

# Europäische Naturschutzgebiete

Ein Beitrag zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Raumordnung

*Astrid Epiney\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Europäische Naturschutzgebiete. Ein Beitrag zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Raumordnung, in: Bovay, Benoît/Nguyen, Minh Son (Hrsg.), Mélanges Pierre Moor, Bern 2005, 667-685. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

## I. Einleitung

„Europäische Naturschutzgebiete“: Dieser Titel mag zunächst insofern überraschen, als die Raumordnung und damit die Ausweisung von Schutzgebieten grundsätzlich in der Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten liegt und innerhalb derselben häufig in der (teilweisen) Kompetenz der Gliedstaaten, soweit es sich um föderal organisierte Staaten handelt. Wenn diese Feststellung auch grundsätzlich zutrifft, vermag sie jedoch nichts daran zu ändern, dass der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes insgesamt recht weitgehende Kompetenzen zukommen, die materiell im Wesentlichen (nur) insofern begrenzt sind, als die gemeinschaftlichen Rechtsakte der Verfolgung der in Art. 174 Abs. 1 EGV formulierten Zielsetzungen dienen müssen<sup>1</sup>. Deutlich wird damit auch, dass – jedenfalls soweit es um umweltrechtliche Regelungen geht, wobei diese Feststellung aber auch in einigen anderen gemeinschaftlichen Politiken zutrifft – kaum ein Politikbereich von vornherein gegen gemeinschaftsrechtliche Einflüsse oder Vorgaben – seien sie nun primär- oder sekundärrechtlicher Natur – „immun“ ist. Bezogen auf Art. 175 Abs. 1 EGV – die gemeinschaftliche Kompetenzgrundlage für umweltpolitische Maßnahmen – bedeutet dieser Grundsatz, dass gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen potenziell in allen Politikbereichen ergriffen werden können; allerdings sind die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips des Art. 5 Abs. 2 EGV zu beachten, der dem Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch einen denkbar weiten Gestaltungsspielraum einräumt<sup>2</sup>.

---

\* Die folgenden Ausführungen greifen die in *Astrid Epiney*, Vogel- und Habitatschutz in der EU, UPR 1997, 303 ff., vorgestellten Überlegungen auf und entwickeln die dort formulierten Ansätze weiter, dies unter Einbezug der neueren Entwicklungen insbesondere in der Rechtsprechung.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485 (491 f.); *Astrid Epiney*, Division of Competence between Member States and the EC, in: Jan H. Jans (Hrsg.), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, 2003, 43 ff., jeweils m.w.N.

<sup>2</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-377/98 (Niederlande/Parlament und Rat), Slg. 2001, I-7079, Ziff. 30 ff.; EuGH, Rs. C-84/94 (Großbritannien/Rat), Slg. 1996, I-5755, Ziff. 47; EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco Ltd.), Slg. 2002, I-11453, Ziff. 181 ff. Aus der Literatur zum Subsidiaritätsprinzip im Zusammenhang mit umweltpolitischen Maßnahmen *Adrienne Héritier*,

Vor diesem Hintergrund sind denn auch die Vorgaben zu sehen, die insbesondere der sog. Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409<sup>3</sup>) und der sog. Habitat-Richtlinie (RL 92/43<sup>4</sup>) für die mitgliedstaatliche Raumplanung zu entnehmen sind: Diese Rechtsakte enthalten relativ umfassende Vorgaben für die Einrichtung von Schutzgebieten, innerhalb derselben dann auch weitgehende Einschränkungen der Nutzung des Raumes zu beachten sind<sup>5</sup>. Ziel des folgenden Beitrages ist es, die diesen beiden Rechtsakten zu entnehmenden Vorgaben – die durch die Rechtsprechung des EuGH in bemerkenswerter Weise konkretisiert wurden – für die mitgliedstaatliche Raumplanung im Einzelnen auszuloten, wobei zwischen der Ausweisung von Schutzgebieten (II.) und dem anwendbaren Schutzregime (III.) zu unterscheiden ist. Auf dieser Grundlage wird es dann auch möglich sein, die Auswirkungen dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf die Mitgliedstaaten einer kurzen Bewertung zu unterziehen und ihre Relevanz für die Schweiz zu skizzieren (IV.).

## II. Die Ausweisung von Schutzgebieten

Bei der Ausweisung von Schutzgebieten finden im Rahmen der RL 79/409 (1.) und der RL 92/43 (2.) unterschiedliche Verfahren Anwendung, wobei hervorzuheben ist, dass Vogelschutzgebiete auf der Ebene der Mitgliedstaaten (unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben) auszuweisen sind, während die aufgrund der RL 92/43 auszuweisenden Natura 2000-Schutzgebiete letztverbindlich auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden.

Gleichwohl sind insofern bedeutende Parallelen zwischen beiden Rechtsakten zu verzeichnen, als der angestrebte Schutz nach einer ähnlichen Konzeption gewährt wird: Es sind Schutzgebiete zu bezeichnen, die der Erhaltung (bestimmter) natürlicher Arten und/oder Lebensräume dienen. Zudem sind sowohl bei der Ausweisung und Verkleinerung derartiger Gebiete als auch bei ihrer Nutzung durch bestimmte Projekte bestimmte Vorgaben zu beachten<sup>6</sup>.

---

Subsidiaritätsprinzip im Bereich Umweltpolitik, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, 87 ff.; *Hans D. Jarass/Frank Schreiber*, Entfaltung des Subsidiaritätsprinzips im Umweltrecht, in: Hans D. Jarass/Lothar F. Neumann (Hrsg.), Leistungen und Grenzen des EG-Umweltschutzes, Bonn 1994, 124 ff.; allgemein zu diesem Prinzip *Hans D. Jarass*, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union, EuGRZ 1994, 209 ff.; *Wolfgang Kahl*, Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EG-Vertrag, AöR 118 (1993), 414 ff.

<sup>3</sup> RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie), ABl. 1979 L 103, 1.

<sup>4</sup> RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie), ABl. 1992 L 206, 7.

<sup>5</sup> Vgl. umfassend zum gemeinschaftlichen Vogelschutz- und Habitatrecht *Martin Gellermann*, Natura 2000, Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 2001, 5 ff.; *Volker Wirths*, Naturschutz und europäisches Gemeinschaftsrecht. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und ihre Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2001, 109 ff.; *Tania Rödiger-Vorwerk*, Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht – Analyse der Richtlinie und Anleitung zu ihrer Anwendung, 1998; sehr instruktiv in Bezug auf die einschlägige Rechtsprechung des EuGH auch der Überblick bei *Kurt Riechenberg*, Habitatschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, FS Gil Carlos Rodriguez Iglesias, 2003, 509 ff.

<sup>6</sup> Hierzu noch unten III.

