



**SÄCHSISCHES  
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

**Im Namen des Volkes**

**Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Chemnitz  
vertreten durch die Oberbürgermeisterin  
Bürgerhaus am Wall, Düsseldorfer Platz 1, 09111 Chemnitz

- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwalt

wegen

Verordnung der Kreisfreien Stadt Chemnitz zur Festsetzung des Naturschutzgebietes  
„Chemnitzau bei Draisdorf“  
hier: Normenkontrolle

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. John, die Richterin am Verwaltungsgericht Eichhorn-Gast und den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 10. Dezember 2019

### **für Recht erkannt:**

§ 3 Abs. 2 Nr. 7 der Verordnung der Kreisfreien Stadt Chemnitz zur Festsetzung des Naturschutzgebietes „Chemnitzzaue bei Draisdorf“ vom 29. Juni 2015 (SächsGVBl. S. 457, berichtigt S. 499) wird für unwirksam erklärt.  
Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Beteiligten streiten über die Wirksamkeit der Verordnung der Beklagten zur Festsetzung des Naturschutzschutzgebiets „Chemnitzzaue bei Draisdorf“ (nachfolgend: Naturschutzgebiet) vom 29. Juni 2015 (SächsGVBl. S. 457, berichtigt S. 499).
- 2 Die Antragstellerin ist Eigentümerin eines Grundstücks sowie Pächterin weiterer die ganz oder teilweise Schutzgegenstand der angegriffenen Verordnung sind. Sie betreibt auf diesen Grundstücken „Intensivlandwirtschaft“.
- 3 Die Verordnung (nachfolgend: VO) hat u. a. den folgenden Wortlaut:

#### **„§ 3 Schutzzweck**

- (1) Der Schutz des Gebietes ist notwendig:
  1. zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen und Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,
  2. aus wissenschaftlichen und naturgeschichtlichen Gründen,

3. wegen seiner Seltenheit und besonderen Eigenart.
- (2) Schutzzweck im Speziellen ist:
    1. die Erhaltung und Entwicklung der Chemnitzau bei Draisdorf als eine für das Stadtgebiet seltene naturnahe Auenlandschaft mit Überschwemmungsflächen mit ihrer natürlichen Dynamik,
    2. die Erhaltung und Entwicklung eines Landschaftsteils als bedeutendes Brut- und Rastgebiet für zahlreiche seltene und gefährdete Vogelarten,
    3. die dauerhafte Erhaltung von Grünland als Nahrungsflächen für Brut- und Rastvögel,
    4. die Erhaltung und Entwicklung auentypischer Biotope mit deren typischen Pflanzengesellschaften und -arten, insbesondere der naturnahen Fließgewässer einschließlich Prallhängen mit Uferabbrüchen sowie Kies-, Schotter- und Schlammhängen, der Stillgewässer, der Frisch-, Feucht- und Nasswiesen, der Sümpfe und Hochstaudenfluren sowie der Auengebüsche,
    5. die Erhaltung und Entwicklung des Lebensraumes seltener und gefährdeter Säugetier-, Amphibien-, Fisch- und Insektenarten,
    6. die Erhaltung und Entwicklung seltener, naturnaher Laubgehölzbestände mit einem hohen Totholzanteil, besonders auf Standorten der Talhänge,
    7. die dauerhafte Sicherung von Flächen, die dem Zweck des Ausgleiches von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen,
    8. die Erhaltung und Entwicklung einer hohen Biodiversität und Erhöhung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) von Lebensräumen aufgrund des Klimawandels.
  - (3) Die Grundschutzverordnung Sachsen für FFH-Gebiete vom 26. November 2012, das FFH-Gebiet „Chemnitztal“ (Anlage zu § 1 laufende Nummer 160) betreffend, bleibt unberührt.

#### **§ 4 Verbote**

- (1) In dem Naturschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Beeinträchtigung, Veränderung oder nachhaltigen Störung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile führen können.

(2) Insbesondere ist es verboten:

[...]

4. Grünland in Acker umzuwandeln oder Landwirtschaftsflächen durch die Ausbringung gentechnisch veränderter Organismen zu intensivieren,

5. Abfälle oder sonstige Materialien oder Gegenstände, Stoffe, Mittel oder Chemikalien auszubringen, anzuwenden oder zu lagern,

6. Entwässerungsmaßnahmen oder andere Maßnahmen vorzunehmen, die den Wasserhaushalt des Gebiets verändern oder beeinträchtigen können,

[...]

14. Flächen außerhalb der Wege zu betreten, zu baden, zu zelten, zu lagern, in Stillgewässern zu angeln oder zu käschern, im Gebiet zu reiten, mit Motor getriebenen Fahrzeugen zu fahren, mit Fahrrädern abseits der Wege zu fahren, Verkaufsstände oder Wohnwagen aufzustellen oder Fahrzeuge außerhalb öffentlicher Straßen zu parken; ausgenommen ist das Betreten der Grundstücke durch deren Eigentümer im Rahmen der Sorgfaltspflicht,

[...]

## § 6 Zulässige Handlungen

Abweichend von den §§ 4 und 5 sind zulässig:

1. [...],

2. die Nutzung der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke in der bisherigen Art und dem bisherigen Umfang und entsprechend der guten fachlichen Praxis gemäß Bundesnaturschutzgesetz,

[...]

4 Der N..... (N...) beantragte mit Schreiben vom 13. Dezember 2010, das bei der Antragsgegnerin am 20. Dezember 2010 einging, das in einer dem Schreiben beigefügten Karte gekennzeichnete Gebiet im Chemnitztal westlich von Draisdorf wegen seiner besonderen Bedeutung für gefährdete Tier- und Pflanzenarten als Naturschutzgebiet auszuweisen. Das Umweltamt der Antragsgegnerin als untere Naturschutzbehörde teilte dem N... unter dem 8. Februar 2011 mit, dass für die in der Chemnitztaue bei Draisdorf nachgewiesenen, nach der

FFH-Richtlinie geschützten Tier- und Pflanzenarten detaillierte Schutzbestimmungen im Rahmen einer Schutzgebietsverordnung festzulegen und durchzusetzen seien, und beauftragte für das geplante Naturschutzgebiet „Chemnitzau bei Draisdorf“ ein Schutzwürdigkeitsgutachten, das im Jahr 2011 erstellt und am 28. April 2014 ergänzt wurde. Mit Schreiben vom 27. November 2013 hörte die Antragsgegnerin die Träger öffentlicher Belange zu einem Entwurf der streitgegenständlichen Verordnung an. Nachdem im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 18. Dezember 2013 sowie ergänzend vom 8. Januar 2014 eine entsprechende Bekanntmachung erfolgt war, wurde der Verordnungsentwurf einschließlich der dazugehörenden Karten in der Stadtverwaltung der Antragsgegnerin vom 6. Januar 2014 bis zum 6. Februar 2014 ausgelegt.

