dieser Vorschrift 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. Unmittelbar durch den Erlass der Aufhebungsverordnung sind derartige Verschlechterungen für das streitgegenständliche Gebiet nicht zu befürchten. Denn lediglich durch den Erlass der Aufhebungsverordnung finden keinerlei Veränderungen im streitgegenständlichen Teil des FFH-Gebiets statt. Zwar hat die Beigeladene Hiebsmaßnahmen für diesen Bereich angekündigt, deren Zulässigkeit als Folge des Erlasses der Aufhebungsverordnung nicht mehr an den Verboten des § 3 der Ausgangsverordnung zu messen wäre. Die beabsichtigten Hiebsmaßnahmen wären jedoch – ungeachtet der Frage, ob sie ohne eine vorherige Prüfung ihrer Verträglichkeit nach § 34 BNatSchG zulässig wären – lediglich mittelbare Folge des Erlasses der Aufhebungsverordnung. Bereits aus diesem Grund können sich die Antragsteller nicht auf eine mögliche Verletzung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL berufen.
- 50 (4) Die Antragsteller haben jedoch die prokuratorische Rechtsstellung, eine mögliche Verletzung von Art. 4 Abs. 4 FFH-RL durch den Erlass der Aufhebungsverordnung geltend zu machen.
- 51 Bei Art. 4 Abs. 4 FFH-RL handelt es sich um eine unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung des objektiven Unionsumweltrechts. Die Vorschrift begründet eine unmittelbare Pflicht der Mitgliedstaaten, innerhalb von spätestens sechs Jahren Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete unter Schutz zu stellen. Zwar billigt die Bestimmung den Mitgliedstaaten einen weiten Handlungsspielraum zu, wie und in welcher Form das besondere Schutzgebiet ausgewiesen wird (vgl. Begriffsbestimmung in Art. 1 Buchst. I FFH-RL). Art. 4 Abs. 4 FFH-RL setzt der Ausübung des Ermessens jedoch insoweit Grenzen, als ein – eingeschränktes – Auswahl-, nicht aber ein Entschließungsermessen besteht (vgl. NdsOVG, U.v. 17.4.2013 – 4 LC 34/11 – juris Rn. 59; Thum/Engelmann, UPR 2015, 170/171; vgl. auch EuGH, U.v. 26.5.2011 – Stichting Natuur en Milieu C-165/09 u.a. – Slg 2011, I-4599 Rn. 103 zu Art. 4 der NEC-Richtlinie).

- 52 ee) Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung kann offenbleiben, ob die Ausgangsverordnung der mitgliedstaatlichen Verpflichtung zur Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL in rechtmäßiger Weise nachgekommen ist. Die Ausgangsverordnung ist jedenfalls nicht offensichtlich und eindeutig ungeeignet, Art. 4 Abs. 4 FFH-RL (jedenfalls teilweise) umzusetzen.
- 53 (1) Der Europäische Gerichtshof hat in zahlreichen Entscheidungen klare Vorgaben formuliert, welche inhaltlichen Mindestanforderungen erfüllt sein müssen, damit die Ausweisung besonderer Schutzgebiete unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Die im Wesentlichen in Vertragsverletzungsverfahren ergangenen Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs beziehen sich allerdings ausschließlich auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Vogelschutzrichtlinie (VSR) –, die für die Erhaltung der im Anhang I aufgeführten Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären. Auch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 7 FFH-RL behandelt nur die Frage, welchen Mindestinhalt der Akt der Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets haben muss, damit in Bezug auf Vogelschutzgebiete ein Schutzregimewechsel von Art. 4 Abs. 4 VSR zu dem (weniger strengen) Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL eintreten kann (vgl. EuGH, U.v. 14.10.2010 – C-535/07 – Slg 2010, I-9483 Rn. 56 ff.). Hierzu führt der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung aus, zur Bestimmung der in jedem besonderen Schutzgebiet geschützten Arten und Lebensräume sei festzustellen, dass die Bestimmung der Arten, die die Ausweisung des betreffenden besonderen Schutzgebiets gerechtfertigt haben, ebenso wie dessen Abgrenzung unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen müsse, weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass das aus Art. 4 Abs. 1 und 2 VSR sowie aus Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 FFH-RL resultierende Schutzziel nicht vollständig erreicht werde (vgl. EuGH, U.v. 14.10.2010 a.a.O. Rn. 64 m.w.N.).
- 54 (2) Diesen vom Europäischen Gerichtshof zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten entwickelten Anforderungen entspricht die Ausgangsverordnung erkennbar nicht. Mit der Ausgangsverordnung wurde nur ein kleiner Teil des gesamten FFH-Gebiets als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen. Zudem werden in der Ausgangsverordnung nur die aus Sicht des Landratsamts besonders schützenswerten (Buchen-)Habitats

genannt (vgl. § 2 Nr. 5 der Ausgangsverordnung), die anderen durch die FFH-Gebietsausweisung ausdrücklich geschützten Arten sind hingegen nicht aufgelistet. Auch die in § 2 Nr. 1 bis 6 der Ausgangsverordnung formulierten Erhaltungsziele sind eher allgemein gehalten. Spezifische Erhaltungsziele für jede der geschützten Arten enthält die Ausgangsverordnung nicht.

55 (3) Allerdings kann nicht davon auszugehen werden, dass die Ausgangsverordnung offensichtlich ungeeignet ist, der mitgliedstaatlichen Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL nachzukommen.

56 Weder aus den vorhandenen unionsrechtlichen Regelungen noch aufgrund der bereits ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs lassen sich eindeutige und ausreichende Anhaltspunkte zur Beurteilung der Frage feststellen, welche inhaltlichen Anforderungen die Erklärung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung zu einem besonderen Schutzgebiet erfüllen muss. Es ist nicht zwingend, dass die zur Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets nach Art. 4 Abs. 1 VSR entwickelten Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs auf die Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL zu übertragen sind. Denn im Gegensatz zur Handlungsverpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL hat die mitgliedstaatliche Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets nach den Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie konstitutive Wirkung. Erst durch die jeweilige Schutzgebietserklärung entsteht das Vogelschutzgebiet in den in der Erklärung bestimmten Grenzen und mit den dort genannten Arten. Soweit Stimmen in der Literatur die vom Europäischen Gerichtshof benannten Anforderungen auf die Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL übertragen wollen (vgl. z.B. Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Mai 2016, § 32 BNatSchG Rn. 9 m.w.N.) führt dies jedenfalls nicht dazu, dass diese Frage als ausreichend geklärt angesehen werden kann und von einer eindeutigen Ungeeignetheit der Umsetzung auszugehen ist. Vor allem ist Art. 4 Abs. 4 FFH-RL nicht zwingend zu entnehmen, dass ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung nur vollständig zum besonderen Schutzgebiet erklärt werden darf.

57 Wie bereits ausgeführt, steht durch die Bezugnahme auf das FFH-Gebiet „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ und dessen Gebietsnummer in § 2 Nr. 5 der Ausgangsverordnung sowie durch die Bezugnahme auf § 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG fest, dass das Landratsamt mit dem Erlass der Ausgangsverordnung –

jedenfalls für diesen räumlichen Bereich – erkennbar der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL (§ 32 Abs. 2 BNatSchG) nachkommen wollte. Der materiellrechtlichen Frage, ob das Landratsamt mit der Ausweisung als geschützter Landschaftsbestandteil eine geeignete Schutzkategorie im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG gewählt und auch ansonsten die zur Umsetzung des Art. 4 Abs. 4 FFH-RL notwendigen Voraussetzungen erfüllt hat, braucht in diesem Zusammenhang nicht nachgegangen zu werden; die Prüfung dieser Frage würde die Anforderungen an das Vorliegen der Antragsbefugnis überspannen.

- 58 IV. Den Antragstellern fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.
- 59 Nach ständiger Rechtsprechung ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis insbesondere dann nicht gegeben, wenn der Antragsteller sein Ziel auf anderem Wege schneller und einfacher erreichen könnte, wenn ein Erfolg seine Rechtsstellung nicht verbessern würde oder wenn es ihm auf den Klageerfolg gar nicht ankommt. Allerdings darf das Gericht die Gewährung von Rechtsschutz nur verweigern, wenn ein rechtlich anerkanntes Interesse des Antragstellers an der erstrebten gerichtlichen Entscheidung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht kommt (Renert in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, vor § 40 Rn. 11 m.w.N.). Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis an einer selbständigen Normenkontrolle entfällt nicht schon dadurch, dass eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden könnte, bei der die Gültigkeit der Norm inzident zu prüfen wäre, da Gegenstand und Wirkung beider Verfahren verschieden sind. Am Rechtsschutzbedürfnis fehlt es nur dann, wenn die zu kontrollierende untergesetzliche Norm denselben Inhalt hat wie eine unmittelbar geltende gesetzliche Norm (Schmidt in Eyermann a.a.O. § 47 Rn. 78) oder Gerichte in eine Normprüfung eintreten müssten, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos wäre (vgl. BVerwG, B.v. 23.10.2008 – 4 BN 16.08 – BauR 2009, 475 Rn. 5). Fallgestaltungen, die das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis entfallen lassen könnten, sind nicht ersichtlich.
- 60 1. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller ist nicht nachträglich entfallen durch den Erlass der – auf Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG gestützten und mit Verordnung zur Änderung der Vogelschutzverordnung vom 19. Februar 2016 (AllMBI S. 258) erlassenen – Bayerischen Verordnung über die Natura 2000-Gebiete (Bayerische Natura-2000 Verordnung – BayNat2000V).

