


<b>Gericht:</b>	OVG Lüneburg 4. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	19.07.2017	<b>Normen:</b>	§ 22 Abs 1 BNatSchG, § 26 BNatSchG, § 14 Abs 2 BNatSchGAG ND, § 14 Abs 4 BNatSchGAG ND, § 19 BNatSchGAG ND, § 58 Abs 1 Nr 5 KomVerfG ND, § 59 KomVerfG ND, § 6 KomVerfG ND, § 98 Abs 2 KomVerfG ND
<b>Aktenzeichen:</b>	4 KN 29/15	<b>Zitiervorschlag:</b>	OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Juli 2017 - 4 KN 29/15 -, juris
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

## Normenkontrollantrag gegen eine Landschaftsschutzgebietsverordnung

### Leitsatz

1. Wird im Verkündungsblatt gemäß § 14 Abs. 4 S. 2 bis 6 NAGBNatSchG (juris: BNatSchGAG ND) anstelle der Karten, in denen der geschützte Teil von Natur und Landschaft bestimmt ist, eine Übersichtskarte abgedruckt, muss diese gemäß § 14 Abs. 4 S. 6 NAGBNatSchG (juris: BNatSchGAG ND) einen Maßstab von 1 : 50.000 oder einen genaueren Maßstab aufweisen und ebenfalls im Originalmaßstab veröffentlicht werden (Fortführung der Senatsrechtsprechung, OVG Lüneburg, Urt. v. 2.5.2017 - 4 KN 318/13 -).(Rn.30)
2. Ist eine Gemeinde, deren Gebiet von der Unterschutzstellung betroffen ist, Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde, liegt eine ordnungsgemäße Auslegung i.S.d. § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG (juris: BNatSchGAG ND) vor, wenn die Auslegung und die diesbezügliche Bekanntmachung am Sitz der Samtgemeinde erfolgen.(Rn.38)
3. Zur Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit von Waldgebieten in einem aus 32 Teilflächen bestehenden Landschaftsschutzgebiet unter den Gesichtspunkten des Landschaftsbildes und der besonderen Bedeutung für die Erholung.(Rn.48)

### Fundstellen

DVBl 2017, 1298-1302 (Leitsatz und Gründe)  
 RdL 2017, 312-315 (Leitsatz und Gründe)  
 NuR 2017, 846-854 (Leitsatz und Gründe)  
 NordÖR 2017, 543-553 (Leitsatz und Gründe)

### weitere Fundstellen

NVwZ-RR 2017, 916-917 (Leitsatz)

### Diese Entscheidung zitiert

#### Rechtsprechung

Fortführung OVG Lüneburg 4. Senat, 2. Mai 2017, Az: 4 KN 318/13

### Tenor

Die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ in den Samtgemeinden Nordhümmling, Sögel, Werlte, Lathen, Herlake und den Städten Haren und Meppen, Landkreis Emsland, vom 7. Juli 2014 ist unwirksam.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen die Verordnung des Antragsgegners über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ vom 7. Juli 2014.
- 2 Die Verwaltung des Antragsgegners erarbeitete 2012 im Rahmen einer Projektgruppe zur beabsichtigten Ausweisung eines Naturparks Hümmling den Entwurf einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, die sich auf 32 bewaldete Teilgebiete in der nordöstlich der Städte Meppen und Haren (Ems) sowie südöstlich der Stadt Papenburg gelegenen naturräumlichen Einheit der Sögeler Geest (Hümmling) erstrecken sollte.
- 3 Der Ausschuss für Umwelt und Natur des Antragsgegners beschloss am 14. Februar 2013 die Einleitung des Beteiligungsverfahrens zu der geplanten Landschaftsschutzgebietsverordnung. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 räumte der Antragsgegner den gebietsbetroffenen Gemeinden und sonst betroffenen Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme ein. Zudem wurde in der Zeit vom 30. Dezember 2013 bis zum 29. Januar 2014 der Verordnungsentwurf mit den Karten und einer Begründung in den von der Schutzgebietsausweisung betroffenen Städten sowie Samtgemeinden öffentlich ausgelegt. Nachdem in einer Reihe von eingegangenen Stellungnahmen eine Fehlerhaftigkeit der Auslegung gerügt wurde, veranlasste der Antragsgegner eine erneute öffentliche Auslegung der Verordnungsunterlagen, die in der Zeit vom 28. Februar 2014 bis zum 31. März 2014 in den gebietsbetroffenen Städten, Samtgemeinden und nunmehr auch einzelnen Mitgliedsgemeinden durchgeführt wurde. Im Beteiligungsverfahren gingen eine Vielzahl von Stellungnahmen, unter anderen von den Antragstellern zu 1. bis 3., 6. bis 8., 10., 12. bis 20. sowie 23., bei dem Antragsgegner ein.
- 4 Der Ausschuss für Umwelt und Natur des Antragsgegners beriet am 25. Juni 2014 über die im Beteiligungsverfahren eingegangenen Bedenken und Anregungen, beschloss einen geänderten Verordnungstext und nahm eine Reihe von Änderungen bei der Abgrenzung der einzelnen Teilgebiete vor. Der Kreistag des Antragsgegners beschloss am 7. Juli 2014 die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ in den Samtgemeinden Nordhümmling, Sögel, Werlte, Lathen, Herzlake und den Städten Haren und Meppen, Landkreis Emsland (VO). Die Verordnung wurde am 31. Juli 2014 im Amtsblatt für den Landkreis Emsland bekannt gemacht.
- 5 Das Landschaftsschutzgebiet hat eine Größe von insgesamt ca. 12.150 ha (§ 1 Abs. 4 VO) und ist in 32 Teilflächen aufgeteilt (§ 1 Abs. 2 Satz 2 VO). Die Grenze des Landschaftsschutzgebietes bzw. der einzelnen Teilgebiete ergibt sich aus 32 maßgeblichen Karten im Maßstab 1 : 10.000 bzw. 1: 15:000 sowie einer Übersichtskarte im Maßstab 1 : 50.000, die als Anlagen Bestandteil der Verordnung sind (§ 1 Abs. 3 Sätze 1 und 3 VO). Die Grenze des Landschaftsschutzgebietes verläuft an der Außenkante des auf den jeweiligen Karten dargestellten Rasters (§ 1 Abs. 3 Satz 2 VO).
- 6 § 2 Abs. 1 der Verordnung beschreibt den Schutzgegenstand. Hiernach umfasst das Landschaftsschutzgebiet bewaldete Bereiche auf dem Hümmling und wird überwiegend forstwirtschaftlich genutzt. Darin eingeschlossen sind sowohl die großflächigen, weitgehend zusammenhängenden Waldbereiche als auch bewaldete Insellagen, die mit den größeren Waldkomplexen in Verbindung stehen und Funktionen als Trittsteinbiotope übernehmen. Das Gebiet ist eiszeitlich überformt und eine typische Grundmoränenlandschaft. Während der Saale-Eiszeit sind die Eismassen bis in die Region vorgedrungen und haben das heutige Bodenrelief geprägt.
- 7 Gemäß § 2 Abs. 2 VO sind die Schutzzwecke der Landschaftsschutzgebietsverordnung der Erhalt und Schutz der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes sowie die Erhaltung, Ent-

wicklung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (Nr. 1) und zudem der Erhalt und Schutz des Gebiets wegen seiner besonderen Bedeutung für die Erholung (Nr. 2). Zu dem unter § 2 Abs. 2 Nr. 1 VO genannten Schutzzweck gehören im Einzelnen (a) der Erhalt und Schutz des für diese Landschaft typischen Bodenreliefs (Grundmoräne der Saale-Eiszeit), insbesondere der steile Abfall des Geestrückens zur Nordwestdeutschen Tiefebene mit den dort vorhandenen Mooren, Heideflächen, natürlichen Gewässern, Magerrasen und unbewaldeten Dünen, (b) der Erhalt historisch alter Waldstandorte und alter Wälder, (c) die Entwicklung junger Waldbestände zu strukturreichen Wäldern mit alten und jungen Bäumen, (d) der Erhalt und die Förderung der Laubwaldbestände, (e) die Entwicklung von bezüglich der Arten und Altersklassen monostrukturierten Wäldern zu multifunktionalen Mischwäldern, (f) der Erhalt und Schutz von Lebensräumen für die an diese Lebensräume angepassten Tier- und Pflanzenarten sowie (g) das Freihalten von nicht landschaftsgerechten Nutzungen und das Landschaftsbild überprägenden Bauwerken, Anlagen und Strukturen. Zu dem unter § 2 Abs. 2 Nr. 2 VO genannten Schutzzweck gehören im Einzelnen (a) das Sichern der Landschaft für die naturverträgliche, ruhige Erholung, (b) der Erhalt der gewachsenen Kulturlandschaft, insbesondere der Hügelgräber und (c) die Förderung des naturverträglichen Tourismus durch Ausweisung von Wanderwegen, Fahrradwegen und Reitwegen in den Waldgebieten in einer den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen gerecht werdenden Art und Dichte und gem. § 37 ff. des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG).

- 8 Nach § 3 Satz 1 VO sind im Landschaftsschutzgebiet gemäß § 26 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) unter besonderer Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Nach § 3 Satz 2 VO „ist daher insbesondere verboten:
- 9
1. Straßen, Wege und Plätze, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, mit Kraftfahrzeugen zu befahren (...).
  2. Straßen und Wege neu anzulegen sowie auszubauen. (...). Entgegen dieses Verbotes können Wander-, Fahrrad- und Reitwege gem. § 37 ff NWaldLG ausgewiesen werden.
  3. Bodenschätze abzubauen, wenn dadurch die Leistungs- oder Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigt werden können. Bestehende Abbaugenehmigungen bleiben unberührt. In raumordnerisch festgelegten Vorrang- und Vorsorgegebieten für die Rohstoffgewinnung innerhalb des LSG ist der Bodenabbau weiterhin möglich.
  4. Den mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegel (...) abzusenken.
  5. Außerhalb der dafür ausgewiesenen Plätze zu zelten und zu lagern sowie Wohnwagen oder Wohnmobile aufzustellen.
  6. Das Mountainbiking außerhalb der öffentlichen Wege sowie Paintball und ähnliche Aktivitäten dürfen nur in ausgewiesenen Arealen ausgeübt werden.
  7. Wild lebenden Tieren nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten (...).
  8. Pflanzen zu zerstören oder zu entnehmen, davon ausgenommen sind die Durchführung der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft (...).
  9. Gebietsfremde Pflanzen einzubringen oder gebietsfremde Tiere auszusetzen. Traditionell auf dem Hümmling forstwirtschaftlich angebaute Nadel- und Laubholzarten sind nicht als gebietsfremd im Sinne dieses Verbots anzusprechen.
  10. Das Bodenrelief zu verändern (...).“
- 10 § 4 VO sieht Freistellungen von diesen Verboten vor. Danach bleibt u.a. mit Ausnahme der Verbote des § 3 die Ausübung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft unberührt (Abs. 2). Selbiges gilt für die Ausübung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft (Abs. 3). Darüber hinaus sind die Belange und der Betrieb der Wehrtechnischen Dienststelle für Waffen und Munition (WTD 91) freigestellt (Abs. 4). Eine Freistellung von den Verboten der Verordnung gilt im Übrigen für den Betrieb und die Erweiterung der Freilichtbühne AB. (Abs. 5).
- 11 § 5 Satz 1 VO bestimmt ferner, dass von den Verboten der Verordnung nach Maßgabe des § 67 BNatSchG i.V.m. § 41 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) Befreiungen gewährt werden können.