- 5 Die Antragstellerin äußerte mit Schreiben vom 30. Januar 2014 Bedenken. Es stelle sich die Frage, warum das Gebiet als Naturschutzgebiet ausgewiesen werden müsse, wenn bereits ein Schutz über die FFH-Richtlinie vorliege. Durch die Festsetzung als Naturschutzgebiet werde die landwirtschaftliche Produktion eingeschränkt. Bei einer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung der Dauergrünlandflächen sowie der Ackerflächen sei davon auszugehen, dass organische und mineralische Dünger sowie chemische Pflanzenschutzmittel zur Gesunderhaltung des Pflanzenbestands eingesetzt werden müssten. Dies überschneide sich mit dem Verbot in § 4 Abs. 5 (gemeint ist: § 4 Abs. 2 Nr. 5) des Verordnungsentwurfs. Große Probleme würden bei der Bekämpfung von Neophyten gesehen, z. B. dem bereits mehrfach im Gebiet aufgetretenen Riesenbärenklau, der mit chemischen Pflanzenschutzmitteln wirksam bekämpfbar sei. § 4 Abs. 6 (gemeint ist: § 4 Abs. 2 Nr. 6) des Entwurfs verbiete, Meliorationsanlagen anzulegen oder zu erneuern. Um die landwirtschaftlichen Nutzflächen zu erhalten, sei es notwendig, vorhandene Meliorationsanlagen zu reparieren bzw. zu erneuern. Nach § 4 Abs. 14 (gemeint ist: § 4 Abs. 2 Nr. 14) sei es verboten, die Flächen außerhalb der Wege mit Motor getriebenen Fahrzeugen zu befahren. Dies widerspreche den in § 6 genannten zulässigen Handlungen und sei irreführend. In § 3 Abs. 7 (gemeint ist: § 3 Abs. 2 Nr. 7) werde beschrieben, dass das Gebiet einer dauerhaften Sicherung von Flächen diene, welchen dem Zweck des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft vorbehalten seien. Naturschutzgebiete dienten aber nicht zum Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft.

- 6 Die Antragsgegnerin führte am 26. März 2015 im Hinblick auf die eingegangenen Einwendungen einen „gemeinsamen Gesprächstermin“ durch, an dem Vertreter der Antragstellerin teilnahmen. In der Folge dieses Termins wurde das in § 4 Abs. 2 Nr. 6 des Verordnungsentwurfs enthaltene Verbot, Meliorationsanlagen anzulegen oder zu erneuern, gestrichen. Mit Schreiben vom 22. Juli 2015 teilte die Antragsgegnerin der Antragstellerin mit, dass das geplante Naturschutzgebiet nur einen Teil (ca. 12 %) des FFH-Gebiets „Chemnitztal“ umfasse. Über die in den Erhaltungszielen der Grundschutzverordnung zum FFH-Gebiet „Chemnitztal“ (nachfolgend: FFH-Grundschutzverordnung oder FFH-GSVO) aufgelisteten zu schützenden Tier- und Pflanzenarten hinaus kämen im künftigen Naturschutzgebiet neben Biber und Fischotter u. a. über 146 seltene und gefährdete Vogelarten vor. Diese nutzten die Chemnitztaue bei Draisdorf als Brut- und Rastgebiet, wodurch diese für die Vogelwelt besonders wertvoll sei. Die Einzigartigkeit und besondere Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Chemnitztaue bei Draisdorf werde in einem entsprechenden Gutachten ausführlich dargelegt. Der weitergehende Schutz dieser Teilfläche des FFH-Gebiets „Chemnitztal“ als Naturschutzgebiet sei begründet. Durch die Schutzgebietsausweisung werde in die Eigentümerrechte nur geringfügig eingegriffen. Gegenüber der bisherigen rechtmäßigen und langjährigen Bewirtschaftungsweise der Acker-, Wiesen- und Grünlandflächen werde keinerlei Veränderung gefordert. Im Hinblick auf das Auftreten des Riesenbärenklaus sei ein Standort in der Chemnitztaue der unteren Naturschutzbehörde bislang nicht bekannt. Diese bitte um Bekanntgabe des genauen Standorts und biete ihre Unterstützung an. Der Einwand zu den Meliorationsanlagen sei berücksichtigt worden. Die Formulierung in § 3 Abs. 2 Nr. 7 knüpfe daran an, dass zahlreiche in den 1990er Jahren umgesetzte Ausgleichs- und Entwicklungsmaßnahmen zu einem Gebiet von hoher Wertigkeit und Artenreichtum geführt hätten. Dieses solle durch die Festsetzung als Naturschutzgebiet dauerhaft gesichert werden. Die bisherige Bewirtschaftung werde nicht eingeschränkt. Die Schutzbestimmungen seien erforderlich und gerechtfertigt. Die Beschränkung des Eigentums sei im Hinblick auf dessen Sozialbindung zumutbar.
- 7 Die Verordnung wurde am 29. Juni 2015 ausgefertigt und am 30. Juli 2015 verkündet (SächsGVBl. S. 457; berichtigt S. 499). Entsprechend § 2 Abs. 6 VO wurde sie vom 31. Juli bis 13. August 2015 zur Ersatzbekanntmachung öffentlich ausgelegt und trat nach Ablauf der Auslegungsfrist am 14. August 2015 in Kraft (§ 10 VO).

8 Die Antragstellerin hat am 28. Juni 2016 einen Antrag auf Normenkontrolle gestellt. Die streitgegenständliche Verordnung verstoße gegen § 23 Abs. 1 BNatSchG. Der Schutzzweck aus § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO, die dauerhafte Sicherung von Flächen, die dem Zweck des Ausgleiches von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen, sei nicht vom Grundtatbestand dieser Norm gedeckt und die Verfolgung dieses Zwecks aufgrund der abschließenden Aufzählung der Ziele in § 23 Abs. 1 BNatSchG unzulässig. Im Ergebnis knüpfe § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO daran an, dass das unter Schutz gestellte Gebiet erst aufgrund von in den 1990er Jahren umgesetzten Ausgleichs- und Entwicklungsmaßnahmen zu einem Gebiet mit hochwertigen Flächen und Strukturelementen geworden sei und dieser Status durch die Schaffung eines Naturschutzgebiets erhalten werden solle. Aus dem Wortlaut von § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO ergebe sich nur, dass (irgendwelche) Ausgleichsflächen dauerhaft gesichert werden sollten. Ob diese Ausgleichsflächen tatsächlich Lebensstätten, Biotope oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten i. S. d. § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG aufwiesen, lasse § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO nicht erkennen. Der Schutzzweck stelle „auf gut Glück“ auf nicht bezeichnete Flächen als „Sicherungsflächen“ ab, ohne dass deren tatsächliche Schutzwürdigkeit ermittelt oder bewertet worden sei. Es handle sich bei § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO um „Symbolpolitik“, welche von der gesetzlichen Ermächtigung des § 23 BNatSchG nicht gedeckt sei, so dass dieser Schutzzweck rechtswidrig sei. Die Festsetzung der durch die Antragstellerin genutzten Flächen als Naturschutzgebiet sei nicht erforderlich gewesen. Es fehle an der Schutzwürdigkeit der von der Antragstellerin genutzten Flächen. Die Antragstellerin betreibe auf diesen Flächen Landwirtschaft. Diese seien nicht von allen der in § 3 Abs. 1 und 2 VO genannten Schutzzwecke umfasst, sondern nur von den Schutzzwecken in § 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VO. Diese Flächen seien auch nicht schutzbedürftig, weil eine ausreichende Unterschutzstellung durch die Lage im FFH-Gebiet „Chemnitztal“ gewährleistet sei. Auch bei unterstellter Wirksamkeit der angegriffenen Verordnung ergebe sich kein über das FFH-Recht hinausgehender Schutz des Gebiets. Durch die Ausweisung als FFH-Gebiet bestehe aus § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG die Pflicht zum Grünlanderhalt, so dass es der Antragstellerin schon deshalb nicht gestattet sei, durch sie bewirtschaftetes Grünland in eine andere Bodennutzungsform umzuwandeln. Die in der FFH-Grundsatzverordnung genannten Ziele seien durchweg inhaltsgleich mit den in § 3 Abs. 1 und 2 VO aufgenommenen Zielen der Antragsgegnerin. Ein „Doppelschutz“ sei unzulässig. Der