- 61 Soweit in § 1 Nr. 1 BayNat2000V Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als Natura 2000-Gebiete festgelegt werden, erfolgt die dortige Unterschutzstellung – anders als in der Ausgangsverordnung – nicht in einer der in § 32 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Schutzgebietskategorien. Bei der Regelung handelt es sich vielmehr um eine anderweitige Unterschutzstellung im Sinne des § 32 Abs. 4 BNatSchG, durch die nunmehr die Pflicht aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL erfüllt sein könnte. Die Klärung der Frage, ob dies angesichts der – zuvor erläuterten (vgl. III 2 b ee) – unklaren Anforderungen an die Umsetzung des Art. 4 Abs. 4 FFH-RL der Fall ist, würde den Rahmen der Prüfung des Rechtsschutzbedürfnisses überspannen.
- 62 2. Den Antragstellern fehlt das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis auch nicht deshalb, weil der Schutz der §§ 33 ff. BNatSchG für den streitgegenständlichen Teil des FFH-Gebiets als eines Natura 2000-Gebiets (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG) auch nach Erlass der Aufhebungsverordnung in vollem Umfang erhalten bleibt.
- 63 Die Antragsteller wollen im Wege der Normenkontrolle in erster Linie verhindern, dass durch die Aufhebung der Ausgangsverordnung die dort in § 3 ausgesprochenen Verbote entfallen. Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 15 bis 18 der Ausgangsverordnung enthaltenen Regelungen betreffen vorrangig die Forstbewirtschaftung und damit die von der Beigeladenen im betreffenden Gebiet konkret beabsichtigten Hiebsmaßnahmen. Unbestritten sind mit Aufnahme des betreffenden Gebiets in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gemäß Art. 4 Abs. 5 FFH-RL die in Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL (bzw. §§ 33 ff. BNatSchG) enthaltenen Regelungen zu beachten. Diese Vorschriften gewährleisten aber schon keinen den Regelungen der Ausgangsverordnung vergleichbaren Schutz, etwa wenn im Rahmen von forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen einzelne Bäume entfernt werden. Im Übrigen entbinden die Regelungen in Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL (bzw. §§ 33 ff. BNatSchG) den Mitgliedstaat nicht davon, ein gelistetes Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung als besonderes Schutzgebiet auszuweisen.
- 64 3. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller entfällt auch nicht, weil sie mittels naturschutzrechtlicher Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG ihre Mitwirkungsrechte aus § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG im Rahmen einer Befreiung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG geltend machen könnten. Da dieser Rechtsschutz nur dann zum Tragen

kommen kann, wenn ein Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann (vgl. § 34 Abs. 3 BNatSchG), ist hierdurch – im Vergleich zum vorliegenden Normenkontrollantrag – kein effektiver Rechtsschutz gewährleistet. Zudem würde dies der Aufgabenstellung des Normenkontrollverfahrens, eine Vielzahl von Einzelprozessen zu ersetzen, zuwiderlaufen (Schmidt in Eyermann, VwGO, § 47 Rn. 78). Das Normenkontrollverfahren dient nämlich der Rechtsklarheit und der ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts (Schmidt in Eyermann a.a.O. Rn. 78).

- 65 B. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Die „Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“, mit der der Antragsgegner die „Verordnung über den geschützten Landschaftsbestandteil ‚Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst‘“ aufgehoben hat, steht mit höherrangigem Recht in Einklang. Sie ist weder in formeller (I.) noch in materieller Hinsicht zu beanstanden (II.).
- 66 I. Die Aufhebungsverordnung weist keine formellen Mängel auf; insbesondere war die Regierung zu deren Erlass befugt.
- 67 Eine bereits erlassene Norm wie die Ausgangsverordnung, die nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 2 Nr. 7, § 22 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 1 BNatSchG als Rechtsverordnung zu erlassen war, kann vom Normgeber nur in dem für ihren Erlass geltenden Verfahren aufgehoben werden (stRspr, vgl. z.B. BVerwG, U.v. 21.11.1986 – 4 C 22.83 – BVerwGE 75, 142; BayVGH, U.v. 17.4.2014 – 6 B 13.382 – BayVBl 2014, 697 Rn. 22). Die Aufhebung der Ausgangsverordnung durch die Regierung folgt daher den gleichen gesetzlichen Bestimmungen über die Form, die Zuständigkeit und das Verfahren wie deren Erlass.
- 68 1. Fehler in Bezug auf die gesetzlichen Bestimmungen über das Verfahren (Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Art. 52 BayNatSchG) wurden von den Antragstellern nicht gerügt und sind auch nicht ersichtlich. Insbesondere wurde die nach dem ablehnenden Votum des Naturschutzbeirats bei der Regierung von Oberfranken nach Art. 48 Abs. 2 BayNatSchG erforderlich gewordene Zustimmung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz als oberster Naturschutzbehörde (vgl. Art. 43 Abs. 2 Nr. 1 BayNatSchG) mit Schreiben vom 10. August 2015 erteilt.

- 69 2. Die Regierung war als höhere Naturschutzbehörde gemäß Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c i.V.m. Art. 43 Abs. 2 Nr. 2 BayNatSchG befugt, die einen geschützten Landschaftsbestandteil mit einer Gesamtfläche von 775 ha betreffende Aufhebungsverordnung für den Antragsgegner zu erlassen. Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG verstößt nicht gegen Verfassungsrecht.
- 70 a) Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG wurde durch § 1 Nr. 4 Buchst. b des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 24. April 2015 (GVBl S. 73) eingeführt. Mit der Regelung wurde die für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 29 BNatSchG bis dahin bestehende Zuständigkeit der unteren Naturschutzbehörde (Kreisverwaltungsbehörde, vgl. Art. 51 Abs. 1 Nr. 4, Art. 43 Abs. 2 Nr. 3 BayNatSchG a.F.) in Abhängigkeit von der Größe des jeweiligen Schutzobjekts modifiziert. Die untere Naturschutzbehörde ist nunmehr nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b BayNatSchG nur noch für den Erlass von Rechtsverordnungen über geschützte Landschaftsbestandteile bis einschließlich 10 ha zuständig. Für größere Schutzobjekte wurde die Zuständigkeit für die Unterschutzstellung nach § 29 BNatSchG mit Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG auf die höhere Naturschutzbehörde (Regierung, vgl. Art. 43 Abs. 2 Nr. 2 BayNatSchG) übertragen.
- 71 b) Diese Teilverlagerung der Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 29 BNatSchG von der unteren auf die höhere Naturschutzbehörde ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 72 aa) Die Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes obliegt mangels gegenteiliger verfassungsrechtlicher Bestimmungen nach Art. 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit. Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG in eigener und selbständiger Verwaltungskompetenz die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht der Bund mit Zustimmung des Bundesrats eigene diesbezügliche Regelungen erlässt (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG). Da vorliegend entsprechende bundesgesetzliche Vorschriften fehlen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 7 BNatSchG), ist der Freistaat Bayern für seinen Bereich nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG im Rahmen seiner Organisationsgewalt nicht nur befugt, die zuständigen Behörden für die Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes zu bestimmen (vgl. Art. 43 ff. BayNatSchG), sondern

auch bestehende Zuständigkeiten zu ändern. Dem hierzu in Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV enthaltenen organisatorischen (institutionellen) Gesetzesvorbehalt, wonach neben der Organisation der Staatsverwaltung auch Regelungen über die Zuständigkeit durch Gesetz zu erfolgen haben, hat der bayerische Gesetzgeber mit Erlass des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 BayNatSchG Genüge getan.

