



28.04.2025

Wichtige neue Entscheidung

Jagdrecht: Verstoß einer Schonzeitaufhebungsverordnung gegen Art. 6 FFH-Richtlinie

§ 22 Abs. 1 Satz 3 BJagdG, § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 4 und 5, § 2 Abs. 1 UmwRG, § 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. c, Abs. 6 UVP, Art. 6 Abs. 1, Abs. 3 FFH-RL, Art. 3 Abs. 2 und 4 RL 2001/42/EG, Art. 1 Abs. 2 Buchst. a RL 2011/92/EU, Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG, Art. 10 Abs. 1 BayWaldG

Verkürzung von Schonzeiten für Schalenwild zum Schutz von Schutzwald
Antragsbefugnis einer nach § 3 UmwRG anerkannten Naturschutzvereinigung
Maßnahmen zur Erhaltung von Natura 2000-Gebieten
FFH-Verträglichkeitsprüfung
Schonzeiten-Aufhebung aus besonderen Gründen (insbesondere der Landeskultur und zur Vermeidung von übermäßigen Wildschäden)

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 07.11.2024, Az. BVerwG 3 CN 2.23

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie X (vormals Twitter) (@LA_Bayern) eingestellt.

Leitsätze:

1. Bestimmungen des nationalen Rechts, die es einer anerkannten Umweltvereinigung verwehren, eine Rechtsverordnung über die Änderung von Jagdzeiten anzufechten, die ohne eine unionsrechtlich möglicherweise gebotene FFH-Verträglichkeitsprüfung erlassen wurde, müssen unangewendet bleiben. Das führt dazu, dass eine solche Verordnung als Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG anzusehen ist.
2. Ob die Bejagung von Wild aufgrund einer Verordnung zur Verkürzung der Schonzeiten unmittelbar mit der Verwaltung betroffener Natura 2000-Gebiete in Verbindung steht oder hierfür notwendig ist und deshalb keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung bedarf, ist für jedes betroffene Gebiet mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen zu prüfen.

Hinweise:

Der Antragsteller, ein im Freistaat Bayern als Naturschutzvereinigung anerkannter Verein, klagte in zweiter Instanz gegen die Verordnung der Regierung von Oberbayern über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in den Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern vom 22.02.2019.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) hatte in seinem Urteil vom 16.09.2022 (Az. 19 N 19.1368, juris) den zulässigen Normenkontrollantrag als unbegründet angesehen (von uns ebenfalls als „Wichtige neue Entscheidung“ veröffentlicht). Die angegriffene Verordnung sei von der Ermächtigung in Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG gedeckt und verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung sei nicht erforderlich gewesen. Die Bejagung aufgrund der Verordnung stelle in den von ihr betroffenen Natura 2000-Gebieten eine Erhaltungsmaßnahme dar, die die besonderen Schutzgebiete nicht erheblich beeinträchtige. Es handle sich um eine notwendige Begleitmaßnahme zu den Pflanzmaßnahmen im Rahmen der Schutzwaldsanierung. Die Erhaltung und Sanierung von Schutzwald entspreche den Natura 2000-Zielen. Eine erhebliche Beeinträchtigung für Raufußhühner sei nicht zu erkennen. Ebenso wenig führe die Bejagung zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gamswildes oder des Steinadlers. Der BayVGh hatte die Revision

wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) im Hinblick auf die Frage der Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens (analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf die Schonzeitaufhebungsverordnung) sowie der Einstufung der Bejagung außerhalb der regulären Jagdzeiten als Gebietserhaltungsmaßnahme zugelassen.

1. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) sah den auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellten Normenkontrollantrag als **zulässig** an und stufte die streitgegenständliche Schonzeitaufhebungsverordnung als Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ein (siehe Rn. 22 ff.; zum Nichtvorliegen eines Plans i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG siehe Rn. 18 ff.). Der **Anwendbarkeit von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG** steht nach Ansicht des BVerwG nicht entgegen, dass die Vorschrift nach ihrem Wortlaut eine Zulassungsentscheidung durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag voraussetzt (siehe Rn. 24). Aus dem Unionsumweltrecht ergebe sich, dass die angegriffene Rechtsverordnung in den Anwendungsbereich der Norm einzubeziehen ist. Es könne daher offenbleiben, ob – wie der BayVGH angenommen hat – die Voraussetzungen für eine Analogie vorliegen. Nach Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) seien die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG diene als umweltbezogene Rechtsvorschrift des nationalen Rechts der Durchführung des Rechts der Union (hier Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie) im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh. Danach müssen Bestimmungen des nationalen Rechts „unangewendet“ bleiben, die es einer anerkannten Umweltvereinigung verwehren, Regelungen in einer Rechtsverordnung über die Änderung von Jagdzeiten anzufechten, die ohne eine unionsrechtlich möglicherweise gebotene FFH-Verträglichkeitsprüfung erlassen wurde (siehe Rn. 25 f.). Das BVerwG sah den Antragsteller auch hinsichtlich der Verordnungsteilgebiete als antragsberechtigt an, die nicht in einem Natura 2000-Gebiet lagen. Denn es sei nicht auszuschließen, dass die Bejagung in außerhalb der Schutzgebiete gelegenen Teilgebieten Auswirkungen auf angrenzende Natura 2000-Gebiete haben konnte, etwa durch Lärm oder andere mit ihr verbundene Effekte (siehe Rn. 27).

2. Das BVerwG bestätigt, dass der BayVGH ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen hat, dass die angegriffene Verordnung ihre **Ermächtigungsgrundlage in Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG** hatte (siehe Rn. 30 ff.).
3. Das BVerwG sah in der Annahme des BayVGH, dass die durch die angegriffene Verordnung erlaubte Bejagung ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung habe zugelassen werden dürfen, weil sie eine Erhaltungsmaßnahme für die betroffenen Natura 2000-Gebiete darstelle, eine Verletzung des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Sie beruhe auf einem **unzutreffenden Maßstab für das Vorliegen einer Maßnahme, die unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dient**. Die **erforderliche schutzgebietsbezogene Prüfung**, ob die Bejagung die Voraussetzungen einer Gebietsverwaltungsmaßnahme im Sinne der Vorschriften erfüllt, habe der BayVGH nicht vorgenommen (siehe Rn. 36).

Das BVerwG definiert den Maßstab für eine Gebietsverwaltungsmaßnahme wie folgt: Die Tätigkeit muss für die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele unmittelbar erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen. Diese Auslegung ergebe sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Ausnahme von der Verträglichkeitsprüfung für Gebietsverwaltungsmaßnahmen solle unnötige Doppelprüfungen vermeiden. Sie beruhe darauf, dass eine solche Maßnahme die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zum Gegenstand habe und die Festlegung dieser Ziele Anforderungen unterliege, die einer Verträglichkeitsprüfung ähnlich seien; die Erhaltungsziele müssten anhand von Informationen festgelegt werden, die auf einer wissenschaftlichen Prüfung der Situation der Arten und ihrer Lebensräume in einem bestimmten Gebiet beruhten (siehe Rn. 40). Des Weiteren führt das BVerwG aus: Die Prüfung, ob die Bejagung die Voraussetzungen einer Erhaltungsmaßnahme für die betroffenen Natura 2000-Gebiete erfüllte und damit als Tätigkeit angesehen werden konnte, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stand oder hierfür notwendig war, verlangt die **Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen** in den Blick zu nehmen, die **für das jeweilige Gebiet** festgelegt sind. **Zu klären ist, ob die Bejagung erforderlich war, um einen günstigen Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraumtyps oder einer Art, für die**

das Gebiet ausgewiesen worden ist, zu erhalten oder wiederherzustellen, und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stand (siehe Rn. 47).

Das BVerwG bemängelt, dass der BayVGH die erforderliche gebietsbezogene Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Gebietsverwaltungsmaßnahme im oben definierten Sinn weder in Bezug auf die Pflanzmaßnahmen im Rahmen der Schutzwaldsanierung noch in Bezug auf die jagdlichen Maßnahmen durchgeführt habe.