„wahre“ Grund für die Ausweisung als Naturschutzgebiet sei die Ermöglichung der sanktionsweisen Durchsetzung von Schutzbestimmungen. Die Normierung von Ordnungswidrigkeitentatbeständen stelle aber keine zulässige Erwägung im Hinblick auf die Schutzbedürftigkeit eines potentiellen Naturschutzgebiets dar. Der Verstoß gegen die Erhaltungsziele des § 33 BNatSchG sei gemäß § 69 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG eine Ordnungswidrigkeit. Eine zusätzliche Naturschutzgebietsverordnung stelle mit Ausnahme ihrer unzumutbaren Einschränkungen für die Antragstellerin keinen besseren Schutz für die Eigenschaften des Gebietes dar. Die angegriffene Verordnung verstoße gegen höherrangiges Recht. § 6 Nr. 2 VO sei zu unbestimmt. Der Antragstellerin sei es noch nicht einmal möglich, eine grobe Grenze des ihr Erlaubten zu ermitteln. Unbestimmt sei bereits, auf welchen Zeitpunkt sich die Beurteilung „der bisherigen Nutzung“ beziehe. Unzureichend bestimmt sei § 6 Nr. 2 VO jedenfalls dahingehend, dass er nicht erkennen lasse, ob oder wie intensiv von der bisherigen Nutzung abgewichen werden könne. Nach dem Wortlaut der Norm sei eine auch nur marginale Abweichung von der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung unzulässig. Dies betreffe beide für die Antragstellerin maßgebliche Unternehmenszweige, ihre Grünlandnutzung und ihre (Milch-)Viehhaltung. Unklar und damit zu unbestimmt sei, ob die Geburt oder auch der Kauf von Jungtieren bereits eine Veränderung der bisherigen Nutzung darstellten. Umgekehrt stelle sich die Frage, wie lange die bisherige Nutzung anhalte, sofern sich der Tierbestand durch natürlichen Tod, Verkauf oder Seuchen reduziere, und ob die Antragstellerin in diesem Fall den Bestand wieder „auffüllen“ dürfe. Im Hinblick auf die Grünland- und Weidenutzung sei nicht bestimmbar, was eine Veränderung der Nutzung in der bisherigen Art darstelle. Stelle das Benutzen eines neuen, selbst umweltschonenderen Pflanzenschutzmittels eine von der Art der bisherigen Nutzung nicht mehr erfasste Handlung dar? Dies gelte auch, sofern von § 6 Nr. 2 VO nur „erhebliche“ Änderungen der bisherigen Nutzung umfasst sein sollten. Die Antragsgegnerin hätte anhand eines Beispielkatalogs aufzeigen müssen, ab welcher Schwere eine (unzulässige) erhebliche Abweichung vorliege oder eine unerhebliche Abweichung noch zulässig sei. Die Verbote in § 4 Abs. 2 Nrn. 5 und 14 VO seien unverhältnismäßig. Sie seien nicht mit der landwirtschaftlichen Praxis zu vereinbaren. Der Antragstellerin sei durch die Verordnung sowohl die Nutzung von Chemikalien oder sonstigen Mitteln zur Schädlingsbekämpfung als auch das Betreten von Flächen außerhalb der Wege bzw. Fahren mit motorgetriebenen Fahrzeugen verboten, um den Riesenbärenklau zu

bekämpfen. Dessen ungebremster Wuchs führe zu einer rapiden Spontanvegetation mit unerwünschten Pflanzen und damit zum fortschreitenden Verlust der Nutzungsfähigkeit. Ohne eine motorgetriebene landwirtschaftliche Bewirtschaftung könne eine Landwirtschaft gemäß den Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis nicht durchgeführt werden. Zwar bestehe gemäß § 6 Nr. 2 VO die ausnahmsweise Zulässigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung. Diese Vorschrift sei jedoch zu unbestimmt, um eine wirksame Handlungsgestattung für die Antragstellerin herzustellen. Das Verbot laufe auch dem Schutzzweck des Gebiets zuwider. Die bisher ausgeübte landwirtschaftliche Nutzung habe den besonderen, die Schutzwürdigkeit des Gebiets erst begründenden Charakter herbeigeführt und aufrechterhalten. Erst durch die Bewirtschaftung der Flächen durch die Antragstellerin sei von einer „naturnahen Auenlandschaft“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 VO) und der „dauerhaften Erhaltung von Grünland als Nahrungsflächen für Brut- und Rastvögel“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 VO) zu sprechen. Hierfür sorgten die durch die Antragstellerin bewirtschafteten Grünflächen und deren Nutzung im Rahmen der guten landwirtschaftlichen Praxis. Soweit die Antragstellerin in ihren bisherigen Handlungen eingeschränkt werde, wäre nicht von einer Schutz-, sondern von einer schlechthin negativen Entwicklungsmaßnahme zu sprechen. Das Verbot führe dazu, dass die Flächen sich selbst und damit der drohenden Verwahrlosung durch mangelnde Pflege und Bewirtschaftung preisgegeben würden. Nur aufgrund der bisher durch die Antragstellerin vorgenommenen Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen lasse sich der prägende Gebietscharakter erhalten. Die Verbote in § 4 Abs. 2 Nrn. 5 und 14 VO führten auch zur Unrentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Antragstellerin. Eine betriebswirtschaftlich unrentable Bewirtschaftung habe bereits das Verbot des Befahrens von Flächen außerhalb der vorgesehenen Wege zur Folge. Verstärkt werde dieser Befund durch das Verbot der Chemikalienausbringung und der somit fehlenden Schädlingsbekämpfung. Die Verbote stünden einer sinnvollen Bewirtschaftung entgegen.

9 Die Antragstellerin beantragt:

- I. Die Verordnung der Kreisfreien Stadt Chemnitz zur Festsetzung des Naturschutzgebietes „Chemnitzau bei Draisdorf“ vom 29. Juni 2015 (SächsGVBl S. 457, berichtigt S. 499) ist unwirksam

hilfsweise,

- II. Die Verordnung der Kreisfreien Stadt Chemnitz zur Festsetzung des Naturschutzgebietes „Chemnitzau bei Draisdorf“ vom 29. Juni 2015 (SächsGVBl S. 457, berichtigt S. 499) ist unwirksam, soweit sich ihr Geltungsbereich auf die Flurstücke 726/b, 726/c, 726/d, 726/h, 726/n, 726/r, 727/a, 728/a, 728/b und 728/c der Gemarkung Wittgensdorf erstreckt.

