

1. Teil Zur Konzeption des europäischen Naturschutzrechts

*Astrid Epiney**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, 1. Teil: Zur Konzeption des europäischen Naturschutzrechts, in: Astrid Epiney/Nina Gammenthaler (Hrsg.), Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2009, 11-72. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Das „raumbezogene“ Naturschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft – auf das sich die vorliegende Untersuchung beschränkt¹ – besteht im Wesentlichen² aus der RL 79/409 (Vogelschutzrichtlinie³) und der RL 92/43 (Habitatrichtlinie⁴). Beide Richtlinien weisen durchaus Gemeinsamkeiten in Bezug auf Grundausrichtung und ihren konzeptionellen Ansatz auf:

- So bezieht sich der Schutzzweck beider Rechtsakten auf den Arten- bzw. Naturschutz als „Selbstzweck“; im Mittelpunkt stehen also die zu schützenden Arten und Habitate als solche.

Während allerdings die RL 79/409 lediglich die Erhaltung bestimmter wildlebender Vogelarten bezweckt, erstreckt sich der Anwendungsbereich und

* Die Verfasserin dankt Dr. *Constanze Semmelmann* für die Unterstützung bei der Sichtung der Rechtsprechung des EuGH.

¹ S.o. Einleitung.

² Ausgespart werden hier – wie bereits in der Einleitung erwähnt – diejenigen Rechtsakte, die in erster Linie im Rahmen anderer Politiken angenommen wurden, so insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, die aber von großer Bedeutung für den Arten- und Habitatschutz sind. Zum „Agrarumweltrecht“ den Überblick bei *Epiney/Furger/Heuck*, Berücksichtigung umweltpolitischer Belange bei der landwirtschaftlichen Produktion, *passim*, m.w.N.

³ RL 79/409 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979 L 103, 1.

⁴ RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, 7.

Schutzzweck der RL 92/43 auf die Erhaltung der Artenvielfalt wildlebender Tiere und Pflanzen sowie der natürlichen Lebensräume ganz allgemein (wobei eine Konzentration auf die natürlichen Lebensräume und wildlebenden Arten von „gemeinschaftlichem Interesse“ erfolgt⁵). Damit führt die RL 92/43 zu einem umfassenderen Schutzregime, das dasjenige der RL 79/409 ergänzt und insbesondere ein Netz besonderer Schutzgebiete einrichtet, das als „Herzstück“ des gemeinschaftlichen Lebensraumschutzes bezeichnet werden kann und einer „Verinselung“⁶ von Schutzräumen entgegenwirken soll.

- Weiter bestehen hinsichtlich der Instrumente, auf welche die beiden Richtlinien zurückgreifen, Parallelitäten: So werden die Mitgliedstaaten jeweils verpflichtet, Schutzgebiete auszuweisen und die erfassten Arten und Lebensräume unter bestimmte Schutzregime zu stellen. Damit einher geht die Formulierung von Vorgaben in Bezug auf für den Schutz dieser Gebiete zu ergreifenden Maßnahmen im Allgemeinen und in Bezug auf Projekte, die möglicherweise die Schutzgebiete und / oder die geschützten Arten beeinträchtigen können, im Besonderen. Diese gemeinschaftlichen Pflichten entfalten bedeutende Auswirkungen auf den mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum im Bereich der Raumplanung, die selbstredend grundsätzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieben ist,⁷ was jedoch nichts daran ändert, dass Maßnahmen in Politikbereichen, für die der Gemeinschaft Kompetenzen eingeräumt werden, Rückwirkungen auch in diesem Bereich entfalten können, wofür der Vogel- und Habitatschutz ein anschauliches Beispiel darstellt.

Zentral sind hier selbstredend die Vorgaben des noch im Einzelnen zu analysierenden Art. 6 RL 92/43; hinzuweisen ist aber auch auf Art. 4 Abs. 4 RL 79/409, wonach die Mitgliedstaaten insbesondere geeignete Maßnahmen zu treffen haben, um die Beeinträchtigung der Lebensräume in den einzurichtenden Schutzgebieten zu vermeiden. Durch die Integration der nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 ausgewiesenen Schutzgebiete in das Netz „Natura 2000“, treten jedoch die in Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 formulierten Vorgaben an die Stelle des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409.

⁵ Während die RL 79/409 alle in den Mitgliedstaaten heimischen Vögel schützen soll. Zu diesem Aspekt etwa *de Sadeleer*, YEEL 5 (2005), 215 (219).

⁶ So die Terminologie bei *Gellermann*, Natura 2000, 14.

⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang zum „europäischen Raumplanungsrecht“ – das es so aus Gründen der Kompetenzverteilung an sich nicht gibt – sowie den verschiedenen politischen Aktivitäten auf europäischer Ebene im Bereich der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Raumordnungspolitiken den Überblick bei *Hänni*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 74 ff.

- Sind die Schutzgebiete einmal definiert, so finden sich in beiden Richtlinien relativ enge Schranken in Bezug auf die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein solcher Schutzstatus wieder (teilweise) entzogen werden kann, wobei im Rahmen der RL 92/43 der Kommission diesbezüglich eine entscheidende Rolle zukommt.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten sind beide Richtlinie grundsätzlich getrennt anzuwenden und zu vollziehen, wobei die RL 92/43 jedoch – wie noch zu zeigen sein wird⁸ – die nach der RL 79/409 ausgewiesenen Schutzgebiete in ihr Schutzregime integriert.

Im Folgenden sollen vor diesem Hintergrund die sich aus diesen beiden Rechtsakten ergebenden Grundkonzepte des gemeinschaftlichen Naturschutzrechts und damit die von den Mitgliedstaaten zu beachtenden Vorgaben getrennt für die RL 79/409 (1. Kap.) und die RL 92/43 (2. Kap.) erörtert werden, bevor in einem (knappen) Exkurs auf Rechtsschutzfragen hingewiesen wird (3. Kap.). Dabei geht es gerade in den beiden ersten Kapiteln nicht um eine (nochmalige) vollständige und möglichst erschöpfende Darstellung dieser Rechtsakte;⁹ vielmehr liegt der Akzent – neben einem im Hinblick auf das Verständnis dieser Rechtsakte notwendigen kurzen Gesamtüberblick – auf denjenigen Aspekten beider Richtlinien, die gerade für die Tragweite des Art. 6 RL 92/43 besonders relevant sind, so dass insbesondere der Frage der Ausweisung der Schutzgebiete bzw. des Anwendungsbereichs der Vorgaben des Art. 6 RL 92/43, der „Zurücknahme“ der Ausweisung oder der Verkleinerung sowie der Problematik der genauen Anforderungen an die Umsetzung des Schutzstatus’ in den Mitgliedstaaten jeweils besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll.

In Bezug auf die genauen Anforderungen an die Umsetzung der Vorgaben der Richtlinien ist selbstverständlich auf die jeweilige Richtlinienbestimmung abzustellen, so dass erst die Analyse ihrer rechtlichen Tragweite Rückschlüsse auf die genau zu erfüllenden Anforderungen bzw. die Erfüllung der Um-

⁸ S.u. 1. Kap. B.II., 2. Kap. A.

⁹ Vgl. insoweit etwa die Untersuchungen bei *Gellermann*, *Natura 2000*, *passim*; *Rödiger-Vorwerk*, *Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie*, *passim*; *Gellermann*, *EUDUR II/1*, § 78, Rn. 6 ff.; *Berner*, *Habitatschutz*, *passim*; *Wichert*, *Natura 2000*, *passim*. *Kirchhof*, *Implementierung der FFH-Verträglichkeitsprüfung*, *passim*; *Kador*, *FFH-Richtlinie*, *passim*; *Wirths*, *Naturschutz und europäisches Gemeinschaftsrecht*, *passim*. S. auch die Überblicke bei *Krämer*, *EC Environmental Law*, 196 ff.; *Epiney*, *Umweltrecht*, 332 ff.; *Jans/Vedder*, *European Environmental Law*, 451 ff.

setzungspflicht erlaubt.¹⁰ Die Rechtsprechung hat aber gewisse allgemeine Kriterien bzw. Leitlinien entwickelt, die bei dieser Prüfung zugrunde gelegt werden. Dabei geht der EuGH zwar davon aus, dass eine Umsetzung nicht zwingend eine förmliche und wörtliche Übernahme der Richtlinienbestimmungen in eine ausdrückliche spezifische Rechtsvorschrift erfordere; vielmehr könne ein allgemeiner rechtlicher Kontext ausreichen, sofern auf diese Weise in tatsächlich hinreichend klarer und bestimmter Weise eine vollständige Anwendung der fraglichen Richtlinienbestimmung gewährleistet sei.¹¹ Letztlich dürften vom Gerichtshof zugrunde gelegten Anforderungen an die Umsetzung jedoch – in Anknüpfung an den Grundsatz der effektiven Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und den damit verbundenen Grundsatz der Rechtssicherheit – eher streng sein, da er an die Erfüllung der soeben erwähnten Kriterien im Ergebnis sehr hohe Anforderungen stellt. Im Einzelnen¹² kann insbesondere auf folgende, durch die Rechtsprechung entwickelte Grundsätze hingewiesen werden, auf die ggf. im Zusammenhang mit der Frage nach der genauen Tragweite einzelner Richtlinienbestimmungen wieder zurückgegriffen wird:¹³

- Jedenfalls habe aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich – zumindest bei umzusetzenden Verboten – eine ausdrückliche Umsetzung zu erfolgen, könne doch ansonsten Rechtsunsicherheit herrschen und damit ein Mangel an einer hinreichend klaren, bestimmten und vollständigen Umsetzung vorliegen.¹⁴ Daher genügten auch Bestimmungen, die auf-

¹⁰ Vgl. auch die Betonung der Bedeutung des Einzelfalls bzw. der einzelnen Bestimmung in EuGH, Rs. C-233/00 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-6625, Rn. 77; EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 22 (in Bezug auf die RL 92/43).

¹¹ EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243, Rn. 5; EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 21, m.w.N.; EuGH, Rs. C-118/94 (Associazione Italiana per il World Wildlife Fund), Slg. 1996, I-1223, Rn. 20.

¹² Ausführlicher zu diesen Grundsätzen etwa *Faßbender*, Umsetzung von Umweltstandards, 75 ff.; *Epiney/Felder*, Überprüfung wasserwirtschaftlicher Übereinkommen, 19 ff.; s. auch *Calliess/Ruffert-Ruffert*, Art. 249, Rn. 48 ff.

¹³ Wobei in diesem Rahmen aber nicht auf die Frage der Form der Umsetzung (Umsetzung in einem Gesetz) hier nicht eingegangen werden soll. S. hierzu *Epiney/Felder*, Überprüfung wasserwirtschaftlicher Übereinkommen, 15 ff.; *Faßbender*, Umsetzung von Umweltstandards, 207 ff.; *Westbomke*, EurUP 2004, 122 ff.; *Backes*, FS Reh binder, 669 ff. Zur Frage, unter welchen Voraussetzungen bei der Umsetzung Rechte Einzelner zu gewähren sind, auf die hier ebenfalls nicht näher eingegangen wird (vgl. aber noch unten 3. Kap. im Zusammenhang mit Art. 6 RL 92/43), *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten, 333 ff.; *Epiney*, VVDStRL 61, 361 (386 ff.), m.w.N. Aus der Rechtsprechung den dort entwickelnden Ansatz wohl bestätigend jüngst EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek/Bayern), Urt. v. 25.7.2008, EuZW 2008, 573. Zu diesem Urteil und seiner Bedeutung etwa *Fonk*, NVwZ 2009, 69 ff.; *Scheidler*, NVwZ 2008, 1083 ff. Zur Problematik auch *Wegener*, UTR 2008, 319 ff.; *Couzinet*, DVBl. 2008, 754 ff.