- 12 In § 6 VO finden sich schließlich Bestimmungen über Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in dem Landschaftsschutzgebiet.
- 13 Der Antragsteller zu 1. hat am 4. Februar 2015 einen Normenkontrollantrag gestellt. Mit Schriftsatz vom 28. Mai 2014, bei Gericht eingegangen am 1. Juni 2015, sind die Antragsteller zu 2. bis 22. dem Normenkontrollantrag beigetreten. Mit Schriftsatz vom 2. Juni 2015, eingegangen bei Gericht am 3. Juni 2015, hat zudem die Antragstellerin zu 23. erklärt, dem Rechtsstreit beizutreten.
- 14 Während des Normenkontrollverfahrens hat das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz mit Bekanntmachung vom 25. September 2015 (Nds. MBl. S. 1329) das Gebiet, in welchem das Landschaftsschutzgebiet liegt, zum Naturpark erklärt.
- 15 Zur Begründung des Normenkontrollantrages tragen die Antragsteller im Wesentlichen folgendes vor: Sie seien Eigentümer von Grundstücken im räumlichen Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung und daher antragsbefugt. Als Eigentümer von mehr als 5.000 ha Wald im Landschaftsschutzgebiet lehnten sie die Verordnung entschieden ab. Der Antragsgegner wolle mit der Schutzgebietsausweisung unter dem Deckmantel des Naturschutzes Tourismus- und Wirtschaftsförderung betreiben. Mit der Unterschützstellung solle der für die Ausweisung des Naturparks Hümmling erforderliche Flächenanteil von 40 % an Schutzgebieten erreicht werden. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung sei bereits formell rechtswidrig. Beide erfolgten Auslegungen seien fehlerhaft gewesen. Die Fehlerhaftigkeit der ersten Auslegung ergebe sich daraus, dass sie nicht auch bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden durchgeführt worden sei. Auch die zweite Auslegung sei fehlerhaft, da in der Gemeinde AC. nicht ordnungsgemäß auf die Auslegung hingewiesen worden sei. Ein weiterer formeller Fehler liege darin, dass dem Kreistag bei der Beschlussfassung am 7. Juli 2014 die vollständigen Verordnungsunterlagen nicht vorgelegen hätten. Die 32 maßgeblichen Karten der Verordnung seien nicht Teil der Sitzungsvorlage gewesen. Die Verordnung sei auch in materieller Hinsicht zu beanstanden. So seien der Schutzgegenstand und der Schutzzweck der Verordnung nicht ausreichend konkretisiert worden. Wie sich die Grundmoränenlandschaft im Einzelnen darstelle und warum diese schutzwürdig sein solle, lasse sich der Verordnung nicht entnehmen. Der überwiegende Teil Niedersachsens dürfe als Grundmoränenlandschaft einzuordnen sein. Letztlich werde vom Schutzzweck jeder Wald, gleich welcher Qualität, erfasst. Eine prägende Wirkung der Wälder sei nicht anzunehmen, da 60 % der Flächen des Hümmling Ackerflächen seien. Die Rechtswidrigkeit der Schutzgebietsverordnung ergebe sich zudem daraus, dass kein einheitliches Schutzgebiet, sondern ein Flickenteppich aus 32 Teilstücken ausgewiesen worden sei. Zwischen den einzelnen unter Schutz gestellten Waldstücken bestehe weitestgehend keine Verbindung. Auch seien die einzelnen Teilgebiete nicht sinnvoll abgegrenzt worden. Zwischen dem nördlichsten und dem südlichsten Teilstück des Landschaftsschutzgebietes liege eine Entfernung von rund 40 km. Bei den Waldgebieten handele es sich ganz überwiegend um nicht schützenswerte Nadelwälder. Die Wälder seien zudem weitgehend erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts in dem ehemals kaum bewaldeten Gebiet angepflanzt worden. Alter Wald mit einem Mindestalter von 200 Jahren sei in dem Gebiet kaum vorhanden. Eine besondere Bedeutung des Gebietes für die Erholung bestehe nicht. Teilweise seien die unter Schutz gestellten Flächen hierfür zu klein, teilweise lägen sie im militärischen Sperrbereich. Auch das Vorhandensein von Hügelgräbern rechtfertige nicht die Unterschützstellung von Wald. Des Weiteren seien die Verbote nach § 3 VO teilweise rechtswidrig. Das Verbot der Einbringung gebietsfremder Pflanzen in § 3 Satz 2 Nr. 9 VO sei nicht hinreichend konkretisiert. Für die Bestimmung, welche Baumarten als auf dem Hümmling traditionell angebaut angesehen werden könnten, sei eine Aufzählung in der Verordnungsbegründung nicht ausreichend. Zudem würden dort die Arten Nordmantanne, Koreatanne sowie Weißtanne fehlen. Ferner könne sich in der Zukunft die Notwendigkeit ergeben, andere als die traditionell angebauten Baumarten anzubauen. Das Verbot des Mountainbikings in § 3 Satz 2 Nr. 6 VO, welches außerhalb von dafür vorgesehenen Arealen generell gelte, stehe dem Schutzzweck der Förderung der Erholung entgegen. Weshalb zudem ein repressives Verbot von Paintball erforderlich sei, erschließe sich nicht. Soweit auch „ähnliche Aktivitäten“ verboten würden, fehle es an einer hinreichenden Bestimmtheit. Hinsichtlich des in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. g VO genannten Schutzzweckes des Freihaltens der Landschaft von überprägenden Bauwerken fehle es an einem entsprechenden Verbotstatbestand in § 3 VO, so dass die Bestimmung als versteckter Verbotstatbestand anzusehen sei, mit dem die Errichtung von Windkraftanlagen im Wald verhindert werden solle. Dies widerspreche der Energiewende. Schließlich leide die Verordnung an einer Reihe von weiteren Fehlern. Die uneingeschränkte Freistellungsregelung in § 4 Abs. 4 VO

für die WTD 91 sei nicht nachvollziehbar, da dort schwere Kriegswaffen erprobt würden. Auch die Freistellung für die Freilichtbühne AB. in § 4 Abs. 5 VO sei zu beanstanden, da von der Bühne erhebliche Lärmimmissionen ausgingen. Weiter greife die Verordnung rechtswidrig in zivilrechtliche Verträge ein, die ausdrücklich eine Rodung von Waldstücken vorsähen. Hinsichtlich der in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. c VO vorgesehenen Ausweisung von Wander-, Fahrrad- und Reitwegen lägen die zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflichten bei den Waldeigentümern, was ohne die Gewährung einer Entschädigung als rechtswidrig anzusehen sei. Ferner sei der landwirtschaftliche Betrieb des Antragstellers zu 1. so von der Teilfläche 21 des Landschaftsschutzgebietes „umzingelt“, das ihm jedwede sinnvolle Erweiterungsmöglichkeit genommen werde. Im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für ein Erweiterungsvorhaben sei die Landschaftsschutzgebietsausweisung von Bedeutung. Zudem habe der Antragsgegner bei der Gebietsabgrenzung die Biogasanlage des Antragstellers zu 1. nicht berücksichtigt.

16 Die Antragsteller beantragen,

17 die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ in den Samtgemeinden Nordhümmling, Sögel, Werlte, Lathen, Herzlake und den Städten Haren und Meppen, Landkreis Emsland, vom 7. Juli 2014 für unwirksam zu erklären.

18 Der Antragsgegner beantragt,

19 den Antrag abzulehnen,

20 und erwidert, dass die mit der angestrebten Ausweisung eines Naturparks verfolgten Ziele nicht zu beanstanden seien. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung sei formell ordnungsgemäß. Im Rahmen der zweiten Auslegung habe in der Gemeinde AC. kein Bekanntmachungsfehler vorgelegen. Der Kreistag habe bei der Beschlussfassung vollständige Kenntnis über den Schutzgebietsumfang besessen, da ihm jedenfalls die Übersichtskarte im Maßstab 1 : 50.000 vorgelegen habe. Die Vorlage der maßgeblichen Karten zu den Teilgebieten sei nicht geboten gewesen. In der vorbereitenden Ausschusssitzung am 25. Juni 2014 seien zudem Änderungen an den einzelnen Teilflächen dargestellt worden. Die Verordnung sei auch materiell rechtmäßig. Der Schutzgegenstand und der Schutzzweck der Verordnung seien hinreichend bestimmt. Die Grundmoränenlandschaft des Hümmlings sei klar abgrenzbar. Nördlich an die natürliche Einheit des Hümmlings würden sich großflächige Moore und Marschen anschließen. Im Westen grenzten Flugsanddünen und die Flussaue der Ems den Hümmling ein. Südlich befinde sich das Urstromtal der Hase. Zweck der Verordnung sei in erster Linie der Schutz des Landschaftsbildes, welches auf dem Hümmling im Wesentlichen durch die dort vorkommenden Waldgebiete geprägt werde. Dass nur Wälder mit mehr als 60 ha Größe unter Schutz gestellt worden seien, begründe sich daraus, dass für eine landschaftsbildprägende Wirkung eine gewisse Größe eines Waldes erforderlich sei. Bei den 32 Teilgebieten handele es sich um Teilräume gleichen Charakters. Die Abgrenzung der einzelnen Gebiete ergebe sich anhand der für jedermann erkennbaren Waldgrenze. Es fehle zudem nicht an der Schutzbedürftigkeit. In dem lange Zeit durch Übernutzung und Raubbau an Wäldern gekennzeichnetem Emsland könne bereits bei einem Alter von 100 Jahren von einem alten Wald gesprochen werden. Dass der Wald nicht natürlichen Ursprungs und stets wirtschaftlich genutzt worden sei, stehe der Unterschutzstellung nicht entgegen. Die Waldflächen böten der angrenzenden Bevölkerung auch Erholungsmöglichkeiten. Das Verbot in § 3 Satz 2 Nr. 9 VO sei hinreichend bestimmt. Insofern sei auf die exemplarische Aufzählung der auf dem Hümmling forstwirtschaftlich angebauten Nadelholzarten in der Verordnungs Begründung zu verweisen. Die von den Antragstellern angeführte Nordmantanne komme in der Regel nicht in Waldbeständen, sondern in Weihnachtsbaumkulturen vor, die nicht dem Schutz der Verordnung unterfielen. Die Koreatanne und die Weißtanne spielten auf dem Hümmling keine Rolle. Das Verbot in § 3 Satz 2 Nr. 6 VO erfasse lediglich das Mountainbiking außerhalb der öffentlichen Wege. Das Paintballschießen mit Farbkugeln führe zu erheblichem Lärm und zudem würden hierbei zwangsläufig Bäume mit Farbe „markiert“, was dem Landschaftsschutz entgegenstehe. Der Schutzzweck nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. g VO sei nicht zu beanstanden. Ob und an welchen Stellen raumbedeutsame Windkraftanlagen zugelassen würden, sei nicht in der Verordnung, sondern im Regionalen Raumordnungsprogramm geregelt worden. Die Freistellungsregelung für die WTD 91 ergebe sich daraus, dass militärische Anlagen und Flächen einen Sonderstatus besäßen und die Anlage der Landesverteidigung diene. Hinsichtlich der Freilichtbühne AB. sei zu berücksichtigen, dass diese nur einen sehr kleinen Teilbereich eines größeren Waldkomplexes einnehme und eine genaue räumliche Abgrenzung der Waldbühne von