10 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

11 Der Antrag sei bereits unzulässig. Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt. Zwar lägen die von ihr landwirtschaftlich genutzten Grundstücke innerhalb des festgesetzten Naturschutzgebiets. Sie sei von den Bestimmungen der angegriffenen Verordnung aber unter keinem denkbaren Ansatz betroffen, insbesondere werde sie nicht in ihrer Ausübung der Landwirtschaft beeinträchtigt. Die Antragstellerin bewirtschaftete die im Verordnungsgebiet belegenen Grundstücke als Grünlandflächen durch Mahd. Diese könne im Rahmen der guten fachlichen Praxis weiterhin in vollem Umfang stattfinden. Dies sei in § 6 Nr. 2 VO ausdrücklich geregelt. Auch das von der Antragstellerin gerügte Verbot in § 4 Abs. Nr. 5 VO beschneide sie nicht in ihren Nutzungsrechten. Die Verbotsnorm sei allgemein zu verstehen und richte sich gegen die oft in der freien Landschaft vorkommende Ablagerung von z. B. Hausmüll. Die Möglichkeit des Austrags von Dünger oder Pflanzenschutzmitteln werde nicht verboten, wie sich ebenfalls aus § 6 Nr. 2 VO ergebe. Das Verbot in § 4 Abs. 2 Nr. 14 VO enthalte eine Freistellung der Grundstückseigentümer zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht. Die dort aufgezählten Verbotstatbestände berührten die Antragstellerin „allenfalls marginal“. Die in der Vorschrift genannten Grundstücksnutzungen seien auch bisher nicht möglich und damit „ohne realen Belang“. Soweit die Antragstellerin unterstelle, die Verordnung ziele auf die Bereitstellung von Ausgleichsflächen, treffe dies nicht zu. Es sollten die bereits bestehenden und umfangreichen, durch Ausgleichsmaßnahmen erzeugten wertvollen Biotope durch entsprechende Pflege dauerhaft gesichert werden. Bei den von der Antragstellerin bewirtschafteten Flurstücken handle es sich nicht um Ausgleichsflächen, sondern um landwirtschaftlich genutzten Intensivacker. Die Antragstellerin habe daher auch kein rechtliches Interesse an der Beseitigung der Sicherung vorhandener Ausgleichsflächen. Der Antrag sei auch unbegründet.

Formelle Mängel im Verfahren zur Festsetzung des Naturschutzgebiets seien nicht ersichtlich und würden auch nicht vorgetragen. Die angegriffene Verordnung sei mit höherrangigem Recht vereinbar. Es sei nicht zutreffend, dass die Festsetzung des Naturschutzgebiets nicht erforderlich sei, weil eine ausreichende Unterschutzstellung dieser Flächen bereits durch die Ausweisung als FFH-Gebiet „Chemnitztal“ gewährleistet sei. Die Schutzwürdigkeit des mit der Verordnung festgesetzten Gebiets sei gegeben. Die Antragstellerin könne nicht verlangen, dass die maßgeblichen Kriterien der Schutzwürdigkeit und die durch § 3 Abs. 1 und 2 VO konkretisierten Schutzzwecke (auch) bei den von ihr landwirtschaftlich genutzten Grundstücken vorliegen müssten. Die Schutzwürdigkeit als Naturschutzgebiet ergebe sich aus der aktuellen Naturausstattung und dem Entwicklungspotential des Gebiets. Dies sei durch einen Gutachter untersucht und im Schutzwürdigkeitsgutachten bestätigt worden. Die Antragstellerin habe selbst eingeräumt, dass für ihre Flächen innerhalb des Naturschutzgebiets die in § 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VO genannten Schutzzwecke zuträfen. Diese Flächen wiesen damit auch eine unentbehrliche Pufferflächenfunktion vor allem gegenüber menschlichen Begehungen, Befahrungen, Freizeitsport und freilaufenden Hunden auf, ungeachtet dessen, dass die Flächen selbst schutzwürdig seien. Ob der in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO genannte Schutzzweck erfüllt werde, könne dahinstehen, da es für die Schutzwürdigkeit auf das Gebiet als Ganzes ankomme. Nicht jede Einzelfläche könne sämtliche Schutzzwecke selbst erfüllen, vielmehr sei es ausreichend, wenn - wie hier - zumindest einer der aufgeführten Schutzgründe verwirklicht sei. Das Gebiet sei auch schutzbedürftig. Seine schutzwürdigen Natur- und Landschaftsbestandteile seien durch die FFH-Grundsatzverordnung „Chemnitztal“ in Verbindung mit § 33 BNatSchG nicht ausreichend geschützt. Die Grundsatzverordnung für das gesamte FFH-Gebiet sei lediglich auf die Belange des europäischen NATURA 2000-Netzwerks abgestimmt und enthalte keine Vorgaben zum Erhalt schutzwürdiger Biotope und Arten, die nicht von europäischem Interesse seien. Naturschutzgebiete zielten demgemäß viel stärker auf regionale Bedürfnisse und überregionale Schutzgüter ab. Die FFH-Grundsatzverordnung „Chemnitztal“ erfasse nur einen kleineren Teil der schutzwürdigen natürlichen Lebensräume und Artenausstattung des Naturschutzgebiets, die als Lebensraumtypen in Anhang I oder Arten und Habitate in Anhang II der FFH-Richtlinie benannt seien. Die Antragstellerin lasse auch unberücksichtigt, dass das Naturschutzgebiet auch Flächen erfasse, die nicht als FFH-Gebiet ausgewiesen seien. Der Vortrag der Antragstellerin,

dass bereits durch die Ausweisung als FFH-Gebiet eine Pflicht zum Grünlanderhalt bestehe, welche sich durch ein generelles Umwandlungs- und Pflugverbot in FFH-Gebieten ausdrücke, sei so nicht richtig. Die Umwandlung von Grünland zu Ackerland sei weder in § 33 BNatSchG verboten noch in der FFH-Grundsatzverordnung „Chemnitztal“; im konkreten Fall ergebe sich ein solches Umwandlungsverbot für die Antragstellerin aus der Lage ihrer Flächen im Überschwemmungsgebiet. Nach der FFH-Grundsatzverordnung seien nur Veränderungen unzulässig, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen könnten. Konkrete Verbote oder Erlaubnisvorbehalte bestünden dagegen nicht. Das Vergrämungsverbot für Wildvögel könne über die FFH-Grundsatzverordnung nicht realisiert werden, da Vogelarten in der FFH-Richtlinie nicht gelistet seien. Im Übrigen sei es möglich, dass sich die Geltungsbereiche von Schutzzerklärungen überschneiden. Die Regelungsinhalte des festgesetzten Naturschutzgebiets seien mit denen des FFH-Gebiets „Chemnitztal“ nicht identisch, so dass keine Doppelregelung vorliege. Die Schutzzwecke der Verordnung gingen erheblich über die Erhaltungsziele der FFH-Grundsatzverordnung hinaus. Insbesondere im Hinblick auf den Schutzzweck des § 3 Abs. 2 Nr. 2 VO gebe es in der FFH-Grundsatzverordnung keine adäquaten Regelungen. Ein Verstoß gegen den Schutzzweckkatalog des § 23 Abs. 1 BNatSchG liege nicht vor. Dies gelte auch für den von der Antragstellerin angegriffenen Schutzzweck in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO. Dieser sei dem vom Gesetzgeber vorgegebenen Schutzzweck in § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zuzuordnen, weil er auf den Erhalt der im festgesetzten Naturschutzgebiet gelegenen hochwertigen Ausgleichsflächen gerichtet sei, die selbst wertvolle Biotope und Strukturelemente enthielten. Auf eine dauerhafte Sicherung der bestehenden Ausgleichsflächen als solche sei § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO nicht gerichtet. Dies ergebe sich daraus, dass in der Verordnung keine hierauf bezogenen Ge- oder Verbote bzw. Ordnungswidrigkeitstatbestände abgeleitet würden. Im Übrigen sei die Antragstellerin von dieser Regelung nicht betroffen, so dass es ihr diesbezüglich schon am Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Regelung in § 6 Nr. 2 VO verstoße nicht gegen das Bestimmtheitsgebot. Die dort verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe „bisherige Art“ und „bisheriger Umfang“ entsprächen der gängigen Rechtspraxis. Mit der Formulierung in § 6 Nr. 2 VO werde generell für alle (vor der Festsetzung) landwirtschaftlich genutzten Grundstücke die weitere landwirtschaftliche Nutzung „wie bisher“ geregelt. Wenn auf den von der