¹⁴ Vgl. in Bezug auf Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 37; vgl. auch schon EuGH, Rs.

grund ihres allgemeinen Charakters keine klare und bestimmte Durchführung darstellen, nicht den Anforderungen der Rechtssicherheit und schafften auch keinen eindeutigen gesetzlichen Rahmen zur vollständigen und effizienten Richtlinienumsetzung.¹⁵

- Auch ganz allgemein seien Richtlinienbestimmungen, die Rechte und / oder Pflichten verankerten, mit der für die Rechtssicherheit notwendigen Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umzusetzen, die keinen Zweifel an der Verbindlichkeit der Umsetzungsmaßnahme bzw. an der rechtlichen Verpflichtung mehr lasse.¹⁶ Weiter sind auch in Richtlinien enthaltene Begriffsbestimmungen umzusetzen, jedenfalls soweit sie für die Reichweite der Schutzwirkung anderer Richtlinienbestimmung von Bedeutung sind.¹⁷ Allgemein verweist der Gerichtshof darauf, dass Bestimmungen, die zwingende rechtliche Regelungen enthalten und damit nicht (nur) eine „programmatische Richtung“ vorgeben,¹⁸ jedenfalls ausdrücklich ins innerstaatliche Recht umzusetzen sind.¹⁹

247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 16. S. auch EuGH, Rs. C-157/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f. in Bezug auf eine gegen eine Richtlinienbestimmung verstoßende Regelung auf der Ebene des Gesamtstaates, von der die Gliedstaaten aber hätten abweichen können und somit eine richtlinienkonforme Rechtslage hätten sicherstellen können. Ähnlich insoweit auch EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Rn. 17. S. auch EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53, wo der EuGH es offenbar für nicht mit den Vorgaben der RL 92/43 im Einklang stehend erachtet, dass ein Verbot im Bundesrecht festgeschrieben wird, gleichzeitig aber durch Landesrecht aufgehoben wird bzw. relativiert werden kann, bedeute dies doch eine nicht hinreichend klare Umsetzung.

¹⁵ EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 27 (in Bezug auf die RL 92/43). S. in Bezug auf Programme, denen grundsätzlich ein spezifischer Charakter zukommen müsse, EuGH, Rs. C-184/97 (Kommission/Deutschland), Slg. 1999, I-7837.

¹⁶ EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Rn. 21, im Zusammenhang mit der Prüfung einer lediglich in Rathäusern ausgelegten Landkarte als Grundlage für die Ausweisungsentscheidung nach Art. 4 RL 79/409. S. auch EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-3787 (in Bezug auf Art. 6 Abs. 1 RL 92/43); vgl. auch EuGH, Rs. C-38/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10941, Rn. 40 ff. (in Bezug auf ein der Verwaltung bei der Festlegung von Jagdzeiten eingeräumten Spielraum, der im konkreten Falle dem Anliegen einer hinreichend klaren Umsetzung nach Ansicht des EuGH nicht Rechnung trug). S. auch (in Bezug auf Art. 7 RL 79/409) EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 16; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 12, 34 ff.

¹⁷ EuGH, Rs. C-508/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-3787; EuGH, Rs. C-72/02 (Portugal/Rat), Slg. 2003, I-6597.

¹⁸ Oder die nur die Beziehungen zwischen Mitgliedstaat und Kommission oder zwischen Mitgliedstaaten betreffen (also offenbar keine Außenwirkung entfalten): Hier geht der EuGH davon aus, dass grundsätzlich (es sei denn, die Einhaltung der betreffenden Richtlinienbestimmung erfordere den Erlass spezifischer Maßnahmen, die eine ausdrückliche Umsetzung in die nationale Rechtsordnung erforderlich ma-

- Die Umsetzung muss jedenfalls vollständig erfolgen, so dass etwa eine Übertragung von Einzelbefugnissen und eine Auferlegung einer allgemeinen Pflicht für Naturschutzbehörden, ihre Aufgaben in Einklang mit den einschlägigen Richtlinienanforderungen wahrzunehmen, nach der Rechtsprechung keine korrekte Umsetzung darstellen.²⁰ Denn bereits vorhandene innerstaatliche Vorschriften machten eine Umsetzung einer Richtlinie durch den Erlass nationaler Vorschriften nur dann überflüssig, wenn die vorhandenen Bestimmungen die vollständige Umsetzung der Richtlinie tatsächlich gewährleisten.²¹
- Speziell in Bezug auf das Naturschutzrecht bzw. die RL 92/43 betonte der Gerichtshof, dass aufgrund des häufig grenzübergreifenden Charakters der bedrohten Lebensräume und Arten, der Bedrohung und der sich daraus ergebenden gemeinsamen Verantwortung aller Mitgliedstaaten und der geteilten Verwaltung des gemeinsamen Erbes der Genauigkeit der Umsetzung besondere Bedeutung zukomme.²² Weiter seien insbesondere bei der Umsetzung komplexer und technischer Regelungen des Umweltschutzrechts klare und bestimmte Umsetzungsvorschriften essentiell,²³ was auch für wesentliche Überwachungs- und Kontrollpflichten gelte.²⁴

Die Pflicht zur Umsetzung der Richtlinien ist unbedingt, so dass eine „Rechtfertigung“ der Nichtumsetzung durch interne Schwierigkeiten (z.B. die föderale Struktur eines Mitgliedstaates oder die Notwendigkeit der Durchführung einer Konsultation) nichts an der Umsetzungsverpflichtung, auch in zeitlicher Hinsicht, ändert.²⁵

chen) keine ausdrückliche Umsetzung erfolgen müsse, vgl. EuGH, Rs. C-429/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-14355, Rn. 68; EuGH, Rs. C-296/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-13909, Rn. 92.

¹⁹ EuGH, Rs. C-507/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-5939, Rn. 88 (in Bezug auf Art. 1 RL 79/409, eine Bestimmung, die – da sie den Anwendungsbereich der Richtlinie umschreibe – zwingend in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen umzusetzen sei); EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017 (in Bezug auf die Pflicht zur Umsetzung der die Überwachung des Erhaltungszustands betreffenden Bestimmungen der RL 92/43).

²⁰ EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 23 (in Bezug auf die RL 92/43).

²¹ EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 24 (in Bezug auf die RL 92/43); EuGH, Rs. C-296/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2003, I-13909, Rn. 54 f.

²² EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 25; EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53, Rn. 59; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 64, 159.

²³ EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53, Rn. 60.

²⁴ EuGH, Rs. C-6/04 (Kommission/Vereinigtes Königreich), Slg. 2005, I-9017, Rn. 26.

²⁵ EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, Rn. 13 (in Bezug auf die RL 79/409); EuGH, Rs. C-67/99 (Kommission/Irland), Slg. 2001, I-57757, Rn. 14 ff., 32 (in Bezug auf die RL 92/43); EuGH, Rs. C-235/04 (Kommis-

sion/Spanien), Slg. 2007, I-5415, Rn. 67 (in Bezug auf die Ausweisungspflicht nach der RL 79/409, für die nach der internen Kompetenzverteilung mehrere regionale Untereinheiten zuständig waren); EuGH, Rs. C-71/99 (Kommission/Deutschland), Slg. 2001, I-5811, Rn. 12 ff.

1. Kapitel Die Vogelschutzrichtlinie (RL 79/409)

Die RL 79/409 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten bezweckt den Schutz und die Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten beheimatet sind (Art. 1 Abs. 1 S. 1 RL 79/409).²⁶

Mit der Verwendung des Begriffs „heimisch“ wird auf eine abschließende Liste der zu schützenden Vogelarten verzichtet,²⁷ so dass der Anwendungsbereich insofern umfassend und in gewissem Sinn auch dynamisch definiert wird.

Wegen des auf das gesamte Unionsgebiet bezogenen Anwendungsbereichs der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die ihnen durch die Richtlinie aufgegebenen Verpflichtungen auch in Bezug auf solche Vogelarten zu ergreifen, die nicht in ihrem eigenen Staatsgebiet, sondern in demjenigen eines anderen Mitgliedstaates beheimatet ist.²⁸ Im Hinblick auf einen wirksamen Schutz der betroffenen Vogelarten fallen darüber hinaus auch solche Vogelarten in den Schutzbereich der RL 79/409, die zwar nicht auf dem Unionsgebiet beheimatet sind, aber als eine „Unterart“ einer in diesem heimischen Art gelten.²⁹

Die Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie verpflichtet, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, wobei zwischen allgemeinen Maßnahmen (A.), der Einrichtung von Schutzgebieten für im Anhang I aufgeführte Vogelarten (B.), den Verpflichtungen bezüglich des konkreten Umgangs mit den geschützten Vogelarten (C.) sowie sonstigen Verpflichtungen (D.) unterschieden werden kann.

²⁶ Die Richtlinie gilt für die Vögel, ihre Eier, Nester und Lebensräume, Art. 1 Abs. 2 RL 79/409. Vgl. zur Zielsetzung der Richtlinie etwa *de Sadeleer*, YEEL 7 (2007), 36 (40 f.).

²⁷ Wobei aber darauf hinzuweisen ist, dass die Anhänge der Richtlinie sehr wohl Listen von Vogelarten enthalten, auf die dann besondere Verpflichtungen Anwendung finden. Diese Listen ändern jedoch nichts daran, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie in Art. 1 Abs. 1 RL 79/409 weiter umschrieben ist und daher auch Vogelarten betrifft, die nicht in den Anhängen aufgeführt sind (für die aber weniger weitgehende Pflichten der Mitgliedstaaten zum Zuge kommen).

²⁸ Denn die Richtlinie bezweckt insgesamt den wirksamen Schutz der betroffenen Vogelarten, der eben durch Maßnahmen jedes beliebigen Mitgliedstaates gefährdet werden kann, zumal der Artenschutz einen grenzüberschreitenden Charakter aufweist und es hier (auch) um eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten geht, vgl. EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 6 f., 22; EuGH, Rs. C-149/94 (Vergy), Slg. 1996, I-299, Rn. 8 f., 17 f.; EuGH, Rs. C-507/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-5939, Rn. 98 f.

²⁹ EuGH, Rs. C-202/94 (van der Feesten), Slg. 1996, I-355, Rn. 11.

Im Hinblick auf den Akzent der vorliegenden Studie – Reichweite der sich aus Art. 6 RL 92/43 ergebenden Verpflichtungen – liegt der Schwerpunkt im Folgenden auf Fragen der Ausweisung der Schutzgebiete,³⁰ während die sonstigen Bestimmungen der Richtlinie eher im überblicksartig erörtert werden.

A. Allgemeine Maßnahmen

Der RL 79/409 sind zunächst einige eher allgemein formulierte Verpflichtungen zu entnehmen, denen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf einen effektiven Schutz der vom Anwendungsbereich der RL 79/409 erfassten Vogelarten nachzukommen haben. Hierzu gehören die in Art. 2, 3 RL 79/409 formulierten Vorgaben. Diese werden dann in Art. 4 RL 79/409 in Bezug auf die einzurichtenden Schutzgebiete und in Art. 5 ff. RL 79/409 in Bezug auf diejenigen Maßnahmen, die spezifisch den Umgang mit den geschützten Vogelarten betreffen, konkretisiert.