73 bb) Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b und c BayNatSchG verstößt nicht gegen Art. 77 Abs. 2 BV, der materielle Direktiven zur Organisation der bayerischen Behörden enthält. Für die Beurteilung der Voraussetzungen von Art. 77 Abs. 2 BV hat der bayerische Gesetzgeber angesichts der weiten Fassung dieser Organisationsrichtlinien naturgemäß einen weiten, nur im Rahmen der Evidenzkontrolle überprüfbaren Beurteilungsspielraum. Eine Verletzung des Art. 77 Abs. 2 BV ist nur dann anzunehmen, wenn die gesetzgeberische Organisationsentscheidung durch keine denkbare sachliche Erwägung zu rechtfertigen ist (vgl. BayVerfGH, E.v. 13.12.1973 – Vf. 8-VII-73 – VerfGHE 26, 144/161). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Nach der Begründung des Änderungsantrags (LT-Drs. 17/4989) zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes (vgl. LT-Drs. 17/3113) soll mit der in Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG vorgenommenen Zuständigkeitsübertragung für den Erlass von Rechtsverordnungen über geschützte Landschaftsbestandteile auf die höhere Naturschutzbehörde dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich Schutzobjekte von einer Größe von mehr als 10 ha in ihren Auswirkungen dem Flächenschutz annähern. Es sei sinnvoll, geschützte Landschaftsbestandteile größerer Flächenhaftigkeit wie Naturschutzgebiete der Zuständigkeit der höheren Naturschutzbehörde (vgl. Art. 51 Abs. 1 Nr. 2 BayNatSchG) zu unterstellen, da die Auswirkungen derartiger Landschaftsbestandteile in aller Regel nicht mehr kleinteilig seien. In Anbetracht des weiten gesetzgeberischen Spielraums rechtfertigt diese Begründung die vorgenommene Zuständigkeitsänderung. Sie ist nachvollziehbar und erscheint nicht sachwidrig, zumal Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG nur einen geringen Teil der in Frage kommenden Landschaftsbestandteile betrifft. Denn aufgrund des Schwellenwerts von 10 ha wird in den meisten Fällen weiterhin die untere Naturschutzbehörde für den Erlass von Rechtsverordnungen über geschützte Landschaftsbestandteile zuständig sein.

74 cc) Mit der Einführung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG hat der bayerische Gesetzgeber auch nicht gegen das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung,

Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 BV, verstoßen. Die durch Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG vorgenommene Teilverlagerung der Zuständigkeit für die Unterschutzstellung von Landschaftsbestandteilen von der unteren auf die höhere Naturschutzbehörde tangiert das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise nicht. Denn die Durchführung der Naturschutzgesetze und damit der Erlass einer Rechtsverordnung über geschützte Landschaftsbestandteile nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i.V.m. § 29 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 2 Nr. 7, § 22 Abs. 1 und 2 BNatSchG stellt eine staatliche Aufgabe (vgl. Art. 43 Abs. 1 BayNatSchG) und damit keine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Landkreise dar (vgl. Art. 4 Abs. 1, Art. 5 LKrO). Das als untere Naturschutzbehörde tätig werdende Landratsamt nimmt hiermit auch keine Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises (vgl. Art. 4 Abs. 2, Art. 6, Art. 37 Abs. 2, Art. 53 LKrO), sondern originär staatliche Aufgaben wahr. Es handelt nach Art. 43 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 BayNatSchG als Kreisverwaltungsbehörde und damit als (unmittelbare) Staatsbehörde (vgl. Art. 37 Abs. 1 Satz 2, Art. 53 Abs. 1 Satz 2 LKrO). Auch der im Vollzug der Staatsaufgaben tätige Landrat ist gemäß Art. 37 Abs. 6 LKrO Organ des Staates und handelt nicht nach Art. 22, 34 LKrO als Organ des Landkreises. Nach alledem greift die Teilverlagerung der Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsverordnungen nach § 29 BNatSchG nicht in das Selbstverwaltungsrecht der Landkreise ein.

- 75 dd) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG ergeben sich auch nicht im Hinblick auf das in Art. 19 Abs. 1 GG verankerte Verbot des Einzelfallgesetzes. Ungeachtet der Frage, ob Art. 19 Abs. 1 GG auf staatsorganisatorische Regelungen wie die vorliegende Zuständigkeitsregelung Anwendung findet, hat Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. c BayNatSchG den Charakter eines für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geltenden generellen Rechtssatzes und ist kein Einzelfallgesetz. Wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestands lässt sich nicht absehen, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet. Liegt ein genereller Rechtssatz vor, ist ohne Belang, ob ein Einzelfall den Anlass zu der gesetzlichen Regelung gegeben hat (vgl. BVerfG, U.v. 7.5.1969 – 2 BvL 15/67 – BVerfGE 25, 371). Die abstrakt-generelle Formulierung dient vorliegend auch nicht der Verschleierung einer einzelfallbezogenen Regelung, bei der künftige weitere Anwendungsfälle von vorneherein ausgeschlossen wären (vgl. BVerwG, U.v. 2.12.2015 – 10 C 18.14 – NVwZ-RR 2016, 344 Rn. 33 f. m.w.N.). Ein nur einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolgen ist vorliegend bereits deshalb

nicht möglich, da es noch andere Fälle entsprechend großer geschützter Landschaftsbestandteile gibt bzw. weitere zu schützende Landschaftsbestandteile geben kann.

- 76 II. Die Aufhebungsverordnung ist auch materiell rechtmäßig. Die Regierung ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Ausgangsverordnung nicht von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i.V.m. § 29 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 2 Nr. 7, § 22 Abs. 1 und 2 BNatSchG gedeckt ist (1.). Der Erlass der Aufhebungsverordnung ist zudem weder willkürlich (2.) noch hat der Antragsgegner hierdurch gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verstoßen (3.).
- 77 1. Die Ausgangsverordnung widerspricht materiellem Recht. Die Unterschutzstellung des Gebiets „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ als geschützter Landschaftsbestandteil findet in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i.V.m. § 29 Abs. 1 Satz 1, § 20 Abs. 2 Nr. 7, § 22 Abs. 1 und 2 BNatSchG keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage. Unabhängig von seiner Größe ist dieses Gebiet kein geeignetes Schutzobjekt im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Da Rechtsverordnungen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen (vgl. Art. 55 Nr. 5 Satz 3 BV), führt dies zur Nichtigkeit der Ausgangsverordnung.
- 78 a) Bei § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG handelt es sich um eine Kategorie des Objektschutzes.
- 79 Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG können Teile von Natur und Landschaft, deren besonderer Schutz aus den dort näher in den Nummern 1 bis 4 genannten Gründen erforderlich ist, rechtsverbindlich als geschützte Landschaftsbestandteile festgesetzt werden.
- 80 Geschützte Landschaftsbestandteile stellen – auch bei einer Flächenhaftigkeit des Schutzgegenstands – eine Kategorie des Objektschutzes dar. Dies ist in der zu § 29 BNatSchG ergangenen Rechtsprechung und Literatur unbestritten (vgl. OVG Saarl, U.v. 12.12.2012 – 2 C 320/11 – NuR 2013, 368 Rn. 40; U.v. 17.3.2011 – 2 C 509/09 – NuR 2012, 74 Rn. 41; Fischer-Hüftle/J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 29 Rn. 1; Gellermann in Land-

mann/Rohmer, Umweltrecht, § 29 BNatSchG Rn. 1; Appel in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 29 Rn. 1; Hendrischke/Kieß in Schlacke, GK-BNatSchG, 1. Aufl. 2012, § 29 Rn. 1; Heugel in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 1. Aufl. 2011, § 29 Rn. 1; Gassner/Heugel, Das neue Naturschutzrecht, 1. Aufl. 2010, Rn. 439). Die Einordnung des § 29 BNatSchG als Regelung des Objektschutzes lässt sich nicht nur anhand von Wortlaut (aa), Systematik (bb) sowie Sinn und Zweck der Vorschrift (cc) eindeutig aus dem Gesetz ermitteln, sondern wird auch durch die Gesetzeshistorie (dd) sowie die zu Vorgängerregelungen des § 29 BNatSchG ergangene frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (ee) bestätigt.

- 81 aa) Bereits aus dem Wortlaut des § 29 BNatSchG sowie aus der Bezeichnung der weiteren in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Schutzkategorien wird deutlich, dass der geschützte Landschaftsbestandteil eine Kategorie des Objektschutzes ist.
- 82 Die in der gesetzlichen Überschrift verwendete Begrifflichkeit „Landschaftsbestandteil“ weist darauf hin, dass es in § 29 BNatSchG um Objekt- und nicht um Gebietschutz geht. Denn mit der Bezeichnung „Landschaftsbestandteil“ wird sprachlich ein einzelner Teil einer Einheit, ein Element, eine Komponente eines Ganzen (vgl. <http://www.duden.de/suchen/dudenonline/Bestandteil>), nicht aber die Einheit selbst beschrieben. Die Einordnung als Kategorie des Objektschutzes wird bestätigt durch die in § 29 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG – nicht abschließend, aber auslegungsweise – genannten Regelbeispiele für Landschaftsbestandteile. Auch wenn den genannten Regelbeispielen – Alleen, einseitige Baumreihen, Bäume und Hecken – eine räumliche Ausdehnung, also eine Flächenhaftigkeit immanent ist, wird deutlich, dass § 29 BNatSchG auf den Schutz der genannten Objekte und nicht auf einen Schutz von Flächen gerichtet ist.
- 83 Betrachtet man darüber hinaus die in § 20 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 BNatSchG genannten Schutzkategorien, lassen bereits die jeweiligen Bezeichnungen als „Naturschutzgebiet“ (vgl. § 23 BNatSchG), „Nationalpark“ (vgl. § 24 Abs. 1 BNatSchG), „Biosphärenreservat“ (vgl. § 25 BNatSchG), „Landschaftsschutzgebiet“ (vgl. § 26 BNatSchG) und „Naturpark“ (vgl. § 27 BNatSchG) keinen Zweifel, dass es bei diesen Schutzinstrumenten um Gebiets- und nicht um Objektschutz geht. Das Gleiche gilt wegen seiner Nennung neben dem Nationalpark und aufgrund der gesetzlichen Definition (vgl. § 20 Abs. 2 Nr. 2, § 24 Abs. 4 BNatSchG) auch für das „nationale Naturmonument“.