4. Ausgehend davon kam das BVerwG zu dem Ergebnis, dass die angegriffene Verordnung gegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL verstieß, da es nicht nach dem Ergebnis einer **Vorprüfung** feststand, dass eine **Verträglichkeitsprüfung** nicht durchzuführen war (siehe Rn. 51). Das BVerwG stufte die durch die streitige Verordnung zugelassene Bejagung als ein **Projekt im habitatschutzrechtlichen Sinne** ein (siehe Rn. 52). Es weist darauf hin, dass der Begriff des Projekts nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL weiter ist als der Vorhaben- bzw. Projektbegriff des § 2 Abs. 4 UVP-G, Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL und ein Schutzgebiet möglicherweise gefährdende Tätigkeiten, die mit einer gewissen Plan- und Regelmäßigkeit stattfinden, erfasst. Eine Verträglichkeitsprüfung (§ 34 Abs. 2 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL) war vor der Zulassung der Bejagung durch die angegriffene Verordnung unstreitig nicht durchgeführt worden. Die Entscheidung des Antragsgegners, auf eine Verträglichkeitsprüfung zu verzichten, genügte nach Ansicht des BVerwG den Anforderungen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL nicht (siehe Rn. 54). Das BVerwG stellt klar, dass Gegenstand der Vorprüfung die Frage ist, ob bereits anhand objektiver Umstände eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann. Das könne nicht mehr bejaht werden, wenn ein Projekt droht, die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden. Auch die FFH-Vorprüfung ist nach dem BVerwG gebietsbezogen vorzunehmen und setzt die Ermittlung voraus, ob und welche möglichen Betroffenheiten der geschützten Lebensräume und Arten bestehen (siehe Rn. 55). Diesbezüglich hatte auch der BayVGH keine Prüfung vorgenommen. Eine prinzipiell mögliche Nachholung der FFH-Vorprüfung durch den Antragsgegner schied nach Außerkraft-

treten der streitgegenständlichen Verordnung aus, so dass es nicht zu einer Zurückverweisung an den BayVGH kam (siehe Rn. 60).

Dr. Greim-Diroll
Oberlandesanwältin



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 CN 2.23
19 N 19.1368

Verkündet
am 7. November 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:071124U3CN2.23.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 7. November 2024
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
16. September 2022 wird aufgehoben.

Es wird festgestellt, dass die Verordnung über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern vom 22. Februar 2019 unwirksam war.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller, ein im Freistaat Bayern als Naturschutzvereinigung anerkannter Verein, wendet sich gegen eine Rechtsverordnung des Antragsgegners über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild.
- 2 Die beigeladene Bayerische Staatsforsten, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, hat die Aufgabe der Bewirtschaftung (u. a.) des Staatswaldes in Bayern (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 des Staatsforstengesetzes). Sie beantragte im Oktober 2018 bei der Regierung von Oberbayern, im Anschluss an die damals geltende, bis zum 21. Februar 2019 gültige Verordnung vom 14. Februar 2014 eine neue Verordnung über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in Schutzwaldsanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern zu erlassen. Zur Begründung

führte sie unter anderem aus: Die Schutzwaldsanierung sei eine gemeinsame Schwerpunktaufgabe der Bayerischen Forstverwaltung und der Bayerischen Staatsforsten. Ziel der Sanierung sei die Wiederherstellung eines funktionsfähigen, naturnahen Schutzwaldes im Gebirge. Die Sicherung der Schutzfunktionen von Bergwald, vor allem des Schutzes gegen Lawinen, Steinschläge und Hochwasser, liege im besonderen Interesse des Gemeinwohls. Die beantragte Ausweitung der Jagdzeiten für die Schalenwildarten Gams-, Reh- und Rotwild ermögliche, das Schalenwild ganzjährig durch konzentrierte und punktuelle Bejagung von forstlichen Sanierungsflächen fernzuhalten. Dadurch könne der Wildverbiss sowohl bei der natürlichen als auch bei der von der Forstverwaltung eingebrachten künstlichen Bergwaldverjüngung reduziert werden. Die Verordnung vom 14. Februar 2014 habe sich als ein effizientes Instrument zur Regulierung örtlich überhöhter Schalenwildbestände erwiesen und entscheidend zum Gelingen der Schutzwaldsanierungsmaßnahmen beigetragen. Durch die Möglichkeit der ganzjährigen letalen Vergrämung habe sich die Verbissituation in zahlreichen Sanierungsgebieten deutlich verbessert; junge Bäume könnten weitgehend ungestört aufwachsen und in angemessener Zeit die Schutzwaldfunktionen übernehmen. Die beantragte Änderung der Jagdzeiten stehe im Einklang mit den Vorschriften über den Schutz von Natura 2000-Gebieten. Ihre Arbeitsanweisung "Bestimmungen der Bayerischen Staatsforsten für die Jagdausübung im Rahmen der Verordnung" stelle sicher, dass die Anforderungen des Raufußhuhn- und Steinadlerschutzes erfüllt würden.

- 3 Der Antragsgegner beteiligte im Verfahren zum Erlass der angegriffenen Verordnung die höhere Naturschutzbehörde der Regierung von Oberbayern. Diese führte in ihrer Stellungnahme zum Verordnungsentwurf aus, auf Basis der Antragsunterlagen und von ad hoc verfügbaren Daten sei es ihr nicht möglich, in der gesetzten Frist eine Einschätzung des Konfliktpotentials in Bezug auf den Gebiets- und Artenschutz für die einzelnen Flächen der geplanten Verordnung vorzunehmen. Nach überschlägiger Sichtung sei aber offensichtlich, dass ihr räumlicher Geltungsbereich sich zumindest in Teilen auf Vogelschutzgebiete und Gebiete mit besonderer Bedeutung für bestimmte Vogelarten erstrecke. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Verordnungsflächen teilweise um Kerngebiete besonders störungssensibler Raufußhühner handele, könnten erhebliche Beeinträchtigungen der von der geplanten Verordnung mehrfach betroffenen

Natura 2000-Gebiete nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Für die erforderliche naturschutzfachliche Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen der geplanten Verkürzung der Schonzeiten auf störungssensible Vogelarten seien die Antragsunterlagen der Beigeladenen nicht ausreichend. Angesichts der knappen Zeit bis zum geplanten Erlass der neuen Verordnung erscheine eine entsprechende Ausarbeitung der erforderlichen Unterlagen durch die Beigeladene und ihre Abstimmung mit der höheren Naturschutzbehörde nicht leistbar. Sie schlage daher als Übergangslösung vor, dass die Beigeladene ihre Bestimmungen für die Jagdausübung in Bezug auf den Raufußhuhn- und Steinadlerschutz ergänze.

- 4 Am 22. Februar 2019 erließ die Regierung von Oberbayern die "Verordnung über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern" (Oberbayerisches Amtsblatt Nr. 4/2019 S. 40; im Folgenden: Verordnung). Die Verordnung war gestützt auf Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. Art. 49 Abs. 2 Nr. 2 des Bayerischen Jagdgesetzes (BayJG; BayRS 792-1-L) i. d. F. der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286). Sie galt vom 22. Februar 2019 bis zum 31. Juli 2024 (§ 3 der Verordnung).
- 5 § 1 der Verordnung lautete:

"§ 1

In den in § 2 bezeichneten Gebieten darf die Jagd im Rahmen der geltenden Abschussplanung abweichend von den gesetzlichen Schonzeiten wie folgt ausgeübt werden:

Rotwild:

Hirsche Klasse III vom 1. Februar bis 31. Juli

Kälber vom 1. Februar bis 31. März

Schmaltiere vom 1. April bis 31. Mai

Gamswild:

Gamswild vom 16. Dezember bis 31. Januar

Böcke, Jährlinge und weibliches Gamswild bis zwei Jahre vom 1. Februar bis 31. Juli;

Kitze vom 1. Februar bis 31. März

Rehwild:
Böcke vom 16. Oktober bis 30. April
Kitze vom 16. Januar bis 31. März
Schmalrehe vom 16. Januar bis 31. Januar und
vom 1. April bis 30. April
Geißen vom 16. Januar bis 31. Januar".