den übrigen Flächen des Waldgebietes nicht möglich gewesen sei. In Bezug auf privatrechtliche Tauschverträge gelte, dass hierdurch keine Rodungserlaubnisse für Waldbestände begründet werden könnten. Die Ausweisung von Wanderwegen finde nicht auf Grundlage der Verordnung statt, vielmehr könnten die Gemeinden nach § 37 NWaldLG derartige Wege bestimmen. Dies geschehe in der Regel in Abstimmung mit den Grundeigentümern. Auch eine Einschränkung der Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe wie dem des Antragstellers zu 1. ergebe sich aus der Verordnung nicht. Insofern komme es allein auf das einschlägige Bau- und Immissionsschutzrecht an, da die Verordnung nur für die Waldbereiche gelte und für angrenzende Flächen keinerlei Wirkung entfalte. Hinsichtlich der genauen Gebietsabgrenzung habe sich der Antragsteller zu 1. im Beteiligungsverfahren äußern können.

- 21 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners (Beiakten A bis G) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

- 22 Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.
- 23 Die Zulässigkeit des Antrags steht außer Frage. Der nach Antragstellung durch den Antragsteller zu 1. erklärte Parteibeitritt der Antragsteller zu 2. bis 23. ist als subjektive Antragsänderung in entsprechender Anwendung des § 91 VwGO zulässig. Hinsichtlich des mit Schriftsatz vom 28. Mai 2015 erklärten Beitritts der Antragsteller zu 2. bis 22. hat der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 4. Juni 2015 ausdrücklich seine Einwilligung erklärt, so dass die Voraussetzungen des entsprechend anwendbaren § 91 Abs. 1 VwGO vorliegen. In Bezug auf den mit Schriftsatz vom 2. Juni 2015 erklärten Beitritt der Antragstellerin zu 23. fehlt es zwar an einer ausdrücklichen Einwilligungserklärung des Antragsgegners. Jedoch hat sich der Antragsgegner auch insoweit rügelos auf den geänderten Antrag eingelassen, so dass entsprechend § 92 Abs. 2 VwGO seine Einwilligung anzunehmen ist.
- 24 Der so geänderte Antrag ist statthaft, weil die Verordnung des Antragsgegners über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ vom 7. Juli 2014 nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 75 NJG der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht unterliegt.
- 25 Der Antrag erfüllt auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die Antragstellung durch den Antragsteller zu 1. und der Parteibeitritt der Antragsteller zu 2. bis 23. ist insbesondere innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die mit der Bekanntgabe der Verordnung im Amtsblatt für den Landkreis Emsland vom 31. Juli 2014 zu laufen begonnen hatte, erfolgt. Die Antragsteller sind auch gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, da sie als Eigentümer von im Landschaftsschutzgebiet gelegenen Flächen gelten machen können, durch die Verordnung oder deren Anwendung in eigenen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Dies gilt auch für die Antragstellerin zu 3., bei der es sich um einen Realverband und somit gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 des niedersächsischen Realverbandsgesetzes um eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts handelt. Denn auch juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich als Eigentümer von Grundstücken, die im Geltungsbereich einer naturschutzrechtlichen Verordnung liegen, auf eine Verletzung ihrer zivilrechtlichen Eigentumsposition aus § 903 BGB berufen (vgl. Sächs. OVG, Urt. v. 16.8.2000 - 1 D 162/99 -; Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth u.a., VwGO, 6. Aufl. 2014, § 47 Rn. 54).
- 26 Der Normenkontrollantrag ist begründet, weil die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ vom 7. Juli 2014 bereits aufgrund eines formellen Mangels bei der Bekanntmachung der Verordnung unwirksam ist.
- 27 Nach § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG richten sich Form und Verfahren der Unterschutzstellung sowie die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern und die Möglichkeit ihrer Behebung nach Landesrecht. Die landesrechtlichen Vorgaben zu Form und Verfahren der Unterschutzstellung und der Beachtlichkeit von Verfahrensmängeln sind in § 14 NAGBNatSchG geregelt. Hier hat der Antragsgegner bei der Verkündung der Verordnung die Vorgaben des § 14 Abs. 4 NAGBNatSchG nicht vollständig beachtet.
- 28 Gemäß § 14 Abs. 4 Satz 1 NAGBNatSchG werden der geschützte Teil von Natur und Landschaft und der Geltungsbereich von Vorschriften in der Verordnung zeichnerisch in Karten bestimmt.

Die Verkündung erfolgt im amtlichen Verkündungsblatt oder, sofern ein solches nicht vorhanden ist, im Niedersächsischen Ministerialblatt (§ 14 Abs. 4 Satz 7 NAGBNatSchG).

- 29 Der Antragsgegner hat den geschützten Teil von Natur und Landschaft und den Geltungsbereich der Vorschriften der Verordnung in 32 maßgeblichen Karten der einzelnen Teilgebiete des Landschaftsschutzgebietes im Maßstab 1 : 10.000 bzw. im Fall des Teilgebiets Nr. 7 „AD.“ im Maßstab 1 : 15.000 bestimmt. Zusätzlich ergibt sich die Grenze des Landschaftsschutzgebietes aus einer Übersichtskarte im Maßstab 1: 50.000 (§ 1 Abs. 3 Satz 1 VO). Diese Karten sind nach § 1 Abs. 3 Satz 3 VO Bestandteile der Verordnung. Bei der Verkündung der Verordnung im Amtsblatt für den Landkreis Emsland am 31. Juli 2014 hat der Antragsgegner lediglich die Übersichtskarte, nicht jedoch die maßgeblichen Karten der 32 einzelnen Teilgebiete des Landschaftsschutzgebietes abgedruckt.
- 30 Nach § 14 Abs. 4 Satz 2 NAGBNatSchG ist, wenn die Karten - wie hier - nicht oder nicht vollständig im Verkündungsblatt abgedruckt werden, nach § 14 Abs. 4 Sätze 3 bis 6 NAGBNatSchG zu verfahren. Hiernach sind unter anderem im Text der Verordnung die unter Schutz gestellten Örtlichkeiten grob zu beschreiben (Satz 5), sofern nicht eine Übersichtskarte mit einem Maßstab von 1 : 50.000 oder einem genaueren Maßstab Bestandteil der Verordnung ist (Satz 6).
- 31 Die vom Antragsgegner zum Bestandteil der Verordnung erklärte Übersichtskarte weist nur in dem in den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners enthaltenen Original einen Maßstab von 1 : 50.000 auf. Bei der Bekanntmachung im Amtsblatt ist die Übersichtskarte dagegen sehr stark verkleinert (um ca. 300 Prozent) abgedruckt worden. Aus diesem Grund fehlt es an einer ordnungsgemäßen Verkündung der Übersichtskarte. Denn bei dieser handelt es sich um einen Bestandteil der Verordnung, der in Originalgröße im amtlichen Verkündungsblatt abgedruckt ist, da eine Karte mit einem abweichenden, in der Regel - wie hier - verkleinerten Maßstab den Verlauf der Grenze des unter Schutz gestellten Gebietes ungenauer als die Originalkarte wiedergibt (vgl. Senatsurt. v. 2.5.2017 - 4 KN 318/13 -; Nds. OVG, Urt. v. 15.9.2005 - 8 KN 72/02 -; Urt. v. 13.3.2003 - 8 KN 236/01 -; Bay. VGH, Urt. v. 3.4.1984 - 9 N 83 A.1461 -; Louis, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar, § 30 Rn. 6). Zudem hält die im Amtsblatt verkleinert abgedruckte Übersichtskarte entgegen der auf ihr befindlichen Maßstabsangabe - die im Übrigen aufgrund des verkleinerten Abdrucks gar nicht mehr lesbar ist - auch nicht mehr den nach § 14 Abs. 4 Satz 6 NAGBNatSchG für eine Übersichtskarte vorgegebenen Mindestmaßstab ein, so dass sie den gesetzlichen Anforderungen an die Genauigkeit einer Übersichtskarte nicht genügt.
- 32 Auf die Fehlerhaftigkeit der Verkündung der Übersichtskarte käme es allerdings dann nicht an, wenn der Text der Verordnung eine grobe Beschreibung der unter Schutz gestellten Örtlichkeiten nach § 14 Abs. 4 Satz 5 NAGBNatSchG enthalten würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Denn das Erfordernis einer textlichen Grobbeschreibung ist nur dann erfüllt, wenn die Gebietsgrenzen im Verordnungstext selbst grob beschrieben und diese Gebietsbeschreibung auch ohne Zuhilfenahme von Karten aus sich heraus verständlich ist (vgl. Nds. OVG, Beschl. v. 10.2.2000 - 3 K 3887/99 - u. Beschl. v. 6.12.1990 - 3 K 21/89 -). Eine derartige Grobbeschreibung soll Anstoßfunktion haben und die potenziell Betroffenen dazu anregen, sich mithilfe der hinterlegten Karte zu vergewissern, ob ihre Grundstücke innerhalb oder außerhalb des Schutzgebietes liegen (vgl. Blum/Agema, Niedersächsisches Naturschutzrecht, Kommentar, Stand Januar 2017, § 14 Rn. 44). Hier sind die Grenzen der einzelnen Teilgebiete des Landschaftsschutzgebietes „Waldgebiete auf dem Hümmling“ jedoch in keiner Weise im Verordnungstext beschrieben worden; dieser ergeben sich vielmehr ausschließlich aus den zum Bestandteil der Verordnung erklärten Karten.
- 33 Der somit vorliegende Verkündungsmangel ist, auch wenn er von den Antragstellern nicht gerügt worden ist, hier relevant und führt zur Unwirksamkeit der Landschaftsschutzgebietsverordnung. Denn er ist von Amts wegen zu berücksichtigen, da sich die Präklusionsregelung in § 14 Abs. 7 NAGBNatSchG, wonach eine Verletzung von Formvorschriften unbeachtlich ist, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres nach Verkündung der Verordnung geltend gemacht worden ist, nur auf die Vorschriften des § 14 Abs. 1 bis 3 NAGBNatSchG bezieht, nicht jedoch auf die Vorschriften über die Verwendung von Karten und die Verkündung der Verordnung in § 14 Abs. 4 NAGBNatSchG.
- 34 Da der Antragsgegner bereits für den Fall etwaiger vom Gericht festgestellter Mängel deren Behebung in einem Folgeverfahren in Aussicht gestellt hat, weist der Senat zur Vermeidung eines eventuellen erneuten gerichtlichen Verfahrens vorsorglich darauf hin, dass entgegen der Auffassung der Antragsteller weitere formelle Fehler im Beteiligungs- und Auslegungsverfahren nicht