Insofern kann also die Systematik der RL 79/409 dahingehend verstanden werden, dass die allgemeinen Verpflichtungen der Art. 2, 3 RL 79/409 in Art. 4 ff. RL 79/409 aufgegriffen und in Bezug auf bestimmte Aspekte (Ausweisung von Schutzgebieten einerseits und Umgang mit den geschützten Arten bzw. ihren direkten Schutz andererseits) präzisiert werden, dies teilweise auch (nur, aber immerhin) in Bezug auf bestimmte der geschützten Vogelarten, womit sich denn auch die Bedeutung der Anhänge mit den Listen geschützter Vogelarten erschließt.³¹

Nach Art. 2 RL 79/409 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände der entsprechenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen gewissen Stand zu bringen, der „insbesondere den ökologischen wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird“. Diese sehr allgemein formulierte Verpflichtung räumt den Mitgliedstaaten einen denkbar weiten Gestal-

³⁰ S. auch schon oben 1. Teil, am Anfang sowie die Bemerkungen in der Einleitung.

³¹ S. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221 (Santona), Rn. 23: „Was (...) das Verhältnis zwischen den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie angeht, so legt die erstgenannte Vorschrift Verpflichtungen allgemeiner Art fest (...), während die zweite Vorschrift spezifische Verpflichtungen bezüglich der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten und der in diesem Anhang nicht genannten Zugvogelarten begründet.“

tungsspielraum ein: Denn zunächst wird gerade nicht präzisiert, welche Maßnahmen genau zu greifen sind; weiter kommt in der Vorschrift zum Ausdruck, dass es auch darum geht, die verschiedenen in diesem Zusammenhang relevanten Interessen – die durchaus gegenläufig sein können – gegeneinander abzuwägen, eine Abwägung, deren „Ergebnis“ notwendigerweise nur sehr schwer und kaum präzise voraussehbar ist, ist sie doch von zahlreichen Faktoren abhängig, zumal jede Abwägung auch einen Gestaltungsspielraum mit sich bringt.

Jedenfalls kann diese Bestimmung aber nicht so ausgelegt werden, dass sie es den Mitgliedstaaten erlaube, in Abweichung von den sonstigen Vorgaben der RL 79/409 eine (zusätzliche) Interessenabwägung vorzunehmen, so dass diese Bestimmung eine Grundlage für „Durchbrechungen“ der sonstigen, sich aus der RL 79/409 ergebenden Verpflichtungen darstelle.³² Denn insofern, als die RL 79/409 selbst präzisere Vorgaben enthält, sind diese maßgeblich und können nicht durch einen Rückgriff auf Art. 2 RL 79/409 relativiert werden. Jede andere Auslegung führte im Übrigen dazu, dass die konkretisierenden Vorgaben der RL 79/409 unter einer Art „Generalvorbehalt“ mitgliedstaatlicher Abwägung stünden, was weder dem erwähnten systematischen Zusammenhang des Art. 2 RL 79/409 mit den übrigen Richtlinienbestimmungen noch ihrem *effet utile*³³ Rechnung trüge, könnten sie doch ansonsten (fast) nach Belieben (angesichts des erwähnten, durch Art. 2 RL 79/409 eingeräumten Gestaltungsspielraums) relativiert werden. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass in dem Maß, in dem der RL 79/409 selbst Vorgaben über zu treffende Schutzmaßnahmen zu entnehmen sind, die (auch) in Art. 2 RL 79/409 erwähnte Abwägung zwischen verschiedenen Interessen durch die Richtlinie selbst bereits vorgenommen wurde, womit die Mitgliedstaaten an diese Wertung gebunden sind.

Angesichts dieser offenen Formulierung des Art. 2 RL 79/409 und der in den sonstigen Artikeln der RL 79/409 noch erfolgenden Konkretisierung der zu ergreifenden Maßnahmen stellt sich die Frage, ob dieser Bestimmung überhaupt ein eigener rechtlicher Gehalt zukommt, eine Problemstellung, die auch Auswirkungen auf die Pflicht der Mitgliedstaaten, diese Bestimmung umzusetzen, entfaltet. Im Ergebnis ist diese Frage aber zu bejahen:

³² EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 8; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 8; EuGH, Rs. C-435/92 (Association pour la protection des animaux sauvages), Slg. 1994, I-67, Rn. 20; EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 22; EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 19 (Santona); EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Rn. 23 ff.

³³ Zu diesem Auslegungsgrundsatz im Gemeinschaftsrecht m.w.N. Bieber/Epiney/Haag-Epiney, § 9, Rn. 19 f.; ausführlich Seyr, Der „*effet utile*“ in der Rechtsprechung des EuGH, *passim*;

- Erstens kommt Art. 2 RL 79/409 immer dann eine eigene Bedeutung zu, wenn sich aus der Richtlinie keine Pflichten zur Ergreifung spezifischer Schutzmaßnahmen (nach Art. 4 ff. RL 79/409) ergeben. Denn Art. 2 RL 79/409 verpflichtet jedenfalls – woran auch der eingeräumte Gestaltungsspielraum nichts ändert – unmissverständlich zur Ergreifung der „erforderlichen Maßnahmen“ im Hinblick auf den Schutz der in den Anwendungsbereich der RL 79/409 fallenden Vogelarten.
- Zweitens und damit in engem Zusammenhang stehend ist Art. 2 RL 79/409 jedenfalls eine Pflicht der Mitgliedstaaten, in Bezug auf den Vogelschutz betreffende oder diesen beeinflussende Maßnahmen eine Abwägung zwischen der Notwendigkeit des Vogelschutzes und anderen Erfordernissen, wie etwa Gesundheitsschutz oder wirtschaftlichen Interessen, vorzunehmen, zu entnehmen.³⁴
- Drittens schließlich ergibt sich auch insgesamt aus der Rechtsprechung des EuGH, dass ein Verstoß der Mitgliedstaaten gegen eher allgemein und sehr offen formulierte Pflichten durchaus denkbar ist, nämlich immer dann, wenn der durch die betreffende Bestimmung eingeräumte, mitunter recht weite Gestaltungsspielraum (klar) überschritten ist.³⁵

Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine Umsetzung des Art. 2 RL 79/409 nicht; vielmehr ist auch diese Bestimmung aufgrund ihres eigenständigen rechtlichen Gehalts – woran auch der eingeräumte Gestal-

³⁴ EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 8; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 8.

³⁵ S. insoweit beispielhaft etwa EuGH, Rs. C-387/97 (Kommission/Griechenland), Slg. 2000, I-5047: Hier prüfte der Gerichtshof, ob ein Verstoß gegen Art. 4 RL 75/442 (Abfallrahmenrichtlinie, inzwischen ersetzt durch RL 2006/12, ABl. 2006 L 114, 9) vorlag, der vorsieht, dass im Falle der Verwertung oder Beseitigung von Abfällen sichergestellt werden müsse, dass die menschliche Gesundheit nicht gefährdet und die Umwelt nicht geschädigt wird. Zudem sei eine unkontrollierte Ablagerung, Ableitung oder Beseitigung zu unterbinden. Dieser Artikel erfüllt sicherlich nicht die Voraussetzungen einer unmittelbaren Wirkung, da er zu allgemein und unbestimmt formuliert ist und räumt damit den Mitgliedstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum ein. Dies ändert aber nichts daran, dass der EuGH in der zitierten Rechtssache einen Verstoß gegen diese Vorgaben annahm, indem er prüfte, ob die Mitgliedstaaten den ihnen durch diese Bestimmung eingeräumten Spielraum überschritten hätten, was etwa dann der Fall sei, wenn die jeweiligen Maßnahmen zur Verwirklichung einer gesundheits- und umweltverträglichen Abfallentsorgung offensichtlich ungenügend oder unzureichend seien.

tungsspielraum nichts zu ändern vermag – in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen umzusetzen.³⁶

Art. 3 RL 79/409 gibt den Mitgliedstaaten auf, unter Berücksichtigung der in Art. 2 RL 79/409 genannten Erfordernisse die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um für alle in den Anwendungsbereich der RL 79/409 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen. Art. 3 Abs. 2 RL 79/409 nennt exemplarisch einige Maßnahmen, die in Erfüllung dieser Verpflichtung zu ergreifen sind. Damit werden in Art. 3 RL 79/409 bereits spezifische Maßnahmen ins Auge gefasst, nämlich solche, die sich auf die Erhaltung oder Wiederherstellung von Lebensräumen für die durch die RL 79/409 geschützten Vogelarten beziehen, dies im Gegensatz zu Art. 2 RL 79/409, der alle diesen Vogelarten zugute kommenden Maßnahmen erfasst. Die rechtliche Tragweite des Art. 3 RL 79/409 kann durch folgende Aspekte präzisiert werden:

- Erstens sind auch im Rahmen des Art. 3 RL 79/409 andere Interessen als der Vogelschutz in die Abwägung einzubeziehen, wie sich ausdrücklich aus dem Verweis auf die in Art. 2 RL 79/409 genannten Erfordernisse ergibt.
- Dies ändert aber nichts daran, dass Art. 3 RL 79/409 die Mitgliedstaaten jedenfalls dazu verpflichtet, eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten bzw. wiederherzustellen: Denn der Verweis auf Art. 2 RL 79/409 erfolgt nur im Zusammenhang mit den im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen, relativiert jedoch nicht das im zweiten Halbsatz des Art. 3 Abs. 1 RL 79/409 ohne „Vorbehalt“ formulierte Ziel. M.a.W. können die wirtschaftlichen und sonstigen Interessen, die möglicherweise dem Vogelschutz entgegenstehen könnten, lediglich bei der Frage nach der Wahl der zu treffenden Maßnahme, berücksichtigt

³⁶ S. insoweit auch die Ausführungen in EuGH, Rs. C-507/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-5939, Rn. 88, in dem der EuGH betont, dass eine Bestimmung wie Art. 1 RL 79/409, die eine zwingende rechtliche Regelung enthält, in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müsse, im Gegensatz (offenbar) zu Bestimmungen, die (lediglich) eine „programmatische Richtung“ vorgeben.

werden; hingegen vermögen sie nicht die zu erreichende Zielvorgabe zu relativieren.³⁷

- Sodann verpflichtet Art. 3 RL 79/409 die Mitgliedstaaten nicht nur, ein bestimmtes Ergebnis durch geeignete Maßnahmen zu erreichen (nämlich die Erhaltung der geschützten Vogelarten), sondern gibt den Mitgliedstaaten – und insoweit wohl im Gegensatz bzw. unter Präzisierung der in Art. 2 RL 79/409 formulierten Vorgaben – vielmehr auf, bestimmte Maßnahmen (Erhaltung der Lebensräume in ausreichender Vielfalt und ausreichender Größe) zu ergreifen, dies unabhängig davon, ob eine Abnahme der Vogelzahl zu beobachten ist oder ob eine bestimmte Art gar bereits verschwunden ist.³⁸
- Daran anschließend muss Art. 3 Abs. 2 RL 79/409 wohl so verstanden werden, dass die dort aufgeführten Maßnahmen zwar nicht abschließend zu verstehen sind, so dass sich im Hinblick auf die Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 3 Abs. 1 RL 79/409 ggf. noch weitere Maßnahmen aufdrängen können; jedoch müssen zumindest die in dieser Bestimmung aufgeführten Maßnahmen getroffen werden, so dass den Mitgliedstaaten bei der Frage danach, ob sie diese ergreifen, kein Gestaltungsspielraum zusteht.