Demgegenüber ergibt sich aus dem Begriff „Naturdenkmal“ (vgl. § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG) ebenso wie aus der Bezeichnung „geschützter Landschaftsbestandteil“ (vgl. § 20 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG) die Objekthaftigkeit dieser Schutzkategorien. Dass das Naturdenkmal (§ 28 BNatSchG) grundsätzlich eine Kategorie des Objektschutzes ist, dürfte unbestritten sein.

- 84 bb) Das gefundene Ergebnis wird durch die Systematik der Vorschriften des Kapitels 4, Abschnitt 1, des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 20 ff.) gestützt. Der Einordnung des § 29 BNatSchG als Kategorie des Objektschutzes steht insbesondere nicht entgegen, dass der Gesetzgeber sowohl in § 29 als auch in § 20 Abs. 2 BNatSchG die Formulierung „Teile von Natur und Landschaft“ verwendet hat.
- 85 Bereits der Überschrift des Kapitels 4 („Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft“) ist zu entnehmen, dass das Bundesnaturschutzgesetz in den dortigen Regelungen anders als in den Vorschriften der Kapitel 1 bis 3 nur bestimmte „Teile von Natur und Landschaft“ erfasst. Das Gesetz verwendet dabei die Begriffe „Natur und Landschaft“ als einheitliche und umfassende Sammelbegriffe (vgl. A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 1 Rn. 7). „Natur und Landschaft“ sind Gegenstand des Naturschutzrechts, Schutzgut und Objekt der Handlungsaufforderung des § 1 Abs. 1 BNatSchG (A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle a.a.O.). Demgegenüber sind „Teile von Natur und Landschaft“ alle belebten und unbelebten Flächen und Objekte, die einen natürlichen Ursprung haben oder wieder Teile der Natur geworden sind (vgl. A. Schumacher/J. Schumacher/Fischer-Hüftle a.a.O. § 20 Rn. 25).
- 86 Die Vorschriften in Abschnitt 1 des Kapitels 4 zeigen mit den dort genannten drei verschiedenen Schutzansätzen – Biotopverbund und -vernetzung (§ 21 BNatSchG), allgemeiner Gebiets- und Objektschutz (§§ 23 ff. BNatSchG) sowie gesetzlicher Biotopschutz (§ 30 BNatSchG) –, wie „Teile von Natur und Landschaft“ zu schützen sind. Dem Abschnitt 1 sind dabei in § 20 BNatSchG allgemeine Grundsätze vorangestellt, die die Kerngehalte dieser Instrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgreifen (vgl. Gassner/Heugel, Das neue Naturschutzrecht, Rn. 362). Das naturschutzrechtliche Instrument des Gebiets- und Objektschutzes ist dabei in seiner grundlegenden Struktur abweichungsfest ausgestaltet (vgl. Hendrichke in Schlacke, GK-BNatSchG, § 20 Rn. 13). Denn § 20 BNatSchG bestimmt in seinem

Absatz 2, in welchen Formen „Teile von Natur und Landschaft“ geschützt werden können (vgl. A. Schumacher/J. Schumacher/Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 20 Rn. 19). „Teile von Natur und Landschaft“ als „geschützte Landschaftsbestandteile“ zu schützen, ist eine der in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Formen. Die Formulierung „Teile von Natur und Landschaft“ sowohl in § 29 als auch in § 20 Abs. 2 BNatSchG – und darüber hinaus in § 20 Abs. 3, § 22 Abs. 1 bis 4 sowie in § 30 Abs. 1 BNatSchG – wird gleichbleibend verwendet. Bei allen Vorschriften geht es darum, deutlich zu machen, dass nur „Teile“ von „Natur und Landschaft“, also Ausschnitte der Erdoberfläche (Land- und Wasserflächen), und nicht die „Natur und Landschaft“ in ihrer Gesamtheit gemeint sind. Nicht zuletzt wird dies durch die Tatsache belegt, dass in § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG das Naturdenkmal – unstreitig eine Kategorie des Objektschutzes – als eine Form genannt ist, wie „Teile von Natur und Landschaft“ geschützt werden können. Der Gesetzgeber hat der Formulierung „Teile von Natur und Landschaft“ innerhalb des Kapitels 4, Abschnitt 1, somit keinen unterschiedlichen Bedeutungsgehalt beigemessen (vgl. hierzu auch BVerwG, U.v. 30.5.2012 – 9 C 5.11 – NVwZ 2013, 218 Rn. 41). Deshalb kann aus der Verwendung dieser Formulierung in § 29 und § 20 Abs. 2 BNatSchG nicht gefolgert werden, § 29 BNatSchG sei ein Instrument des Gebietsschutzes.

- 87 Vergleicht man zudem die sieben Einzelregelungen der acht in § 20 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 BNatSchG genannten Schutzkategorien, wird deutlich, dass der jeweilige Absatz 1 der §§ 23 bis 28 sowie § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG einem gleichförmigen Aufbau folgt. Der Gesetzgeber regelt alle Schutzkategorien im Gewand einer Legaldefinition und bestimmt zugleich die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung sowie die jeweils zu verfolgenden Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege. Dabei unterscheiden sich die §§ 23 bis 27 BNatSchG von den §§ 28 und 29 BNatSchG in einem wesentlichen Punkt. Stereotyp werden in § 23 Abs. 1, § 24 Abs. 1 und § 26 Abs. 1 BNatSchG die Formulierungen „rechtsverbindlich festgesetzte ... Gebiete“ bzw. in § 25 Abs. 1 und § 27 Abs. 1 BNatSchG die Formulierungen „zu entwickelnde ... Gebiete“ verwendet. Im Unterschied hierzu fehlt die Formulierung „Gebiete“ nicht nur in § 29 BNatSchG, sondern auch in § 28 Abs. 1 BNatSchG, wenn es dort heißt: „Naturdenkmäler sind rechtsverbindlich festgesetzte Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar ...“. Die aufgezeigten Unterschiede zwischen den §§ 23 bis 27 BNatSchG einerseits und

§§ 28 und 29 BNatSchG andererseits belegen, dass es dem Gesetzgeber weder in § 28 BNatSchG noch in § 29 BNatSchG um Gebietsschutz geht.

- 88 Bestätigt wird dies durch die Reihenfolge, in der § 20 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 BNatSchG die Schutzkategorien anführt. In den Nummern 1 bis 5 sind Kategorien des Gebietsschutzes genannt, denen mit Nummer 6 (Naturdenkmal) eine Kategorie des Objektschutzes folgt. Der geschützte Landschaftsbestandteil schließt sich als Nummer 7 an. Würde es sich bei § 29 BNatSchG um eine Regelung des Gebietsschutzes handeln, hätte der geschützte Landschaftsbestandteil systematisch der Nummer 5 folgen müssen.
- 89 Keine andere Bewertung erfordert der Umstand, dass der Gesetzgeber die Größe eines Naturdenkmals in § 28 BNatSchG auf 5 ha beschränkt hat, während in § 29 BNatSchG entsprechende Größenangaben fehlen. Die Einführung einer Höchstgröße für Naturdenkmäler mit dem Bundesnaturschutzgesetz 2002 folgte ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 14/6878 S. 12) praktischen Erwägungen. In der Praxis der Naturschutzbehörden hatte sich immer wieder die Notwendigkeit ergeben, kleinere Flächen, die nicht immer den strengen Anforderungen des Objektbegriffs genügten, den Naturdenkmälern gleichzustellen. Sachsen und Baden-Württemberg hatten es daher landesrechtlich zugelassen, dass Gebiete bis zu 5 ha ohne weitere Prüfung der Objektqualität als sog. Flächennaturdenkmal ausgewiesen werden konnten. Diese Lösung war in der Rechtsprechung teilweise als mit dem Bundesrecht unvereinbar in Frage gestellt worden. Durch die Änderung sollte es den Ländern ermöglicht werden, an ihren landesrechtlichen Lösungen festzuhalten. Rückschlüsse auf eine Einordnung von § 29 BNatSchG als Kategorie des Gebietsschutzes lassen sich aus der Einführung der Höchstgröße in § 28 BNatSchG nicht ziehen.
- 90 (cc) Auch Sinn und Zweck der in § 20 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 BNatSchG genannten Schutzkategorien gebieten, den geschützten Landschaftsbestandteil als Kategorie des Objektschutzes einzuordnen.
- 91 Die Unterscheidung der in § 20 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 BNatSchG genannten Schutzkategorien in solche des Gebietsschutzes (§§ 23 bis 27 BNatSchG) und solche des Objektschutzes (§§ 28 und 29 BNatSchG) entspricht dem mit dieser Kategorisierung