Antragstellerin genutzten Flurstücken zuletzt eine Grünlandnutzung durch Mahd stattgefunden habe, so sei die Weiterführung dieser Nutzungsart weiterhin zulässig. Eine erhebliche Veränderung dieser Grünlandnutzung, insbesondere ein Wechsel zur Viehhaltung oder eine Intensivierung der Nutzung wäre dagegen unzulässig. Bezüglich des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf den Grünlandflächen der Antragstellerin werde auf die schon vor Inkrafttreten der Verordnung zu beachtenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG) verwiesen. Die Frage, in welchen Fällen eine erhebliche Änderung der landwirtschaftlichen Nutzung vorliege, könne in zumutbarer Weise durch entsprechende Auslegung ermittelt werden. Der von der Antragstellerin geforderten generalisierenden Beispiele in der Verordnung bedürfe es nicht. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liege nicht vor. Die Antragsgegnerin habe den Interessen der Antragstellerin und der anderen Eigentümer und Pächter von landwirtschaftlich genutzten Flächen durch die Vorschrift des § 6 Nr. 2 VO Rechnung getragen, wodurch die bisherige landwirtschaftliche Nutzung weiter gewährleistet sei.

- 12 Die Antragstellerin hat repliziert, dass bereits der Begründungsaufwand der Antragsgegnerin zum offensichtlichen Ausschluss der Möglichkeit einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin zeige, dass eine Antragsbefugnis bestehe. Ob § 6 Nr. 2 VO die von der Antragsgegnerin behauptete Wirkung habe, sei Streitgegenstand des Normenkontrollverfahrens. Gleiches gelte hinsichtlich einzelner Verbotsnormen des § 4 VO. Der Antrag sei auch begründet. Die nach dem Wortlaut von § 4 Abs. 2 Nr. 7 VO bestehende Möglichkeit der „Sicherung“ von Ausgleichsflächen sei von § 23 BNatSchG nicht gedeckt. Sollte sich die Vorschrift dagegen allein auf den Schutz von Ausgleichsflächen in Gestalt der vorhandenen Biotop beziehen, sei § 4 Abs. 2 Nr. 7 VO nicht erforderlich, weil der angeblich verfolgte Schutzzweck schon vollumfänglich von § 4 Abs. 2 Nr. 4 VO abgedeckt sei und keine gesonderte Schutzbedürftigkeit der Ausgleichsflächen bestünde. Im vorliegenden Fall sei die Schutzwürdigkeit der von der Antragstellerin genutzten Flächen gesondert zu betrachten, da es sich dabei um eine für das nördliche Gebiet des Naturschutzgebiets maßgebliche Fläche handle. Diese Flurstücke seien nicht von allen Schutzzwecken, namentlich nicht von § 3 Abs. 2 Nr. 4 und 6 VO umfasst. Jedenfalls fehle es aber an der Schutzbedürftigkeit. Die entgegenstehende Behauptung werde im

Schutzwürdigkeitsgutachten nicht weiter begründet. Soweit die Antragsgegnerin darauf verwiesen habe, dass der Schutzgegenstand der Verordnung nicht vollständig deckungsgleich sei mit der FFH-Grundschutzverordnung, stelle sich die über das FFH-Gebiet hinausreichende Fläche als sehr geringfügig dar. Für die von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen bestehe eine vollständige Überschneidung der Schutzgebiete.

- 13 In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin erstmals vorgetragen, die von ihr bewirtschafteten Flächen unterfielen keinem Schutzzweck der Verordnung, insbesondere auch nicht aus § 3 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 VO. Dies ergebe sich aus Beobachtungen bei der Bewirtschaftung. Ein diese Aussage stützendes fachliches Gutachten habe die Antragstellerin nicht eingeholt.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten (2 Bände) sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin (4 Ordner) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

- 15 Der zulässige Antrag hat nur zu einem geringen Teil Erfolg. Die streitgegenständliche Verordnung ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang rechtswidrig und insoweit für unwirksam zu erklären (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO).
- 16 1. Der innerhalb der Frist aus § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellte Normenkontrollantrag ist zulässig. Der Antragstellerin fehlt weder die Antragsbefugnis noch bestehen Zweifel an ihrem Rechtsschutzinteresse.
- 17 Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann jede natürliche oder juristische Person einen Normenkontrollantrag stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. An die Geltendmachung der Rechtsverletzung sind keine höheren Anforderungen zu stellen, als sie für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO gelten. Die Antragsbefugnis fehlt nur, wenn subjektive Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können

(BVerwG, Urt. v. 17. Januar 2001 - 6 CN 4.00 -, juris Rn. 10). Erforderlich, aber auch ausreichend für die Antragsbefugnis ist, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Norm in einem subjektiven Recht verletzt wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 30. April 2004 - 4 CN 1.03 -, juris Rn. 9; Urt. v. 4. November 2015 - 4 CN 9.14 -, juris Rn. 12; st. Rspr.). Diese Voraussetzungen sind vorliegend offenkundig erfüllt. Auch wenn § 6 Nr. 2 VO - wie die Antragsgegnerin vorgetragen hat - abweichend von den Verboten in §§ 4 und 5 VO die landwirtschaftliche Nutzung der von der Antragstellerin bewirtschafteten Grundstücke in der bisherigen Art und dem bisherigen Umfang und entsprechend der guten fachlichen Praxis weiterhin zulässt, stellt die Regelung für die Antragstellerin eine Beschränkung dar und greift in deren Rechte ein, weil sie eine Veränderung der bisherigen Nutzung nach Art und Umfang für die Zukunft verbietet. Der Antragstellerin lässt sich aus diesem Grund auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis absprechen. Sie wendet sich gegen Beschränkungen, die ihr durch die angegriffene Verordnung auferlegt werden, ohne dass es darauf ankäme, dass sie zugleich geltend macht, dass der mit der Festsetzung als Naturschutzgebiet vermittelte Schutz bereits in gleicher Weise durch die FFH-Grundschutzverordnung „Chemnitztal“ gewährleistet sei.

18 2. Die angefochtene Verordnung ist zum ganz überwiegenden Teil rechtmäßig. Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 i. V. m. § 22 Abs. 1 BNatSchG für die Unterschutzstellung des in § 2 VO bezeichneten Gebiets liegen vor, weil dieses mit Blick auf den in § 3 VO bestimmten Schutzzweck - mit Ausnahme des § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO - erforderlich ist. Das als Naturschutzgebiet festgesetzte Gebiet ist schutzwürdig (a), schutzbedürftig (b) und die Unterschutzstellung ist verhältnismäßig (c). Dies gilt insbesondere auch für die von der Antragstellerin bewirtschafteten Grundstücke, die gemäß § 2 Abs. 4 VO ganz oder teilweise von der Festsetzung als Naturschutzgebiet umfasst sind. Die Verordnung ist nicht zu unbestimmt (d). Sie verstößt jedoch gegen höherrangiges Recht, soweit sie in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO den speziellen Schutzzweck festgesetzt hat, Flächen dauerhaft zu sichern, die dem Zweck des Ausgleiches von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen (e).