Diese Präzisierungen der rechtlichen Tragweite des Art. 3 RL 79/409 implizieren zwar, dass die den Mitgliedstaaten obliegenden Pflichten in einigen Punkten genauer umschrieben sind als in Art. 2 RL 79/409. Gleichwohl bleibt den Mitgliedstaaten aber auch auf der Grundlage des Art. 3 RL 79/409 noch ein beachtlicher Gestaltungsspielraum; dieser ist vor allem auf die Möglichkeit der Berücksichtigung anderer Belange bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen sowie auf die nur sehr allgemeine Umschreibung der jedenfalls zu treffenden Maßnahmen in Art. 3 Abs. 2 RL 79/409 zurückzuführen.

Dies ändert aber nichts daran, dass Art. 3 RL 79/409 in Anwendung der vom EuGH diesbezüglich entwickelten Kriterien in nationales Recht umzusetzen

³⁷ Soweit ersichtlich problematisierte der EuGH diese Problematik bislang noch nicht ausdrücklich, seine Formulierungen dürften aber im Ergebnis die hier vertretene Ansicht zugrundelegen. Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 23 (Santona).

³⁸ EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 15 (Santona).

ist, enthält er doch echte Rechtspflichten, woran – wie erörtert³⁹ – auch die Einräumung von Gestaltungsspielräumen nichts zu ändern vermag.

Im Übrigen ist es durchaus denkbar, dass der den Mitgliedstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum überschritten wird, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen entweder eine der in Art. 3 Abs. 2 RL 79/409 aufgeführten Maßnahmen erst gar nicht ergriffen wurde, oder aber dann, wenn die als zu verwirklichende Zielsetzungen formulierten Vorgaben des Art. 3 Abs. 1 RL 79/409 (Erhaltung oder Wiederherstellung einer „ausreichenden“ Vielfalt und Größe von Lebensräumen für die erfassten Vogelarten) nicht beachtet werden.⁴⁰

B. Einrichtung von Schutzgebieten für im Anhang I aufgeführte Vogelarten

Für die in Anhang I aufgeführten Vogelarten sind über die in Art. 2, 3 RL 79/409 enthaltenen allgemeinen (Schutz-) Maßnahmen hinaus besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume zu ergreifen, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Insbesondere sind die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig „geeignetsten Gebiete“ zu Schutzgebieten zu erklären (Art. 4 Abs. 1 RL 79/409). 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).⁴¹

Die Frage nach der genauen Reichweite dieser Ausweisungspflicht ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung insbesondere vor dem Hin-

³⁹ Vgl. hierzu schon die Ausführungen oben im Text in Bezug auf Art. 2 RL 79/409 sowie die allgemeinen Ausführungen zu den Anforderungen an die Richtlinienumsetzung oben I. Teil, am Anfang.

⁴⁰ Vgl. als Beispiel aus der Rechtsprechung EuGH, Rs. C-117/00 (Kommission/Irland), Slg. 2002, I-5335. Hier hielt es der EuGH für erwiesen, dass es in besonderen Schutzgebieten zu einer Überweidung durch Schafe kam, womit der Lebensraum des Schottischen Moorschneehuhns in Moor- und Heidegebieten nicht in ausreichender Größe und Vielfalt gewährleistet war; zudem war eine Bestandsabnahme festzustellen.

⁴¹ 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, vgl. EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221 (Santona), Rn. 23. S. auch schon oben I. Kap. A.

tergrund von Bedeutung, dass nach Art. 7 RL 92/43 die gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete mit der Maßgeblichkeit der RL 92/43⁴² nunmehr dem Schutzregime der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 (und nicht mehr Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409) unterstehen, womit ein einheitliches Schutzregime für die besonderen Schutzgebiete nach der RL 79/409 und nach der RL 92/43 zum Zuge kommt. Die RL 92/43 beantwortet aber nicht die Frage danach, unter welchen Voraussetzungen ein Gebiet zu einem besonderen Vogelschutzgebiet zu erklären ist, so dass insoweit allein die RL 79/409 zum Zuge kommt⁴³ und es sich bei Art. 7 RL 92/43 lediglich um eine Rechtsfolgenverweisung handelt.⁴⁴

Im Einzelnen entfalten die in Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 formulierten Vorgaben für die Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete erhebliche Implikationen für die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten, dies in erster Linie in Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH, die die genaue rechtliche Tragweite der genannten Bestimmungen in zahlreichen Urteilen – begonnen mit den diesbezüglichen Leiturteilen *Leybucht*⁴⁵ und *Santona*⁴⁶ – präzisiert hat.

Ausgangspunkt hierfür ist der unbedingte Charakter der Verpflichtung der Erhaltung der Lebensräume in Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 (wie schon in Art. 3 RL 79/409),⁴⁷ so dass die Ausweisungspflicht unabhängig von der konkreten Bedrohung einer oder mehrerer Vogelarten besteht⁴⁸ und die Mitglied-

⁴² Zur Frage, ob damit das Inkrafttreten der Richtlinie gemäß Art. 191 Abs. 2 S. 2 EGV am 20. Tag nach der Veröffentlichung, der Ablauf der Umsetzungsfrist nach Art. 23 Abs. 1 RL 92/43 (so die Kommission) oder der Tag der Umsetzung der RL 92/43 durch den Mitgliedstaat zu verstehen ist, *Jarass*, ZUR 2000, 183 (184).

⁴³ Vgl. auch etwa *Gellermann*, *Natura* 2000, 17; *Jarass*, NuR 1999, 481 (483); *Thum*, NuR 2006, 687 f.

⁴⁴ So schon *Epiney*, *Umweltrecht*, 340 f.; ebenso *Proelß*, *EuR* 2005, 649 (655). Dies impliziert auch, dass Pläne und Projekte im Sinne des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 bei der Auswahl der Vogelschutzgebiete keine Rolle spielen dürfen, unabhängig von der Tatsache, dass etwa auch soziale oder wirtschaftliche Gründe nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 die Durchführung eines Plans oder Projekts trotz Beeinträchtigung eines besonderen Schutzgebiets rechtfertigen können. So ausdrücklich EuGH, Rs. C-44/95 (*Royal Society for the Protection of Birds*), Slg. 1996, I-3805, Rn. 41 f.; EuGH, Rs. C-3/96 (*Kommission/Niederlande*), Slg. 1998, I-3031, Rn. 59; EuGH, Rs. C-209/04 (*Kommission/Österreich*), Slg. 2006, I-2755, Rn. 40. Zum Problemkreis m.w.N. *Gellermann*, *Natura* 2000, 32.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-57/89 (*Kommission/Deutschland*), Slg. 1991, I-883.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-355/90 (*Kommission/Spanien*), Slg. 1993, I-4221.

⁴⁷ S.o. A.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-355/90 (*Kommission/Spanien*), Slg. 1993, I-4221, Rn. 15 (*Santona*); EuGH, Rs. C-3/96 (*Kommission/Niederlande*), Slg. 1998, I-3031, Rn. 55; EuGH, Rs. C-117/00 (*Kommission/Irland*), Slg. 2002, I-5335, Rn. 15; EuGH, Rs. C-186/06 (*Kommission/Spanien*), Slg. 2007, I-12093, Rn. 36.

staaten – trotz des ihnen in Bezug auf die Ausweisung durchaus zustehenden Gestaltungsspielraums⁴⁹ – nicht auf die Ausweisung von Schutzgebieten verzichten können,⁵⁰ dies auch wenn sie eine Reihe von Alternativmaßnahmen zum Schutz bestimmter bedrohter Populationen ergriffen haben.⁵¹

Dabei kann im Wesentlichen zwischen der Ausweisung der Schutzgebiete (I.), dem diesen zukommenden rechtlichen Status (II.), der Zulässigkeit der Verkleinerung von Schutzgebieten (III.) sowie der Frage nach den sog. „faktischen Vogelschutzgebieten“ (IV.) unterschieden werden.

Daneben und nur am Rand ist noch auf die in Art. 4 Abs. 3 RL 79/409 niedergelegte „Meldepflicht“ hinzuweisen, wonach die Mitgliedstaaten der Kommission alle „sachdienlichen Informationen“ zu übermitteln haben, damit diese geeignete Initiativen zur Koordinierung der Schutzgebiete ergreifen kann. Diese Meldung ist jedoch rein informatorisch und steht grundsätzlich in keinem Zusammenhang mit der Erklärung zu einem besonderen Schutzgebiet und entfaltet damit in Bezug auf den Status eines bestimmten Gebiets auch keine Rechtswirkungen.⁵²

I. Ausweisung der Schutzgebiete

Art. 4 Abs. 1 Uabs. 4 RL 79/409 gibt den Mitgliedstaaten auf, die „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ zu Schutzgebieten zu erklären; in Bezug auf Zugvogelarten ist – soweit die Vermehrungs-Überwinterungs- und Rastplätze betroffen sind – in entsprechender Weise zu verfahren (Art. 4 Abs. 2 RL 79/409).⁵³ Daraus kann zunächst geschlossen werden, dass nicht sämtliche Landschaftsräume, in denen in Anhang I RL 79/409 aufgeführte Arten vorkommen, zu Schutzgebieten zu erklären sind, so dass auch ornithologisch interessante Gebiete immer dann nicht zu Schutzgebieten zu erklären sind, wenn sie nicht zu denje-

⁴⁹ S. noch unten B.I.

⁵⁰ S. zu diesem „unbedingten Charakter“ der Ausweisungspflicht auch etwa *Gellermann*, *Natura* 2000, 18 f., 22 f.; *Maaß*, NuR 2000, 121 (125); *Spannowsky*, UPR 2000, 41 (42); zumindest missverständlich in dieser Hinsicht *Jarass*, NuR 1999, 481 (483).

⁵¹ EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 95.

⁵² *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 21; *Jarass*, NuR 1999, 481 (483).

⁵³ Durch diese 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 Art. 4 Abs. 2 RL 79/409 fallenden Konstellationen Anwendung finden. Vgl. EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Rn. 31.

nigen Gebieten gehören, die im Hinblick auf die Erhaltung der Arten am geeignetsten sind.⁵⁴ Auf der anderen Seite besteht im Hinblick auf die zuletzt genannten Gebiete eine unbedingte Ausweisungspflicht, wobei den Mitgliedstaaten aber insoweit ein Gestaltungsspielraum einzuräumen ist,⁵⁵ als die Richtlinie diese Gebiete gerade nicht genau benennt bzw. umschreibt, so dass es den Mitgliedstaaten obliegt zu konkretisieren, welche Gebiete genau nun als am „geeignetsten“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Uabs. 4 RL 79/409 anzusehen sind, wobei sie aber jedenfalls gehalten sind, alle „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ als Schutzgebiete auszuweisen.⁵⁶

Bei der Auswahl der Schutzgebiete ist daher ausschließlich⁵⁷ auf die in Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 erwähnten ökologischen Belange sowie die ornithologischen Gegebenheiten abzustellen. Denn der Gemeinschaftsgesetzgeber hat durch die besondere Verpflichtung zur Ausweisung von Schutzgebieten in dieser Bestimmung bereits selbst eine Abwägung der involvierten Interessen im Sinne einer Vorrangstellung der Anliegen des Vogelschutzes getroffen; zudem ist daran zu erinnern,⁵⁸ dass Art. 4 RL 79/409 im Verhältnis zu Art. 2, 3 RL 79/409 die speziellere Vorschrift darstellt, die für besonders gefährdete Vogelarten spezifische Schutzmaßnahmen vorsieht, so dass die in dieser Vorschrift genannten ökologischen Erfordernisse – mangels eines entsprechenden Hinweises, auch

⁵⁴ Gellermann, *Natura* 2000, 19.