verfolgten Sinn und Zweck. Der Typenkatalog des § 20 Abs. 2 BNatSchG ist abschließend und sichert einen bundesweit verbindlichen Numerus clausus der genannten Kategorien zum Schutz von Natur und Landschaft (vgl. Hendrichske in Schlacke, GK-BNatSchG, § 20 Rn. 24). Dieser Numerus clausus der Schutztypen dient der Effektivität des Natur- und Landschaftsschutzes. Sowohl für Gebiete als auch für Einzelercheinungen oder Ensembles werden geeignete Schutzkategorien zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise hat der Gesetzgeber Schutzformen für die gesamte Bandbreite möglicher schutzwürdiger und schutzbedürftiger „Teile von Natur und Landschaft“ – vom großräumigen Gebiet bis hin zum kleinflächigen Einzelobjekt – geschaffen. Dabei setzen die jeweiligen Schutzkategorien unterschiedliche Schwerpunkte, überlappen sich aber häufig hinsichtlich der Schutzgründe. Dadurch stehen der Naturschutzbehörde im Konkurrenzfall ggf. mehrere Eingriffsinstrumente alternativ zur Verfügung, wobei die Auswahl nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu treffen ist (vgl. BayVGH, U.v. 13.8.2002 – 9 N 98.2010 – juris Rn. 36 m.w.N.). An der grundsätzlichen Unterscheidung der Schutzkategorien in Regelungen des Gebiets- oder Objektschutzes ändert dies jedoch nichts. Mit § 29 BNatSchG hat der Gesetzgeber – neben dem Naturdenkmal – eine weitere Kategorie des Objektschutzes geschaffen, mit der in erster Linie kleinflächige Einzelobjekte geschützt werden können, die – im Gegensatz zu Naturdenkmälern – nicht als Erkenntnisquelle (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder für das ästhetische Empfinden des Menschen (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) geschützt werden sollen. Zudem kennt das Naturdenkmal im Gegensatz zu den anderen Schutzkategorien keine ökologischen Schutzzwecke (vgl. Heugel in Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 28 Rn. 2). Gegen die Einordnung des § 29 BNatSchG als Instrument des Gebietsschutzes spricht auch, dass die mit den Schutzkategorien Landschaftsschutzgebiet und geschützter Landschaftsbestandteil verfolgten Schutzzwecke im Wesentlichen identisch sind (vgl. § 26 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Es ist nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber zwei im Wesentlichen gleichartige Gebietsschutzkategorien schaffen wollte.

- 92 dd) Nichts anderes ergibt sich, wenn man die Entstehungsgeschichte der Schutzkategorie „geschützter Landschaftsbestandteil“ betrachtet.
- 93 Bereits das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl I S. 821) – RNatSchG – sah in § 5 einen zum Naturdenkmal (§ 3) und Naturschutzgebiet (§ 4)

subsidiären Schutz für „sonstige Landschaftsteile“ vor. Es verwendete zwar noch nicht den Begriff des geschützten Landschaftsbestandteils, definierte jedoch „sonstige Landschaftsteile in der freien Natur, die ... zur Zierde und Belebung des Landschaftsbildes beitragen und im Interesse der Tierwelt, besonders der Singvögel und der Niederjagd, Erhaltung verdienen“. Beispielhaft genannt als sonstige Landschaftsteile waren Bäume, Baum- und Gebüschgruppen, Raine, Alleen, Landwehren, Wallhecken und sonstige Hecken sowie Parke und Friedhöfe.

- 94 Mit dem Bundesnaturschutzgesetz 1976 fanden die geschützten Landschaftsbestandteile ausdrücklich Eingang in das Bundesrecht und wurden auf Landschaftsbestandteile im bebauten Bereich erstreckt. § 18 BNatSchG 1976 griff die vorgenannten Schutzgründe des § 5 RNatSchG in modifizierter und heute noch gültiger Form auf und erweiterte den Schutzgegenstand um Aspekte des Naturhaushaltsschutzes und der Abwehr schädlicher Einwirkungen. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die neue Regelung ausdrücklich an § 5 RNatSchG anknüpfte. Die neue modifizierte Regelung sollte dem wachsenden Bedürfnis nach Schutz von Grünflächen und Bäumen im Siedlungsbereich sowie von Schutzpflanzungen Rechnung tragen (vgl. BT-Drs. 7/3879 S. 25). Zugleich verdeutlichte der Gesetzgeber die Einordnung der dort genannten Schutzkategorien in Gebietsschutz einerseits und Objektschutz andererseits durch die numerische Gliederung in § 12 Abs. 1 BNatSchG 1976. Nach dieser Vorschrift konnten „Teile von Natur und Landschaft“ entweder nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG 1976 zum Naturschutzgebiet, Nationalpark, Landschaftsschutzgebiet oder Naturpark oder nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG 1976 zum Naturdenkmal oder geschützten Landschaftsbestandteil erklärt werden.
- 95 Durch das Bundesnaturschutzgesetz 2002 wurde das Instrument „geschützter Landschaftsbestandteil“ in § 29 BNatSchG überführt. In Erweiterung des § 18 BNatSchG 1976 wurden in § 29 Abs. 1 BNatSchG 2002 das Entwicklungs- und Wiederherstellungsziel des § 1 BNatSchG 2002 aufgenommen sowie die Funktion von Landschaftsbestandteilen als Lebensstätten wild lebender Tier- und Pflanzenarten als Schutzgrund eingeführt. Der Gesetzesbegründung zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 lässt sich nicht entnehmen, dass mit den in § 29 BNatSchG vorgenommenen Änderungen, insbesondere mit der Einführung des Entwicklungsziels in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, eine Entwicklung der Vorschrift vom

Instrument des Objektschutzes zu einer Kategorie des Gebietsschutzes hin verfolgt werden sollte. Im Gegenteil sollten nach dem Willen des Gesetzgebers – neben den zuvor genannten Änderungen – im Übrigen keine Änderungen vorgenommen werden (vgl. BT-Drs. 14/6378 S. 52). Auch durch die – nicht erst mit dem Bundesnaturschutzgesetz 2010, sondern bereits mit dem Bundesnaturschutzgesetz 2002 (vgl. dort § 3) vorgenommene – Schaffung eines bundesweiten Biotopverbunds auf mindestens 10 % der jeweiligen Landesfläche ergibt sich keine andere Bewertung. Mit Einführung des Biotopverbunds sollte nach der Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 14/6378 S. 37 f.) dem anhaltenden Verlust an naturnahen Lebensräumen entgegen gewirkt werden. Außer den in § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 3 BNatSchG 2002 namentlich genannten Schutzgebieten konnten nach der dortigen Nummer 4 „weitere Flächen und Elemente“ Bestandteile des Biotopverbunds sein, wenn sie zur Erreichung der in Absatz 2 genannten Ziele geeignet waren. Derartige Verbindungselemente waren nach der Gesetzesbegründung in flächenhaften, punkt- oder linienförmigen in der Landschaft verteilten Elementen, wie u.a. Gehölzen, Feldrainen, Tümpeln, Bäumen (BT-Drs. 14/6378 S. 38) – somit auch in typischen Schutzobjekten des geschützten Landschaftsbestandteils – zu sehen. Im Übrigen wurde die numerische Gliederung, aus der eine Unterscheidung Gebietsschutz einerseits und Objektschutz andererseits bereits in § 12 Abs. 1 BNatSchG 1976 zu erkennen war, in § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BNatSchG 2002 beibehalten.

- 96 Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2542) wurde die bisherige Rahmenvorschrift mit einigen – für die Einordnung als Gebiets- oder Objektschutzregelung nicht relevanten – Änderungen mit Wirkung vom 1. März 2010 in unmittelbar geltendes Bundesrecht überführt (vgl. zu den einzelnen Änderungen Hendrichske/Kieß in Schlacke, GK-BNatSchG, § 29 Rn. 2 f.). Der diesbezüglichen Gesetzesbegründung lässt sich ebenfalls nicht entnehmen, dass der Gesetzgeber der Kategorie „geschützter Landschaftsbestandteil“ eine neue Schutzrichtung geben wollte (vgl. BT-Drs. 16/12274 S. 62). Auch wenn nunmehr in § 20 Abs. 2 BNatSchG im Gegensatz zu § 12 Abs. 1 BNatSchG 1976 und § 22 Abs. 1 BNatSchG 2002 die – um das nationale Naturmonument erweiternden – Schutzkategorien einzeln aufgezählt sind, ist – wie bereits ausgeführt – gesetzssystematisch an der Reihenfolge der Schutzformen zu erkennen, dass der Gesetzgeber an ihrer bisherigen Einteilung in Gebietsschutz (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 BNatSchG) und Objektschutz (§ 20 Abs. 1 Nr. 6 und 7

BNatSchG) festhalten wollte. Der Gesetzesbegründung zu Kapitel 4, Abschnitt 1, zufolge sollte der bisherig bekannte Kanon der Schutzgebiete aufrechterhalten und durch einen allgemeinen Grundsatz bundeseinheitlich abgesichert werden (vgl. BT-Drs. 16/12274 S. 40). Die gleichzeitig als § 21 in das Kapitel 4 übernommene Vorschrift zum Biotopverbund (§ 3 BNatSchG 2002) wurde um den Aspekt der Biotopvernetzung ergänzt (vgl. BT-Drs. 16/12274 S. 40). Der Gesetzesbegründung sind keinerlei Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass der Gesetzgeber hiermit die Unterscheidung Gebiets- und Objektschutz aufgeben wollte.