## 1. Nach der RL 79/409 (Vogelschutzrichtlinie)

Die RL 79/409 verpflichtet die Mitgliedstaaten im Interesse einer wirksamen Schutzregelung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die in ihren Anwendungsbereich fallenden Vogelarten<sup>7</sup> auf einen Stand gehalten oder gebracht werden, der ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei allerdings auch den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Interessen Rechnung zu tragen ist (Art. 2 RL 79/409). Zu diesen Maßnahmen gehört insbesondere die Erhaltung der Lebensräume der Vögel durch die Einrichtung von Schutzgebieten (Art. 3 RL 79/409)<sup>8</sup>.

Damit werden die Mitgliedstaaten jedenfalls verpflichtet, zwischen der Notwendigkeit des Vogelschutzes und anderen Erfordernissen, wie etwa Gesundheitsschutz oder wirtschaftliche Interessen, abzuwägen<sup>9</sup>.

Diese Pflichten sind zwar recht allgemein formuliert; gleichwohl ist ein Verstoß gegen diese Vorgaben grundsätzlich denkbar.

So hielt der EuGH in der Rs. C-117/00<sup>10</sup> fest, dass Irland gegen die genannten Bestimmungen der RL 79/409 verstoßen habe, da es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um eine ausreichende Vielfalt und Flächengröße zum Schutz des schottischen Moorschneehuhns zu gewährleisten. Konkret ging es in diesem Urteil um die Überweidung durch Schafe in besonderen Schutzgebieten in Irland und die Beeinträchtigung des Lebensraumes des Schottischen Moorschneehuhns in Moor- und Heidegebieten.

In Bezug auf die spezifische Verpflichtung, Schutzgebiete auszuweisen und zu erhalten, konkretisiert die RL 79/409 die mitgliedstaatlichen Pflichten: So sind für die in Anhang I aufgeführten (besonders bedrohten) Arten besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume zu ergreifen. Diese umfassen insbesondere die Einrichtung von Schutzgebieten, die flächen- und zahlenmäßig am geeignetsten sind (Art. 4 Abs. 1 RL 79/409)<sup>11</sup>. Für nicht in Anhang I aufgeführte Zugvogelarten haben die Mitgliedstaaten entsprechende Gebiete insbesondere zur Vermehrung und Überwinterung einzurichten (Art. 4 Abs. 2 RL 79/409).

<sup>7</sup> Die RL 79/409 bezweckt den Schutz sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf die der Vertrag anwendbar ist, beheimatet sind, Art. 1 RL 79/409. Insofern wird der Schutzbereich gerade nicht durch eine abschließende Liste bestimmt. Allerdings listet Anhang I RL 79/409 besonders bedrohte Arten auf. Zum Anwendungsbereich der RL 79/409 insbesondere EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Ziff. 6 f.; EuGH, Rs. C-149/94 (Vergy), Slg. 1996, I-299, Ziff. 8 f.; EuGH, Rs. C-202/94 (van der Feesten), Slg. 1996, I-355, Ziff. 11.

<sup>8</sup> Nicht eingegangen werden soll im Rahmen dieses Beitrags auf die sonstigen, der RL 79/409 zu entnehmenden Verpflichtungen, insbesondere die sog. direkten Schutzmaßnahmen, die in erster Linie das Verbot der absichtlichen Tötung oder Fangens, der absichtlichen Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern sowie der Entfernung von Nestern, des Sammelns und Besitzens der Eier, der absichtlichen Störung und der Haltung der erfassten Vogelarten umfassen (Art. 5 RL 79/409). In der Praxis relevant sind diese Verbote – von denen auch Ausnahmen unter bestimmten Voraussetzungen möglich sind – in erster Linie im Zusammenhang mit der Jagd. Hierzu zusammenfassend m.w.N. *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, 336 ff.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Ziff. 8.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-117/00 (Kommission/ Irland), Slg. 2002, I-5335.

<sup>11</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang das Urteil EuGH, Rs. C-334/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-93, in dem der EuGH den Verstoß Italiens gegen seine Pflicht zur Umsetzung dieser Bestimmung feststellte.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Verschmutzung und sonstiger Beeinträchtigung der Lebensräume der Vögel in den ausgewiesenen Schutzgebieten zu treffen (Art. 4 Abs. 4 RL 79/409).

Art. 4 RL 79/409 ist im Verhältnis zu Art. 3 RL 79/409 die speziellere Vorschrift, so dass im Falle ihres Eingreifens nicht mehr auf Art. 3 RL 79/409 zurückzugreifen ist<sup>12</sup>.

Diese Vorgaben entfalten – von den Mitgliedstaaten so wohl nicht vorausgesehene – erhebliche Auswirkungen auf die Spielräume der Mitgliedstaaten im Bereich der Raumplanung. Ihre Tragweite kann – im Anschluss an die Rechtsprechung des EuGH, die durch die Fälle *Leybucht*<sup>13</sup> und *Santona*<sup>14</sup> eingeleitet wurde – folgendermaßen präzisiert werden<sup>15</sup>:

- Die Verpflichtung der Erhaltung der Lebensräume (Art. 3, 4 RL 79/409) ist unbedingt zu verstehen, so dass sie unabhängig von der konkreten Bedrohung einer Vogelart zu erfüllen ist<sup>16</sup>.

Weiter muss der mit der Ausweisung einhergehende rechtliche Schutzstatus nach der Rechtsprechung des EuGH hinreichend effektiv sein<sup>17</sup>, womit hohe Anforderungen an die Unterschutzstellung und die Umsetzung gestellt werden, denen regelmäßig nur dann entsprochen wird, wenn der Schutzstatus ein eindeutiger ist, der verbindlich und rechtlich durchsetzbar ist, damit die Schutzgebiete nicht jederzeit in Frage gestellt werden können<sup>18</sup>.

- Bei der Ausweisung von Schutzgebieten steht den Mitgliedstaaten zwar ein gewisser Gestaltungsspielraum zu<sup>19</sup>, wie sich aus der Formulierung in Art. 4 Abs. 1 RL 79/409, wonach die „für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Gebiete“ auszuweisen sind, schließen lässt. Dieser ist aber durch die der Richtlinie zu

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 23.

<sup>13</sup> EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883; hierzu *Gerd Winter*, Der Säbelschnäbler als Teil für's Ganze, NuR 1992, 21 ff. In diesem Urteil ging es um Eindeichungsmaßnahmen in der Leybucht, die die nach Art. 4 Abs. 1 iVm Anhang I RL 79/409 besonders geschützten Vögel belästigen und ihren zu einem besonderen Schutzraum erklärten Lebensraum beeinträchtigen. Der geplante Deich führte jedenfalls zu einer Verkleinerung des besonderen Schutzgebiets.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, hierzu *Gerd Winter*, Anmerkung: Etappensieg für den Weißen Löffler, ZUR 1994, 308 ff. Hier ging es um die Frage, ob die Unterlassung von Maßnahmen zur Erhaltung und Errichtung umweltgerechter Lebensräume und zur Wiederherstellung der in den Marismas von Santona zerstörten Biotope und die Nichtausweisung dieses Gebiets als Schutzgebiet sowie die Unterlassung von Maßnahmen zur Verhinderung der Verschmutzung und Verschlechterung der Lebensräume in diesem Gebiet mit den Vorgaben der Richtlinie in Einklang steht.