⁵⁵ Den Gestaltungsspielraum auch erwähnend etwa EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 30 (Santona); aus der Literatur etwa *Maab*, *Nur* 2000, 121 (122), Gellermann, *Natura* 2000, 20 f.; Jarass, *UTR* 2001, 263 ff.; vgl. zu den Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 auch von Daniels/Appel, *JEEPL* 2007, 97 (99 ff.).

⁵⁶ EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 61. Damit stellen offensichtliche Unterschreitungen der an der Zahl und Gesamtfläche geeigneten Gebiete durch die ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 dar. Dies wurde etwa in folgenden Urteilen bejaht: EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 42 ff., 63 (wo im Vergleich zum IBA-Verzeichnis weniger als die Hälfte der Gebiete ausgewiesen wurden und zudem teilweise ein Rückgang der Bestände um mehr als 50 % zu verzeichnen war); EuGH, Rs. C-334/04 (Kommission/Griechenland), Slg. 2007, I-7495, Rn. 35. S. zu diesem Gestaltungs- bzw. besser Bewertungsspielraum auch noch die Präzisierungen sogleich im Text.

⁵⁷ Mit einer Relativierung zugunsten außergewöhnlicher Allgemeinwohlbelange, vgl. noch die Ausführungen sogleich im Text.

⁵⁸ Vgl. schon oben I. Kap. A., B., am Anfang.

nicht auf Art. 2 RL 79/409⁵⁹ – nicht mit den in Art. 2 RL 79/409 erwähnten Belangen, insbesondere nicht mit solchen wirtschaftlicher oder planerischer Art, abgewogen werden dürfen.⁶⁰ Die insoweit gewissermaßen „absolute“ und „alternativlose“ Verpflichtung zur Ausweisung impliziert auch, dass die geeignetsten Gebiete auch dann als Schutzgebiete zu bezeichnen sind, wenn sie (aus anderen Gründen) nicht völlig schutzlos sind.⁶¹

Eine zwar nicht ausdrücklich in Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 vorgesehene, aber letztlich dem Gemeinschaftsrecht inhärente Ausnahme⁶² gilt für außergewöhnliche Allgemeinwohlbelange, denen – auch auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 – eindeutig und allgemein⁶³ ein größeres Gewicht als den ökologischen Zielsetzungen zukommt, was bislang im Wesentlichen nur für den Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen anerkannt ist.⁶⁴ Allerdings ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren, so dass eine ansonsten indizierte Ausweisung aus den genannten Gründen nur dann unterbleiben darf, wenn sie zum Schutz der übergeordneten Allgemeinwohlbelange absolut notwendig ist.⁶⁵ Grundrechtliche Belange im Allgemeinen – insbesondere

⁵⁹ Dies im Gegensatz zu Art. 3 RL 79/409, in dem ausdrücklich auf Art. 2 RL 79/409 verwiesen wird.

⁶⁰ Ausdrücklich EuGH, Rs. C-44/95 Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Rn. 25 f.; EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 26 (Santona); EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. , 55 ff., 59; EuGH, Rs. C-378/01 (Kommission/Italien), Slg. 2003, I-2857, Rn. 14 ff.; EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 40; s. auch EuGH, Rs. C-202/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-11019; EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Rn. 15. Aus der Literatur etwa *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie, 33 f.; *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 17; *de Sadeleer*, YEEL 5 (2005), 215 (223); *Jarass*, NuR 1999, 481 (486); *Maaß*, NuR 2000, 121 (122); *Schumacher*, EurUP 2005, 258 (259); mit ausführlicher Begründung *Gellermann*, Natura 2000, 25 ff.

⁶¹ EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 48.

⁶² Da eine Bevorzugung der Belange des Vogelschutzes angesichts des besonderen Gewichts gewisser ihm entgegenstehender Interessen nicht mit den Grundentscheidungen des Primärrechts vereinbar erscheint. Vgl. in diese Richtung etwa *Winter*, ZUR 1994, 308, der von einer vertragskonformen Auslegung der Richtlinie ausgeht; ähnlich *Jarass*, NuR 1999, 481 (485); *Gellermann*, Natura 2000, 30 f.

⁶³ So schon *Epiney*, UPR 1997, 303 (307). Ebenso *Jarass*, NuR 1999, 481 (486 f.); *Gellermann*, Natura 2000, 31.

⁶⁴ So wohl auch EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 18 f., 24 ff. (Santona); ausdrücklich EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805, Rn. 28 ff.; aus der Literatur etwa *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 17; *Jarass*, NuR 1999, 481 (484, 486); *Maaß*, NuR 2000, 121 (125).

⁶⁵ S. schon *Epiney*, UPR 1997, 301 (307). Der EuGH griff ausdrücklich im Zusammenhang mit der Verkleinerung von Schutzgebieten auf Verhältnismäßigkeitser-

die Eigentumsgarantie als solche – hingegen vermögen die in Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 getroffene Abwägungsentscheidung grundsätzlich nicht zu relativieren, da diese als solche mit den grundrechtlichen Anforderungen im Einklang stehen dürfte.⁶⁶

Auch auf dieser Grundlage kommt den Mitgliedstaaten aber – wie bereits erwähnt – bei der konkreten Bezeichnung der Schutzgebiete ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, müssen sie doch im konkreten Fall bestimmen, ob ein Gebiet nun zu den „geeignetsten“ Gebieten im Hinblick auf die Verwirklichung der Zielsetzung der Richtlinie zählt. Hierbei haben die Mitgliedstaaten die relevanten ornithologischen bzw. ökologischen Belange zu berücksichtigen,⁶⁷ wie etwa die Anzahl der geschützten Vögel, die in den betreffenden Gebieten leben,⁶⁸ ihre Habitatqualität, ihre Bedeutung für bestimmte bedrohte Arten,⁶⁹ ihre Störungsfreiheit oder auch ihre Vernetzung mit anderen Gebieten.⁷⁰ Hierbei ist

wägungen zurück, vgl. EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 ff. (Leybucht).

⁶⁶ Zum Problembereich im Einzelnen, m.w.N., *Gellermann*, *Natura* 2000, 34 ff.

⁶⁷ EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221; EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805; EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031. Vorbelastungen sowie (vorübergehende) Zustände und Beschaffenheiten eines Gebiets entfalten als solche grundsätzlich keinen Einfluss auf die Reichweite der Ausweisungsverpflichtung, vgl. EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 37, was aber nichts daran ändert, dass diese Umstände die Eignung des Gebiets als Schutzgebiet beeinflussen können, vgl. insoweit auch *Gellermann*, *Natura* 2000, 33 f. Man wird aus der Rechtsprechung aber ableiten können, dass noch nicht realisierte, jedoch geplante „Vorbelastungen“ nicht berücksichtigt werden dürfen, könnte doch ansonsten die Ausweisungspflicht durch entsprechende Planungen ihrer Effektivität beraubt werden.

⁶⁸ Hierauf etwa abstellend EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 27 (Santona); EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, Rn. 14; EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Rn. 15.

⁶⁹ Dieses Kriterium berücksichtigend etwa EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 29.

⁷⁰ Ausführlich zu diesen Kriterien *Füßler*, NuR 2004, 701 (706 ff.) sowie *Gellermann*, *Natura* 2000, 27 ff., der auch (40 ff.) auf die Frage der räumlichen Ausdehnung eingeht; hierzu auch EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 36. Vgl. in diesem Zusammenhang zur Problematik der Vereinbarkeit der Rekultivierung von Bergbaugebieten mit der Ausweisung von Schutzgebieten (sowohl nach der RL 79/409 als auch nach der RL 92/43) von *Daniels/Appel*, NuR 2008, 685 ff.

auch das sog. „IBA-Verzeichnis“⁷¹ als wissenschaftliche Grundlage zu berücksichtigen.⁷² Damit geht es bei dem den Mitgliedstaaten zustehenden Gestaltungsspielraum letztlich weniger um ein Auswahlermessen in Bezug auf die auszuweisenden Schutzgebiete, denn um eine Art „Bewertungsspielraum“: Sie müssen die verfügbaren wissenschaftlichen Daten⁷³ auswerten und auf ihrer Grundlage die „geeignetsten“ Gebiete bestimmen,⁷⁴ wobei dies auch die Formulierung der Auswahlkriterien für die

⁷¹ Es handelt sich hier um ein von der Europäischen Gruppe für die Erhaltung der Vögel und Lebensräume gemeinsam mit dem Internationalen Rat für Vogelschutz in Zusammenarbeit mit Sachverständigen der Kommission erarbeitetes Verzeichnis von Gebieten, die für die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten von besonderer Bedeutung sind. Vgl. die Ausführungen zu diesem Verzeichnis in EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 40 ff. Ausführlich *Füßer*, NuR 2004, 701 (703 f.)

⁷² Der Gerichtshof anerkannte den wissenschaftlichen Wert dieses Verzeichnisses, vgl. EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 42 f., 68 ff.; EuGH, Rs. C-374/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10799, Rn. 25; EuGH, Rs. C-235/04 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-5415, Rn. 23 ff.; EuGH, Rs. C-334/04 (Kommission/Griechenland), Slg. 2007, I-7495, Rn. 25 ff.; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 51 ff. Zwar bedeutet dies nicht, dass das IBA-Verzeichnis als solches für die Schutzgebietsauswahl maßgeblich ist; jedoch ist es als Indiz und wissenschaftliche Grundlage zugrunde-zulegen, vgl. ausführlich *Gellermann*, Natura 2000, 29 f.; s. in diesem Zusammenhang auch *Jans/Vedder*, European Environmental Law, 454 f., die von einer *de facto*-Verbindlichkeit des IBA-Verzeichnisses (auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH) ausgehen. Eher kritisch zur Art des Rückgriffs des EuGH auf das IBA-Verzeichnis *Füßer*, NuR 2004, 701 (703 ff.). Jedenfalls stelle aber eine Ausweisung nur von 60 % der im IBA-Verzeichnis aufgeführten Gebiete als besondere Schutzgebiete eine offensichtliche Unterschreitung der auszuweisenden besonderen Schutzgebiete und damit eine Verletzung des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 dar, vgl. EuGH, Rs. C-334/04 (Kommission/Griechenland), Slg. 2007, I-7495, Rn. 35; s. auch schon EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 42 ff.

⁷³ Die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Begründung ausdrücklich hervorhebend EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 142.