- 97 ee) Nachdem die Schutzkategorie des „geschützten Landschaftsbestandteils“ mit Ausnahme von hier nicht relevanten Änderungen keinen Bedeutungswandel erfahren hat, ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Rahmenvorschrift des § 18 BNatSchG 1976 nach wie vor von Belang. Das Bundesverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass der geschützte Landschaftsbestandteil – auch bei einer Flächenhaftigkeit des Schutzobjekts – dem Objektschutz dient.
- 98 Bezugnehmend auf die Regelung des § 5 RNatSchG verwies das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 18. Dezember 1995 – 4 NB 8.95 – (NuR 1996, 161), mit dem eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Oktober 1994 – 9 N 87.03911 u.a. – (BayVBl 1995, 242) bestätigt wurde, darauf, dass es in der Regelung des § 18 BNatSchG 1976 – ebenso wie in § 17 BNatSchG 1976 – nicht um Flächen-, sondern um Objektschutz gehe. Im Unterschied zu § 17 BNatSchG 1976, nach dem bestimmte „Einzelschöpfungen der Natur“ als Naturdenkmale geschützt werden könnten, seien Schutzobjekt des § 18 BNatSchG 1976 jedoch besonders schutzwürdige „Teile von Natur und Landschaft“. „Teile der Landschaft“ seien auch Einzelgebilde der Natur wie Raine, Alleen, Wallhecken und Tümpel. Ihre Flächenhaftigkeit stehe ihrer Qualifizierung als Landschaftsbestandteil grundsätzlich nicht entgegen. Maßgeblich sei vielmehr, dass sie nicht schon selbst eine „Landschaft“ bildeten, sondern als Naturgesamtheit lediglich ein Teil der Landschaft seien. In dieser Weise sei bereits § 5 RNatSchG verstanden worden, wie die in ihm aufgeführten Beispiele zeigten; die abstraktere Formulierung in § 18 BNatSchG 1976 sollte daran nach allgemeiner Auffassung nichts ändern. Aus dem Sinn des § 18 BNatSchG 1976 als einer auf den Objektschutz ausgerichteten Regelung folge allerdings, dass „Gebiete“ nicht als „geschützte Landschaftsbestandteile“ unter Schutz gestellt werden dürften. Solange ein Landschaftsteil aber noch als

abgrenzbares Einzelgebilde mit der Schutzwürdigkeit gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG 1976 erkennbar sei, stehe Bundesrecht auch einer Schutzfestsetzung für einen etwas größeren räumlichen Bereich (dort: 6,89 ha) nicht entgegen.

- 99 An der Einordnung des „geschützten Landschaftsbestandteils“ als Kategorie des Objektschutzes besteht demnach kein Zweifel.
- 100 b) Der durch die Ausgangsverordnung unter Schutz gestellten Waldfläche fehlte es zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses dieser Verordnung an der für einen geschützten Landschaftsbestandteil im Sinne des § 29 Abs. 1 BNatSchG erforderlichen optischen Abgrenzbarkeit zu der sie umgebenden Landschaft (aa). Dies hat insbesondere der vom Senat durchgeführte Augenschein ergeben (bb).
- 101 aa) Aus der Einordnung des § 29 BNatSchG als Instrument des Objektschutzes folgt, dass sich die jeweilige Schutzfläche optisch zur umgebenden Landschaft abgrenzen muss (1). Ob die erforderliche Abgrenzbarkeit gegeben ist, beurteilt sich anhand der tatsächlichen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Ausweisung durch Rechtsverordnung (2).
- 102 (1) Nicht nur in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 18 BNatSchG 1976 (vgl. B II 1 a ee), sondern auch in der ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu Art. 12 BayNatSchG a.F. war geklärt, dass das jeweilige Schutzobjekt optisch abgrenzbar sein muss (vgl. z.B. BayVGH, U.v. 28.10.1994 – 9 N 87.03911 u.a. – BayVBl 1995, 242; U.v. 13.8.2002 – 9 N 98.2010 – juris Rn. 35 m.w.N.). Schutzobjekte von § 18 BNatSchG 1976 und Art. 12 BayNatSchG a.F. seien besonders schützenswerte „Teile von Natur und Landschaft“. Maßgeblich sei, dass sie als Naturgesamtheit lediglich ein Teil (Ausschnitt) der Landschaft seien. Aus dem Sinn des § 18 BNatSchG 1976 folge, dass „Gebiete“ im Sinne von flächenhaften Ausschnitten aus einer größeren Landschaft als solche nicht als Landschaftsbestandteile in Schutz genommen werden dürften. Das bedeute, dass die Unterschutzstellung einer Fläche als Landschaftsbestandteil sich vielmehr nach Gründen der Erhaltung der Substanz von Natur und Landschaft und nach optischen Gesichtspunkten hinsichtlich der Naturausstattung im Vergleich zur angrenzenden Landschaft bestimme. Das Schutzobjekt müsse als abgrenzbares Gebilde gut erkennbar sein, so dass die Flächenhaftigkeit des zu schützenden Objekts in ihrer Na-

turgesamtheit der Qualifizierung als Landschaftsbestandteil nicht entgegenstehe (vgl. BayVGH, U.v. 13.8.2002 – 9 N 98.2010 – juris Rn. 35 m.w.N.).

- 103 Der erkennende Senat hält an diesen Grundsätzen auch in Bezug auf § 29 BNatSchG fest. Aus der gesetzlichen Einordnung als Kategorie des Objektschutzes folgt, dass sich das jeweilige Schutzobjekt nach optischen Gesichtspunkten hinsichtlich seiner Naturausstattung zur angrenzenden Landschaft abheben muss. Da – wie ausgeführt – die flächenhafte Ausprägung eines Landschaftsbestandteils einer Unterschutzstellung nach § 29 BNatSchG nicht entgegensteht, muss sich in der Natur widerspiegeln, dass diese Schutzkategorie dem Objektschutz dient. Eine optische Abgrenzbarkeit des geschützten Landschaftsbestandteils in der Natur ist nicht nur erforderlich, um eine Unterscheidung dieser Schutzkategorie zu solchen des Gebietsschutzes, wie etwa dem Landschaftschutzgebiet, zu gewährleisten. Auch der Umstand, dass der Gesetzgeber in § 29 anders als in § 28 Abs. 1 BNatSchG auf die Angabe einer Höchstgröße verzichtet hat (vgl. oben B II 1 a dd), macht deutlich, dass der geschützte Landschaftsbestandteil immer den strengen Anforderungen des Objektbegriffs genügen muss. Ausgehend vom Standpunkt des gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Betrachters (vgl. BayVGH, U.v. 13.11.2000 – 9 N 94.2125 – juris Rn. 45) muss daher die Objekthaftigkeit der zu schützenden Fläche anhand von eindeutigen, objektivierbaren Merkmalen in der Natur zu erkennen sein. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich im konkreten Einzelfall anhand der jeweiligen Örtlichkeit.
- 104 Nicht erforderlich für eine Unterschutzstellung nach § 29 BNatSchG ist dabei, dass der – flächenhaft ausgedehnte – Landschaftsbestandteil in der Natur auf einen Blick als Einzelobjekt erfasst werden kann. Hiervon geht erkennbar auch der Bayerische Gesetzgeber aus, wenn er geschützte Landschaftsbestandteile mit einer Größe von mehr als 10 ha für möglich hält (vgl. Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b und c BayNatSchG). Ein geschützter Landschaftsbestandteil mit dieser Ausdehnung – 10 ha entsprechen einer Größe von mehr als 10 Fußballfeldern – kann niemals auf einen Blick erfasst werden.
- 105 Ist der (geschützte) Landschaftsbestandteil nicht bereits als räumlich eindeutig abgrenzbares Einzelobjekt erkennbar, sondern von gleichartigen Strukturen umgeben, kommen als mögliche Abgrenzungskriterien Besonderheiten in der Topographie, un-

terschiedliche Farbstrukturen und Zusammensetzungen der jeweiligen Flora, gut erkennbare unterschiedliche Wuchshöhen oder sonstige optisch eindeutige, sich aus der Naturausstattung ergebende Unterscheidungsmerkmale in Betracht. Die optische Abgrenzbarkeit eines eingebetteten (geschützten) Landschaftsbestandteils kann sich dabei durchaus daraus ergeben, dass er (weitgehend) nur aus einer Gattung besteht. Dies setzt jedoch voraus, dass die Gattung – vor allem in den Randbereichen – optisch deutlich prägend erscheint. Eigentums- oder politische Gebietsgrenzen gewährleisten bereits deshalb keine ausreichende optische Abgrenzung des (geschützten) Landschaftsbestandteils, da derartige Grenzen in der Regel in der Natur nicht erkennbar sind. Aber auch in der Natur vorhandene Grenzsteine, Wegweiser oder ähnliche Markierungen sorgen für keine ausreichende optische Abgrenzbarkeit, da es sich hierbei nicht um Naturbestandteile handelt und sie nicht als Teile der Natur wahrgenommen werden. Wege sind zur Abgrenzung allenfalls dann geeignet, wenn sie eine gewisse Breite oder besondere Charakteristik aufweisen und sich innerhalb des Schutzobjekts keine weiteren annähernd vergleichbaren Wege befinden.