<sup>15</sup> Ausführlich hierzu *Gellermann*, Natura 2000 (Fn. 5), 18 ff.

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 15.

<sup>17</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719; EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531; EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081. S. auch EuGH, Rs. C-240/00 (Kommission/Finnland), Slg. 2003, I-2187, Ziff. 16 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Martin Gellermann*, Biotop- und Artenschutz, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch des europäischen und deutschen Umweltrechts (EUDUR) II/1, 2. Aufl., 2003, § 78, Rn. 20; *Klaus Berner*, Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht. Die FFH-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, 167 ff.

<sup>19</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 30. Aus der Literatur hierzu etwa *Christian Maaß*, Die Identifizierung faktischer Vogelschutzgebiete, NuR 2000, 121 (122); *Gellermann*, Natura 2000 (Fn. 5), 21 ff.; *Hans D. Jarass*, Auswahl und Ausweisung europäischer Vogelschutzgebiete, UTR 2001, 263 ff.

entnehmenden Vorgaben begrenzt<sup>20</sup>. Ausschlaggebend muss dabei nach Art. 4 Abs. 1 S. 1 RL 70/409 die Sicherstellung des Überlebens und der Vermehrung der betroffenen Arten sein. Darüber hinaus sind die in Art. 4 Abs. 2, 3 RL 70/409 genannten Aspekte zu berücksichtigen. Diese erwähnen ausschließlich Belange des Naturschutzes. Deutlich wird damit die besondere Bedeutung, die der Erhaltung der Lebensräume und dem Schutz der betroffenen Vögel eingeräumt werden soll.

Damit ist bei der Auswahl der auszuweisenden Schutzgebiete zunächst und in erster Linie auf die erwähnten ökologischen Belange abzustellen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat nämlich durch die besondere Schutzverpflichtung in Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 schon selbst eine Abwägung getroffen. Daher können die dort erwähnten ökologischen Erwägungen nicht mit beliebigen öffentlichen Interessen – auch nicht mit wirtschaftlichen Interessen, obwohl diese in Art. 2 RL 79/409 erwähnt werden – abgewogen und damit relativiert werden. Vielmehr darf nur mit außerordentlichen Gemeinwohlbelangen, denen ein größeres Gewicht als den ökologischen Gesichtspunkten zukommt (wozu im Wesentlichen der Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen zählen), abgewogen werden<sup>21</sup>. Dieser Ansatz findet seine dogmatische Begründung in dem Verhältnis von Art. 3, 4 RL 79/409: Wenn Art. 4 RL 79/409 im Verhältnis zu Art. 2, 3 RL 79/409 die speziellere Vorschrift darstellt und für besonders gefährdete Vogelarten spezifische Schutzmaßnahmen vorsieht, dürfen die in dieser Vorschrift genannten ökologischen Erfordernisse – mangels eines Hinweises auf Art. 2 RL 79/409 – nicht mit den in Art. 2 RL 79/409 aufgezählten Belangen, insbesondere denen wirtschaftlicher Art, abgewogen werden<sup>22</sup>.

Daher hätte Spanien die *Marismas* von *Santona* als Schutzgebiet anerkennen müssen, handelt es sich hier doch um eines der bedeutendsten Ökosysteme der iberischen Halbinsel, das einer Vielzahl von Vogelarten als Überwinterungs- oder Rastplatz dient<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 26. Ausführlich zu diesen Vorgaben *Gellermann*, *Natura* 2000 (Fn. 5), 22 ff.

<sup>21</sup> So wohl auch EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 18 f., 24 ff. Angesichts des Hinweises auf das *Leybucht*-Urteil ist nämlich davon auszugehen, dass der EuGH auch hier nur den Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen gelten lassen will, vgl. *Winter*, ZUR 1994 (Fn. 14), 308; ausdrücklich EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Ziff. 28 ff. Aus der Literatur ebenso *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 17; *Hans D. Jarass*, EG -rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten, NuR 1999, 481 (484); *Maaß*, NuR 2000 (Fn. 19), 121 (125); ausführlich *Gellermann*, *Natura* 2000 (Fn. 5), 30 ff.; anders aber wohl *Willy Spannowsky*, Vorgaben der räumlichen Gesamtplanung für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete, UPR 2000, 41 (45).

<sup>22</sup> So auch ausdrücklich EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Ziff. 25 f.; EuGH, Rs. C-378/01 (Kommission/Italien), Slg. 2003, I-2857, Ziff. 14 ff.; s. auch EuGH, Rs. C-202/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-11019. Aus der Literatur etwa *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie (Fn. 5), 33 f.; *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 17.

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 27 ff. S. auch EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, in Bezug auf das Unterlassen Frankreichs, ein ausreichend großes Schutzgebiet im Seine-Ästuar auszuweisen; EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, in Bezug auf das Unterlassen Frankreichs, ein ausreichend großes Schutzgebiet im Sumpfgebiet des Poitou auszuweisen. Für ein Beispiel einer offensichtlich unzureichenden Ausweisung auch EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031: Der EuGH betonte hier die alleinige Maßgeblichkeit der ökologischen Kriterien.



Nach Art. 4 Abs. 2 RL 79/409 sind „entsprechende Maßnahmen“ für nicht im Anhang I aufgeführte regelmäßig auftretenden Zugvogelarten zu ergreifen. Durch die Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 wird klargestellt, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 RL 79/409 die Kriterien des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 auch für die unter Absatz 2 fallenden Konstellationen Anwendung finden<sup>24</sup>. Wird ein Gebiet nicht ausgewiesen, obwohl es nach den Vorgaben der Richtlinie aufgrund der erörterten Verdichtung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums zu einer Ausweisungspflicht hätte ausgewiesen werden müssen, spricht man von „faktischen Vogelschutzgebieten“<sup>25</sup>.

- Zwar ist die flächenmäßige Verkleinerung eines einmal ausgewiesenen und damit geschützten Gebiets in der Richtlinie nicht geregelt.

Den Mitgliedstaaten steht hierfür aber jedenfalls nicht der gleiche Beurteilungsspielraum wie bei der Ausweisung der Schutzgebiete zu, da durch die Ausweisung selbst schon eine Anerkennung der Bedeutung der betreffenden Gebiete erfolgte und den Mitgliedstaaten hier die in Art. 4 Abs. 4 RL 79/409 aufgeführten Verpflichtungen obliegen, denen sie sich nicht einseitig entziehen können sollen.

Sinn und Zweck der Richtlinie, insbesondere auch die besondere Bedeutung der Lebensräume der Vögel, lassen jedoch erkennen, dass eine solche Verkleinerung nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Gründe des Allgemeinwohls möglich ist. Diese müssen Vorrang vor Belangen des Umweltschutzes haben, was bei wirtschaftlichen Erwägungen jedenfalls nicht der Fall ist, so dass letztlich nur übergeordnete Allgemeinwohlinteressen, wie etwa Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, hier angeführt werden können. Zudem müssen die Maßnahmen absolut notwendig sein und damit die geringstmögliche Verkleinerung des Schutzgebiets bewirken<sup>26</sup>.