⁷⁴ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 61 f., wo der Gerichtshof festhält, dass sich der den Mitgliedstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum nicht auf das „Ob“ der Unterschutzstellung derjenigen Gebiete, die bei Anlegung der nach der RL 79/409 maßgeblichen Kriterien am geeignetsten erscheinen, sondern lediglich auf die Anwendung dieser Kriterien bei der Bestimmung bzw. Ausweisung der Schutzgebiete erstrecke; ebenso EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 33. S. auch *Jarass*, NuR 1999, 481 (486); *Maaß*, NuR 2000, 121 (123); *Wichert*, Natura 2000, 70 ff., die auch weniger von einem wirklichen Gestaltungsspielraum, denn einem Beurteilungs- oder Bewertungsspielraum ausgehen dürften.

Bestimmung der „geeignetsten“ Gebiete impliziert.⁷⁵ Deutlich wird damit auch, dass sich dieses Auswahlermessen durchaus dann auf Null reduzieren kann, wenn einzelne Gebiete aufgrund der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse aus ornithologischer Sicht klar und eindeutig als Teil der „geeignetsten“ Gebiete im Sinne des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 anzusehen sind.⁷⁶ Gleiches dürfte dann gelten, wenn es in einem Mitgliedstaat im Hinblick auf das Überleben und die Vermehrung einzelner Vogelarten notwendig ist, alle in diesem noch zu identifizierenden Lebensräume als besondere Schutzgebiete auszuweisen.⁷⁷ Schließlich ist jedenfalls sicherzustellen, dass das Ziel der Richtlinie im Allgemeinen und des Art. 4 RL 79/409 im Besonderen – Überleben und Vermehrung der betroffenen Vogelarten – jedenfalls erreicht werden kann, so dass ggf. auch *a priori* weniger optimale Gebiete auszuweisen sind, falls keine günstigeren Lebensräume vorhanden sind und die Ausweisung solcher Gebiete damit notwendig ist, um der erwähnten verbindlichen Zielvorgabe des Art. 4 RL 79/409 nachzukommen.⁷⁸

Die Ausweisungsverpflichtung ist nicht gebunden an und damit nicht beschränkt auf einen (wissenschaftlichen) Informationsstand zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern ist als dynamische Pflicht der Mitgliedstaaten zu verstehen. Dies impliziert, dass die Mitgliedstaaten auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist regelmäßig prüfen müssen, ob sich aufgrund der Veränderung der Umstände oder auch neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zusätzliche Schutzgebietsausweisungen als notwendig erweisen können. Jede andere Auslegung trüge dem Ziel eines effektiven Vogelschutzes nicht Rechnung,

⁷⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang die Überlegungen bei *Fißler*, NuR 2004, 701 (702 f.).

⁷⁶ 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, EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 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 Sunpfbereich des Poitou auszuweisen; s. weiter EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031. Aus der Literatur zu dieser „Ermessensreduktion“ etwa *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 18; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 268 (270 f.).

⁷⁷ So auch *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 18.

⁷⁸ *Gellermann*, Natura 2000, 23. Ausführlich zu dieser Ermessensreduktion auf Null mit konkreten Beispielen *Gellermann*, Natura 2000, 37 ff.

würde sie doch dazu führen, dass möglicherweise ornithologisch sehr geeignete Gebiete nicht unter Schutz gestellt werden müssten.⁷⁹

Wurde der Verpflichtung zur Ausweisung (zunächst) nicht nachgekommen, entfällt sie nicht zwingend, wenn das betreffende Gebiet nicht mehr am geeignetsten ist.⁸⁰ Denn auch bei rechtswidrigerweise fehlender Ausweisung besteht die Schutzverpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 RL 79/409 (bzw. Art. 7 i.V.m. Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43) fort,⁸¹ abgesehen davon, dass es denkbar ist, dass das Gebiet im Falle des Ergreifens von Schutzmaßnahmen seine Eignung nicht verloren hätte.⁸² Daher dürfte eine fortbestehende Ausweisungspflicht zumindest dann zu bejahen sein, wenn aufgrund nicht bestrittener wissenschaftlicher Studien Schutzmaßnahmen denkbar sind und die Möglichkeit der Wiederbesiedlung des streitigen Gebietes durch die relevanten Arten nicht ausgeschlossen ist.⁸³

Insgesamt müssen jedenfalls in Bezug auf Anzahl und Größe so viele Schutzgebiete eingerichtet werden, dass die Ziele der Richtlinie – Sicherstellung des Überlebens und der Vermehrung der betroffenen Vogelarten – erreicht werden können. Weiter dürften Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 dahingehend auszulegen sein, dass bestimmte, ornithologisch besonders bedeutende Gebiete jedenfalls zu Schutzgebieten zu erklären sind, kann sich hier doch der Gestaltungs- bzw. Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten auf Null reduzieren. Damit wird der den Mitgliedstaaten zukommende Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Auswahl der auszuweisenden Gebiete durchaus in nicht unerheblicher Weise eingeschränkt.

Fraglich könnte noch sein, wie der räumliche Bezugsrahmen bei der Auswahl der Schutzgebiete zu bestimmen ist, ist dieser doch für die Frage, welche Gebiete am geeignetsten sind und ob die vorgesehene Schutzgebietsausweisung die Zielsetzungen der Richtlinie zu erreichen vermag, entscheidend, da die Antwort je nachdem, ob man eine europäische, nationale oder gar regionale Perspektive zugrundelegt, notwendigerweise anders ausfällt.

Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe dafür, von einer nationalen Perspektive auszugehen: Eine Maßgeblichkeit des Gebiets der gesamten Europäischen Union⁸⁴ scheidet schon deshalb aus, weil eine verlässliche verglei-

⁷⁹ EuGH, Rs. C-209/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2006, I-2755, Rn. 42 ff.

⁸⁰ EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 83.

⁸¹ Zu den „faktischen Vogelschutzgebieten“ noch unten I. Kap. B.IV.

⁸² EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 85 f.

⁸³ In diese Richtung, unter Prüfung der im konkreten Falle relevanten Umstände, EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 87 f., Rn. 118 f.

⁸⁴ In diese Richtung offenbar *Jarass*, NuR 1999, 481 (485).

chende Beurteilung der „geeignetsten“ Gebiete in Bezug auf das gesamte EU-Gebiet für den einzelnen Mitgliedstaat kaum möglich ist, so dass ein solcher Bezugsrahmen letztlich nur im Rahmen eines gemeinschaftlichen Ausweisungsverfahrens verwirklicht werden könnte. Im Übrigen brächte ein solcher Ansatz die Gefahr mit sich, dass sich die einzelnen Mitgliedstaaten unter Berufung auf die Ausweisungspflicht anderer Mitgliedstaaten ihren gemeinschaftsrechtlichen Pflichten entziehen, ganz abgesehen davon, dass der den Mitgliedstaaten bei der Ausweisung der Gebiete zustehende Bewertungsspielraum nur mit Bezug auf einen Mitgliedstaat ausgeübt werden kann bzw. die Bewertungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten notwendigerweise variieren. Aber auch eine Anknüpfung an die jeweilige „Region“⁸⁵ begegnet gewichtigen Bedenken: Zunächst ist schon unklar, auf welche Region hier abgestellt werden soll, fehlt doch in der Richtlinie jeglicher Ansatzpunkt für diese Sicht. Sodann und vor allem aber dürfte die Zielsetzung der Richtlinie nur (aber immerhin) dahin gehen, dass die in einem Mitgliedstaat insgesamt ausgewiesenen Gebiete Überleben und Vermehrung der geschützten Arten sicherzustellen vermögen, wofür eine Maßgeblichkeit von Regionen – wie auch immer sie zu definieren wären – nicht notwendig ist.⁸⁶ Zudem dürfte aus der RL 79/409 auch abzuleiten sein, dass die Schutzgebiete insgesamt in dem betreffenden Mitgliedstaat ein kohärentes Ganzes darstellen, was übrigens auch dafür spricht, dass der den Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete eingeräumte Gestaltungsspielraum nach gewissen einheitlichen Kriterien im gesamten Mitgliedstaat ausgeübt werden muss.⁸⁷

II. Rechtlicher Status der Schutzgebiete

Der mit der Ausweisung einhergehende rechtliche Schutzstatus ist grundsätzlich im Einzelnen durch die Mitgliedstaaten zu definieren, wobei er aber die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie ermögli-

⁸⁵ So offenbar *Maaß*, NuR 2000, 121 (128); *Maaß*, ZUR 2000, 162.

⁸⁶ Vgl. i.Erg. mit beachtlichen Argumenten ebenso *Gellermann*, Natura 2000, 24 f., der auch darauf hinweist, dass schon die frühere Rechtsprechung des EuGH in diese Richtung verstanden werden kann. Vgl. EuGH, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), Slg. 1998, I-3031, Rn. 56, wo der EuGH Bezug auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates nimmt. In EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 61 bestätigte der EuGH nunmehr ausdrücklich, dass sich ein Mitgliedstaat nicht mit dem Argument der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 entziehen könne, dass es in einem anderen Mitgliedstaat andere, für die Ausweisung weitaus geeignetere Gebiete in großer Zahl gebe. Dies sei mit dem Anliegen, einen großen Teil der Gesamtpopulationen zu erhalten, nicht vereinbar. S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-235/04 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-5414, Rn. 42 ff., wo der EuGH das Argument, andere Mitgliedstaaten hätten nicht genügend Gebiete ausgewiesen, zurückwies. Zum Problemkreis auch *Füßer*, NuR 2004, 701 (708 f.).

⁸⁷ So auch *Füßer*, NuR 2004, 701 (706).

chen muss. Daher muss er hinreichend effektiv sein, was insbesondere hohe Anforderungen an die Klarheit sowie die rechtliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit des Schutzstatus⁷ stellt, damit die Schutzgebiete nicht jederzeit in Frage gestellt werden können.⁸⁸

Im Einzelnen muss es das Statut des Schutzgebiets insbesondere ermöglichen, die Ziele der Richtlinie – Überleben und Vermehrung der erfassten Arten – sicherzustellen,⁸⁹ Anforderungen, die etwa der Status eines Gebiets als Gemeingut oder maritimes Tierschutzgebiet nicht erfüllt, soweit keine spezifischen Schutzpflichten vorgesehen sind.⁹⁰ Ebensovienig genügen andere Schutzmaßnahmen – die nicht spezifisch auf das Statut des Schutzgebiets Bezug nehmen – den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 unabhängig von deren Effektivität nicht.⁹¹ Ähnliches gilt für „Agrarumweltmaßnahmen“, deren Erlass lediglich freiwillig ist und für Landwirte Anreizfunktion hat, die im betroffenen Sumpfgebiet Land bewirtschaften, können diese doch schon aufgrund ihrer Freiwilligkeit keinen hinreichend sicheren und effektiven Schutz im Sinne der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 gewährleisten,⁹² was nicht nur eine Abwehr schädlicher Einflüsse beschränkt, sondern grundsätzlich auch positive Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Gebietszustandes einschließt.⁹³ Auch dürfen im Hinblick auf die Erreichung der Zielsetzung der RL 79/409 keine relevanten Schutzlücken fortbestehen.⁹⁴ Schließlich müssen alle Elemente, die den Status eines Schutzgebiets begründen, eine hinreichende und unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen und angemessen bekannt gemacht werden, so dass die betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten erkennen können, was etwa bei Karten, aus denen die Grenzen eines Schutzgebiets ersichtlich sind, relevant wird.⁹⁵

Verallgemeinert man die im Wesentlichen durch die Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an das Schutzstatut, die konsequent an die

⁸⁸ Vgl. aus der Rechtsprechung etwa 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; EuGH, Rs. C-240/00 (Kommission/Finnland), Slg. 2003, I-2187, Rn. 16 ff. Aus dem Schrifttum etwa *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 20; *Berner*, Habitatschutz, 167 ff.