106 (2) Ob die erforderliche Abgrenzbarkeit gegeben ist, beurteilt sich anhand der tatsächlichen Gegebenheiten zum Zeitpunkt der Ausweisung durch Rechtsverordnung. Zwar erweitert der in § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG enthaltene Entwicklungsgedanke den Blickwinkel vom Schutz des Vorhandenen hin zur Schaffung „neuer“ Natur dort, wo aktuell kein schutzwürdiger Zustand herrscht (vgl. Fischer-Hüftle/J. Schumacher/A. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 22 Rn. 5). § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG betrifft jedoch ausschließlich die Schutzwürdigkeit des jeweiligen Schutzobjekts. Ob sich der Landschaftsbestandteil zur ihn umgebenden Landschaft abgrenzen lässt, ist anhand der tatsächlichen Gegebenheiten zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses und nicht mittels einer Prognose über dessen sich entwickelnden Zustand zu beurteilen. Demzufolge kam es auf den von den Antragstellern in der mündlichen Verhandlung unter Nr. 4 gestellten Beweisantrag, ob der unter Schutz gestellte Bestandteil in 40 Jahren deutlich vom übrigen Waldgebiet des Steigerwalds optisch abgrenzbar sein wird, nicht entscheidungserheblich an.

107 bb) Die unter Schutz gestellte Waldfläche war zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht in einer den Anforderungen entsprechenden Weise abgrenzbar. Dies hat die Inaugenscheinnahme des streitgegenständlichen Gebiets am 30. Juni 2016 ergeben und ist

ergänzend auch aus den bei den Akten befindlichen Luftbildern ersichtlich. Anhaltspunkte dafür, dass sich die tatsächlichen Gegebenheiten seit Erlass der Ausgangsverordnung verändert hätten, sind nicht ersichtlich.

- 108 Der durchgeführte Augenschein hat gezeigt, dass sich die streitgegenständliche Waldfläche – mit Ausnahme der an die Orte Ebrach und Neudorf b. Ebrach unmittelbar angrenzenden Teilbereiche – optisch über weite Strecken nicht von den sie umgebenden Waldflächen abgrenzen lässt. Trotz des vorhandenen großen Buchenbestands besteht der streitgegenständliche Landschaftsbestandteil im Wesentlichen diesseits und jenseits seiner Außengrenzen aus Mischwald (vgl. Bild 1 bis 5 sowie Bild 15 und 16). An den in Augenschein genommenen Außengrenzen wirken sowohl die vorhandene Zusammensetzung der Waldstruktur als auch die Größe und Dimension der dort vorhandenen Laub- und Nadelbäume vom Standpunkt des gebildeten, für den Gedanken des Natur- und Landschaftsschutzes aufgeschlossenen Betrachters (vgl. BayVGH. U.v. 13.11.2000 – 9 N 94.2125 – juris Rn. 45) gleichförmig. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob es ausreicht, wenn – streckenweise – eine optische Abgrenzbarkeit anhand von forstlichen Merkmalen möglich ist, weil etwa an der Grenze zum sog. Gemeindewald (vgl. Bild 9 und 10) innerhalb des geschützten Landschaftsbestandteils ein sog. „Hochwald“, im Gemeindewald dagegen ein sog. „durchwachsener Mittelwald“ zu finden ist. Denn in anderen Teilbereichen hebt sich der streitgegenständliche Wald nicht von den ihn umgebenden Waldflächen ab. Durch die beim Standort „Beigel-3“ vorhandenen Grenzsteine (vgl. Bild 7 und 8) kann eine optische Abgrenzung der geschützten Waldfläche zum angrenzenden Gemeindewald nicht gewährleistet werden, da es sich bei den Grenzsteinen nicht um Naturmerkmale handelt. Aus diesem Grund können auch die teilweise an den Außengrenzen vorhandenen Hinweisschilder und Wegkennzeichnungen (vgl. Bild 12) oder die an Bäumen oder auf dem Boden vorhandenen Grenzmarkierungen (vgl. Standort „Kreuz“) nicht zur Abgrenzung der streitgegenständlichen Waldfläche herangezogen werden. Auch am Standort „BN-3“ ist diesseits und jenseits des dort vorhandenen, unbefestigten historischen Forstwegs, der gleichzeitig Grenze des geschützten Landschaftsbestandteils sowie Landkreis- und Bezirksgrenze ist, eine einheitliche Waldzusammensetzung vorhanden und die dortigen Waldstrukturen unterscheiden sich diesseits und jenseits der Grenze nicht durchgehend voneinander (vgl. Bild 11 bis 13). Das in diesem Bereich vorhandene geschlossene Kronendach (vgl. Bild 11) ist schon deshalb nicht geeignet, den geschützten Landschaftsbestandteil dort op-

tisch abzugrenzen, weil ein derart geschlossenes Kronendach über einem unbefestigten Weg auch innerhalb des geschützten Landschaftsbestandteils entlang des historischen „Michelauer Richtwegs“ zu finden ist (vgl. Bild 13). An den Standorten „Stern“ und „Kreis“ ist eine Abgrenzung des geschützten Landschaftsbestandteils in der Natur ebenfalls nicht möglich, weil sich der Ebracher Forst nicht erkennbar von seiner Umgebung abhebt. Zudem ist bei der Exklave (Standort „Beigel-11“), die das Gebiet des geschützten Landschaftsbestandteils jenseits des Naturschutzgebiets „Brunnstube“ bis zur Staatsstraße komplettieren soll, in der Natur keine Abgrenzung zur sie umgebenden Waldfläche ersichtlich. Das Ergebnis des Augenscheins wird durch die in den Akten befindlichen Luftbilder bestätigt; auch durch sie wird deutlich, dass die Waldstrukturen über den maßgeblichen Bereich hinaus weitgehend einheitlich und die Außengrenzen des geschützten Landschaftsbestandteils in der Natur nicht sichtbar sind.

- 109 Ist somit „Der Hohe Buchene Wald im Ebracher Forst“ allenfalls in einigen Teilbereichen, nicht aber (fast) durchgängig in der Natur abgrenzbar zu der ihn umgebenden Landschaft, war er – ungeachtet seiner zweifelsfrei bestehenden Schutzwürdigkeit und ungeachtet der Frage, ob eine derart große Fläche als Landschaftsbestandteil geschützt werden kann – kein geeignetes Schutzobjekt im Sinne des § 29 BNatSchG. § 29 BNatSchG ermöglichte daher keine rechtsverbindliche Festsetzung der streitgegenständlichen Waldfläche zum geschützten Landschaftsbestandteil, so dass es der Ausgangsverordnung an einer Ermächtigungsgrundlage fehlt. Sie ist daher nichtig.
- 110 2. Der Erlass der Aufhebungsverordnung ist nicht willkürlich. Die Regierung war aus Gründen der Rechtssicherheit gehalten, die nichtige Ausgangsverordnung aufzuheben.
- 111 a) Leidet eine Rechtsverordnung – wie hier die Ausgangsverordnung – an einem zu ihrer Ungültigkeit führenden Fehler, gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, dass sie in dem für die Normsetzung geltenden Verfahren aufgehoben wird. Abgesehen von der Nichtigkeitserklärung in einem gerichtlichen Normenkontrollverfahren kann der durch eine nichtige Norm gesetzte Rechtsschein nur auf diese Weise beseitigt werden. Mit dem Erlass und der Verkündung einer Rechtsverordnung tut der Ordnungsgeber der Öffentlichkeit gegenüber kund, dass die von ihm beschlosse-

ne Norm Geltung beansprucht. Leidet diese Norm an einem Fehler, so ist dies im Allgemeinen nicht für jedermann, an den sie sich richtet, erkennbar. Der durch die Normgebung gesetzte Rechtsschein ist deshalb durch einen Gegenakt der Normsetzung, d.h. bei einer nichtigen Rechtsverordnung durch deren förmliche Aufhebung, zu beseitigen. Hierzu ist der Normgeber nicht nur befugt, sondern aus Gründen der Rechtssicherheit gehalten. Der Normgeber einer Rechtsverordnung hat daher das gebotene förmliche Aufhebungsverfahren durchzuführen, sobald er die Ungültigkeit einer Rechtsverordnung erkennt. Nur so kann der Schein der Rechtsgeltung, den eine nichtige Rechtsverordnung in der Regel immer erzeugt, weil die Nichtigkeit – so wie hier – in den meisten Fällen nicht offenkundig ist, schnellstmöglich beseitigt werden. Ein diesbezügliches Entschließungsermessen hat der Ordnungsgeber nicht (vgl. BVerwG, U.v. 21.11.1986 – 4 C 22.83 – BVerwGE 75, 142 zur Aufhebung einer ungültigen Satzung).