- 6 Gemäß § 2 Abs. 1 der Verordnung galt die in § 1 geregelte Schonzeitaufhebung für die in den Verordnungskarten (Maßstab 1 : 25 000) dargestellten Flächen der unter Nummer 1 bis 6 aufgelisteten Sanierungs- bzw. Gefährdungsgebiete in den Landkreisen Berchtesgadener Land, Traunstein, Rosenheim, Miesbach, Bad Tölz-Wolfratshausen und Garmisch-Partenkirchen. Insgesamt umfasste der räumliche Geltungsbereich der Verordnung 91 Gebiete (im Folgenden: Verordnungsteilgebiete).
- 7 Den im Juli 2019 gestellten Normenkontrollantrag des Antragstellers mit dem Antrag, die Rechtsverordnung vom 22. Februar 2019 für ungültig zu erklären, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof durch Urteil vom 16. September 2022 abgelehnt. Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Der gemäß § 2 Abs. 1 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG in analoger Anwendung zulässige Normenkontrollantrag sei unbegründet. Die angegriffene Verordnung sei von der Ermächtigung in Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG gedeckt und verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Eine habitatschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung sei nicht erforderlich gewesen. Die Bejagung aufgrund der Verordnung stelle in den von ihr betroffenen Natura 2000-Gebieten eine Erhaltungsmaßnahme dar, die die besonderen Schutzgebiete nicht erheblich beeinträchtige. Es handele sich um eine notwendige Begleitmaßnahme zu den Pflanzmaßnahmen im Rahmen der Schutzwaldsanierung. Die Erhaltung und Sanierung von Schutzwald entspreche den Natura 2000-Zielen. Die Pflanzmaßnahmen auf Schutzwaldsanierungsflächen in Natura 2000-Gebieten seien daher Gebietserhaltungsmaßnahmen. Die streitige Bejagung diene der Sicherung der Sanierungsmaßnahmen und zähle damit selbst zu den Gebietserhaltungsmaßnahmen. Eine erhebliche Beeinträchtigung für Raufußhühner sei nicht zu erkennen. Ebenso wenig führe die Bejagung zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gamswildes oder des Steinadlers.

- 8 Der Antragsteller macht zur Begründung seiner Revision im Wesentlichen geltend: Das angefochtene Urteil beruhe auf der Verletzung von Vorschriften des Habitatschutzrechts. Die durch die angegriffene Verordnung zugelassene Jagdausübung sei ein Projekt im Sinne von § 34 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie (FFH-RL) gewesen. Es sei offensichtlich gewesen, dass die Jagdausübung mit den Erhaltungszielen insbesondere der betroffenen Vogelschutzgebiete habe kollidieren können. Auch die höhere Naturschutzbehörde der Regierung von Oberbayern habe darauf hingewiesen. Der Verordnungsgeber hätte daher vor Erlass der Regelungen aufklären müssen, ob eine erhebliche Beeinträchtigung von Erhaltungszielen betroffener Natura 2000-Gebiete auszuschließen gewesen sei. Dazu wären die Erhaltungsziele der einzelnen Natura 2000-Gebiete in den Blick zu nehmen und vorhandene Managementpläne auszuwerten gewesen. Dass der Verordnungsgeber diesen Anforderungen nicht genügt habe, führe zur Unwirksamkeit der Verordnung. Die vor Verordnungserlass gebotene Prüfung könne durch das Gericht nicht nachgeholt werden. Der Verwaltungsgerichtshof habe rechtsfehlerhaft angenommen, dass es einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht bedurft habe, weil die durch die Verordnung zugelassene Jagdausübung eine Maßnahme gewesen sei, die für die Verwaltung der betroffenen Natura 2000-Gebiete notwendig sei. Er sei von unzutreffenden Voraussetzungen für das Vorliegen einer Gebietsverwaltungsmaßnahme ausgegangen und habe erforderliche tatsächliche Feststellungen nicht getroffen. Mit der Entscheidung des fachlichen Konflikts zwischen verschiedenen Erhaltungszielen habe er seine gerichtliche Prüfungskompetenz überschritten. Die naturschutzfachlichen Bewertungen seien einem für das Schutzgebiet aufgestellten Managementplan oder – sofern ein solcher noch nicht vorhanden sei – einer FFH-Verträglichkeitsprüfung vorbehalten.
- 9 Nach dem Außerkrafttreten der angegriffenen Verordnung hat der Antragsteller sein Antragsbegehren auf die Feststellung umgestellt, dass die Verordnung unwirksam war.
- 10 Der Antragsgegner verteidigt das angefochtene Urteil und tritt dem Revisionsvorbringen entgegen.

II

- 11 Die zulässige Revision des Antragstellers ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat den zulässigen Normenkontrollantrag (1.) rechtsfehlerhaft als unbegründet angesehen. Er ist allerdings im Einklang mit revisiblem Recht davon ausgegangen, dass die angegriffene Verordnung von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG gedeckt war (2.). Jedoch ist seine Annahme, die Verordnung habe die Bejagung ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung zulassen dürfen, weil sie eine Erhaltungsmaßnahme für die betroffenen Natura 2000-Gebiete sei, nicht mit § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-RL vereinbar (3.). Das Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Senat kann in der Sache selbst entscheiden, weil eine weitere Sachaufklärung nicht erforderlich ist (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO) (4.). Das führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Feststellung, dass die angegriffene Verordnung unwirksam war (5.).
- 12 1. Der auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellte Normenkontrollantrag (a) ist zulässig. Insbesondere ist der Antragsteller gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG antragsberechtigt (b) und hat ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Verordnung (c).
- 13 a) In der Umstellung des Antrags liegt keine gemäß § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässige Antragsänderung. Der ursprüngliche Antrag, die Rechtsverordnung der Regierung von Oberbayern vom 22. Februar 2019 für ungültig zu erklären, hat sich erledigt, weil die Verordnung mit Ablauf des 31. Juli 2024 außer Kraft getreten ist und damit eine Entscheidung über ihre Gültigkeit nicht mehr in Betracht kommt. Der daraufhin vom Antragsteller vorgenommene Übergang zum Fortsetzungsfeststellungsantrag ist keine Antragsänderung im Sinne von § 91 VwGO (vgl. § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 3 ZPO) und daher auch in der Revisionsinstanz zulässig (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 29. November 2022 - 8 CN 1.22 - BVerwGE 177, 181 Rn. 17 und vom 12. Januar 2023 - 2 C 22.21 - NVwZ 2023, 923 Rn. 13 m. w. N.).

- 14 b) Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht bejaht, dass der Antragsteller gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 14b des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405), zur Stellung des gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaften Normenkontrollantrags gegen die Rechtsverordnung des Antragsgegners vom 22. Februar 2019 berechtigt ist. Daran hat sich nach dem Außerkrafttreten der Verordnung nichts geändert.
- 15 Eine Vereinigung, die – wie der Antragsteller – nach § 3 UmwRG anerkannt ist, kann nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 einlegen; die weiteren Voraussetzungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und Satz 2 UmwRG liegen hier unstreitig vor. Die angegriffene Verordnung war eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG. Zwar handelte es sich nicht um eine Zulassungsentscheidung nach Nummer 1 (aa) oder eine Entscheidung über die Annahme eines Plans oder Programms nach Nummer 4 (bb). Sie stellte sich aber als Zulassungsentscheidung im Sinne der Nummer 5 dar (cc). Das Antragsrecht nach § 2 Abs. 1 UmwRG besteht in Bezug auf die gesamte Verordnung (dd).
- 16 aa) Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach Bundes- oder Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bestehen kann. Die angegriffene Verordnung gehörte nicht zu den in § 2 Abs. 6 UVPG (i. d. F. der Bekanntmachung vom 18. März 2021 <BGBl. I S. 540>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Oktober 2024 <BGBl. 2024 I Nr. 323>) benannten Zulassungsentscheidungen. Sie war keine Zulassungsentscheidung im Sinne des allein in Betracht kommenden § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG. Diese Vorschrift betrifft behördliche Entscheidungen (u. a. Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss) über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Ver-