vorliegen. Allerdings liegt ein weiterer relevanter Fehler darin, dass bei der Beschlussfassung im Kreistag am 7. Juli 2014 über die Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ die maßgeblichen Karten der 32 Teilflächen nicht vorgelegen haben. In materiell-rechtlicher Hinsicht ist die Verordnung im Übrigen, mit Ausnahme des Verbots in § 3 Satz 2 Nr. 9 VO, nicht zu beanstanden.

- 35 Die verfahrensrechtliche Maßgabe des § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG, wonach den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, und den sonst betroffenen Behörden vor dem Erlass einer Verordnung nach § 19 NAGBNatSchG - wie der hier in Rede stehenden Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ - Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, hat der Antragsgegner eingehalten, da er mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 den gebietsbetroffenen Gemeinden und den sonst betroffenen Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme zum Verordnungsentwurf eingeräumt hat.
- 36 Der Antragsgegner hat zudem die Vorgaben des § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG erfüllt. Gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG ist der Entwurf einer Verordnung nebst Begründung mindestens einen Monat lang bei den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung haben die Gemeinden mindestens eine Woche vorher mit dem Hinweis darauf ortsüblich bekannt zu machen, dass jedermann während der Auslegungszeit bei der Gemeinde oder bei der Naturschutzbehörde, die die Verordnung erlassen will, Bedenken und Einwendungen vorbringen kann (§ 14 Abs. 2 Satz 2 NAGBNatSchG).
- 37 Ob bei der ersten Auslegung in der Zeit vom 30. Dezember 2013 bis zum 29. Januar 2014 die Vorgaben des § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG eingehalten worden sind, kann dahinstehen, da die zweite Auslegung in der Zeit vom 28. Februar 2014 bis zum 31. März 2014 ordnungsgemäß erfolgt ist. Nach den in den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners vorliegenden schriftlichen Auslegungsbestätigungen fand die öffentliche Auslegung der Ordnungsunterlagen in allen Städten, Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden, deren Gebiet von der Schutzgebietsausweisung betroffen ist, in der Zeit vom 28. Februar 2014 bis zum 31. März 2014 und somit für die Dauer von mehr als einem Monat statt. Ortsübliche Bekanntmachungen mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung mit dem erforderlichen Hinweis, dass jedermann während der Auslegungszeit Bedenken und Anregungen anbringen kann, sind danach ebenfalls erfolgt. Nichts anderes ergibt sich aus der Rüge der Antragsteller, dass in der Gemeinde AC. - einer Mitgliedsgemeinde der Samtgemeinde AE. - die Auslegung nicht ordnungsgemäß bekannt gemacht worden sei. Denn ihren Vortrag, die am Aushangkasten der Gemeinde AC. angebrachte Bekanntmachung sei im Zuge des Karnevals abgerissen worden, haben sie bereits nicht durch Detailangaben dazu, wann genau dies erfolgt sein soll, wer dies beobachtet bzw. wer wann das Fehlen des Aushanges bemerkt habe, substantiiert, geschweige denn unter Beweis gestellt. Im Übrigen kommt es hierauf rechtlich auch nicht an, da eine Auslegung der Ordnungsunterlagen mitsamt einer diesbezüglichen Bekanntmachung bei der Gemeinde AC. gar nicht erforderlich gewesen ist. Dies ergibt sich aus Folgendem:
- 38 Ist eine Gemeinde, deren Gebiet von der Unterschutzstellung betroffen ist, Mitgliedsgemeinde einer Samtgemeinde, liegt eine ordnungsgemäße Auslegung i.S.d. § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG vor, wenn die Auslegung und die diesbezügliche Bekanntmachung am Sitz der Samtgemeinde erfolgen (so auch OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.5.2006 - 2 K 249/04 - zum dortigen Landesrecht). Dem Wortlaut des § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG, wonach die Auslegung bei den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, stattzufinden hat, lässt sich nicht entnehmen, welche kommunale Körperschaft für die Auslegung zuständig ist, wenn eine Gemeinde einer Samtgemeinde angehört. Aus kommunalrechtlicher Sicht handelt es sich bei der gemäß § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG den gebietsbetroffenen Gemeinden übertragenen Aufgabe der Auslegung von naturschutzrechtlichen Verordnungen um eine solche des übertragenen Wirkungskreises i.S.d. § 6 NKomVG (vgl. Blum/Agema, a.a.O., § 14 Rn. 27; Louis, a.a.O., § 30 Rn. 3). Gemäß § 98 Abs. 2 Satz 1 NKomVG erfüllen die Samtgemeinden die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, so dass unter der gebietsbetroffenen Gemeinde i.S.d. § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG die Samtgemeinde zu verstehen ist, wenn sich die Schutzgebietsausweisung auf das Gebiet einer Gemeinde erstreckt, die Mitglied einer Samtgemeinde ist. Im Übrigen ergäbe sich auch kein anderes Ergebnis, wenn man die Auslegung nach § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG nicht als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises, sondern als Amtshilfe i.S.d. § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 4 VwVfG für die untere Naturschutzbehörde ansähe. Auch dann wäre die Samtgemeinde für die Durchführung der Amtshilfe zuständig, da in der Samtgemeinde regelmäßig eine höhere Verwaltungskraft zur Aufgabenerfüllung als in den Mitgliedsgemeinden vorhanden ist, (vgl. dazu



Thiele, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, 1. Aufl. 2011, § 6 Ziffer 1 und § 98 Ziffer 3).

- 39 Zudem spricht die Entstehungsgeschichte der Regelung des § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG bzw. dessen Vorgängerregelung dafür, dass eine Auslegung am Sitz der Samtgemeinde als ausreichend anzusehen ist. Die Durchführung der Auslegung einer naturschutzrechtlichen Verordnung ist nach dem Willen des Gesetzgebers den Gemeinden zugewiesen worden, da dies ihrer Funktion als „Anlaufstelle“ für ihre Einwohner sowie der Regelung zur Planauslegung im Planfeststellungsverfahren entspricht (vgl. den schriftlichen Abgeordnetenbericht zum Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Niedersächsisches Naturschutzgesetz - NNATSchG -, LT-Drs. 9/2300, S. 10). Die Funktion der Gemeinde als Anlaufstelle für ihre Einwohner ist (nunmehr) in § 37 NKomVG geregelt, nach dessen Satz 1 die Gemeinden den Einwohnern in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft dabei behilflich sind, Verwaltungsverfahren einzuleiten, auch wenn sie für deren Durchführung nicht zuständig sind. Diese Aufgabe wird im Falle des Bestehens einer Samtgemeinde ebenfalls von der Samtgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden erfüllt (§ 98 Abs.1 Nr. 7 NKomVG). Für die Planauslegung im Planfeststellungsrecht nach § 73 Abs. 2 VwVfG ist ebenfalls die Samtgemeinde zuständig. Denn § 7 NVwVfG bestimmt, dass die Aufgaben der Gemeinden nach §§ 73 und 74 VwVfG von den Samtgemeinden wahrgenommen werden (vgl. dazu Nds. OVG, Beschl. v. 5.7.2005 - 7 LA 58/05 -).
- 40 Schließlich sprechen auch Sinn und Zweck der Regelung des § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG dafür, dass eine Auslegung am Sitz der Samtgemeinde zu erfolgen hat. Mit der Regelung, dass die Auslegung der Ordnungsunterlagen bei den gebietsbetroffenen Gemeinden zu erfolgen hat, soll dem Bürger die Ausübung seines Einsichtsrechts aufgrund der Ortsnähe erleichtert werden (vgl. Blum/Agena/Franke, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, § 30 Rn. 17). Diese Ortsnähe der Auslegung erscheint zwar vordergründig bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde besser gewährleistet als am Sitz der Samtgemeinde. Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Samtgemeinden die Bürger daran gewöhnt sind, dass sie ihre Verwaltungsgeschäfte überwiegend oder sogar ausschließlich am Sitz der Samtgemeinde abzuwickeln haben. Zudem ist davon auszugehen, dass bei nicht wenigen Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden gar keine ausreichende Verwaltungskraft vorhanden sein dürfte, um regelmäßige Verwaltungssprechstunden abzuhalten bzw. um eine durchgehende werktägliche Auslegung von Ordnungsunterlagen über einen Zeitraum von einem Monat zu gewährleisten (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 8.6.1998 - 1 K 5440/96 - zur Auslegung von Bebauungsplanentwürfen). Da dem Bürger die Einsichtnahme in die Ordnungsunterlagen am Sitz der Samtgemeinde mit regelmäßig häufigeren und längeren Öffnungszeiten oftmals sogar leichter als bei einer Mitgliedsgemeinde möglich sein dürfte, ist auch unter dem Gesichtspunkt der Ortsnähe nach Sinn und Zweck der Regelung davon auszugehen, dass die Samtgemeinde und nicht die Mitgliedsgemeinde die gebietsbetroffene Gemeinde i.S.d. § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG ist.
- 41 Dem vorgenannten Ergebnis kann in systematischer Hinsicht nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass der Begriff der „Gemeinde, deren Gebiet betroffen ist“ in § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG genauso wie der gleichlautende Begriff in § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG auszulegen ist. In Bezug auf die nach § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG vorgesehene Beteiligung der Gemeinden ist zwar anerkannt, dass im Falle des Bestehens einer Samtgemeinde auch die jeweiligen Mitgliedsgemeinden zu beteiligen sind (vgl. Blum/Agena/ Franke, a.a.O., § 30 Rn. 10; Louis, a.a.O., § 30 Rn. 2). Dies begründet sich jedoch daraus, dass das Beteiligungserfordernis nach § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG wegen der Möglichkeit, dass die Gemeinden durch die Schutzgebietsausweisung in ihren eigenen Rechtspositionen verletzt werden könnten, besteht, was eine Beteiligung auch der einzelnen Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde zwingend erforderlich macht. Die Abgabe einer Stellungnahme gehört insoweit zum eigenen Wirkungskreis einer Gemeinde (vgl. Blum/Agena, a. a. O., § 14 Rn. 17). Die Regelungen in § 14 Abs. 1 NAGBNatSchG und § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG verfolgen somit unterschiedliche Zwecke, die eine unterschiedliche Auslegung der gleichlautenden Begriffe erfordern.
- 42 War demnach eine Auslegung bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden von Gesetzes wegen nicht erforderlich, folgt aus dem Umstand, dass auf Veranlassung des Antragsgegners die zweite Auslegung gleichwohl auch bei den Mitgliedsgemeinden erfolgt ist, kein rechtlich relevanter Fehler. Ein solcher würde sich nur ergeben, wenn Anhaltspunkte dafür bestünden, dass die Bürger aufgrund der ihnen überobligatorisch eingeräumten Möglichkeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme auch bei den Mitgliedsgemeinden ihre Beteiligungsrechte nicht den Vorgaben des § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG entsprechend hätten wahrnehmen können, etwa indem bei den Mitglieds-