Daher konnte die Eindeichung der *Leybucht* grundsätzlich nicht damit begründet werden, dass der Zugang zum Hafen für die Fischereiflotte der *Greetsiel* erhalten werden sollte; allerdings waren im Gegenzug „kompensatorische“ ökologische Konsequenzen zu erwarten, so dass deshalb auch dieser Erwägung Rechnung getragen werden durfte. Dagegen hielt der EuGH Erwägungen zur Verhinderung von Überschwemmungen und zur Sicherstellung des Küstenschutzes auf jeden Fall für zulässig. Belangen des Umweltschutzes ist also nicht in jedem Fall ein absoluter Vorrang einzuräumen; ihnen kommt aber ein im Vergleich zu gewissen anderen Interessen hoher Stellenwert zu.

Der Bau der Straße zwischen *Arganos* und *Santona*, die zu einer Verkleinerung eines Gebiets führte, das als Schutzgebiet hätte ausgewiesen werden müssen, konnte vor diesem Hintergrund nicht mit der Garantie eines besseren Straßenzugangs zu *Santona* gerechtfertigt werden<sup>27</sup>.

## 2. Nach der RL 92/43 (Habitatrichtlinie)

Kernelement der RL 92/43 ist die geplante Errichtung eines „kohärenten europäischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung Natura 2000“ (Art. 3 Abs. 1 RL 92/43). Dieses Netz soll aus natürlichen Lebensraumtypen, die in Anhang I näher umschrieben sind, und sog. Habitaten für bestimmte Arten im Sinne des Anhangs II bestehen. Ziel ist die

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Ziff. 31.

<sup>25</sup> Vgl. etwa *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 18. Ausführlich zur „Identifizierung“ solcher „faktischer Vogelschutzgebiete“ *Maaß*, NuR 2000 (Fn. 19), 121 ff.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Ziff. 20 ff.

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Ziff. 35 ff.

Sicherung des Fortbestandes oder ggf. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der so erfassten und geschützten natürlichen Lebensraumtypen und Arten.

Die wesentlichen Zielsetzungen und die Ausrichtung der Richtlinie sind Art. 2 RL 92/43 zu entnehmen: Die bedrohte Artenvielfalt soll durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume geschützt werden. Gleichzeitig jedoch sollen die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen.

Hierzu muss jeder Mitgliedstaat „im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen (...) Lebensraumtypen und Habitate“ zur Errichtung von Natura 2000 beitragen. Zu diesem Zweck sind nach den Vorgaben insbesondere des Art. 4 RL 92/43 besondere Schutzgebiete auszuweisen. Diese Ausweisung soll in folgenden Etappen erfolgen<sup>28</sup>:

- In einem ersten Schritt legen die Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist von drei Jahren<sup>29</sup> eine Liste von Gebieten vor, in der die Lebensraumtypen (Anhang I) und einheimischen Arten (Anhang II) aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43). Die materiellen Auswahlkriterien hierfür ergeben sich aus Anhang III RL 92/43.

Deutlich wird damit auch, dass die dabei zu berücksichtigende Bewertung der auszuweisenden Gebiete ausschließlich anhand der Vorgaben des Anhangs III sowie einschlägiger wissenschaftlicher Informationen zu erfolgen hat (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43). Den Mitgliedstaaten verbleibt demnach im Rahmen der ihnen obliegenden Bezeichnung der Schutzgebiete nur ein geringer Spielraum. Insbesondere ist ihnen eine Interessenabwägung grundsätzlich verwehrt. Hintergrund ist der Umstand, dass Natura 2000 mit den anderen Mitgliedstaaten abzustimmen ist, so dass die Kommission zunächst einmal über alle potenziellen Gebiete in Kenntnis zu setzen ist<sup>30</sup>. Die Möglichkeit der Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Interessen besteht dagegen wohl im Rahmen der Ausarbeitung des Entwurfs einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission, ist die Liste doch u.a. im Einvernehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten zu erstellen (Art. 4 Abs. 2, 3 RL 92/43).

- Auf dieser Grundlage und unter Beachtung der in Anhang III festgelegten Kriterien erstellt die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die Gebiete mit

<sup>28</sup> Vgl. zu diesem Verfahren *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 23 ff.; *Gellermann*, Natura 2000 (Fn. 5), 48 ff.; *Hugo Gebhard*, Auswahl und Management von FFH-Gebieten, NuR 1999, 361 (362 ff.); ausführlich *Friedrich Wichert*, Natura 2000. Kooperatives Vorgehen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bei der Errichtung eines Netzes von Schutzgebieten zum Zwecke des Artenschutzes, 2001, 24 ff., der im Einzelnen auf die im Verfahren niedergelegte Kooperation zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eingeht; unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung der Mitgliedstaaten *Thorsten Koch*, Die Beteiligung der Mitgliedstaaten in der „zweiten Phase“ der Ermittlung von FFH-Gebieten, UTR 2002, 69 ff.

<sup>29</sup> Die Mitgliedstaaten haben diese Frist häufig versäumt. Vgl. die Vertragsverletzungsverfahren EuGH, Rs. C-67/99 (Kommission/Irland), Slg. 2001, I-5757; EuGH, Rs. C-71/99 (Kommission/Deutschland), Slg. 2001, I-5811; EuGH, Rs. C-220/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2001, I-5831.

<sup>30</sup> Ausdrücklich EuGH, Rs. C-371/98 (First Corporate Shipping), Slg. 2000, I-9235, Ziff. 22 ff.; vgl. auch EuGH, Rs. C-67/99 (Kommission/Irland), Slg. 2001, I-5757; EuGH, Rs. C-71/99 (Kommission/Deutschland), Slg. 2001, I-5811; EuGH, Rs. C-220/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2001, I-5831, wo der EuGH jeweils betont, dass die Kommission über ein umfassendes Verzeichnis der Gebiete verfügen müsse, denen auf nationaler Ebene erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im Sinne der Richtlinie zukommt. Denn nur auf diese Weise sei das von der RL 92/43 gesetzte Ziel der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet, das sich über eine oder mehrere Binnengrenzen der Gemeinschaft erstrecken kann, zu erreichen. Aus der Literatur etwa *Berner*, Habitatschutz (Fn. 18), 72.

prioritären natürlichen Lebensraumtypen oder prioritären Arten speziell kennzeichnet. Diese Liste soll definitiv nach dem Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43<sup>31</sup> innerhalb von sechs Jahren erstellt werden (Art. 4 Abs. 2, 3 RL 92/43).

Kommt es bei diesem einvernehmlichen Verfahren zu Schwierigkeiten, kann die Kommission im Rahmen des sog. Konzertierungsverfahrens des Art. 5 RL 92/43 anregen, dass der Rat ein bestimmtes Gebiet (einstimmig) als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet. Letztlich kann damit gegen den Willen eines Mitgliedstaates kein Gebiet als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden.