waltungsverfahren getroffen werden, einschließlich des Vorbescheids, der Teilgenehmigung und anderer Teilzulassungen mit Ausnahme von Anzeigeverfahren. Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 4 UVPG, der zur Umsetzung von Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26 S. 1; UVP-Richtlinie - UVP-RL) i. d. F. der Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 (ABl. L 124 S. 1) dient, beziehen sich Vorhaben im Sinne des UVP-Gesetzes auf die Errichtung und den Betrieb einer technischen Anlage (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. a UVPG), den Bau einer sonstigen Anlage (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. b UVPG) oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. c UVPG) sowie auf deren Änderung (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 UVPG). Die durch die angegriffene Verordnung zugelassene Bejagung war kein anlagenbezogenes Vorhaben. Sie erfüllte auch nicht den Tatbestand einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme. § 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. c UVPG betrifft Maßnahmen, die physisch in Natur und Landschaft eingreifen (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Februar 2022 - C-300/20 [ECLI:EU:C:2022:102] - Rn. 56 f. m. w. N., wonach sich der Begriff "Projekt" nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL auf Arbeiten oder Eingriffe bezieht, die den materiellen Zustand eines Platzes verändern). Das war bei der in Rede stehenden Bejagung nicht der Fall.

- 17 Darüber hinaus erfüllte die Bejagung den Vorhabenbegriff des § 2 Abs. 4 UVPG nicht, weil sie kein Vorhaben nach der Anlage 1 zum UVPG war. Die Anlage enthält eine abschließende Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben. Vorhaben zur Änderung von Jagdzeiten oder Aufhebung von jagdlichen Schonzeiten sind dort nicht aufgeführt. Nach der für das Revisionsverfahren verbindlichen Anwendung von irrevisiblen Landesrecht durch den Verwaltungsgerichtshof (§ 137 Abs. 1, § 173 Satz 1 VwGO, § 560 ZPO) handelte es sich auch nicht um ein Vorhaben, für das nach bayerischem Landesrecht eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen konnte (vgl. UA Rn. 179).
- 18 bb) § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG betrifft Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach der Anlage 5 zum

UVPG oder nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann. Dass es sich bei der angegriffenen Verordnung nach bayerischem Landesrecht um eine Entscheidung im vorgenannten Sinn gehandelt hätte, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt. Die Verordnung war auch keine Entscheidung, die auf die Annahme eines Plans oder Programms im Sinne von § 2 Abs. 7 i. V. m. § 35 Abs. 1 bis 3, § 36 UVPG gerichtet war.

- 19 (1) Nach § 2 Abs. 7 Satz 1 UVPG sind Pläne und Programme im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nur solche bundesrechtlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Union vorgesehenen Pläne und Programme, die 1. von einer Behörde ausgearbeitet und angenommen werden, 2. von einer Behörde zur Annahme durch eine Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden oder 3. von einem Dritten zur Annahme durch eine Behörde ausgearbeitet werden. Die Verordnung erfüllte zwar die Voraussetzungen der Nummer 3; ihr Erlass war aber weder bundes- noch unionsrechtlich vorgesehen. Die Pflicht zur Durchführung einer SUP hätte sich auch unabhängig hiervon aus dem Gesetz nicht ergeben können. Gemäß § 35 Abs. 1 UVPG ist eine SUP durchzuführen bei Plänen und Programmen, die 1. in der Anlage 5 Nummer 1 aufgeführt sind oder 2. in der Anlage 5 Nummer 2 aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. Bei nicht unter Absatz 1 fallenden Plänen oder Programmen ist Voraussetzung für die SUP-Pflicht (u. a.), dass sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen (§ 35 Abs. 2 Satz 1 UVPG). Gemäß § 35 Abs. 3 UVPG setzen Pläne und Programme einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen enthalten. Auch die in § 36 UVPG geregelte SUP-Pflicht aufgrund einer Verträglichkeitsprüfung nach § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG bezieht sich auf Pläne und Programme im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

- 20 Die angegriffene Verordnung war kein Plan oder Programm im Sinne dieser Begriffsbestimmung. Sie gehörte nicht zu den Plänen und Programmen, die in der Anlage 5 zum UVPG aufgeführt sind. Sie setzte auch nicht im Sinne von § 35 Abs. 3 UVPG einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben. Die Verordnung erlaubte in ihrem räumlichen Geltungsbereich die Ausübung der Jagd auf Rot-, Gams- und Rehwild abweichend von den gesetzlichen Schonzeiten (zu den gesetzlichen Schonzeiten vgl. § 22 Abs. 1 des Bundesjagdgesetzes <BJagdG>, § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Jagdzeiten <JagdzeitV>, § 19 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Jagdgesetzes <AVBayJG>). Sie war damit selbst eine Zulassungsentscheidung. Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen enthielt sie nicht. Die von der Beigeladenen mit ihrem Antrag auf Erlass der angegriffenen Verordnung vorgelegte Dienst- bzw. Arbeitsanweisung "Bestimmungen der Bayerischen Staatsforsten (BaySF) für die Jagdausübung im Rahmen der Verordnung über die Jagdzeiten für Schalenwild in Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern", war nicht Regelungsgegenstand der angegriffenen Verordnung und keine nachfolgende Zulassungsentscheidung.
- 21 (2) Aus dem Unionsrecht ergibt sich nichts Anderes. Gemäß Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30; SUP-Richtlinie - SUP-RL) wird eine Umweltprüfung bei allen Plänen und Programmen vorgenommen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) aufgeführten Projekte gesetzt wird (Buchst. a) oder bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG (Habitatrichtlinie - FFH-RL) für erforderlich erachtet wird. Nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL befinden die Mitgliedstaaten darüber, ob nicht unter Absatz 2 fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Da-

nach unterfallen dem Geltungsbereich der SUP-Richtlinie Pläne und Programme, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen (vgl. auch Erwägungsgründe 10 und 11 der Richtlinie; EuGH, Urteil vom 22. März 2012 - C-567/10 [ECLI:EU:C:2012:159] - Rn. 30). In der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Europäischer Gerichtshof) ist geklärt, dass das Erfordernis der Rahmensetzung erfüllt ist, wenn der Plan oder das Programm eine signifikante Gesamtheit von Kriterien und Modalitäten für die Genehmigung und Durchführung von Projekten aufstellt (vgl. EuGH, Urteile vom 25. Juni 2020 - C-24/19 [ECLI:EU:C:2020:503] - Rn. 67 m. w. N. und vom 22. Februar 2022 - C-300/20 - Rn. 60, 62 f.). Solche Festlegungen mit Bedeutung für die künftige Genehmigung von Vorhaben (Projekten) enthielt die angegriffene Verordnung – wie gezeigt – nicht.

- 22 cc) Jedoch ist sie als eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG anzusehen. Nach dieser Vorschrift ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden.
- 23 (1) Die angegriffene Verordnung war auf die Zulassung eines anderen Vorhabens im Sinne der Vorschrift gerichtet. Der Vorhabensbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG orientiert sich an der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 4 UVPG (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2023 - 10 C 4.23 - BVerwGE 179, 256 Rn. 17 m. w. N.), geht aber darüber hinaus (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BT-Drs. 18/9526 S. 36). Es genügt, dass für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Rechtsvorschriften anzuwenden sind. Das ist hier der Fall. Umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sind Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 des Umweltinformationsgesetzes beziehen (§ 1 Abs. 4 UmwRG). Nach der für das Revisionsverfahren verbindlichen Anwendung und Auslegung von irrevisiblen Landesrecht durch den Verwaltungsgerichtshof

(§ 137 Abs. 1, § 173 Satz 1 VwGO, § 560 ZPO) waren bei der Zulassung der Bejaugung durch die angegriffene Verordnung umweltbezogene Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (u. a. Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG) anzuwenden (UA Rn. 190). Ausgehend von den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO verbindlichen Feststellungen im angegriffenen Urteil, dass einige Verordnungsteilgebiete ganz oder teilweise in Natura 2000-Schutzgebieten (§ 31 f. BNatSchG) lagen (UA Rn. 190) bzw. von der Verordnung zahlreiche solcher Schutzgebiete betroffen waren (UA Rn. 292), handelte es sich zudem um ein Vorhaben, das unter Anwendung der umweltbezogenen Vorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG zugelassen worden war.