gemeinden eingegangene Stellungnahme im weiteren Verfahren zum Erlass der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht berücksichtigt worden wären. Dies ist aber vorliegend nicht der Fall gewesen.

- 43 Der in § 1 Abs. 3 Satz 4 VO enthaltene Hinweis, dass die Verordnung mit den Karten beim Antragsgegner sowie bei den Samtgemeinden und Städten unentgeltlich eingesehen werden kann, genügt im Übrigen der Vorgabe des § 14 Abs. 4 Sätze 3 und 4 NAGBNatSchG. Da wie ausgeführt die maßgeblichen Karten hier nicht im Verkündungsblatt abgedruckt worden sind, haben gemäß § 14 Abs. 4 Satz 3 NAGBNatSchG die Naturschutzbehörde und die gebietsbetroffenen Gemeinden eine Ausfertigung der Karten aufzubewahren und jedermann kostenlos Einsicht zu gewähren. Hierauf ist in der Verordnung hinzuweisen (§ 14 Abs. 4 Satz 4 NAGBNatSchG). Ebenso wie bei § 14 Abs. 2 NAGBNatSchG ist der Hinweis auf die Möglichkeit der Einsichtnahme bei den Samtgemeinden ausreichend und eine Einsichtnahmemöglichkeit auch bei den Mitgliedsgemeinden nicht erforderlich. Denn auch diese Aufgabe ist dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen (vgl. Louis, a.a.O., § 30 Rn. 7), so dass die obigen Ausführungen zur Auslegung des § 14 Abs. 2 Satz 1 NAGBNatSchG für die Auslegung des § 14 Abs. 4 Satz 3 NAGBNatSchG entsprechend gelten.
- 44 Die Landschaftsschutzgebietsverordnung ist auch deshalb rechtlich fehlerhaft, weil der Verordnungsinhalt dem Kreistag bei der Beschlussfassung nicht vollständig vorgelegen hat. Die Organzuständigkeit für den Beschluss von Satzungen und Verordnungen liegt gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG ausschließlich bei der Vertretung, im Falle des Antragsgegners also beim Kreistag. Es versteht sich von selbst, dass der wirksame Beschluss einer Verordnung durch den Kreistag voraussetzt, dass der Verordnungsinhalt den Kreistagsmitgliedern bei der Beschlussfassung vollständig bekannt ist. Inhalt der Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Waldgebiete auf dem Hümmling“ sind neben dem Verordnungstext gemäß § 1 Abs. 3 Sätze 1 und 3 VO auch die maßgeblichen Karten sowie die Übersichtskarte. Den Kreistagsmitgliedern lagen bei der Beschlussfassung am 7. Juli 2014 jedoch lediglich der Verordnungstext und die Übersichtskarte vor, nicht aber die 32 maßgeblichen Karten der einzelnen Teilflächen des Landschaftsschutzgebietes. Zwar ist es nicht zwingend erforderlich, dass der gesamte Inhalt einer zu beschließenden Verordnung bereits mit der Ladung zur Kreistagsitzung i.S.d. § 59 NKomVG den Kreistagsmitgliedern als Beschlussvorlage übersandt wird, da die mit der Ladung zu übersendende Tagesordnung lediglich festzulegen hat, worüber beschlossen werden soll, nicht jedoch, was beschlossen werden soll (vgl. Blum/Baumgarten/Freese u.a., Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen, Stand 43. EL Sept. 2016, § 59 NKomVG Rn. 13). Jedoch muss den Kreistagsmitgliedern spätestens bei der Beschlussfassung der gesamte Inhalt eines Verwaltungsbeschlusses bekannt sein. Dies war vorliegend aufgrund des Nichtvorliegens der 32 maßgeblichen Karten, die nach § 1 Abs. 3 Satz 3 VO zum Bestandteil der Verordnung erklärt worden sind, nicht der Fall. Auf die Frage, ob der vollständige Verordnungsinhalt bei einer vorbereitenden Beratung in einem Ausschuss des Kreistages vorgelegen hat, kommt es nicht an, da die Kenntnis aller beschließenden Kreistagsmitglieder von dem Inhalt ihres Beschlusses ausschlaggebend ist. Ob der somit vorliegende Fehler bei der Beschlussfassung formeller oder materieller Art ist, bedarf in diesem Verfahren keiner abschließenden Betrachtung. Allerdings spricht Überwiegendes dafür, dass es sich insoweit auch um einen materiellen Mangel der Verordnung handeln dürfte. Denn das dem Antragsgegner zustehende Normsetzungsermessen dürfte nur dann ordnungsgemäß ausgeübt worden sein, wenn dem hierfür zuständigen Organ bei der Beschlussfassung die räumliche Abgrenzung des Schutzgegenstands bekannt gewesen ist.
- 45 Die Unterschutzstellung der Waldgebiete auf dem Hümmling durch Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes und die in der Verordnung enthaltenen Regelungen sind im Übrigen, mit Ausnahme des Verbots in § 3 Satz 2 Nr. 9 VO, materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.
- 46 Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 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 (§ 22 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG). Diese Anforderungen an die Mindestinhalte einer Erklärung nach § 22 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG werden von der streitgegenständlichen Verordnung erfüllt.
- 47 Der Schutzgegenstand der Verordnung ist hinreichend bestimmt. Schutzgegenstand der Verordnung sind 32 bewaldete Teilflächen innerhalb der naturräumlichen Einheit „AF.“ (§ 1 Abs. 2

- VO). Die zur hinreichend genauen Bezeichnung des Schutzgegenstandes erforderliche konkrete und nachvollziehbare Festlegung der Grenzen des Schutzgegenstandes (vgl. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. 2, Stand 82. EL Januar 2017, § 22 BNatSchG Rn. 20) ist in den zum Bestandteil der Verordnung erklärten Karten (§ 1 Abs. 3 Sätze 1 und 3 VO) getroffen worden. Ganz überwiegend orientiert sich die Abgrenzung der einzelnen Teilgebiete des Landschaftsschutzgebietes an der für einen Betrachter leicht erkennbaren Waldgrenze. Im Einzelnen verläuft die Grenze an der Außenkante des in den Karten dargestellten Rasters (§ 1 Abs. 3 Satz 2 VO). Ergänzend wird der Schutzgegenstand in § 2 Abs. 1 VO textlich charakterisiert. Eine detaillierte Beschreibung, wie sich die Grundmoränenlandschaft des Hümmling im Einzelnen darstellt, ist entgegen der Ansicht der Antragsteller zur Abgrenzung des Schutzgegenstandes nicht erforderlich.
- 48 Auch die erforderlichen Mindestangaben zu den Schutzzwecken sind in der Verordnung enthalten. Erforderlich ist insoweit, dass sich dem Akt der Unterschutzstellung mit hinreichender Deutlichkeit und ausreichender Bestimmtheit entnehmen lässt, was konkret mit der Unterschutzstellung beabsichtigt ist bzw. angestrebt wird (vgl. Senatsurt. v. 29.11.2016 - 4 KN 93/14 -; OVG Greifswald, Urt. v. 14.10.2008 - 4 K 25/06 -; Landmann/Rohmer, a.a.O., § 22 BNatSchG Rn. 21). Allgemeine Schutzzwecke der Verordnung sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 VO der Erhalt und Schutz der Vielfalt, Eigenart und Schönheit des Landschaftsbildes sowie die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, ferner gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 1 VO der Erhalt und Schutz des Gebietes wegen seiner besonderen Bedeutung für die Erholung. Die hierauf bezogenen besonderen Schutzzwecke der Verordnung ergeben sich aus den Aufzählungen in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 sowie Nr. 2 Satz 2 VO. Hierdurch ist mit hinreichender Deutlichkeit und ausreichender Bestimmtheit festgelegt worden, was mit der Unterschutzstellung beabsichtigt bzw. angestrebt wird. Die Verordnung enthält schließlich auch die zur Erreichung der Schutzzwecke notwendigen Verbote und Gebote (§§ 3 und 4 VO) sowie die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (§ 5 VO).
- 49 Der Antragsgegner ist ferner befugt gewesen, die in dem maßgeblichen Karten dargestellten 32 Teilflächen als Landschaftsschutzgebiet festzusetzen. Denn die für die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen haben vorgelegen.
- 50 Nach § 19 Abs. 1 NAGBNatSchG kann die Naturschutzbehörde Gebiete im Sinne von § 26 Abs. 1 BNatSchG durch Verordnung als Landschaftsschutzgebiet festsetzen. Gemäß § 26 Abs. 1 BNatSchG sind Landschaftsschutzgebiete rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft 1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, 2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder 3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist.
- 51 Die zum Landschaftsschutzgebiet erklärten 32 Teilflächen sind im Sinne des § 26 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 BNatSchG schutzwürdig und schutzbedürftig.
- 52 Die Schutzwürdigkeit der einzelnen Teilflächen des Landschaftsschutzgebietes ergibt sich in erster Linie aus § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Der hierin genannte Schutzzweck umfasst die Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder die besondere kulturhistorische Bedeutung der Landschaft. Diese einzelnen Merkmale einer Landschaft, die sich in erster Linie auf ihre ästhetischen Aspekte, also das Landschaftsbild beziehen, brauchen nicht kumulativ vorzuliegen (vgl. Blum/Agema, a.a.O., § 19 Rn. 20). Die hügelige Landschaft des Hümmling, deren Bodenrelief zu Ende der Saale-Eiszeit in Gestalt einer Grundmoränenlandschaft entstanden ist, wird durch großflächig vorhandenen Wald geprägt und stellt das waldreichste Gebiet innerhalb des Landkreises Emsland dar. Die Geestlandschaft des Hümmling weist hierdurch in ihrer Gesamtheit ein charakteristisches Erscheinungsbild auf. Entgegen der Ansicht der Antragsteller ist die Geestlandschaft des Hümmlings auch dahingehend abgegrenzt, dass sich im Westen die Flussau der Ems mitsamt den dort vorhandenen Dünenfeldern anschließt und nördlich der Landschaft des Hümmling die Nordwestdeutsche Tiefebene mit Mooren und Marschen beginnt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a VO). Wie der Antragsgegner weiter vorgetragen hat, schließt sich im Süden das Urstromtal der Hase an. Die Landschaft des Hümmling weist daher innerhalb des Emslandes eine besondere Eigenart auf. Dass eine Landschaft mit einem verhältnismäßig hohen Waldanteil auch eine besondere Schönheit gegenüber einer ausschließlich oder ganz überwiegend agrarisch geprägten Land-