19 Naturschutzgebiete sind gemäß § 23 Abs. 1 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit

oder in einzelnen Teilen erforderlich ist zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Nr. 1), aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen (Nr. 2) oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit (Nr. 3). Gemäß § 22 Abs. 1 BNatSchG erfolgt die Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft durch Erklärung. Die Erklärung bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote, und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen oder enthält die erforderlichen Ermächtigungen hierzu. Schutzgebiete können in Zonen mit einem entsprechend dem jeweiligen Schutzzweck abgestuften Schutz gegliedert werden; hierbei kann auch die für den Schutz notwendige Umgebung einbezogen werden (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 BNatSchG). Dabei kommt es nicht darauf an, welche Erwägungen die Antragsgegnerin beim Erlass der Erweiterungsverordnung angestellt hat, sondern allein auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens (vgl. BVerwG, Ur. v. 29. November 2018 - 4 CN 12.17 -, juris Rn. 9 m. w. N.).

- 20 a) Das in § 2 VO bezeichnete Gebiet ist als Naturschutzgebiet schutzwürdig. Aus dem von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebenen Schutzwürdigkeitsgutachten (nachfolgend: Gutachten) ergibt sich insbesondere, dass das Gebiet zahlreichen Tier- und Pflanzenarten, insbesondere streng geschützten Säugetieren, Vögeln, Amphibien, Libellen, Heuschrecken und Schmetterlingen sowie seltenen Pflanzen einen Lebensraum bietet. Das Gutachten hebt neben 22 schutzwürdigen Pflanzenarten die sehr hohe, bei einigen Arten sogar überregionale Bedeutung des Gebiets für Vögel sowohl als Brut- als auch als Rastgebiet hervor. Die Artenliste der Vogelarten im Anhang des Gutachtens (Tabelle A 3) weist das Vorkommen von insgesamt 146 Vogelarten aus. Das Gebiet hat für zahlreiche Fledermausarten als Jagdhabitat und für den Biber eine hohe Bedeutung, so dass jedenfalls die Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG für die Festsetzung erfüllt sind. Die Antragstellerin hat die Schutzwürdigkeit des durch die Verordnung festgesetzten Naturschutzgebiets auch nicht insgesamt in Frage gestellt, sondern zunächst nur geltend gemacht, dass die von ihr genutzten Grundstücke „nicht von allen der in § 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung genannten Schutzzwecke umfasst“ seien, sondern lediglich die Schutzzwecke aus § 3

Abs. 2 Nr. 2 und 3 VO (Erhaltung und Entwicklung eines Landschaftsteils als bedeutendes Brut- und Rastgebiet für zahlreiche seltene und gefährdete Vögel bzw. dauerhafte Erhaltung von Grünland als Nahrungsflächen für Brut- und Rastvögel) einschlägig seien. Das kumulative Vorliegen aller Schutzzwecke in allen Teilen des Schutzgebiets ist jedoch nicht erforderlich, sondern es reicht aus, wenn die unter Schutz gestellten Flächen jeweils von mindestens einem der festgesetzten Schutzzwecke erfasst werden (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2018, § 22 BNatSchG Rn. 8 m. w. N.). In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin erstmals bestritten, dass die von ihr bewirtschafteten Grundstücke den Schutzzwecken in § 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 VO dienen, und dies auf Beobachtungen von Mitarbeitern gestützt, die naturschutzfachlich aber nicht unterlegt werden könnten, insbesondere sei auch kein Gutachten beauftragt worden. Dieser Vortrag steht im Widerspruch zu dem von der Antragsgegnerin eingeholten Gutachten, das die von der Antragstellerin genutzten Flächen zwar als „artenarmes intensiv genutztes Dauergrünland frischer Standorte“ (Karte 2) charakterisiert, zur Abgrenzung des Naturschutzgebiets aber ausführt, dass - mit Ausnahme des Geländes der zentralen Kläranlage - im gesamten Auenbereich eine schutzwürdige Naturausstattung im Sinne des Kapitels 4.1 des Gutachtens vorgefunden worden sei. Die schutzwürdige Ausstattung der Chemnitzau ende im Norden an der Grenze des Siedlungsraumes von Wittgensdorf „bzw. der vorgelagerten intensiver genutzten Flächen (Grünland, Kleingärten, Kläranlage, Buswendeschleife)“, wobei die vorgeschlagene (und später festgesetzte) Grenze des Naturschutzgebiets im Norden sowohl eine Teilfläche „intensiv genutzte Weide frischer Standorte“ als auch die Flächen von Kleingärten, Kläranlage und Buswendeschleife (einschließlich einer Teilfläche des im Eigentum der Antragstellerin stehenden Flurstücks F1) ausklammert. Die Unrichtigkeit dieses Gutachtens hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt. Gutachten und fachtechnische Stellungnahmen sind dann ungeeignet, wenn sie grobe, offen erkennbare Mängel oder unlösbare Widersprüche aufweisen, wenn sie von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgehen, Anlass zu Zweifeln an der Sachkunde oder der Unparteilichkeit des Gutachters besteht, ein anderer Sachverständiger über neue oder überlegenere Forschungsmittel oder größere Erfahrung verfügt oder wenn das Beweisergebnis durch substantiierten Vortrag eines der Beteiligten oder durch eigene Überlegungen des Gerichts ernsthaft erschüttert wird (BVerwG, Beschl. v. 6. März 2014 - 9 C 6.12 -, juris Rn. 5 m. w. N.;

st. Rspr.; SächsOVG, Urt. v. 3. Mai 2019 - 7 C 26/17 -, juris Rn. 21). Das ist vorliegend nicht der Fall, so dass der Senat auf der Grundlage des von der Antragsgegnerin im Verwaltungsverfahren eingeholten Gutachtens davon ausgeht, dass die von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen zumindest als Nahrungsflächen für Brut- und Rastvögel und damit dem speziellen Schutzzweck des § 3 Abs. 2 Nr. 3 VO dienen.

21 b) Das von der angegriffenen Verordnung festgesetzte Naturschutzgebiet ist - einschließlich der von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen - auch schutzbedürftig. Eine Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn ohne die Unterschützstellung negative Veränderungen zu besorgen wären. Solche negativen Veränderungen werden im Gutachten beschrieben (S. 71 ff./102), wobei für die Flächen der Antragstellerin der Punkt „Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung“ zutrifft. Die Antragstellerin weist in ihrem Vortrag zwar zutreffend darauf hin, dass auch ohne das entsprechende Verbot in § 4 Abs. 2 Nr. 4 VO die Umwandlung des von ihr bewirtschafteten Grünlands zu Ackerland unzulässig wäre, verschweigt dabei aber, dass das Gutachten weitere Beispiele für eine Intensivierung enthält (Düngung, Erhöhung der Nutzungshäufigkeit und -intensität von Grünland), die auch auf die Flächen der Antragstellerin zutreffen könnten.

22 Die Schutzbedürftigkeit des festgesetzten Naturschutzgebiets entfällt auch nicht dadurch, dass dieses fast vollständig Teil des FFH-Gebiets „Chemnitztal“ ist. Die Antragstellerin übersieht bereits, dass aus § 32 Abs. 2 BNatSchG die Verpflichtung folgt, das gemeldete FFH-Gebiet „entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Absatz 2“ BNatSchG zu erklären, so dass der von ihr behauptete „Doppelschutz“ durch die FFH-Grundschutzverordnung einerseits und die angegriffene Verordnung andererseits nicht vorliegt.