⁸⁹ EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, Rn. 20 ff. S. auch schon EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 28 ff. (Santona), wo der Gerichtshof von einem „juristischen Schutzstatus“ spricht.

⁹⁰ EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719, Rn. 22 ff.

⁹¹ EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Rn. 25.

⁹² EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Rn. 26.

⁹³ EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 154. S. auch EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 38 ff. (Santona).

⁹⁴ EuGH, Rs. C-374/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10799, Rn. 20 f.

⁹⁵ EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Rn. 21 f.

allgemeinen, durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze in Bezug auf die Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien anknüpfen,⁹⁶ so dürften folgende Aspekte für die Ausgestaltung des Schutzstatus zentral sein:

- Der Schutzstatus muss durch einen staatlichen Gesetzgebungsakt mit Außenwirkung begründet werden; rein interne Verwaltungsvorschriften oder gar -praktiken reichen nicht aus.
- In inhaltlicher Hinsicht müssen die in den Schutzgebieten zum Zuge kommenden Rechtspflichten hinreichend genau und auch materiell ausreichend sein, um das Ziel der Richtlinie – Überleben und Vermehrung der erfassten Vogelarten – zu erreichen. M.a.W. dürfen keine relevanten Schutzlücken fortbestehen.
- Weiter muss die Durchsetzung der diesbezüglichen Verpflichtungen grundsätzlich sichergestellt sein, was entsprechende mitgliedstaatliche Maßnahmen impliziert, die ebenfalls gesetzlich vorgesehen sein müssen.

Diese Vorgaben werden auch nicht dadurch überflüssig, dass nach Art. 7 RL 92/43 die Pflichten aus Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 an Stelle der Pflichten aus Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 treten, soweit besondere Schutzgebiete nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 betroffen sind: Denn Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 betreffen lediglich spezifische Pflichten in Bezug auf die Verschlechterung und die Störung der Habitats sowie in Bezug auf die Zulässigkeit von Plänen und Projekten. Hingegen regeln sie nicht Fragen der Ausweisung und des Schutzstatus' als solchen, insbesondere auch nicht die Frage nach den notwendigen Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen, die für die unter die RL 92/43 fallenden Habitats in Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 erwähnt sind. Vor diesem Hintergrund bestimmt sich die Tragweite der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten und zur effektiven Unterschutzstellung (abgesehen von den durch Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 erfassten Konstellationen) allein aus Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409, aus dem sich eben auch – wie die Rechtsprechung bestätigt – die Pflicht ableiten lässt, den Schutzstatus so auszugestalten, dass effektive Schutzmaßnahmen im Hinblick auf die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie in den Schutzgebieten ergriffen werden.

⁹⁶ S.o. 1. Teil, am Anfang.

Zur Ergänzung sei in diesem Zusammenhang noch auf Art. 4 Abs. 4 S. 2 RL 79/409 hingewiesen, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich „zu bemühen“, auch außerhalb der ausgewiesenen Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden. Zwar kann dieser Bestimmung – insofern im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 – keine „Ergebnispflicht“ entnommen werden; jedoch – und insofern in Anknüpfung an die allgemeinen Grundsätze der Umsetzung von Richtlinienbestimmungen⁹⁷ – ist auch diese Bestimmung so in innerstaatliches Recht umzusetzen, dass ihrem *effet utile* Rechnung getragen wird, was insbesondere auch beinhaltet, dass eine ausdrückliche und hinreichend klare Umsetzung durch mit Außenwirkung ausgestattete Gesetze notwendig ist. Diese müssen alle zumutbaren Maßnahmen im Hinblick auf den angestrebten Erfolg enthalten, so dass lediglich eher zufällig zusammengesetzte Einzelmaßnahmen ohne spezifischen Bezug zum Vogelschutz grundsätzlich nicht ausreichen, sondern die Umsetzung durch ein Bündel an zusammenhängenden und miteinander verbundenen Maßnahmen, die eine gewisse Kohärenz aufweisen und zur Zielerreichung beitragen können (also geeignet sind), notwendig ist.⁹⁸ Nur unter dieser Voraussetzung kann tatsächlich davon ausgegangen werden, dass ein ernsthaftes „Bemühen“ im Sinne dieser Richtlinie gegeben ist, das grundsätzlich auch einen Beitrag zu dem angestrebten Erfolg – Vermeidung der Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume – zu leisten vermag; „Alibimaßnahmen“ sind damit ausgeschlossen.

III. Vorgaben für die Verkleinerung von Schutzgebieten

Die RL 79/409 behandelt nicht ausdrücklich die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Modifizierung, insbesondere eine Verkleinerung, von Schutzgebieten (oder gar die Aufhebung des Schutzstatus⁹⁹) zulässig ist. Vor dem Hintergrund aber, dass für die Grundsatzfrage der Unterschutzstellung bzw. der Verpflichtung zur Ausweisung die Kriterien der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 maßgeblich sind, darf eine Verkleinerung eines Schutzgebiets nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass die in diesen Bestimmungen formulierten Voraussetzungen⁹⁹ nicht mehr vorliegen, also die Gebiete insbesondere (teilweise) nicht (mehr) die „geeignetsten“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 darstellen¹⁰⁰ oder aber

⁹⁷ Oben I. Teil, am Anfang.

⁹⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang die Kriterien in EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 179 ff.

⁹⁹ Zu diesen im Einzelnen oben I. Kap. B.I.

¹⁰⁰ S. insoweit auch EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 19; EuGH, Rs. C-191/05 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-6853, Rn. 13.

außergewöhnliche Gründe des Allgemeinwohls eine Verkleinerung als notwendig erscheinen lassen.

Demnach können auch in Bezug auf die Verkleinerung eines Schutzgebiets – wie bei der Ausweisungsentscheidung selbst – lediglich außerordentliche Gründe des Allgemeinwohls, wie der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung, nicht aber allgemeine wirtschaftliche Erwägungen, angeführt werden, um einem an sich nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 unter Schutz zu stellendes Gebiet den Schutzstatus wieder (teilweise) zu entziehen. Zudem müssen die Maßnahmen absolut notwendig sein und damit die geringstmögliche Verkleinerung des Schutzgebiets bewirken,¹⁰¹ womit Bezug auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genommen wird.

Daher konnte die Eindeichung der *Leybucht* grundsätzlich nicht damit begründet werden, dass der Zugang zum Hafen für eine Fischereiflotte erhalten werden sollte;¹⁰² allerdings waren im Gegenzug „kompensatorische“ ökologische Konsequenzen zu erwarten, so dass deshalb auch dieser Erwägung im Hinblick auf die Erreichung des Ziels der Richtlinie Rechnung getragen werden durfte. Erwägungen zur Verhinderung von Überschwemmungen und zur Sicherstellung des Küstenschutzes sind hingegen jedenfalls zulässig.¹⁰³

Soweit eine Verkleinerung eines Schutzgebiets deshalb erfolgt, weil das Gebiet nicht mehr am „geeignetsten“ ist oder sein soll, ist davon auszugehen, dass der mitgliedstaatliche Bewertungsspielraum in diesem Zusammenhang¹⁰⁴ im Vergleich zu demjenigen, der ihnen bei der (ursprünglichen) Ausweisung der Schutzgebiete zusteht, geringer ausfällt.¹⁰⁵ Denn durch die Ausweisung selbst erfolgte letztlich schon eine Anerkennung der Bedeutung der betreffenden Gebiete, so dass klare

¹⁰¹ EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 ff. (*Leybucht*).

¹⁰² Ebensowenig kann eine flächenmäßige Verkleinerung eines Schutzgebiets jedenfalls nicht durch die Notwendigkeit der Verbesserung von Verkehrsanschlüssen gerechtfertigt werden, vgl. EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 36 f. (*Santona*).

¹⁰³ Im Einzelnen EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 ff. (*Leybucht*).

¹⁰⁴ Vgl. zu diesem im Zusammenhang mit der Ausweisung oben 1. Kap. B.I.

¹⁰⁵ So wohl auch EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883, Rn. 20 (*Leybucht*); EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 35 (*Santona*); EuGH, Rs. C-191/95 (Kommission/Portugal), Slg. 2006, I-6853, wo der Gerichtshof einen Verstoß Portugals gegen Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 feststellte, da Portugal ein besonderes Schutzgebiet verkleinert hatte, ohne den wissenschaftlichen Nachweis erbracht zu haben, dass dieser Vorgang dem Wegfall oder dem Fehlen der ornithologischen Kriterien entspricht, die bei der Ausweisung des Schutzgebiets galten.

Anhaltspunkte wissenschaftlicher Art dafür vorliegen müssen, dass die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 gerade nicht mehr vorliegen und dass im Falle einer Verkleinerung oder gar Aufhebung des Schutzstatus' die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie nicht gefährdet wird.

IV. „Faktische Vogelschutzgebiete“

Wird ein Gebiet nicht ausgewiesen, obwohl es nach den dargelegten Vorgaben der RL 79/409 hätte ausgewiesen werden müssen (im Gefolge der in manchen Konstellationen vorliegenden bzw. möglichen Verdichtung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums in Bezug auf die Auswahl der Gebiete bzw. ihre „Bewertung“),¹⁰⁶ liegt ein sog. „faktisches Vogelschutzgebiet“ vor,¹⁰⁷ in dem die Mitgliedstaaten – mangels ausdrücklicher Ausweisung, die nach Art. 7 RL 92/43 für die Anwendung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 vorausgesetzt wird – die Vorgaben des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 einzuhalten haben.¹⁰⁸

Daher liegt – neben der sowieso gegebenen Verletzung der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 im Falle einer aufgrund dieser Vorschriften induzierten Ausweisungspflicht – eine Verletzung (auch) des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 vor, wenn tatsächlich eine Beeinträchtigung der fehlerhaft nicht ausgezeichneten Gebiete eingetreten ist oder diese gar zerstört wurden.¹⁰⁹ Darüber hinaus dürfte Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 auch schon dann verletzt sein, wenn ein Vorhaben in einem faktischen Vogelschutzgebiet genehmigt wird, dessen Realisierung erhebliche Auswirkungen auf die bedrohten Vogelpopulationen erwarten lässt, unabhängig von der Feststellung einer bereits erfolgten Abnahme der Bestände der betroffenen Vogelarten.¹¹⁰ Wirtschaftliche und sozi-

¹⁰⁶ Hierzu oben I. Kap. B.I.

¹⁰⁷ Vgl. etwa *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 18; ausführlich zur „Identifizierung“ solcher „faktischer Vogelschutzgebiete“ *Maaß*, NuR 2000, 121 ff.; *Stüber*, NuR 1998, 531 ff.; zur Problematik auch *Maaß*, NuR 2000, 162 ff.

¹⁰⁸ EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221, Rn. 22 (Santona); EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Rn. 41; EuGH, Rs. C-374/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10799, Rn. 43 ff.; EuGH, Rs. C-186/06 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-12093, Rn. 27 f.; EuGH, Rs. C-418/04 (Kommission/Irland), Slg. 2007, I-10947, Rn. 172 ff.