schaft aufweist, liegt auf der Hand. Auch wenn gerade nicht der gesamte Bereich des Hümmling waldbestanden ist, lässt es sich anhand der zu den einzelnen Teilgebieten in den Verwaltungsvorgängen des Antragsgegners vorhandenen Luftbildern nachvollziehen, dass die unter Schutz gestellten Waldbereiche auch für die angrenzenden offenen Landschaftsbereiche des Hümmling eine prägende Wirkung haben. Diese landschaftsbildprägende Wirkung der Wälder wird durch den Einwand der Antragsteller, dass 60 % der Flächen des Hümmling Ackerflächen seien, nicht in Frage gestellt. Die Schutzwürdigkeit des Landschaftsbildes setzt zudem nicht voraus, dass die unter Schutz gestellte Fläche von ursprünglichen bzw. unberührten natürlichen Gegebenheiten geprägt ist. Demgemäß erfordert der Schutzzweck des § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG auch keine hohe ökologische Wertigkeit des geschützten Bereiches, sondern ermöglicht vielmehr auch den Schutz von Kulturlandschaften, die landschaftstypisch bewirtschaftet werden (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8.12.1997 - 5 S 3310/96 -; Thür. OVG, Urt. v. 6.6.1997 - 1 KO 570/94 -; Blum/Agena, a.a.O., § 19 Rn. 21, 31). Demnach ist es unschädlich, dass - wie die Antragsteller vorgebracht haben - die unter Schutz gestellten Wälder auf dem Hümmling ganz überwiegend erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts in dem zuvor kaum bewaldeten Bereich angepflanzt worden sind und forstwirtschaftlich genutzt werden. Vielmehr spricht gerade die Tatsache, dass in dem Gebiet der in der Vergangenheit aufgrund von Überweidung und Raubbau nahezu vollständig beseitigte Wald anders als in anderen Bereichen des Emslandes wieder aufgeforstet worden ist, für die besondere Eigenart der Landschaft des Hümmlings und der sie prägenden, unter Schutz gestellten Waldgebiete. Soweit sich in einzelnen unter Schutz gestellten Waldgebieten auch die im Bereich des Hümmling anzutreffenden steinzeitlichen Hügelgräber befinden, kann insofern zusätzlich auch eine besondere kulturhistorische Bedeutung dieser Orte angenommen werden (vgl. Blum/Agena, a.a.O., § 19 Rn. 26).

- 53 Die unter Schutz gestellten 32 Teilgebiete des Landschaftsschutzgebietes sind zudem wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung schutzwürdig, im Sinne von § 26 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG. Unter „Erholung“ ist gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ein natur- und landschaftsverträglich ausgestaltetes Natur- und Freizeiterleben zu verstehen, soweit dadurch die sonstigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht beeinträchtigt werden. Eine besondere Bedeutung eines Landschaftsbereiches für die Erholung besteht dann, wenn dieser im Vergleich zu anderen Gebieten einen höheren Erholungswert hat, etwa wegen einer naturnahen Beschaffenheit, Schönheit oder Lage (vgl. Blum/Agena, a.a.O., § 19 Rn. 28). Hierbei ist auch das Erholungsinteresse der Bevölkerung zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.7.1986 - 4 B 73.86 -). Es liegt auf der Hand, dass die unter Schutz gestellten Waldflächen besondere Erholungsfunktionen für die ortsansässige Bevölkerung im Vergleich zu agrarisch genutzten Flächen beizubehalten. Aufgrund der Gesamtstruktur des Hümmlings als ländlich geprägtes, hügeliges Gebiet mit der größten Walddichte im Landkreis Emsland bieten die unter Schutz gestellten Wälder aber auch Erholungssuchenden aus angrenzenden Regionen, etwa aus den Städten Meppen, Papenburg und Cloppenburg, besondere Erholungsmöglichkeiten. Soweit die Antragsteller hiergegen vorgebracht haben, die unter Schutz gestellten Waldflächen seien für eine besondere Erholungsbedeutung teilweise zu klein, vermag der Senat dem nicht zu folgen, da der Antragsgegner ausweislich der Verordnungsbegründung allein solche Wälder auf dem Hümmling unter Schutz gestellt hat, die eine Mindestgröße von 60 ha aufweisen. Auch der Einwand der Antragsteller, dass ein Teil der unter Schutz gestellten Waldfläche aufgrund der Lage in einem Truppenübungsplatz und dem dortigen Betrieb der WTD 91 keine Eignung für die Erholung aufweise, vermag nicht durchzudringen, da diese Bereiche nach dem Vortrag des Antragsgegners keinen militärischen Sperrbereich darstellen, sondern vielmehr außerhalb der Übungszeiten frei betreten werden können. Außerdem ist es nicht erforderlich, dass alle Bereiche der 32 Teilflächen des Landschaftsschutzgebietes eine besondere Bedeutung für die Erholung aufweisen.
- 54 Die unter Schutz gestellten Waldflächen sind schließlich auch nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG schutzwürdig. Nach den übereinstimmenden Angaben der Antragsteller und des Antragsgegners handelt es sich bei den unter Schutz gestellten Wäldern, die durchgängig forstwirtschaftlich genutzt werden, überwiegend um Nadelwälder und nur zu einem geringen Teil um Laubwaldbestände. Es kann dahinstehen, wie sich die naturschutzfachliche Wertigkeit der unter Schutz gestellten Wälder im Einzelnen darstellt und ab welchem Alter eines Baumbestandes das Vorliegen eines alten Waldes angenommen werden kann. Denn nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 VO umfasst der Schutzzweck der Verordnung neben der Erhaltung insbesondere auch die Entwicklung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes. Die waldbezogenen besonderen Schutzzwecke in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Buchst. c bis e VO konkretisieren dies dahingehend, dass hinsichtlich junger Waldbestände eine Entwicklung hin zu strukturreichen Wäldern mit alten und jungen Bäumen angestrebt wird (Buchst. c), Laubwaldbestände erhalten und

gefördert werden sollen (Buchst. d) und Wälder, die bezüglich Arten und Altersklassen monostrukturiert sind, zu multifunktionalen Mischwäldern entwickelt werden sollen (Buchst. e). Diese Schutzzwecke setzen keine besondere ökologische Wertigkeit der unter Schutz gestellten Wälder voraus, sondern streben eine Entwicklung der Wälder hin zu einer solchen Wertigkeit erst an. Hierzu sieht die Verordnung in erster Linie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen nach § 6 VO vor, wobei die in § 6 Abs. 2 der Verordnung dargestellten Maßnahmen keinen verpflichtenden Charakter haben (vgl. dazu auch die Begründung der Verordnung, S. 6).