- 112 Der Aufhebung einer nichtigen Rechtsverordnung kann auch der Schutzauftrag aus Art. 20a GG, Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV nicht entgegenstehen. Ungeachtet dessen, dass aus diesen Vorschriften keine Unterschutzstellungspflicht hergeleitet werden kann (vgl. Avena/Louis, NuR 2014, 391 m.w.N.), war die Regierung auch ansonsten nicht verpflichtet, neben der Aufhebung der nichtigen Ausgangsverordnung ein den gesetzlichen Anforderungen entsprechendes Schutzgebiet auszuweisen. Selbst bei Gebieten, die naturschutzfachlich eine hohe Schutzwürdigkeit aufweisen, besteht keine erzwingbare Pflicht der Naturschutzbehörden zur Unterschutzstellung einer solchen Fläche (vgl. BVerwG, U. 11.12.2003 – 4 CN 10.02 – BVerwGE 119, 312 m.w.N.). Daran ändert grundsätzlich auch Art. 4 Abs. 4 FFH-RL nichts. Denn diese Vorschrift richtet sich an den jeweiligen Mitgliedstaat und räumt diesem zudem – wie bereits ausgeführt – ein Auswahlermessen ein. Auch war die Regierung nicht zwangsläufig die zur Umsetzung der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 FFH-RL zuständige Naturschutzbehörde, da die streitgegenständliche Waldfläche nur einen verschwindend kleinen Teil des Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung „Buchenwälder und Wiesentäler des Nordsteigerwaldes“ ausmacht und sich das FFH-Gebiet über mehrere Regierungsbezirke erstreckt. Im Übrigen war seit Novellierung des – gleichzeitig mit Art. 51 Abs. 1 Nr. 5 BayNatSchG geänderten – Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG bekannt, dass eine Ausweisung aller bayerischen FFH-Gebiete in einer Rechtsverordnung erfolgen würde.

- 113 b) Die Aufhebung der Ausgangsverordnung ist nicht deshalb zu beanstanden, weil der Bayerische Landtag mit Beschluss vom 27. November 2014 die Staatsregierung aufgefordert hat, darauf hinzuwirken, dass alle nötigen Schritte eingeleitet werden, damit die Ausgangsverordnung aufgehoben wird. Derartige, den Bereich der Exekutive berührende Beschlüsse des Landtags können für die Staatsregierung zwar im Rahmen ihrer politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Landtag verbindlich sein. Eine rechtliche Verpflichtung, sie auszuführen, wird dadurch jedoch nicht begründet. Weisungen des Landtags an die Staatsregierung haben allenfalls die Bedeutung einer politischen Empfehlung, eine rechtlich bindende Wirkung entfalten sie hingegen nicht (vgl. BayVerfGH, E.v. 30.9.1959 – Vf. 86-VI-58 – VerfGHE 12, 119/126; E.v. 12.12.1977 – Vf. 36-VI-76 – VerfGHE 30, 179/187).
- 114 c) Die Regierung hat sich mit ihrer Bewertung der Ausgangsverordnung im Aufhebungsverfahren als rechtsfehlerhaft nicht in Widerspruch zu der von ihr im Unterschutzstellungsverfahren geäußerten rechtlichen Einschätzung gesetzt. Sie musste auch nicht aufsichtlich tätig werden.
- 115 Bereits im Ausweisungsverfahren hatte die Regierung mit Schreiben vom 4. Dezember 2013 unter Verweis auf eine interne Stellungnahme vom 21. November 2013 Bedenken an der Rechtmäßigkeit der geplanten Unterschutzstellung des streitgegenständlichen Gebiets als geschützter Landschaftsbestandteil geäußert. Der Stellungnahme vom 21. November 2013 ist zu entnehmen, dass die geplante Verordnung aus naturschutzfachlicher Sicht befürwortet werde, da man selbst die Ausweisung eines Naturschutzgebiets prüfe. Hinsichtlich der Frage, ob die Unterschutzstellung einer so großen Waldfläche noch von der Ermächtigungsgrundlage des § 29 BNatSchG umfasst werde, werde jedoch auf die diesbezügliche Äußerung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 6. November 2011 Bezug genommen. In diesem ministeriellen Schreiben an das Landratsamt Bamberg werden rechtliche Bedenken gegen „eine solch umfangreiche Unterschutzstellung“ geäußert. Man empfehle, punktuell besonders wertvolle Bereiche als „Trittsteine“ nach § 29 BNatSchG unter Schutz zu stellen. Von einem politisch veranlassenen „Gesinnungswandel“ der Regierung nach Erlass der Ausgangsverordnung kann demnach keine Rede sein.

- 116 Um ihrer negativen rechtlichen Einschätzung Nachdruck zu verleihen, hätte die Regierung die Aufhebung der Ausgangsverordnung nicht im Wege der Rechtsaufsicht (Art. 94 ff. LKrO) herbeiführen können, da rechtsaufsichtliche Maßnahmen nur gegenüber dem vorliegend unzuständigen Landkreis Bamberg möglich gewesen wären. Eine Verpflichtung der Regierung, die Aufhebung der Ausgangsverordnung mittels aufsichtlicher Maßnahmen gegenüber dem als Staatsbehörde tätig gewordenen Landratsamt Bamberg durchzusetzen, bestand insbesondere in Anbetracht der anstehenden Änderung der Zuständigkeitsregelungen nicht.
- 117 d) Die Vorgehensweise der Regierung nach Erlass der Ausgangsverordnung wäre auch nicht zu beanstanden, wenn diese ausschließlich aufgrund des Schreibens des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 13. April 2015 (Bl. 346 Bd. I der Behördenakte) tätig geworden wäre. Aufgrund des eindeutigen Wortlauts ist dieses Schreiben ohnehin lediglich als Prüfungsauftrag an die hierarchisch nachgeordnete Regierung, nicht aber als Weisung des vorgesetzten Ministeriums zu bewerten, die Ausgangsverordnung aufzuheben.
- 118 Im Übrigen hat der Vertreter der Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, er habe auch andere in seinen Zuständigkeitsbereich fallende Rechtsverordnungen über ähnlich große und vergleichbar gelegene geschützte Landschaftsbestandteile einer Überprüfung unterzogen, habe dabei aber festgestellt, dass sich diese qualitativ vom aufgehobenen geschützten Landschaftsbestandteil unterschieden hätten. Er habe sich letztlich auf den aufgehobenen geschützten Landschaftsbestandteil konzentriert, weil dieser am größten und jüngsten gewesen sei und am meisten im öffentlichen Fokus gestanden habe. Eine derartige Vorgehensweise ist nicht willkürlich.
- 119 3. Der Erlass der Aufhebungsverordnung verstößt auch nicht gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL.
- 120 Unmittelbar durch den Erlass der Aufhebungsverordnung sind – wie oben dargestellt (vgl. A III 2 b ee (3)) – keine Verschlechterungen im Sinne des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu befürchten. Denn durch die Aufhebungsverordnung kommt es zu keinen tatsächlichen Veränderungen im streitgegenständlichen Gebiet. Die von der Beigeladenen angekündigten Hiebsmaßnahmen stellen lediglich mittelbare Folgen der Aufhe-

bungsverordnung dar. Die Frage, ob aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL abgeleitet werden kann, dass ein bereits in Kraft gesetztes Schutzniveau nicht mehr verschlechtert werden darf, ist wegen der Nichtigkeit der Ausgangsverordnung nicht klärungsbedürftig. Mit der nichtigen Ausgangsverordnung wurde rechtlich keinerlei Schutzniveau erzeugt, das durch die Aufhebungsverordnung zurückgenommen werden konnte. Bereits aus diesem Grund bedurfte es nicht der von den Antragstellern angeregten Vorlage an den Europäischen Gerichtshof.

- 121 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, §§ 159, 162 Abs. 3 VwGO.
- 122 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 123 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung

- 124 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.
- 125 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.

126 Koch Winter Siller

127 **Beschluss:**

128 Der Streitwert wird auf 40.000 Euro festgesetzt.

129 **Gründe:**

130 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 39 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 29.2 i.V.m. Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57).

131 Koch Winter Siller