- Nach spätestens weiteren sechs Jahren hat der betreffende Mitgliedstaat die als von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichneten Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen, wobei auch Prioritäten für die Wahrung oder Wiederherstellung des natürlichen Lebensraumes oder einer prioritären Art festzulegen sind (Art. 4 Abs. 4 RL 92/43).

Die nach der RL 79/409 ausgewiesenen Schutzgebiete werden „automatisch“ Bestandteil von Natura 2000 (Art. 3 Abs. 1 S. 3 RL 92/43). Für diese Gebiete gelten dann die Schutzpflichten der Habitatrichtlinie (Art. 7 RL 92/43), so dass diese an Stelle der Pflichten aus der Vogelschutzrichtlinie treten und die Pflichten der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 immer dann Anwendung finden, wenn ein Gebiet zum Schutzgebiet erklärt wurde<sup>32</sup>. Allerdings erfolgt ihre Ausweisung nach wie vor ausschließlich auf der Grundlage der RL 79/409, so dass es sich hier (nur) um eine Rechtsfolgenverweisung in Bezug auf die aus der Unterschutzstellung eines Gebiets folgenden Maßnahmen handelt<sup>33</sup>. Daher können die in Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 eingeschlossenen wirtschaftlichen Erwägungen zwar bei einem Projektvorhaben im Rahmen des Verfahrens der Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 berücksichtigt werden<sup>34</sup>; bei der Ausweisung des Gebiets jedoch sind die Kriterien – falls die Voraussetzungen vorliegen – des Art. 4 RL 79/409 maßgebend, so dass hier wirtschaftliche Gründe gerade nicht berücksichtigt werden dürfen<sup>35</sup>. Deutlich wird damit auch, dass die Integration der Vogelschutzgebiete in „Natura 2000“ mit einer gewissen Aufweichung der strengeren Kriterien der RL 79/409 einhergeht<sup>36</sup>.

Den Mitgliedstaaten steht also im Falle der Ausweisung eines Gebiets als Schutzgebiet in der gemeinschaftlichen Liste kein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ der Ausweisung auf nationaler Ebene zu; die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste zieht vielmehr eine Verpflichtung zur Ausweisung nach sich<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Auf diese Weise wird eine Beteiligung der Vertreter der Mitgliedstaaten an der Festlegung der verbindlichen gemeinschaftlichen Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sichergestellt.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, Ziff. 48; EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Ziff. 41. Unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 7 RL 92/43 – der ausdrücklich von zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebieten spricht – nimmt der EuGH aber an, dass solche Gebiete, die (noch) nicht zu Schutzgebieten erklärt wurden, aber hätten erklärt werden müssen („faktische Vogelschutzgebiete“), dem (strengeren) Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 unterfallen, EuGH, Rs. C-374/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10799, Ziff. 44 ff.

<sup>33</sup> Zum Verhältnis der RL 79/409 und der RL 92/43 nach erfolgter Integration etwa *Hans Walter Louis*, Die Vogelschutzrichtlinie – und die Irrungen und Wirrungen des VGH München (Urteil vom 14.6.1996, 8 A 94.40125/40129) bei deren Anwendung, UPR 1997, 301 ff.; ausführlich zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten auf der Grundlage des Zusammenspiels der RL 79/409 und 92/43 *Jarass*, NuR 1999 (Fn. 21), 481 ff.

<sup>34</sup> Hierzu noch unten III.

<sup>35</sup> EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Ziff. 39 ff.

<sup>36</sup> S. auch *Jan H. Jans/Ann-Kathrin von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 2003, 521 ff.

<sup>37</sup> Vgl. auch *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie (Fn. 5), 27 ff., 35, 45.



Dagegen liegt das „Wie“ der Ausweisung im Ermessen der Mitgliedstaaten; allerdings muss die Ausweisung jedenfalls förmlicher Natur sein, da nur auf diese Weise die erforderliche Rechtssicherheit für betroffene Bürger hinsichtlich der Rechtsfolgen sichergestellt werden kann<sup>38</sup>.

### III. Schutzregime

Die Ausweisung von Schutzgebieten als solche vermag noch nicht den Zweck der RL 79/409 und 92/43, bestimmte Arten und Lebensräume zu erhalten, zu garantieren. Vielmehr hängt seine Erreichung letztlich entscheidend von den Pflichten ab, die an eine derartige Ausweisung geknüpft sind. Da gerade bei der Nutzung der Schutzgebiete verschiedene mitgliedstaatliche Belange relevant werden können, kommt hier der Tragweite der einschlägigen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts eine entscheidende Bedeutung auch und gerade für die letztliche Effektivität der Ausweisung der Schutzgebiete zu.

Dabei ist eingangs darauf hinzuweisen, dass heute alle aufgrund einer gemeinschaftlichen Regelung ausgewiesenen Schutzgebiete einem einheitlichen Schutzregime, das sich im Einzelnen aus Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43<sup>39</sup> ergibt, unterstehen, sind doch – wie bereits erwähnt<sup>40</sup> – die nach der RL 79/409 ausgewiesenen Schutzgebiete „automatisch“ Bestandteil von Natura 2000 (Art. 3 Abs. 1 S. 3 RL 92/43), so dass für diese Gebiete dann die Schutzpflichten der RL 92/43 gelten (Art. 7 RL 92/43).

Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 unterscheiden teilweise zwischen Pflichten, die sich allgemein auf ausgewiesene Schutzgebiete beziehen, und solchen, die nur auf sog. prioritäre Gebiete Anwendung finden. Diese Differenzierung bereitet bei der Frage, welchem Regime die nach der RL 79/409 für Vögel des Anhangs I ausgewiesenen Vogelschutzgebiete zu unterstellen sind, Schwierigkeiten. Die RL 92/43 ordnet diese Gebiete nicht ausdrücklich der einen oder anderen Kategorie zu. Allerdings spricht der Umstand, dass die im Anhang I RL 79/409 aufgeführten Vogelarten einen besonderen Schutz genießen sollen, dafür, diese Gebiete generell als prioritäre Lebensräume anzusehen. Auch die erwähnte Rechtsprechung des EuGH, nach der auf der Grundlage der Anwendung der Kriterien der RL 79/409 ein strenges Regime für Ausweisung und Verkleinerung dieser Schutzgebiete anzuwenden ist<sup>41</sup>, geht in

<sup>38</sup> Vgl. auch noch unten III. Zur Frage „potenzieller FFH-Gebiete“ – also solche Gebiete, die (noch) nicht ausgewiesen sind – *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 43, der zutreffend darauf hinweist, dass aufgrund der mehrstufigen Ausgestaltung des Verfahrens der Unterschutzstellung, das gerade auch das Einverständnis des betroffenen Mitgliedstaates impliziert, „faktische FFH-Gebiete“ grundsätzlich (im Gegensatz zu den „faktischen Vogelschutzgebieten“) nicht möglich sind. Hinzuweisen ist aber auf Art. 10 EGV und darauf, dass im Falle der Betroffenheit prioritärer Habitats und/oder Arten etwas anderes gilt bzw. gelten kann.