24 (2) Der Anwendbarkeit von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG steht nicht entgegen, dass die Vorschrift nach ihrem Wortlaut eine Zulassungsentscheidung durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag voraussetzt. Aus dem Unionsumweltrecht ergibt sich, dass die angegriffene Rechtsverordnung in den Anwendungsbereich der Norm einzubeziehen ist. Es kann daher offenbleiben, ob – wie der Verwaltungsgerichtshof angenommen hat – die Voraussetzungen für eine Analogie vorliegen.

25 Nach 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 (Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251 - Aarhus-Konvention - AK), dessen Vorschriften Teil des Unionsrechts sind (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 25 m. w. N.), müssen Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Zwar hat diese Regelung im Unionsrecht als solche keine unmittelbare Wirkung. In Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), der das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf garantiert, verpflichtet sie die Mitgliedstaaten aber dazu, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das

Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - a. a. O. Rn. 25 m. w. N. zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs).

- 26 § 47 Abs. 1 GRCh ist hier anwendbar. § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG dient als umweltbezogene Rechtsvorschrift des nationalen Rechts der Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh. Mit ihr ist die Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7; Habitatrichtlinie - FFH-RL), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2013/17/EU vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 S. 193) bezweckt (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2016 - C-243/15 [ECLI:EU:C:2016:838] - Rn. 50 f.). Danach müssen Bestimmungen des nationalen Rechts "unangewendet" bleiben, die es einer anerkannten Umweltvereinigung verwehren, Regelungen in einer Rechtsverordnung über die Änderung von Jagdzeiten anzufechten, die ohne eine unionsrechtlich möglicherweise gebotene FFH-Verträglichkeitsprüfung erlassen wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Januar 2023 - 10 CN 1.23 - BVerwGE 177, 350 Rn. 26; EuGH, Urteil vom 8. November 2022 - C-873/19 [ECLI:EU:C:2022:857] - Rn. 67 ff. m. w. N.). Das führt dazu, dass die angegriffene Verordnung als Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG anzusehen ist.
- 27 dd) Der Antragsteller ist auch hinsichtlich der Verordnungsteilgebiete antragsberechtigt, die nicht in einem Natura 2000-Gebiet lagen. Denn es ist nicht auszuschließen, dass die Bejagung in außerhalb der Schutzgebiete gelegenen Teilgebieten Auswirkungen auf angrenzende Natura 2000-Gebiete haben konnte, etwa durch Lärm oder andere mit ihr verbundene Effekte. Danach kommt eine Verletzung des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG für alle Verordnungsteilgebiete jedenfalls in Betracht. Hieran ändert die vom Verwaltungsgerichtshof bejahte Teilbarkeit der angegriffenen Verordnung (UA Rn. 196) nichts (vgl. zur Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bei Normen, die unter Heranziehung des Rechtsgedankens aus § 139 BGB teilbar sind: BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 CN 6.04 - Buchholz 451.221 § 12 KrW-/AbfG Nr. 3 S. 15 = juris Rn. 15).

- 28 c) Der Antragsteller hat ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass die angegriffene Verordnung unwirksam war. Es kann deshalb offenbleiben, ob dieses Erfordernis (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 9 und Rn. 13 m. w. N.) bei Rechtsbehelfen von anerkannten Umweltvereinigungen nach § 2 Abs. 1 UmwRG ebenfalls besteht.
- 29 Ein schützenswertes Interesse des Antragstellers an der nachträglichen Klärung der Rechtmäßigkeit der Verordnung ergibt sich aus dem Vorliegen einer Wiederholungsgefahr (zu den Voraussetzungen vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 19; Beschluss vom 14. Juni 2018 - 3 BN 1.17 - Rn. 19). Der Erlass einer gleichartigen Verordnung durch den Antragsgegner in absehbarer Zeit ist hinreichend wahrscheinlich (vgl. Bekanntmachung des Landratsamts Miesbach über die öffentliche Auslegung des Entwurfs der Verordnung über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern, Amtsblatt des Landkreises Miesbach, Nr. 23 vom 22. Juli 2024, S. 188 ff.).
- 30 2. Der Verwaltungsgerichtshof hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die angegriffene Verordnung ihre Ermächtigungsgrundlage in Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG hatte.
- 31 a) Nach dieser Vorschrift wird die höhere Jagdbehörde ermächtigt, durch Rechtsverordnung gemäß § 22 Abs. 1 Satz 3 des Bundesjagdgesetzes für bestimmte Gebiete oder für einzelne Jagdreviere aus besonderen Gründen, insbesondere aus Gründen der Wildseuchenbekämpfung und Landeskultur, zur Beseitigung kranken und kümmernden Wildes, zur Vermeidung von übermäßigen Wildschäden, zu wissenschaftlichen Zwecken, Lehr- und Forschungszwecken, bei Störung des biologischen Gleichgewichts oder der Wildhege die Schonzeiten aufheben.
- 32 Nach der für das Revisionsverfahren verbindlichen Auslegung des irrevisiblen Landesrechts durch den Verwaltungsgerichtshof ist der Schutz von besonders schutzbedürftigen Schutzwaldflächen vor weiterem Schalenwildverbiss ein selbstständiger besonderer Grund im Sinne des Art. 33 Abs. 1 Nr. 3 BayJG, auf den die streitige Schonzeitverkürzung für das Schalenwild gestützt werden

konnte (UA Rn. 245 ff.). Schutzwald sei gemäß Art. 10 Abs. 1 des Bayerischen Waldgesetzes (BayWaldG i. d. F. der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005) Wald in den Hoch- und Kammlagen der Alpen und der Mittelgebirge, auf Standorten, die zur Verkarstung neigten oder stark erosionsgefährdet seien oder der (u. a.) dazu diene, Lawinen, Felsstürzen, Steinschlägen, Erdabrutschungen, Hochwassern, Überflutungen, Bodenverwehungen oder ähnlichen Gefahren vorzubeugen. Erforderlich, aber auch ausreichend sei, dass sich in jedem Verordnungsteilgebiet mindestens eine Schutzwaldfläche befinde, die vor weiterem Verbiss besonders geschützt werden müsse. Schutzwaldflächen, auf denen Sanierungsmaßnahmen notwendig seien (Sanierungsflächen), seien besonders schutzbedürftig (UA Rn. 263 f.).

- 33 Der Antragsteller hat nicht geltend gemacht, dass diese Auslegung des Landesrechts in Widerspruch zu § 22 Abs. 1 BJagdG (i. d. F. der Bekanntmachung vom 29. September 1976 <BGBl. I S. 2849>, im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnung zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. November 2018 <BGBl. I S. 1850>) steht. Dafür ist auch nichts ersichtlich (vgl. zum Verhältnis von Landes- und Bundesrecht auf dem Gebiet des Jagdwesens: Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Satz 3 GG).
- 34 b) Die Voraussetzungen des besonderen Grundes gemäß Art. 33 Abs. 3 Nr. 1 BayJG waren nach den im angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen erfüllt. Jedes Verordnungsteilgebiet habe Schutzwald nach Art. 10 Abs. 1 BayWaldG enthalten (UA Rn. 250 ff.). Auch habe sich in jedem Teilgebiet mindestens eine Schutzwaldfläche befunden, die vor weiterem Schalenwildverbiss besonders zu schützen gewesen sei. Nur intakte, nicht verlichtete Gebirgswälder könnten die Schutzwaldfunktionen (im Wesentlichen Bindung von Niederschlagswasser, Sicherung der Bodenstabilität mit ihrer Verwurzelung und Verhinderung von Gleitschnee bzw. Lawinen) ausreichend erfüllen. Es bedürfe eines artenreichen Mischwaldes sowie eines möglichst dichten und stufigen Waldaufbaus. Voraussetzung hierfür sei eine laufende Verjüngung der Bewaldung. In 89 der 91 Verordnungsteilgebiete habe mindestens eine Sanierungsfläche gelegen. Die Schutzwaldflächen in den beiden übrigen Teilgebieten seien be-

sonders schutzbedürftig gewesen, weil ihnen eine große Schutzbedeutung zugekommen sei und bei ihrer Nichtaufnahme in die Verordnungskulisse in Kürze Sanierungsflächen hätten ausgewiesen werden müssen (UA Rn. 258 ff.).