- 55 Die einzelnen Teilflächen des Landschaftsschutzgebietes stellen sich im Hinblick auf die vorgenannten Schutzzwecke auch als schutzbedürftig dar. Ausreichend hierfür ist, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diejenigen Schutzgüter, die eine Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet rechtfertigen, ohne Unterschutzstellung abstrakt gefährdet wären (vgl. BVerwG, Urte. v. 16.6.1988 - 4 B 102.88 -; VGH Bad.-Württ., Urte. v. 8.7.1991 - 5 S 271/90 -). Es versteht sich von selbst, dass der Bestand der landschaftsbildprägenden Wälder auf dem Hümmling abstrakt durch mögliche Rodungsvorhaben mit anschließender Änderung der Nutzungsart gefährdet ist. Zwar wird der Waldbestand in gewissem Umfang auch bereits durch § 8 NWaldLG geschützt, wonach für die Umwandlung von Wald in Flächen mit einer anderen Nutzungsart eine Genehmigung erforderlich ist. Diese kann jedoch erteilt werden, wenn erhebliche wirtschaftliche Interessen der waldbesitzenden Person gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Walderhaltung überwiegen. Demgegenüber ermöglicht die streitgegenständliche Verordnung einen strengeren Schutz des Bestandes der Wälder. Auch in Bezug auf die besondere Bedeutung der Waldgebiete für die Erholung kann im Rahmen einer Landschaftsschutzgebietsverordnung abstrakten Gefahren durch nicht landschafts- und erholungsverträglichen Nutzungen des Waldes entgegen gewirkt werden. Im Hinblick auf die angestrebte naturschutzfachliche Entwicklung der Wälder rechtfertigt sich die Unterschutzstellung daraus, dass diese Ziele durch die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen i.S.d. § 22 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG gefördert werden können.
- 56 Der Ausweisung des Landschaftsschutzgebietes „Waldgebiete auf dem Hümmling“ steht auch nicht entgegen, dass kein zusammenhängendes Gebiet ausgewiesen wurde, sondern vielmehr 32 Teilflächen unter Schutz gestellt worden sind, die sich in einem von Nord nach Süd bzw. von West nach Ost über ungefähr 40 km erstreckenden Bereich befinden. Hinsichtlich der Gebietsgröße enthalten weder das BNatSchG noch das NAGBNatSchG Mindestvorgaben oder Höchstgrenzen (vgl. Blum/Agena, a.a.O., § 19 Rn. 9). Vielmehr steht dem Ordnungsgeber bei der Abgrenzung von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten ein weites Gestaltungsermessen zu (Senatsurt. v. 29.11.2016 - 4 KN 93/14 -, v. 21.9.2016 - 4 KN 307/14 -, v. 19.2.2014 - 4 KN 56/12 - u. v. 16.12.2009 - 4 KN 717/07 -; Nds. OVG, Urte. v. 2.7.2003 - 8 KN 2523/01 -, NuR 2003, 703 m. w. N.; OVG Schleswig, Urte. v. 18.2.1992 - 1 L 2/91 -, NuR 1003, 344; Bay. VGH, Urte. v. 21.7.1988 - 9 N 87.02020 -, NuR 1989, 261; Blum/Agena, a.a.O., § 16 Rn. 40 und § 19 Rn. 9). Entscheidet sich der Ordnungsgeber, kein zusammenhängendes Landschaftsschutzgebiet, sondern mehrere voneinander getrennte Teilgebiete auszuweisen, ist dies von seinem Gestaltungsermessen gedeckt, wenn die einzelnen Gebiete durch den in der Landschaftsschutzgebietsverordnung festgelegten Schutzgegenstand und die Schutzzwecke verbunden sind (vgl. Bay. VGH, Urte. v. 13.12.2016 - 14 N 14.2400 -). Dies ist hier der Fall. Denn die einzelnen Teilflächen sind im Hinblick auf den Schutzgegenstand dadurch verbunden, dass sie sich innerhalb der naturräumlichen Einheit des Hümmling befinden, welche wie ausgeführt gegenüber angrenzenden Landschaftsbereichen abgegrenzt werden kann. Weiter ist den einzelnen Teilflächen des Landschaftsschutzgebietes die auf ihnen vorhandene Bewaldung gemein, der wie ausgeführt aufgrund der Großflächigkeit der einzelnen Teilgebiete (mindestens 60 ha groß) eine landschaftsbildprägende Wirkung auch für die angrenzenden offenen Bereiche des Hümmling zukommt. Die Gebiete sind zudem auch über die in ihnen gleichermaßen zum Tragen kommenden oben genannten Schutzzwecke verbunden. Dass der Antragsgegner mit der Landschaftsschutzgebietsverordnung 32 einzelne Teilgebiete unter Schutz gestellt hat, die sich über ein relativ großes Gebiet erstrecken, ist daher noch von seinem Gestaltungsermessen bei der räumlichen Abgrenzung gedeckt.
- 57 Auch im Übrigen steht der Naturschutzbehörde, wenn - wie hier - die Voraussetzungen einer Unterschutzstellung für Teile von Natur und Landschaft vorliegen, grundsätzlich einen Handlungsspielraum zu, ob und wie sie das schützenswerte und schutzbedürftige Gebiet unter Schutz stellt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.1.2007 - 7 B 68.06 -; Senatsurt. v. 29.11.2016 - 4 KN 93/14 -). Dieser Handlungsspielraum der Naturschutzbehörde ist in erster Linie durch eine nach Maßgabe des naturschutzrechtlichen Abwägungsgebots im Sinne des § 2 Abs. 3 BNatSchG erfolgende, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtete Würdigung der sich gegenüberstehenden In-

teressen des Naturschutzes auf der einen und der Nutzungsinteressen der Grundeigentümer auf der anderen Seite geprägt (Senatsurt. v. 29.11.2016 - 4 KN 93/14 -, v. 20.1.2016 - 4 KN 15/14 - u. v. 1.4.2008 - 4 KN 57/07 -; Nds. OVG, Urt. v. 24.8.2001 - 8 KN 209/01 - u. Urt. v. 6.11.2002 - 8 KN 231/01 -, ferner BVerwG, Beschl. v. 29.1.2007 - 7 B 68.06 - u. Beschl. v. 16.6.1988 - 4 B 102.88 -).

- 58 Diese gebotene Würdigung der sich gegenüber stehenden Interessen hat der Antragsgegner vorgenommen. Das zeigt schon die Verordnung selbst, die in § 4 weitreichende Freistellungen von den Verboten des § 3 VO enthält und den Nutzungsinteressen der Grundeigentümer insofern den Vorrang vor den Naturschutzbelangen einräumt. Darüber hinaus bestätigen auch die Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners, dass dieser sich mit den Nutzungsinteressen der Grundeigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten auseinandergesetzt hat. Die im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit nach § 14 Abs. 1 und 2 NAGBNatSchG eingegangenen Bedenken und Anregungen hat der Antragsgegner in Abwägungsprotokollen zusammengefasst und abgewogen. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen hat er die Gebietsabgrenzung und den Verordnungstext in einer Reihe von Punkten überarbeitet.
- 59 Nicht zu beanstanden ist zudem, dass der Antragsgegner mit der Schutzgebietsausweisung in erster Linie beabsichtigt hat, die Voraussetzungen für die Ausweisung des Naturparks Hümmling durch die oberste Naturschutzbehörde nach § 27 BNatSchG i.V.m. § 20 NAGBNatSchG zu schaffen. Abgesehen davon, dass dieses Vorhaben nicht - wie die Antragsteller offenbar meinen - als verwerflich angesehen werden kann, ist es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Schutzgebietsausweisung nicht von Belang, welche Motivation mit ihr verfolgt wird, solange - wie hier - die gesetzlichen Voraussetzungen für die Unterschutzstellung vorliegen.
- 60 Hinsichtlich der in § 3 der Verordnung enthaltenen einzelnen Verbote hat der Senat Bedenken an der Vereinbarkeit der Regelung in § 3 Satz 2 Nr. 9 VO mit höherrangigem Recht. Im Übrigen greifen die Einwendungen der Antragsteller jedoch nicht durch.
- 61 Nach § 26 Abs. 2 BNatSchG sind in einem Landschaftsschutzgebiet unter besonderer Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck entgegenlaufen. Die Naturschutzbehörde kann demnach unter besonderer Beachtung der besonderen Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft (§ 5 Abs. 1 BNatSchG) Handlungen, die den Gebietscharakter verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, verbieten. Dabei darf sie allerdings repressive Verbote ohne Erlaubnisvorbehalt nur dann erlassen, wenn von vornherein feststeht, dass die verbotenen Handlungen den Gebietscharakter schlechthin verändern oder dem besonderen Schutzzweck schlechthin zuwiderlaufen, da landschaftsschutzrechtliche Verbote nicht weiter reichen dürfen, als es im Interesse der gesetzlich anerkannten Schutzgüter erforderlich ist (vgl. Senatsurt. v. 20.1.2016 - 4 KN 15/14 -; Nds. OVG, Urt. v. 18.3.2003 - 8 KN 236/01 -, m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 12.7.1956 - I C 91.54 -, BVerwGE 4, 57; Bay. VGH, Urt. v. 1.8.1988 - 9 N 87.01708 -; Blum/Agema, a.a.O., § 19 Rn. 57). Handlungen, die dem Gebietscharakter oder dem besonderen Schutzzweck nicht generell abträglich sind, dürfen dementsprechend nur mit präventiven Verboten mit Erlaubnisvorbehalt belegt werden, die es der Naturschutzbehörde ermöglichen, die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit den Schutzgütern der Verordnung in jedem Einzelfall zu überprüfen, und überdies einen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis begründen, wenn die Schutzgüter nicht beeinträchtigt werden (Senatsurt. v. 20.1.2016 - 4 KN 15/14 -, m.w.N.; Blum/Agema, a.a.O., § 19 Rn. 56).
- 62 Das in § 3 Satz 2 Nr. 9 Satz 1 VO geregelte Verbot, gebietsfremde Pflanzen einzubringen oder gebietsfremde Tiere auszusetzen, welches in Satz 2 dahingehend präzisiert worden ist, dass traditionell auf dem Hümmling forstwirtschaftlich angebaute Nadel- und Laubholzarten nicht als gebietsfremd im Sinne des Verbotes anzusprechen sind, ist als repressives Verbot ausgestaltet, da es keinen Erlaubnisvorbehalt aufweist. Dass die verbotenen Handlungen den Gebietscharakter schlechthin verändern würden, ist jedoch nicht erkennbar. Auch daran, dass die verbotenen Handlungen dem besonderen Schutzzweck der Verordnung schlechthin zuwiderlaufen, hat der Senat Zweifel. Hinsichtlich des vom Wortlaut her vorgenommenen Verbotes der Einbringung jeglicher gebietsfremder Pflanzen bzw. der Aussetzung jeglicher gebietsfremder Tiere dürfte dies nicht generell anzunehmen sein, da auch eine Einbringung von gebietsfremden Arten denkbar ist, die sich nicht zu Lasten heimischer Arten ausbreiten und somit den Lebensraum der vor-

handenen Tier- und Pflanzenarten nicht beeinträchtigen. Es spricht daher einiges dafür, dass in Bezug auf die Einbringung gebietsfremder Arten lediglich ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, welches eine Einzelfallprüfung ermöglicht hätte, gerechtfertigt gewesen wäre.