<sup>39</sup> Weiter verpflichtet Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 allgemein dazu, für die besonderen Schutzgebiete die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die den ökologischen Erfordernissen in den bezeichneten Gebieten Rechnung tragen.

<sup>40</sup> S.o. II.2.

<sup>41</sup> S.o. II.1.

diese Richtung. Im Übrigen sind dafür, dass dieser bislang geltende strenge Schutzstandard abgeschwächt werden sollte, keine Anhaltspunkte ersichtlich<sup>42</sup>.

Im Einzelnen kann bei den anzuwendenden Schutzbestimmungen zwischen dem (allgemeinen) Verschlechterungs- und Störungsverbot (1.) und den besonderen Vorgaben in Bezug auf die Zulässigkeit von Plänen und/oder Projekten (2.) unterschieden werden.

### *1. Verschlechterungs- und Störungsverbot*

Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 gibt den Mitgliedstaaten zunächst auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitats zu vermeiden. Diese Verpflichtung – die übrigens auch Erhaltungsmaßnahmen implizieren kann<sup>43</sup> – steht nicht unter einem irgendwie gearteten Vorbehalt, so dass sie unbedingt und absolut zu verstehen ist und hier keine Abwägung mit sonstigen Gemeinwohlbelangen stattfinden kann<sup>44</sup>. Den Mitgliedstaaten obliegt damit eine entsprechende unbedingte Verpflichtung; ein Beurteilungsspielraum steht ihnen nicht zu.

Das ebenfalls in Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 verankerte Störungsverbot hingegen ist nicht absolut ausgestaltet, sondern in zweifacher Weise eingegrenzt: Erstens gilt es nur in Bezug auf Arten, für deren Schutz die Gebiete ausgewiesen worden sind, und zweitens müssen sich die Störungen im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken können. Da die Richtlinie u.a. gerade die Erhaltung der entsprechenden Arten bezweckt, wird letzteres immer dann anzunehmen sein, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Störungen sich quantitativ oder qualitativ merklich auf deren Lebensverhältnisse auswirken. Die „Erheblichkeit“ ist dabei in Bezug auf jede einzelne Art zu bestimmen, sollen diese doch individuell als solche geschützt werden<sup>45</sup>.

### *2. Zulässigkeit von Plänen und Projekten – Verträglichkeitsprüfung*

#### *a) Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung*

---

<sup>42</sup> Ebenso Winter, ZUR 1994 (Fn. 14), 308 (309); Andreas Fisahn, Die Konvention über die biologische Vielfalt und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU, ZUR 1996, 3 (7 f.); Gellermann, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 37.

<sup>43</sup> Vgl. Christoph Freytag/Klaus Iven, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz - die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. März 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen -, NuR 1995, 109 (112).

<sup>44</sup> Ebenso wohl Volker Wirths, Gemeinschaftsrechtlicher Habitatschutz und deutsches Immissionsschutzrecht – zu den Einwirkungen der FFH-Richtlinie auf deutsches Recht, ZUR 2000, 190 (191); Gellermann, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 27.

<sup>45</sup> Ausführlich hierzu Rödiger-Vorwerk, FFH-Richtlinie (Fn. 5), 118 ff.

Pläne und Projekte<sup>46</sup> in den Schutzgebieten sind – sofern sie nicht direkt mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind – einer Verträglichkeitsprüfung<sup>47</sup> im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den festgelegten Erhaltungszielen zu unterwerfen, sofern sie ein solches Gebiet einzeln oder aber zusammen mit anderen Projekten oder Plänen erheblich beeinträchtigen könnten (Art. 6 Abs. 3 RL 92/43). Damit können die genauen Voraussetzungen des Eingreifens dieser Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung in erster Linie durch folgende Punkte präzisiert werden:

- Die Bezugnahme auf die „Erhaltungsziele“ deutet daraufhin, dass nicht unbedingt die Beeinträchtigung des jeweiligen Gebietszustands ausschlaggebend ist, sondern ausschließlich auf die definierten Erhaltungsziele, die auch weiter gehen können, indem sie etwa auch Verbesserungen des aktuellen Gebietszustands erfassen können, abzustellen ist (vgl. auch Art. 4 Abs. 4 RL 92/43)<sup>48</sup>.
- Weiter ist davon auszugehen, dass sich die (mögliche) Beeinträchtigung des „Gebiets“ auf die Flächenqualität, die dort lebenden Arten und die Funktion der Gebiete bezieht<sup>49</sup>.
- Die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung besteht zwar immer nur dann, wenn die Beeinträchtigung eines Gebiets „erheblich“ sein könnte, womit die Notwendigkeit einer gewissen Intensität indiziert wird<sup>50</sup>. Eine solche Beeinträchtigung muss allerdings nur eintreten können, so dass – im Sinne des Vorsorgeprinzips (Art. 174 Abs. 2 S. 2 EGV) – auch eine Gefahr oder ein Risiko ausreichend für die Auslösung der Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung ist, so dass die Beeinträchtigung gerade nicht bereits sicher erwiesen sein muss<sup>51</sup>. Im Übrigen legt der Rückgriff auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit es nahe, dass bei sehr großen möglicherweise zu erwartenden Beeinträchtigungen das Risiko ihrer Realisierung eher kleiner sein muss bzw. kann.

Darüber hinaus sind der Richtlinie über Inhalt und Verfahren der Verträglichkeitsprüfung allerdings keine Anhaltspunkte zu entnehmen, so dass den Mitgliedstaaten insofern ein denkbar weiter Gestaltungsspielraum zusteht.

---

<sup>46</sup> Zu diesen Begriffen *Freytag/Iven*, NuR 1995 (Fn. 43), 109 (112 f.); *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie (Fn. 5), 13 f.

<sup>47</sup> Zur Abgrenzung zur UVP *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie (Fn. 5), 118 ff.; s. auch *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 36), 532 f.

<sup>48</sup> Ebenso *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 30.

<sup>49</sup> Vgl. zur Auslegung des Bezugspunkts des Beeinträchtigungsgebots *Peter Fischer-Hüftle*, Zur Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten durch Einwirkungen von außerhalb, NuR 2004, 157 f.

<sup>50</sup> Spezifisch zur Problematik des Erheblichkeitskriteriums *Martin Gellermann/Matthias Schreiber*, Zur „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen, NuR 2003, 205 ff.; zur Relevanz von Vorbelastungen in diesem Zusammenhang *Christoph Kochenburger/Kerstin Estler*, Die Berücksichtigung von Vorbelastungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 2001, UPR 2001, 50 ff.

<sup>51</sup> Ebenso *Wirths*, ZUR 2000 (Fn. 44), 190 (192).