- 35 Die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs sind für den Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO verbindlich. Die in Bezug auf sie vorgebrachten Revisionsgründe des Antragstellers sind sämtlich unbegründet. Insbesondere zeigt er mit seinem Vorbringen nicht auf (§ 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO), dass der Verwaltungsgerichtshof zu einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung (§ 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO) verpflichtet gewesen wäre (vgl. zu den Voraussetzungen BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 - 3 A 1.16 - Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 77 Rn. 19 m. w. N.). Die Einräumung einer Schriftsatzfrist (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 283 ZPO) hat der Antragsteller ausweislich des Protokolls der mündlichen Verhandlung (§ 105 VwGO i. V. m. § 160 Abs. 2 ZPO) nicht beantragt (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 - NVwZ 2023, 1840 Rn. 8, insoweit in BVerwGE 179, 168 nicht abgedruckt).
- 36 3. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die durch die angegriffene Verordnung erlaubte Bejagung habe ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung zugelassen werden dürfen, weil sie eine Erhaltungsmaßnahme für die betroffenen Natura 2000-Gebiete darstelle, verletzt § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Sie beruht auf einem unzutreffenden Maßstab für das Vorliegen einer Maßnahme, die unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dient (a). Die erforderliche schutzgebietsbezogene Prüfung, ob die Bejagung die Voraussetzungen einer Gebietsverwaltungsmaßnahme im Sinne der Vorschriften erfüllt, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht vorgenommen (b).
- 37 a) Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Verordnung zuletzt durch das Gesetz vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434) geändert worden war, sind Projekte von ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet

sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Natura 2000-Gebiete im Sinne der Vorschrift sind Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete (§ 7 Abs. 1 Nr. 8 i. V. m. Nr. 6 und 7 BNatSchG). Die Vorschrift war hier mangels vorgehenden Landesrechts anwendbar (vgl. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Satz 3 GG). § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG dient zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL, nach dem Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura 2000-Gebietes (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 FFH-RL) in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenhang mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen erfordern. Der Begriff des nationalen Rechts "Projekte, die nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen" knüpft an die Formulierung des Unionsrechts "Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind" an und meint dasselbe. Gemäß Art. 7 FFH-RL i. V. m. Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010 L 20 S. 7 - Vogelschutz-Richtlinie <VogelschutzRL>) gelten die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 FFH-RL auch für die besonderen Schutzgebiete nach Art. 4 VogelschutzRL. Danach ist eine Verträglichkeitsprüfung nicht erforderlich bei Projekten, die unmittelbar mit der Verwaltung eines Natura 2000-Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind (vgl. EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2023 - C-434/22 [ECLI:EU:C:2023:966] - Rn. 43).

- 38 Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, dass eine Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten, die deren Erhaltungszielen und dem Störungsverbot in Art. 6 Abs. 2 FFH-RL in vollem Umfang Rechnung trage, kein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL sei, sondern eine Maßnahme der Erhaltungsbewirtschaftung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 FFH-RL, die einer Verträglichkeitsprüfung nicht unterzogen werden müsse (UA Rn. 298). Bei Tätigkeiten, die nicht zu den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets beitragen oder mit ihnen nicht vereinbar seien, sei von der grundsätzlichen Erforderlichkeit einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL auszugehen (UA Rn. 299). Bei traditio-

nellen, potenziell zu den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets beitragenden oder damit vereinbaren Tätigkeiten komme es auf die konkreten Modalitäten und Umstände des Einzelfalls an. Die Jagd sei eine traditionelle umweltfreundliche Tätigkeit. Gehe sie über eine vernünftige Nutzung der Natur (Art. 9 Abs. 1 Buchst. c VogelschutzRL) nicht hinaus und bestehe nach Lage der Dinge keine ernsthafte Besorgnis nachteiliger Auswirkungen, zähle sie zu den Gebietserhaltungsmaßnahmen (UA Rn. 301).

- 39 Damit hat der Verwaltungsgerichtshof den Maßstab des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL für die Ausnahme von der Erforderlichkeit einer Verträglichkeitsprüfung für Maßnahmen, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind (im Folgenden: Gebietsverwaltungsmaßnahmen), verfehlt.
- 40 aa) Eine Tätigkeit ist nicht bereits als Gebietsverwaltungsmaßnahme anzusehen, wenn sie mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets vereinbar ist und zu ihrer Erreichung beiträgt. Sie muss vielmehr für die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele unmittelbar erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen (EuGH, Urteile vom 4. März 2010 - C-241/08 [ECLI:EU:C:2010:114] - Rn. 50 ff. und vom 7. Dezember 2023 - C-434/22 - Rn. 47; vgl. auch Urteil vom 17. April 2018 - C-441/17 [ECLI:EU:C:2018:255] - Rn. 123 f.; OVG Bautzen, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 4 B 126/19 - NuR 2020, 471 <477> = juris Rn. 67). Diese Auslegung ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Ausnahme von der Verträglichkeitsprüfung für Gebietsverwaltungsmaßnahmen soll unnötige Doppelprüfungen vermeiden. Sie beruht darauf, dass eine solche Maßnahme die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zum Gegenstand hat und die Festlegung dieser Ziele Anforderungen unterliegt, die einer Verträglichkeitsprüfung ähnlich sind; die Erhaltungsziele müssen anhand von Informationen festgelegt werden, die auf einer wissenschaftlichen Prüfung der Situation der Arten und ihrer Lebensräume in einem bestimmten Gebiet beruhen (vgl. EuGH, Urteile vom 4. März 2010 - C-241/08 - Rn. 53 und vom 21. September 2023 - C-116/22 [ECLI:EU:C:2023:687] - Rn. 115; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 25. Juni 2009 - C-241/08 [ECLI:EU:C:2009:398] - Rn. 70 ff.). Demgemäß kann sich der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung nicht auf

Tätigkeiten erstrecken, die den erforderlichen unmittelbaren Zusammenhang zur Gebietsverwaltung und zu den Erhaltungszielen nicht aufweisen. Denn in diesem Fall wäre nicht sichergestellt, dass Pläne und Projekte, die sich auf die für ein Gebiet festgelegten Erhaltungsziele wesentlich auswirken können, einer angemessenen Prüfung unterzogen werden (vgl. zu diesem Regelungsziel Erwägungsgrund 10 der FFH-Richtlinie).

- 41 bb) Eine Maßnahme zur Bewirtschaftung eines Natura 2000-Gebiets, die zu den für das besondere Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsmaßnahmen gehört, dient im Sinne von § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL unmittelbar der Verwaltung des Gebiets (vgl. EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2023 - C-434/22 - Rn. 50 f., 67).
- 42 Nach Art. 1 Buchst. l FFH-RL bedeutet der Begriff des besonderen Schutzgebiets im Sinne der Richtlinie ein von den Mitgliedstaaten ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen durchgeführt werden, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind. Danach wird ein besonderes Schutzgebiet abgegrenzt, um einen günstigen Erhaltungszustand bestimmter natürlicher Lebensräume oder Arten zu wahren oder wiederherzustellen (EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2023 - C-434/22 - Rn. 44). Für das Gebiet sind spezifische und konkrete Erhaltungsziele festzulegen (EuGH, Urteil vom 21. September 2023 - C-116/22 - Rn. 105, 107). Entsprechend definiert § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG den Begriff "Erhaltungsziele" als Ziele, die im Hinblick auf die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraumtyps nach Anhang I der FFH-Richtlinie oder einer Art nach Anhang II der FFH-Richtlinie, Art. 4 Abs. 2 oder Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie für ein Natura 2000-Gebiet festgelegt sind. Zur Erreichung der für ein besonderes Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsziele legen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 Abs. 1 FFH-RL die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen

nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen. Ähnliche Regelungen enthalten Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 VogelschutzRL in Bezug auf die Europäischen Vogelschutzgebiete. Daraus ergibt sich, dass die im Einklang mit Art. 6 Abs. 1 FFH-RL (bzw. Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 VogelschutzRL) festgelegten Erhaltungsmaßnahmen unmittelbar mit der Verwaltung des betreffenden Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind (EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2023 - C-434/22 - Rn. 44 f.).