- 63 Ob die getroffene Regelung dahingehend einschränkend ausgelegt werden kann, dass mit ihr nur die Einbringung bzw. Ausbringung gebietsfremder invasiver Pflanzen- und Tierarten verboten worden ist, ist zweifelhaft. Bei einem solchen Verständnis der Verbotsregelung wäre die Aufstellung eines repressiven Verbotes ohne Erlaubnisvorbehalt zwar als gerechtfertigt anzusehen, da angenommen werden kann, dass die Einbringung gebietsfremder invasiver Arten dem besonderen Schutzzweck des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Buchst. f VO, nämlich dem Erhalt und dem Schutz von Lebensräumen für die an diese Lebensräume angepassten Tier- und Pflanzenarten, schlechthin zuwiderläuft. Die Ausführungen in der Verordnungsbegründung sprechen auch dafür, dass der Antragsgegner auf ein derartiges Verbot von invasiven gebietsfremden Arten abgezielt hat. In der Begründung wird ausgeführt, dass als gebietsfremd solche Arten gelten sollen, die aus kontinentalen Klimazonen oder aus anderen Kontinenten stammen und zudem als invasiv gelten (vgl. Verordnungsbegründung, S. 5). Als invasive Pflanzenarten nennt die Verordnungsbegründung exemplarisch die spätblühende Traubenkirsche (*Prunus serotina*), die sich bereits in den Wäldern des Hümmling ausgebreitet hat, sowie die Robinie (*Robinia pseudoacacia*). Als invasive Tierart wird beispielhaft die Nutria genannt. Die Einschränkung des Verbots auf die Erbringung invasiver Arten kommt jedoch im Wortlaut des § 3 Satz 2 Nr. 9 Satz 1 VO nicht zum Ausdruck. Es spricht Überwiegendes dafür, dass sich diese Einschränkung aus Gründen der hinreichenden Bestimmtheit und Erkennbarkeit für den Normadressaten im Text der Verordnung hätte wiederfinden müssen.
- 64 Der Einwand der Antragsteller, dass die Arten Nordmantanne, Koreatanne sowie Weißtanne in der Aufzählung der traditionell angebauten Nadelholzarten in der Verordnungsbegründung fehlen würden, greift nicht durch. Als auf dem Hümmling traditionell forstwirtschaftlich angebaute Nadelholzarten werden in der Begründung Waldkiefer, Douglasie, Sitkafichte, Gemeine Fichte, Japanlärche und Küstentanne genannt. Als traditionelle Laubbaumart nennt die Verordnungsbegründung beispielhaft die Amerikanische Roteiche. Diese Aufzählung ist nur exemplarisch und dient zur Klarstellung, definiert aber nicht das Verbotstatbestandsmerkmal der Gebietsfremdheit einer Art abschließend.
- 65 Das von den Antragstellern ebenfalls angegriffene Verbot in § 3 Satz 2 Nr. 6 VO ist dagegen mit höherrangigem Recht vereinbar. Hiernach dürfen das Mountainbiking außerhalb der öffentlichen Wege sowie Paintball und ähnliche Aktivitäten nur in ausgewiesenen Arealen ausgeübt werden.
- 66 Dieses Verbot ist ebenfalls als repressives Verbot ohne Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet. Es findet seine Rechtfertigung darin, dass auch die in dieser Regelung genannten Aktivitäten dem besonderen Schutzzweck des Erhalts und Schutzes von Lebensräumen für an diese Lebensräume angepasste Tier- und Pflanzenarten nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Buchst. f VO schlechthin zuwiderlaufen. Selbiges gilt für den in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Buchst. a VO geregelten besonderen Schutzzweck der Sicherung der Landschaft für die naturverträgliche, ruhige Erholung. Entgegen der Ansicht der Antragsteller betrifft die Regelung nach ihrem Wortlaut nur das Mountainbiking außerhalb von öffentlichen Wegen. Es liegt auf der Hand, dass das Mountainbiking außerhalb der öffentlichen Wege im Wald - d.h. im Unterholz - vorhersehbar zu Schädigungen der dortigen Bodenvegetation führt und wildlebende Tiere erschrecken und vertreiben kann. Dies gilt ebenso für das untersagte Paintball, bei dem sich die einzelnen Spieler mit aus Druckluftwaffen abgefeuerten Farbkugeln gegenseitig beschießen. Diese Tätigkeit ist aufgrund ihrer Lautstärke zum einen störend für die Tierwelt im Wald und führt zum anderen zu Farbverschmutzungen in der Landschaft und an Bäumen.
- 67 Die vorgenannten Aktivitäten laufen im Übrigen auch dem besonderen Schutzzweck der Sicherung der Landschaft für eine naturverträgliche, ruhige Erholung. Der Einwand der Antragsteller, die von der Verbotsbestimmung ebenfalls umfassten „ähnlichen Aktivitäten“ seien nicht hinreichend bestimmt, verfängt nicht. Aus dem Wortlaut selbst geht hinreichend deutlich hervor, dass damit Aktivitäten gemeint sind, die ein ähnliches Störungspotential wie das Mountainbiking außerhalb der öffentlichen Wege und das Paintball-Spiel haben. Für den Normadressaten ist auch ohne Weiteres zu erkennen, dass hiermit nur solche Aktivitäten gemeint sind, die besonders störend sind und sowohl den Erholungssuchenden als auch den Waldbesitzern Probleme bereiten können (vgl. insoweit auch die Begründung der Verordnung, S. 4).

- 68 Auch die weiteren von den Antragstellern vorgebrachten Einwände gegen die Landschaftsschutzgebietsverordnung „Waldgebiete auf dem Hümmling“ vermögen die Rechtmäßigkeit der Verordnung nicht in Frage zu stellen.
- 69 Entgegen der Ansicht der Antragsteller ist der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 Buchst. g VO formulierte besondere Schutzzweck der Freihaltung von nicht landschaftsgerechten Nutzungen und das Landschaftsbild überprägenden Bauwerken, Anlagen und Strukturen nicht zugleich als „versteckter“ Verbotstatbestand anzusehen. Die Verbotstatbestände sind in § 3 VO abschließend geregelt. Der genannte besondere Schutzzweck ist allerdings für die Auslegung der in § 3 VO genannten Verbotstatbestände von Bedeutung.
- 70 Eine Rechtswidrigkeit der Freistellungsregelungen in § 4 Abs. 4 VO für die WTD 91 sowie in § 4 Abs. 5 VO für die Freilichtbühne AB., die in ihrem Umfang den Geltungsbereich der in § 3 VO enthaltenen Verbote einschränken, liegt nicht vor. Dass mit diesen Freistellungen die genannten Einrichtungen in willkürlicher Weise von den im Übrigen für die Grundeigentümer und Nutzungsberechtigten geltenden Verboten ausgenommen würden, ist nicht erkennbar. Vielmehr hat der Antragsgegner für beide Befreiungsregelungen nachvollziehbare Gründe anführen können. Im Fall der WTD 91 sind dies militärische Belange der Landesverteidigung. Im Fall der Freilichtbühne AB. hat der Antragsgegner nachvollziehbar ausgeführt, dass eine genaue räumliche Abgrenzung des von der Freilichtbühne eingenommenen Bereiches von der übrigen unter Schutz gestellten Fläche nicht möglich gewesen sei und er aus diesem Grund anstelle einer räumlichen Ausgliederung der Fläche der Waldbühne aus dem unter Schutz gestellten Gebiet eine Befreiungsregelung getroffen hat.
- 71 Soweit sich die Antragsteller ferner darauf berufen haben, dass einzelne Waldeigentümer zivilrechtliche Tauschverträge mit der Bundesrepublik Deutschland geschlossen hätten, in welchen eine Rodung von Waldstücken vorgesehen sei, haben sie ihren Vortrag bereits nicht durch die Vorlage entsprechender Verträge substantiiert. Im Übrigen unterliegt es nicht der zivilrechtlichen Vertragsfreiheit, die Rodung von Wald rechtsverbindlich zu regeln. Vielmehr ist wie ausgeführt in einem solchen Fall ohnehin eine öffentlich-rechtliche Genehmigung nach § 8 NWaldLG erforderlich. Soweit aufgrund der Verordnung die Rodung von Wald in weitergehender Weise beschränkt wird, handelt es sich hierbei um eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Bestimmung von Inhalt und Schranken des betroffenen Grundeigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Denn Regelungen des Naturschutzes, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, sind als Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums grundsätzlich hinzunehmen (vgl. BVerwG, Urt. v. 31.1.2001 - 6 CN 2.00 -; Beschl. v. 18. 7.1997 - 4 BN 5.97 -). Als unzumutbare Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse erweisen sie sich erst dann, wenn nicht genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums oder eine Verfügung über den Eigentumsgegenstand verbleibt oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder sich nach der Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.1.2000 - 6 BN 2.99 -, Beschl. v. 18. 7.1997, a.a.O.). Dies ist hier jedoch nicht der Fall.
- 72 Auch die Befürchtung der Antragsteller, sie würden aufgrund der in der Verordnung genannten Ausweisung von Wander-, Fahrrad- und Reitwegen in ungerechtfertigter Weise Verkehrssicherungspflichten ausgesetzt, verfährt nicht. Denn die streitgegenständliche Verordnung selber sieht eine derartige Wegeausweisung überhaupt nicht vor, sondern lässt hierfür lediglich eine Ausnahme von dem in § 3 Satz 2 Nr. 2 VO geregelten Verbot, Straßen und Wege neu anzulegen sowie auszubauen, zu, soweit dies gemäß §§ 37ff. NWaldLG durch die Gemeinden erfolgt.
- 73 Schließlich ist auch die Sorge des Antragstellers zu 1., seine Hofstelle werde durch die Abgrenzung des Teilgebietes Nr. 21 „AG.“ umzingelt und seinem landwirtschaftlichen Betrieb werde jede sinnvolle Erweiterungsmöglichkeit genommen, unbegründet. Auf der entsprechenden maßgeblichen Karte sowie dem diesbezüglichen Luftbild ist die Hofstelle des Antragstellers zu 1. angrenzend an den südwestlichen Bereich des Teilgebietes Nr. 21 erkennbar. Aus der Karte und dem Luftbild wird klar ersichtlich, dass die streitgegenständliche Verordnung allein die an die Hofstelle des Antragstellers zu 1. angrenzenden Waldflächen unter Schutz stellt, nicht jedoch die Hofstelle selbst mitsamt der dort vorhandenen Biogasanlage oder landwirtschaftlich genutzte Freiflächen erfasst. Weshalb ihm eine eventuelle Erweiterung seiner Hofstelle in westlicher und südlicher Richtung auf den dort angrenzenden landwirtschaftlich genutzten Freiflächen nicht möglich sein sollte, ergibt sich aus dem Vortrag des Antragstellers zu 1. nicht. Soweit



der Antragsteller zu 1. im Einzelfall durch die angegriffene Regelung gleichwohl eine unzumutbare Belastung erfahren sollte, bleibt ihm nach § 5 VO i.V.m. § 67 BNatSchG und § 41 NAGBNatSchG die Möglichkeit, bei der Naturschutzbehörde eine Befreiung von der getroffenen Regelung zu beantragen.

- 74 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 75 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 76 Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

© juris GmbH