23 Darüber hinaus verweist die Antragsgegnerin zu Recht darauf, dass die Grundschutzverordnung zum FFH-Gebiet „Chemnitztal“ (§ 1 FFH-GSVO i. V. m. Lfd. Nr. 160 der Anlage zu § 1 FFH-GSVO) weder Vorgaben zum Erhalt schutzwürdiger Biotope und Arten enthält, die nicht von europäischem Interesse sind, noch zu den Vogelarten. Die Erhaltungsziele in der Anlage zu § 3 Abs. 1 der von der

Anlage zu § 1 FFH-GSVO unter der laufenden Nummer 160 in Bezug genommenen Verordnung der Landesdirektion Chemnitz zur Bestimmung des Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung „Chemnitztal“ vom 26. Januar 2011 (SächsABl. SDr. S. S147; nachfolgend: FFH-VO „Chemnitztal“) werden mit der „Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden natürlichen Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse gemäß Anhang I der FFH-RL“ (Nr. 2) sowie der „Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der im Gebiet vorkommenden Populationen der Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse gemäß Anhang II der FFH-RL sowie ihrer Habitate im Sinne von Artikel 1 Buchst. f der FFH-RL“ (Nr. 3) bestimmt. Die FFH-Grundsatzverordnung enthält auch keine konkreten Verbote, sondern sieht vor, dass die „der guten fachlichen Praxis entsprechende“ landwirtschaftliche Nutzung weiter zulässig ist, soweit das FFH-Gebiet nicht in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann (§ 1 FFH-GSVO i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 FFH-VO „Chemnitztal“). Setzt die Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung über die FFH-Grundsatzverordnung damit eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele voraus, ist dies gemäß § 6 Nr. 2 VO nicht erforderlich, sondern wird die landwirtschaftliche Nutzung generell auf die bestehende Art und den bestehenden Umfang eingeschränkt, so dass die Vermittlung eines höheren Schutzniveaus auf der Hand liegt. Dies gilt insbesondere auch für die von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen, da diese - wie oben ausgeführt - als Nahrungsflächen für Brut- und Rastvögel (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 VO) dienen und dieser Schutzzweck von der FFH-Grundsatzverordnung nicht ausdrücklich als Erhaltungsziel benannt.

- 24 Schließlich bietet die angegriffene Verordnung für das in § 2 VO als Schutzgegenstand festgesetzte Gebiet gegenüber der Fläche, die auch von der FFH-Grundsatzverordnung erfasst wird, insoweit einen höheren Schutz, als § 4 VO konkrete Handlungen verbietet, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Beeinträchtigung, Veränderung oder nachhaltigen Störung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile führen können. Diese Verbote schützen auch die von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen gegen Handlungen Dritter, denen etwa durch § 4 Abs. 2 Nr. 14 VO untersagt wird, diese Flächen außerhalb der Wege zu betreten.

- 25 c) Die angegriffene Verordnung ist - insbesondere auch im Hinblick auf die von der Antragstellerin bewirtschafteten Flächen - verhältnismäßig. Bei der rechtsverbindlichen Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft ist die vorzunehmende Würdigung der sich gegenüberstehenden Interessen des Schutzes von Natur und Landschaft auf der einen und der Nutzungsinteressen der betroffenen Grundeigentümer auf der anderen Seite in erster Linie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20. Dezember 2017 - 4 BN 8.17 -, juris Rn. 9).
- 26 Die angegriffene Verordnung stellt für die Antragstellerin ersichtlich keine unverhältnismäßige Belastung dar. Die Verordnung ist - wie sich aus der Schutzwürdigkeit und der Schutzbedürftigkeit der festgesetzten Flächen ergibt - geeignet und erforderlich, um ihre Schutzzwecke - mit Ausnahme des § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO - zu erreichen. Sie ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Durch die in § 6 Nr. 2 VO enthaltene Ausnahme von den Verboten bzw. Erlaubnisvorbehalten in §§ 4, 5 wird sichergestellt, dass die Antragstellerin ihren landwirtschaftlichen Betrieb im bisherigen Umfang und in der bisherigen Art weiterführen kann. Sie ist daher auch von den Verboten des § 4 Abs. 2 Nr. 5 und Nr. 14 VO ausgenommen, soweit sie Handlungen im Rahmen der Bewirtschaftung ihrer Flächen vornimmt, wie sie diese auch bisher vorgenommen hat. Der Vortrag der Antragstellerin, wonach die Verbote aus § 4 Abs. 2 Nrn. 5 und 14 VO zur Unrentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeit der Antragstellerin führten, weil ihr das Befahren von Flächen außerhalb der vorgesehenen Wege sowie die Chemikalienausbringung und somit die Schädlingsbekämpfung verboten würden, liegt vor diesem Hintergrund neben der Sache. Die Antragstellerin unterlag bereits vor Erlass der angegriffenen Verordnung hinsichtlich der landwirtschaftlichen Nutzung den Beschränkungen, die sich aus der Beachtung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis ergeben (§ 5 Abs. 2 BNatSchG), und sie wird hinsichtlich der Art und des Umfangs der Bewirtschaftung nur dahingehend weiter eingeschränkt, dass sie diese - vorbehaltlich einer Befreiung nach § 8 VO - nicht ändern bzw. erweitern kann.
- 27 d) Die Verordnung ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht zu unbestimmt, soweit sie in § 6 Nr. 2 VO die Nutzung der landwirtschaftlichen Grundstücke „in der bisherigen Art und dem bisherigen Umfang und entsprechend der

guten fachlichen Praxis gemäß Bundesnaturschutzgesetz“ zulässt. Diese Regelung ist mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 3 SächsVerf) vereinbar. Dieses verlangt, dass sich im Wege der Auslegung einer Rechtsnorm feststellen lässt, welche tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine bestimmte Rechtsfolge auszulösen. Aus Wortlaut und Zweck der Norm sowie aus ihrem systematischen Zusammenhang müssen sich hinreichende Anhaltspunkte ergeben, um den Bedeutungsgehalt unbestimmter Rechtsbegriffe plausibel zu konkretisieren. Im Übrigen hängt das Maß der erforderlichen Bestimmtheit entscheidend von der Eigenart der jeweiligen Regelungsmaterie ab (vgl. BVerfG, Beschl. v. 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 - BVerfGE 103, 332, 384 f.; Kammerbeschl. v. 3. September 2014 - 1 BvR 3353/13 - NVwZ 2014, 1571 Rn. 17; BVerwG, Urt. v. 31. Juli 2013 - 6 C 9.12 -, juris Rn. 20 = BVerwGE 147, 292 Rn. 20).