43 cc) Für jagdliche Maßnahmen, die die Voraussetzungen eines Plans oder Projekts im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL erfüllen, ergibt sich nichts Abweichendes (vgl. EuGH, Urteil vom 4. März 2010 - C-241/08 - Rn. 31, 76). Die Annahme, dass eine jagdliche Tätigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c VogelschutzRL über eine vernünftige Nutzung der Natur nicht hinausgeht und eine ernsthafte Besorgnis nachteiliger Auswirkungen nicht besteht (UA Rn. 301), macht sie daher nicht bereits zu einer Gebietsverwaltungsmaßnahme.

44 Aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL folgt keine andere Beurteilung. Die Vorschrift legt eine allgemeine Schutzpflicht fest, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine 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 könnten. Es handelt sich um eine laufende Verpflichtung. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL regelt demgegenüber eine gesonderte Verpflichtung. Die Vorschrift zielt auf den Schutz von Gebieten vor Verschlechterungen speziell durch Pläne oder Projekte und sieht dafür eine ex ante-Prüfung auf ihre Verträglichkeit mit dem betreffenden Gebiet vor (vgl. EuGH, Urteile vom 7. September 2004 - C-127/02 [ECLI:EU:C:2004:482] - Rn. 31 ff., vom 14. Januar 2016 - C-399/14 [ECLI:EU:C:2016:10] - Rn. 36 f. und vom 29. Juni 2023 - C-444/21 [ECLI:EU:C:2023:524] - Rn. 148 f.).

45 b) Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, die Pflanzmaßnahmen auf den Sanierungsflächen (Schutzwaldsanierungsmaßnahme "Pflanzung") stellten Gebietserhaltungsmaßnahmen dar. Die Bejagung aufgrund der angegriffenen

Verordnung sei als Begleitmaßnahme, die für den Erfolg der Sanierungsmaßnahmen erforderlich sei, selbst eine Gebietserhaltungsmaßnahme (UA Rn. 302). Das ist mit den Anforderungen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL für das Vorliegen einer Gebietsverwaltungsmaßnahme nicht vereinbar. Ob die Bejagung von Wild aufgrund einer Verordnung zur Verkürzung der Schonzeiten unmittelbar mit der Verwaltung betroffener Natura 2000-Gebiete in Verbindung steht oder hierfür notwendig ist und deshalb keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung bedarf, ist für jedes betroffene Gebiet mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen zu prüfen. Eine solche Prüfung wäre hier erforderlich gewesen (aa). Sie ist nicht durchgeführt worden (bb).

46 aa) Von der Verordnung waren nach den Feststellungen im angefochtenen Urteil 20 Natura 2000-Gebiete betroffen, darunter sieben Europäische Vogelschutzgebiete, in denen die in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Arten Auerhuhn, Birkhuhn und Steinadler vorkommen. Für die betroffenen Gebiete lägen gebietsbezogene Konkretisierungen der Erhaltungsziele vor (§ 3 Abs. 4 der Bayerischen Verordnung über die Natura 2000-Gebiete <Bayerische Natura 2000-Verordnung - BayNat2000V> vom 12. Juli 2006 <GVBl. S. 524> in der bei Erlass der angegriffenen Verordnung geltenden Fassung vom 19. Februar 2016 <AllMBL. S. 258>). Managementpläne (§ 32 Abs. 5 BNatSchG, § 4 Abs. 1 BayNat2000V) lägen für sieben der Gebiete vor, zwei Pläne seien vor Erlass der angegriffenen Verordnung erstellt worden; weitere Pläne befänden sich in Aufstellung (UA Rn. 292).

47 bb) Die Prüfung, ob die Bejagung die Voraussetzungen einer Erhaltungsmaßnahme für die betroffenen Natura 2000-Gebiete erfüllte und damit als Tätigkeit angesehen werden konnte, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stand oder hierfür notwendig war, verlangt – wie gezeigt – die Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen, die für das jeweilige Gebiet festgelegt sind. Zu klären ist, ob die Bejagung erforderlich war, um einen günstigen Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraumtyps oder einer Art, für die das Gebiet ausgewiesen worden ist, zu erhalten oder wiederherzustellen, und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen

stand. Eine solche Prüfung war hier insbesondere im Hinblick auf etwaige Auswirkungen der zugelassenen Bejagung des Schalenwildes auf die Schutzziele erforderlich, die für die besonders störungsempfindlichen Raufußhühner festgelegt waren.

- 48 Der Verwaltungsgerichtshof hat nicht festgestellt, dass der Antragsgegner die erforderliche Prüfung durchgeführt hat. Er hat sie auch nicht selbst vorgenommen. Seine Ausführungen beschränken sich darauf, dass die durch die Verordnung zugelassene ausgeweitete Bejagungsmöglichkeit Teil des Schutzwaldsanierungsprogramms gewesen sei und ohne sie der Erfolg der Sanierungsmaßnahme "Pflanzung" in Frage gestellt gewesen wäre (UA Rn. 321 f.).
- 49 Eine andere Beurteilung ergibt sich nicht mit Blick auf seine Ausführungen zur Schutzwaldsanierungsmaßnahme "Pflanzung" (UA Rn. 303 ff.). Sie verhalten sich nicht dazu, ob in den betroffenen Natura 2000-Gebieten die Bejagung erforderlich war, um einen günstigen Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume oder Arten zu wahren oder wiederherzustellen, und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stand. Anderes gilt auch nicht, soweit der Verwaltungsgerichtshof angenommen hat, alle bislang aufgestellten oder in Aufstellung befindlichen Managementpläne für betroffene Natura 2000-Gebiete führten die ordnungsgemäße Jagdausübung als Maßnahme der Schutzwaldsanierung auf, die den Erhaltungszielen diene oder offensichtlich keine erheblichen Beeinträchtigungen erwarten lasse (UA Rn. 312). Ob mit der in den Managementplänen angeführten Jagdausübung auch die Bejagung aufgrund der angegriffenen Verordnung gemeint und auch mit Blick auf etwaige Vorkommen von Raufußhühnern als Erhaltungsmaßnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 VogelschutzRL festgelegt worden ist, hat er nicht geprüft.
- 50 Darüber hinaus hat der Verwaltungsgerichtshof für die Schutzwaldsanierungsmaßnahme "Pflanzung" eine gebietsbezogene Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Gebietsverwaltungsmaßnahme nicht vorgenommen. Seine Ausführungen beschränken sich auf die allgemeine Feststellung, Pflanz-

maßnahmen zur Sanierung von Schutzwald entsprächen den Natura 2000-Zielen (UA Rn. 309 f.) bzw. sie stünden nicht in Widerspruch zu Erhaltungszielen der betroffenen Natura 2000-Gebiete (UA Rn. 313 ff.).