## b) Zulässigkeit von Plänen und Projekten

Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 unterwerfen die Zulässigkeit von Plänen oder Projekten in den besonderen Schutzgebieten bestimmten Voraussetzungen. Insbesondere müssen die Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung in die behördliche Entscheidungsfindung über die Zulässigkeit der entsprechenden Pläne oder Projekte einfließen. Diese Berücksichtigung erfolgt je nach Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung und der Art der betroffenen Gebiete in unterschiedlicher Weise:

- Fällt die Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich positiv aus, so sind ihre Ergebnisse jedenfalls bei der Entscheidung über die Zulassung des Plans oder Projekts zu berücksichtigen. Die Genehmigung darf darüber hinaus nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass das „Gebiet als solches“ nicht beeinträchtigt wird (Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43). Fraglich ist, ob damit (nochmals) auf die Erhaltungsziele des Schutzgebiets Bezug genommen wird, oder ob dieser Grundsatz ein selbständiges Erfordernis in dem Sinn darstellt, dass – unabhängig von den Erhaltungszielen – das Gebiet in seinem Bestand keinesfalls beeinträchtigt werden darf. Da die Verträglichkeitsprüfung und das Verbot der Beeinträchtigung eines Gebiets nebeneinander genannt werden, sprechen die besseren Gründe für die zweite Alternative<sup>52</sup>. Zudem betrifft schon Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 speziell die Konstellation der Unvereinbarkeit der Projekte oder Pläne mit den Erhaltungszielen. Damit ist das Verbot der Zulassung eines Plans oder Projekts im Falle der Beeinträchtigung des Schutzgebiets – wobei es nach dem klaren Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 S. 2 RL 92/43 nicht auf das Maß der Beeinträchtigung ankommt, so dass es genügt, wenn entweder die in einem Schutzgebiet gelegenen Lebensraumtypen bzw. der Habitate der Arten oder der „Pufferzonen“ in einer ins Gewicht fallenden Weise in Mitleidenschaft gezogen werden<sup>53</sup> – als selbständiges Erfordernis anzusehen, das unabhängig von dem Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung zu beachten ist.
- Fällt die Verträglichkeitsprüfung negativ aus, dürfen die Projekte nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses verwirklicht werden<sup>54</sup>, wobei aber ausdrücklich solche sozialer und wirtschaftlicher Art eingeschlossen werden (Art. 6 Abs. 4 RL 92/43). Damit werden die zulässigen Ausnahmetatbestände im Vergleich zu der Vogelschutzrichtlinie 79/409 erweitert. Jedenfalls aber muss das öffentliche Interesse „gewichtiger“ sein als die ökologischen Belange. Weiter darf keine

<sup>52</sup> A.A. aber wohl *Freytag/Iven*, NuR 1995, (Fn. 43), 109 (113), ohne das Problem jedoch explizit zu erörtern.

<sup>53</sup> Dies ist aber streitig. Vgl. die Darstellung der verschiedenen Ansichten bei *Gellermann*, Natura 2000 (Fn. 5), 85.

<sup>54</sup> Eine negative Verträglichkeitsprüfung zieht also grundsätzlich – d.h., wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 nicht erfüllt sind – die Pflicht nach sich, das Projekt nicht zu genehmigen bzw. zu verwirklichen, vgl. ausdrücklich EuGH, Urteil vom 29.1.2004, Rs. C-209/02 (Kommission/ Österreich), Ziff. 22 ff., wobei der EuGH hier offenbar bereits das Vorliegen der Gefahr negativer Auswirkungen für ausreichend hält.

Alternativlösung möglich sein, und der betreffende Mitgliedstaat hat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, die die Wahrung der „globalen Kohärenz“ von Natura 2000 sicherstellen<sup>55</sup>.

Sinn und Zweck der Bestimmung (sowie der Wortlaut) sprechen dafür, dass in den Fällen, in denen keine hinreichenden Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, die Durchführung des betreffenden Projekts oder Plans unzulässig ist<sup>56</sup>.

Allerdings gelten im Falle der Betroffenheit prioritärer Lebensraumtypen oder prioritärer Arten in Bezug auf diejenigen öffentlichen Interessen, denen das Projekt dienen soll bzw. die hier zu beachtenden verfahrensrechtlichen Anforderungen, erschwerte Erfordernisse: Grundsätzlich können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt geltend gemacht werden; andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses können nur nach Stellungnahme der Kommission<sup>57</sup> angeführt werden (Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43)<sup>58</sup>. Damit ist im Falle der Betroffenheit prioritärer Lebensräume oder Arten in erster Linie eine zusätzliche prozedurale „Hürde“ zu nehmen, indem eine vorherige Stellungnahme der Kommission einzuholen ist, falls es sich um andere zwingende Gründe des öffentlichen Interesses als die ausdrücklich in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43 genannten handelt. Diese jedoch werden nicht von vornherein beschränkt, so dass auch hier grundsätzlich wirtschaftliche Erwägungen greifen können. Letztlich wird der

---

<sup>55</sup> Bei diesen Anforderungen wird den Mitgliedstaaten letztlich ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, vgl. *Astrid Epiney*, Vogel- und Habitatschutz in der EU, UPR 1997, 303 (308 f.). Gerade die Frage, in welchem Ausmaß Alternativen zu berücksichtigen sind, ist immer wieder streitig. Hierzu *Ulrich Hösch*, Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung, NuR 2004, 210 (214 ff.); *Gerd Winter*, Die Dogmatik der Direktwirkung von EG-Richtlinien und ihre Bedeutung für das EG-Naturschutzrecht, ZUR 2002, 313 (317 f.). Zur Frage der Ausgleichsmaßnahmen *Wolfgang Durner*, Die Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft nach deutschem und europäischen Recht, NuR 2001, 601 ff.

<sup>56</sup> *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht (Fn. 36), 531; *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 34.

<sup>57</sup> Der jedoch keine entscheidungserhebliche Bedeutung zukommt.

<sup>58</sup> S. aber auch *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78 (Fn. 18), Rn. 36; *Wilfried Erbguth*, Ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete nach FFH- bzw. Vogelschutz-Richtlinie: (Rechts-)Wirkungen auf die räumliche Gesamtplanung – am Beispiel der Raumordnung –, NuR 2000, 130 (134); *Andreas Fisahn/Wolfram Cremer*, Ausweisungspflicht und Schutzregime nach Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, NuR 1997, 268 (271 ff.), die hier allgemein für den Ausschluss wirtschaftlicher und sozialer Erwägungen eintreten, was aber nur sehr schwer mit dem Wortlaut der Vorschrift zu vereinbaren ist: Der Ausdruck „überwiegende öffentliche Interessen“ wird sowohl in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 als auch in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43 verwandt; da in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 ausdrücklich auch wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen einbezogen sind und Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43 zwischen Erwägungen der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit auf der einen und anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses unterscheidet, spricht vieles für die hier vertretene Ansicht, wenn auch die Gegenansicht – die sich immerhin auf beachtliche teleologische Erwägungen stützt – „wünschenswert“ wäre. Wie hier etwa *Freytag/Iven*, NuR 1995 (Fn. 43), 109 (114); *Hans-Werner Rengeling*, Umsetzungsdefizite der FFH-Richtlinie in Deutschland? – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum sog. „Ostseeautobahnurteil“ –, UPR 1999, 281 (285); *Hans D. Jarass*, Bedeutung deutscher und europäischer Schutzgebiete. EG-rechtliche Folgen ausgewiesener und potentieller Vogelschutzgebiete. Zugleich ein Beitrag zum Rechtsregime für FFH-Gebiete, ZUR 2000, 183 (188).



Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die möglichen öffentlichen Interessen damit aber nicht weitergehend als bei den übrigen Schutzgebieten eingeschränkt. Insbesondere können auch wirtschaftliche Interessen grundsätzlich Pläne oder Projekte rechtfertigen, die die Erhaltungsziele von Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten beeinträchtigen. Ob auf diese Weise ein effektiver Schutz der prioritären Lebensraumtypen und Arten erreicht werden kann, darf zumindest bezweifelt werden. Immerhin müssen aber auch hier die öffentlichen Interessen „überwiegen“<sup>59</sup>.

### 3. Zur Umsetzung

In Bezug auf die Form der Umsetzung in den Mitgliedstaaten ist jedenfalls ein präzise formulierter Rechtsrahmen notwendig, damit die Verwirklichung der in der RL 92/43 formulierten (Schutz-) Ziele gewährleistet ist; m.a.W. müssen die Mitgliedstaaten – um die volle Anwendung der Schutzbestimmungen der Richtlinie in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gewährleisten und um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu entsprechen – einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen für das betreffende Gebiet schaffen<sup>60</sup>.

Der Gerichtshof hat weiter festgehalten, dass der rechtliche (Schutz-) Status der ausgewiesenen Gebiete nicht nur gewährleisten muss, dass Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und Habitate sowie Störungen der geschützten Arten vermieden werden, sondern auch, dass die betreffenden Rechtsvorschriften Dritten entgegengehalten werden können<sup>61</sup>. Daher dürfen sich die rechtlichen Regelungen nicht darauf beschränken, Handlungsgebote für Verwaltungsbehörden festzulegen<sup>62</sup>. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt vor diesem Hintergrund eine angemessene Bekanntmachung der auf Grund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können. So müssen Karten zur Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete rechtliche Verbindlichkeit aufweisen; andernfalls könnte die räumliche Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete jederzeit in Frage gestellt werden<sup>63</sup>.

## IV. Schluss

---

<sup>59</sup> Die Kommission bejahte dies im Falle der geplanten A20 in Bezug auf die Querung des Peenetales angesichts insbesondere der sehr schlechten wirtschaftlichen Situation in dieser Region und der wichtigen Rolle einer leistungsfähigen Infrastruktur in diesem Zusammenhang, ABl. 1996 L 6, 14 ff.

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-75/01 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1585, Ziff. 27 ff. S. auch EuGH, Rs. C-324/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2002, I-11197, wo der EuGH festhält, dass die in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 S. 2 RL 92/43 vorgesehene Pflicht der Mitgliedstaaten, die Kommission über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen zu informieren, einer ausdrücklichen Umsetzung bedürfe, sei doch ansonsten die volle Wirksamkeit dieser Bestimmung und die Verwirklichung ihrer Zielsetzungen nicht gewährleistet. Die Unsicherheit auf innerstaatlicher Ebene hinsichtlich des Verfahrens, das zu befolgen ist, um der genannten Informationspflicht nachzukommen, könne nämlich die effektive Beachtung dieser Verpflichtung und daher die Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele beeinträchtigen. Ebenso sei Art. 7 RL 92/32 ausdrücklich in nationales Recht umzusetzen. Zu den inhaltlichen Anforderungen an die Umsetzung der Art. 6 Abs. 3, 4 EuGH, Rs. C-256/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-2487.

<sup>61</sup> EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Ziff. 21 ff.

<sup>62</sup> EuGH, Rs. C-143/02 (Kommission/Italien), Slg. 2003, I-2877.

<sup>63</sup> EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081.

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass der RL 79/409 und der RL 92/43 ins Gewicht fallende Vorgaben für die nationale Raumordnung zu entnehmen sind<sup>64</sup>. Von Bedeutung ist hier weiter, dass die Mitgliedstaaten für eine gewisse Kohärenz der auf der Grundlage der Richtlinie ergriffenen Maßnahmen mit den sonstigen raumplanerischen Maßnahmen sorgen müssen. Gleichwohl wird die auf Konsensfindung beruhende Ausweisung der Schutzgebiete wohl den diesbezüglichen Besorgnissen<sup>65</sup> Rechnung tragen können. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass die tatsächliche Effektivität des Schutzregimes der Richtlinien damit in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängt; ohne ihre diesbezügliche Mitarbeit werden sich die Ziele der Richtlinien noch weniger als in anderen Bereichen durchsetzen lassen, stellen sie selbst doch in weiten Teilen – insbesondere in Bezug auf das Schutzregime – auf die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage nur programmartiger Vorgaben zu ergreifende Maßnahmen ab<sup>66</sup>.

Die Schweiz ist von dem europäischen Naturschutzrecht – im Gegensatz zu manch anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts – nur am Rande betroffen, geht es doch gerade nicht um den Handel beeinflussende Regelungsmaterien. Festgehalten werden kann aber, dass auch in der Schweiz grundsätzlich von einem im Ansatz ähnlichen Schutzkonzept in dem Sinn ausgegangen wird, dass durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein angemessener Arten- und Habitatschutz sichergestellt werden soll. So würde ein Beitritt der Schweiz zur EU wohl keine materiell ins Gewicht fallenden Anpassungen des schweizerischen Rechts in diesem Bereich mit sich bringen; allerdings müssten eine Reihe von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ausdrücklich umgesetzt werden<sup>67</sup>. Nicht zu verkennen ist im Übrigen, dass eine EU-Mitgliedschaft der Schweiz und damit eine direkte Einbindung schweizerischer Schutzgebiete in das Natura 2000-Netz die Kohärenz der Schutzgebiete in Europa und somit letztlich wohl auch die Effektivität des Schutzes der bedrohten Arten und Habitate erhöhen würde.

---

<sup>64</sup> Vgl. ausführlich zu den Auswirkungen der RL 79/409 und 92/43 auf die (nationale) Raumordnung *Gunhild Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, 2002, 31 ff.; *Alexander Schink*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung, NuR 2001, 251 ff.; *Erbguth*, NuR 2000 (Fn. 58), 130 ff.

<sup>65</sup> Kritisch zur Konzeption der Richtlinie aus diesen Gründen etwa *Rüdiger Breuer*, Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts - Ziele, Wege und Irrwege, 1993, 69 ff.

<sup>66</sup> Zum Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten *Fisahn*, ZUR 1996 (Fn. 42), 3 (4); vor diesem Hintergrund scheint die Kritik von *Breuer*, Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts (Fn. 65), 70 f., am „Zentralismus“ etwas überzogen, ist die planerische Entscheidung der Kommission doch als Ausnahme konzipiert.

<sup>67</sup> Im Einzelnen hierzu *Astrid Epiney/Hanspeter Pfenninger/Reto Gruber*, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz, 1999, 341 ff., 357 ff.