28 Die von der Antragstellerin zur Begründung einer Unbestimmtheit herangezogene Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Nutzung „in der bisherigen Art“, „im bisherigen Umfang“ und „entsprechend der guten fachlichen Praxis gemäß Bundesnaturschutzgesetz“ stellt eine allgemein anerkannte Regelungstechnik für einen Normgeber dar, um einen Sachverhalt abstrakt zu regeln, wogegen es der von der Antragstellerin geforderten Aufzählung „generalisierender Beispiele“ nicht bedarf. Der Vortrag, wonach unklar sei, wann eine „erhebliche Veränderung“ vorliege bzw. welche Veränderungen an dem „bisherigen Umfang“ zulässig seien, verkennt, dass es gerade Sinn und Zweck der Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen ist, die von diesen erfassten Sachverhalte für die Subsumtion offen zu halten. Ob die Verwaltung beim Vollzug der Norm das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zu Recht angenommen hat oder nicht, unterliegt einer umfassenden Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Für das erkennbare Anliegen der Antragstellerin, Gewissheit darüber zu erlangen, welche konkreten Änderungen im Tierbestand oder der Häufigkeit der Mahd in der Zukunft noch als zulässige Nutzung im „bisherigen Umfang“ angesehen werden können, ist das Normenkontrollverfahren kein taugliches Mittel, da dieses sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit abstrakt-genereller Regelungen beschränkt.

29 e) Die angegriffene Verordnung verstößt gegen höherrangiges Recht, soweit sie in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO als speziellen Schutzzweck „die dauerhafte Sicherung von Flächen,

die dem Zweck des Ausgleiches von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen“ festgesetzt hat. Dieser Schutzzweck findet im Katalog des § 23 Abs. 1 BNatSchG keine Grundlage und ist daher rechtswidrig.

30 Der Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO lässt die von der Antragstellerin vorgebrachte Auslegung zu, wonach Flächen dauerhaft gesichert werden sollten, um als Ausgleich von noch vorzunehmenden Eingriffen in Natur und Landschaft zu dienen. Zumindest ebenso naheliegend ist indessen die Auslegung des Wortlauts dahingehend, dass Flächen dauerhaft gesichert werden sollten, die als Ausgleich von bereits vorgenommenen Eingriffen in Natur und Landschaft dienen. Diese entspricht auch dem Willen des Normgebers, denn aus dem Schutzwürdigkeitsgutachten, dem dieser gefolgt ist, ergibt sich, dass in der Chemnitzau „in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen zur Anlage und Entwicklung von Ersatz-Biotopen durchgeführt wurden“ (S. 4/102) und in den Jahren 1995 bis 1999 noch kein Unterhaltungszeitraum (vgl. jetzt § 15 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG) festgesetzt worden sei. Es sei „daher davon auszugehen, dass die betreffenden Maßnahmeflächen dauerhaft für Naturschutzzwecke zu sichern sind.“ Der Gutachter hat die Lage der von ihm in Bezug genommenen Flächen auch dokumentiert (S. 6/102), und diese „Eingriffs-Ausgleichs-Flächen im Chemnitztal“ nehmen einen Großteil der Fläche des festgesetzten Naturschutzgebiets ein.

31 Der Schutz der vorgenannten „Maßnahmeflächen“ ist jedoch vom abschließenden Katalog des § 23 Abs. 1 BNatSchG nicht gedeckt. Dahinstehen kann, ob die Flächen, auf denen nach Angaben des Gutachters in den Jahren 1995 bis 1999 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt worden sind, zwingend schon aus diesem Grund im Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verordnung noch einer rechtlichen Sicherung für den Naturschutz bedurft hätten. Denn selbst wenn dies so wäre, könnte diese rechtliche Sicherung in der Form der Festsetzung als Naturschutzgebiet - und keiner anderen der in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Schutzformen - nur dann erfolgen, wenn diese Flächen die Anforderungen aus § 23 Abs. 1 BNatSchG erfüllten, d. h. ein besonderer Schutz dieser Flächen zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Nr. 1), aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen (Nr. 2) oder wegen ihrer

Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit (Nr. 3) erforderlich wäre. Da diese Prüfung unabhängig von der Frage erfolgt, ob es sich im Einzelfall um „Maßnahmeflächen“ handelt oder nicht, kann der Umstand, dass es sich um eine solche Fläche handelt, von vornherein keinen Schutzzweck für die Festsetzung als Naturschutzgebiet begründen.

32 Der Verstoß von § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO gegen höherrangiges Recht führt vorliegend aber nicht dazu, dass die Schutzwürdigkeit der vormaligen „Maßnahmeflächen“ entfällt. Abgesehen davon, dass es nicht darauf ankommt, welche Erwägungen die Antragsgegnerin beim Erlass der Verordnung angestellt hat, sondern allein auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens (vgl. BVerwG, Urt. v. 29. November 2018 - 4 CN 12.17 -, juris Rn. 9 m. w. N.), hat der Verordnungsgeber bereits nicht - wie die Antragstellerin suggeriert - diese Flächen allein deshalb als Naturschutzgebiet ausgewiesen, weil sie zu früheren Zeitpunkten Gegenstand von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen gewesen sind. Das der Verordnung zu Grunde liegende Gutachten stützt seine Begründung der Schutzwürdigkeit der zur Festsetzung als Naturschutzgebiet vorgeschlagenen Flächen (S. 60 ff./102) nicht darauf, dass in diesem Gebiet Flächen enthalten sind, auf denen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft durchgeführt worden sind, sondern prüft Schutzwürdigkeit, Schutzbedürftigkeit und Schutzfähigkeit des Gebiets durchgängig ohne diese Differenzierung und kommt für die gesamte vorgeschlagene Fläche zu dem Ergebnis, dass diese die Voraussetzungen für eine Festsetzung als Naturschutzgebiet erfüllt. Da die Antragstellerin - wie oben ausgeführt - diesem Gutachten nicht substantiiert entgegengetreten ist und sich dem Senat keine Zweifel an der Richtigkeit der naturschutzfachlichen Ausführungen aufdrängen, ist ein Rechtsfehler bei der Festsetzung des Schutzgegenstands der Verordnung (§ 2 VO) nicht erkennbar. Der rechtswidrige Schutzzweck in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO hat im Ergebnis keinen eigenständigen Anwendungsbereich.

33 3. Die angegriffene Verordnung ist nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang für unwirksam zu erklären. In der Rechtsprechung ist geklärt, nach welchen Grundsätzen die Teilnichtigkeit einer Norm zu deren Gesamtnichtigkeit führt. Dies ist davon abhängig, ob - erstens - die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-) Regelung des Lebenssachverhalts

belässt und ob - zweitens - ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (BVerwG, Beschl. v. 28. Juli 2015 - 9 B 17.15 -, juris Rn. 9 m. w. N.; st. Rspr.). Das ist vorliegend offenkundig der Fall. Da der in § 3 Abs. 2 Nr. 7 VO enthaltene spezielle Schutzzweck bezogen auf den Schutzgegenstand bereits keinen eigenständigen Anwendungsbereich hat, verbleibt eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-)Regelung. Ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers ist aus dem gleichen Grund anzunehmen.

34 4. Der Hilfsantrag - dessen Stellung es nach Auffassung des Senats nicht bedurft hätte, weil er im Hauptantrag als Minus bereits enthalten war - ist aus den oben dargelegten Gründen abzulehnen. Die von der Antragstellerin bewirtschafteten Grundstücke, die von der Festsetzung als Naturschutzgebiet ganz oder teilweise betroffen sind, sind bezogen auf den Schutzzweck der angegriffenen Verordnung schutzwürdig und schutzbedürftig, und die der Antragstellerin durch die Verordnung auferlegten Beschränkungen sind nicht unverhältnismäßig.

35 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

36 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:  
Künzler

Dr. Pastor

Dr. John

gez.:  
Eichhorn-Gast

Groschupp

### **Beschluss**

Der Streitwert wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 45 Abs. 1 Satz 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
Künzler

Dr. Pastor

Dr. John

gez.:  
Eichhorn-Gast

Groschupp