- 51 4. Das angefochtene Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die angegriffene Verordnung verstieß gegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL. Die durch sie zugelassene Bejagung war ein Projekt (a), das nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stand oder hierfür notwendig war (b). Es stand nicht nach dem Ergebnis einer Vorprüfung fest, dass eine Verträglichkeitsprüfung nicht durchzuführen war (c). Der Senat kann in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO), weil ein weiterer Aufklärungsbedarf nicht besteht.
- 52 a) Der Begriff des Projekts nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ist weiter als der Vorhaben- bzw. Projektbegriff des § 2 Abs. 4 UVP, Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL (vgl. EuGH, Urteile vom 7. November 2018 - C-293/17 [ECLI:EU:C:2018:882] - Rn. 65 f. und vom 9. September 2020 - C 254/19 [ECLI:EU:C:2020:680] - Rn. 29, jeweils m. w. N.). Ein Schutzgebiet möglicherweise gefährdende Tätigkeiten, die mit einer gewissen Plan- und Regelmäßigkeit stattfinden, werden von dem habitatschutzrechtlichen Projektbegriff erfasst (vgl. BVerwG, Urteile vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 Rn. 29 und vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 55). Danach war die durch die streitige Verordnung zugelassene Bejagung ein Projekt im habitatschutzrechtlichen Sinne. Dass es sich um eine wiederholt zugelassene Tätigkeit handelte (UA Rn. 2 ff.), führt nicht zu einer anderen Beurteilung (vgl. EuGH, Urteil vom 7. September 2004 - C-127/02 - Rn. 28).
- 53 b) Es ist nicht ersichtlich, dass die in Rede stehende Bejagung eine für die betroffenen Natura 2000-Gebiete festgelegte Erhaltungsmaßnahme war und damit eine Tätigkeit, die unmittelbar mit der Verwaltung eines Gebiets in Verbindung stand oder hierfür notwendig war. Das ergibt sich – wie gezeigt – nicht aus den im angefochtenen Urteil getroffenen Feststellungen. Dafür bestehen auch sonst keine Anhaltspunkte. Nach dem Revisionsvorbringen des Antragsgegners werden Erhaltungsmaßnahmen in Bayern im Rahmen von Managementplänen festgelegt. Aus seinem Vortrag ergibt sich nicht, dass die durch die angegriffene

Verordnung zugelassene Bejagung – also die nach ihrem § 1 erlaubte Ausübung der Jagd abweichend von den gesetzlichen Schonzeiten – in Managementplänen für die betroffenen Natura 2000-Gebiete als Erhaltungsmaßnahme festgelegt war. Dafür genügte – wie gezeigt – nicht, dass eine ordnungsgemäße Jagdausübung allgemein als Maßnahme der Schutzwaldsanierung aufgeführt war. Der Antragsgegner hat auch nicht geltend gemacht, dass die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen in anderer geeigneter Weise (vgl. Art. 6 Abs. 1 FFH-RL) erfolgt wäre.

- 54 c) Eine Verträglichkeitsprüfung (§ 34 Abs. 2 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL) ist vor der Zulassung der Bejagung durch die angegriffene Verordnung unstreitig nicht durchgeführt worden. Die Entscheidung des Antragsgegners, auf eine Verträglichkeitsprüfung zu verzichten, genügte den Anforderungen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL nicht.
- 55 Nach diesen Vorschriften sind Projekte vor ihrer Zulassung auf ihre Verträglichkeit mit den für ein Natura 2000-Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu überprüfen, wenn sie das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten. Ob die Voraussetzungen für die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung vorliegen, ist von der für die Zulassung zuständigen Stelle – hier: dem Ordnungsgeber – im Rahmen einer Vorprüfung festzustellen. Gegenstand der Vorprüfung ist die Frage, ob bereits anhand objektiver Umstände eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden kann. Das kann nicht mehr bejaht werden, wenn ein Projekt droht, die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden (BVerwG, Urteile vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 84 m. w. N. und vom 3. November 2020 - 9 A 12.19 - juris Rn. 419, insoweit in BVerwGE 170, 33 nicht abgedruckt). § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL verlangen nicht, dass eine Vorprüfung formalisiert durchgeführt wird, sondern regeln die Voraussetzungen, unter denen eine Verträglichkeitsprüfung geboten ist. Fehlen diese Voraussetzungen, weil eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebiets ohne vertiefte Prüfung ausgeschlossen werden kann, stellt der Verzicht auf eine Verträglichkeitsprüfung unabhängig davon, auf welche Weise der Ordnungsgeber sich diese Gewissheit verschafft hat, keinen Rechtsfehler dar (BVerwG, Urteil vom 27. November 2018

- 9 A 8.17 - a. a. O. m. w. N.; zur Erforderlichkeit einer Begründung: EuGH, Urteil vom 15. Juni 2023 - C-721/21 [ECLI:EU:C:2023:477] - Rn. 43). Auch die FFH-Vorprüfung ist gebietsbezogen vorzunehmen und setzt die Ermittlung voraus, ob und welche möglichen Betroffenheiten der geschützten Lebensräume und Arten bestehen.

- 56 Gemessen hieran war der Verzicht des Antragsgegners auf eine Verträglichkeitsprüfung rechtsfehlerhaft. Er konnte im Zeitpunkt des Verordnungserlasses nicht sicher davon ausgehen, dass das streitige Projekt Natura 2000-Gebiete nicht erheblich beeinträchtigen könnte.
- 57 aa) Der Verwaltungsgerichtshof hat – von seinem Rechtsstandpunkt aus folgerichtig – nicht geprüft, ob eine Verträglichkeitsprüfung nicht erforderlich war, weil der Antragsgegner im Rahmen der Vorprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele betroffener Natura 2000-Gebiete ohne vertiefte Prüfung mit Gewissheit ausschließen konnte.
- 58 bb) Aus seinen Ausführungen, dass die Bejagung von Schalenwild außerhalb der festgesetzten Jagdzeiten eine erhebliche Beeinträchtigung von Raufußhühnern nicht nahelege (UA Rn. 324 ff.) und auch zu keiner erheblichen Beeinträchtigung des Gamswildes (UA Rn. 332 ff.) sowie des Steinadlers führe (UA Rn. 340 ff.), ergibt sich nicht, dass bereits anhand objektiver Umstände sicher ausgeschlossen werden konnte, dass die nach der Verordnung erlaubte Bejagung Natura 2000-Gebiete erheblich beeinträchtigt. Die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Prüfung beruht nicht auf dem Maßstab für die Vorprüfung. Sie orientiert sich am Störungsverbot in Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (vgl. UA Rn. 298) und bezieht sich darauf, ob die Bejagung die Gebiete bzw. betroffene Arten erheblich beeinträchtigt (vgl. UA Rn. 296, 324 ff., 332 ff., 340 ff.). Zudem hat der Verwaltungsgerichtshof nicht gebietsspezifisch geprüft.
- 59 cc) Ob bei einer gebietsspezifischen Prüfung anhand objektiver Umstände eine erhebliche Beeinträchtigung der betroffenen Schutzgebiete hätte ausgeschlossen werden können, bedarf keiner abschließenden Klärung. Die Nachholung der erforderlichen Prüfung im gerichtlichen Verfahren kommt jedenfalls hier nicht in Betracht. Aus Sicht der vom Antragsgegner im Verwaltungsverfahren beteiligten

höheren Naturschutzbehörde bestanden erhebliche Ermittlungs- und in der Folge Bewertungsdefizite. In ihrer Stellungnahme vom 21. Dezember 2018 führte sie aus, die vorgelegten Unterlagen und verfügbaren Daten seien nicht geeignet, um die erforderliche naturschutzfachliche Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen der geplanten Bejagung auf störungssensible Arten vorzunehmen. Sie verwies darauf, dass erhebliche Beeinträchtigungen betroffener Natura 2000-Gebiete durch Abschüsse und vor allem durch die häufigen Begehungen der Verordnungsflächen nicht ohne eine flächenscharfe Prüfung ausgeschlossen werden könnten. Die dafür erforderlichen Daten und Angaben ließen sich den Antragsunterlagen nicht entnehmen oder seien unzureichend (vgl. UA Rn. 34).

- 60 Unter diesen Umständen wäre es erforderlich, dem Antragsgegner Gelegenheit zu geben, die erforderliche FFH-Vorprüfung der zugelassenen Bejagung bezogen auf die betroffenen Natura 2000-Gebiete und die Geltungsdauer der Verordnung unter Einbeziehung einer erneuten fachlichen Bewertung durch die höhere Naturschutzbehörde durchzuführen. Nach dem Außerkrafttreten der angegriffenen Verordnung scheidet eine solche ergänzende Prüfung aus.
- 61 5. Danach führt der dargelegte Verstoß gegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL, der die angegriffene Verordnung insgesamt betrifft, zur nachträglichen Feststellung ihrer Unwirksamkeit (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG).
- 62 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Philipp

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Sinner

Hellmann