¹⁰⁹ EuGH, Rs. C-96/98 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-8531, Rn. 42 ff.

¹¹⁰ Vgl. in Bezug auf ein Bewässerungsvorhaben EuGH, Rs. C-186/06 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-12093, Rn. 33 ff.

ale Erfordernisse können keinesfalls die sich aus Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 ergebenden Verpflichtungen relativieren.¹¹¹

Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch, unter welchen Voraussetzungen davon ausgegangen werden kann, dass eine Ausweisung gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 tatsächlich erfolgt ist, mit der Folge, dass Art. 7 RL 92/43 greift und sich das Schutzregime – statt nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 – nach Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 bestimmt, soweit das Verschlechterungsverbot und Pläne und Projekte betroffen sind.¹¹² Diese Frage ist schon deshalb von zentraler Bedeutung, weil sich die beiden Schutzregime insofern unterscheiden, als im Rahmen der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen grundsätzlich möglich ist (jedenfalls soweit es um die ausnahmsweise Genehmigung bestimmter Projekte oder Pläne geht),¹¹³ während Beeinträchtigungen von Vogelschutzgebieten nur dann vorgenommen oder genehmigt werden dürfen, wenn sie zum Schutz von erheblichen Interessen des Allgemeinwohls (also im Wesentlichen Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen) notwendig sind, wobei die Beeinträchtigung zudem auf das absolut Notwendige zu beschränken ist.¹¹⁴ Insofern führt also die Unterstellung der Vogelschutzgebiete unter das Schutzregime der RL 92/43 zu

¹¹¹ EuGH, Rs. C-186/06 (Kommission/Spanien), Slg. 2007, I-12093, Rn. 37.

¹¹² Insofern treten die Pflichten aus Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 ab dem Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 7 RL 92/43 (hierzu noch sogleich im Text) an die Stelle der Pflichten aus Art. 4 Abs. 4 RL 92/43, so dass Verstöße gegen Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 92/43 ab diesem Zeitpunkt für die fraglichen Gebiete nicht mehr vorliegen können, vgl. EuGH, Rs. C-117/00 (Kommission/Irland), Slg. 2002, I-5335, Rn. 25.

¹¹³ Vgl. hierzu noch im Einzelnen unten 5. Kap., 6. Kap., insbesondere 6. Kap. D.II.2.

¹¹⁴ S. im Zusammenhang mit der Ausweisung oben 1. Kap. B.I. Aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-57/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-883 (Leybucht); EuGH, Rs. C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds), Slg. 1996, I-3805 (Lappel Bank); EuGH, Rs. C-166/97 (Kommission/Frankreich), Slg. 1999, I-1719. Dies gilt auch für faktische Vogelschutzgebiete, vgl. EuGH, Rs. C-355/90 (Kommission/Spanien), Slg. 1993, I-4221 (Santona). Auch wenn man geltend machen kann, dass sich Teile dieser Rechtsprechung lediglich auf die Ausweisung oder Verkleinerung von Schutzgebieten beziehen, ändert dies nichts daran, dass im Rahmen des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 konsequenterweise derselbe Maßstab zur Anwendung kommen muss, so ausdrücklich auch etwa *Jarass*, ZUR 2000, 183 (189 f.); *Fißler*, NVwZ 2005, 144 f.; *Gellermann*, Natura 2000, 115 f.; *Gellermann/Schreiber*, NuR 2003, 205 (207 f.).

einer teilweisen Abschwächung des Schutzes bzw. Aufweichung der strengen Kriterien der RL 79/409.¹¹⁵

Während im Falle einer in jeder Beziehung den Anforderungen der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409¹¹⁶ genügenden Ausweisung die Voraussetzungen des Art. 7 RL 92/43 zweifellos erfüllt sind (mit der Folge, dass Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 statt Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 Anwendung finden), und sie im Falle einer völligen Untätigkeit der Mitgliedstaaten zweifellos nicht erfüllt sind,¹¹⁷ fragt es sich, wie diejenigen Fälle zu beurteilen sind, in denen eine Ausweisung zwar erfolgt ist, jedoch den Anforderungen des Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409¹¹⁸ nicht vollumfänglich Rechnung getragen wurde.¹¹⁹ Zwar könnten gute Gründe – insbesondere die besondere Schutzwürdigkeit bzw. Gefährdungslage der nicht korrekt ausgewiesenen Schutzgebiete – für die Annahme sprechen, dass Art. 7 RL 92/43 nur im Falle einer vollumfänglich gemeinschaftsrechtskonformen Ausweisung zum Zuge kommen könne;¹²⁰ im Ergebnis jedoch erscheint es überzeugender, auf den formalen Ausweisungsakt abzustellen: Denn angesichts des Umstandes, dass es häufig unklar sein wird, ob den materiellen Anforderungen der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 tatsächlich entsprochen worden ist, kann nur durch diesen Ansatz Klarheit über das Schutzregime geschaffen werden, was im Hinblick auf die Rechtssicherheit von erheblicher Bedeutung ist. Weiter dürfte dieser Ansatz durchaus

¹¹⁵ S. schon *Epiney*, UPR 1997, 303 (308 f.); so auch *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 521 ff.; auf diesen Aspekt auch hinweisend *Bönsel/Hönig*, NuR 2004, 710 (712).

¹¹⁶ Zu diesen oben I. Kap. B.I.

¹¹⁷ Die offenbar in eine andere Richtung gehende Ansicht von *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, NuR 1999, 63 (71 f.); *Jarass*, ZUR 2000, 183 (190); wohl auch *Europäische Kommission*, Natura 2000 – Gebietsmanagement, 12, dürfte weder dem Wortlaut des Art. 7 RL 92/43 noch der Rechtsprechung des EuGH – vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-44/95 (*Royal Society for the Protection of Birds*, Slg. 1996, I-3805; EuGH, Rs. C-374/98 (*Kommission/Frankreich*), Slg. 2000, I-10799, Rn. 44 ff. – Rechnung tragen.

¹¹⁸ Da die Meldepflicht des Art. 4 Abs. 3 RL 79/409 lediglich deklaratorischer Natur ist, während für die Pflichten aus Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 allein die auf nationaler Ebene erfolgten Ausweisungen maßgeblich sind, kommt ihrer Erfüllung im Zusammenhang mit der vorliegenden Problemstellung keine Bedeutung zu. So auch etwa *Gellermann/Schreiber*, NuR 2003, 205 (206 f.).

¹¹⁹ Zum Problemkreis etwa *Gellermann*, Natura 2000, 113 ff.; *Füßer*, NVwZ 2005, 144 ff.

¹²⁰ So insbesondere mit ausführlicher Begründung *Gellermann*, Natura 2000, 113 ff.

dem grundsätzlichen Anliegen des Art. 7 RL 92/43, bei allen besonderen Schutzgebieten in Bezug auf bestimmte Fragen des Schutzregimes eine einheitliche Regelung zugrunde zu legen, Rechnung zu tragen, denn die Frage, ob ein Schutzgebiet vorliegt oder nicht, ist letztlich nur über das Abstellen auf den förmlichen Ausweisungsakt zu beantworten, will man nicht bei der Streitfrage eine (gerichtliche) Auseinandersetzung heraufbeschwören. Auch die Rechtsprechung des EuGH dürfte nunmehr diese Frage im hier vertretenen Sinne geklärt haben.¹²¹

Jedenfalls führt die Anwendung des strengeren Schutzregimes im Falle fehlender (formeller) Ausweisung dazu, dass für die Mitgliedstaaten ein Anreiz besteht, faktische Vogelschutzgebiete auch tatsächlich als besondere Schutzgebiete auszuweisen.¹²²

C. Pflichten über den Umgang mit den geschützten Vogelarten

Eine Reihe von Vorschriften der RL 79/409 betrifft sodann Maßnahmen zum (direkten) Schutz der betroffenen Vogelarten; im Gegensatz zu der Pflicht, Schutzgebiete einzurichten, beziehen sich diese nicht auf die Lebensräume der erfassten Vogelarten, sondern auf deren Schutz selbst, regeln also m.a.W. die Frage, wie mit diesen Vogelarten umzugehen ist. Diese Bestimmungen stellen letztlich ein notwendiges Korrelat zur Einrichtung von Schutzgebieten im Hinblick auf die Erreichung der Zielsetzung der Richtlinie – Erhaltung und Vermehrung der geschützten Vogelarten – dar, da die Einrichtung von Schutzgebieten selbstredend allein dieses Ziel nicht zu erreichen vermag, können die geschützten Vogelarten doch auch „direkt“ – insbesondere durch Jagd – in Mitleidenschaft gezogen werden.

Da diese Verpflichtungen aber im Zusammenhang mit der rechtlichen Tragweite des Art. 6 RL 92/43 lediglich – wenn überhaupt – untergeordnete Rolle spielen (womit nicht ihre sonstige Bedeutung relativiert werden soll), sollen

¹²¹ Vgl. EuGH, Rs. C-117/00 (Kommission/Irland), Slg. 2002, I-5335, Rn. 25 ff.; ebenso wohl EuGH, Rs. C-240/00 (Kommission/Finnland), Slg. 2003, I-2187, Rn. 18 ff. Wie hier auch etwa *Thum*, NuR 2006, 687 (691 f.).

¹²² Hierauf etwa auch hinweisend *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 525.

sie an dieser Stelle nur überblicksartig und der Vollständigkeit halber kurz zusammengefasst werden.¹²³

Nach Art. 5 RL 79/409 haben die Mitgliedstaaten insbesondere das absichtliche Töten oder Fangen, die absichtliche Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern sowie die Entfernung von Nestern, das Sammeln und Besitzen der Eier,¹²⁴ die absichtliche Störung sowie die Haltung der erfassten Vogelarten zu verbieten. Zudem ist der Verkauf der Vögel oder ihrer Teile zu verbieten (Art. 6 Abs. 1 RL 79/409). Diese Verbote sind insofern „absoluter“ Natur, als Ausnahmen nur unter den in der Richtlinie selbst genannten Voraussetzungen bzw. Fallgestaltungen möglich sind.¹²⁵

Ausnahmen können vom Verkaufsverbot für bestimmte, in Anhang III genannte Arten im Falle ihrer rechtmäßigen Tötung oder Gefangenhaltung gemacht werden (Art. 6 Abs. 2, 3 RL 79/409). Darüber hinaus erlaubt Art. 7 RL 79/409 unter bestimmten Voraussetzungen und für die im Anhang II aufgeführten Vogelarten die Jagd.¹²⁶ Art. 7 Abs. 4 RL 79/409 verlangt in diesem Zusammenhang, dass bestimmten ökologischen Anforderungen Rechnung getragen wird. Zudem dürfen Zugvögel nicht während der Nistzeit, während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit oder während der Rückkehr zu den Nistplätzen bejagt werden, so dass die Jagdzeiten so festzulegen sind, dass ein vollständiger, lückenloser Schutz während des Frühjahrszuges gewährleistet ist,¹²⁷ wobei den Besonderheiten der einzelnen Vogelarten Rechnung zu tragen ist.¹²⁸ Die Vogelarten, für die derartige Ausnahmen zulässig

¹²³ Vgl. ausführlicher zu diesen Verpflichtungen etwa *de Sadeleer*, YEEL 7 (2007), 36 (45 ff.).

¹²⁴ Hierzu EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243, Rn. 9, wonach diese Verpflichtung „ohne zeitliche Beschränkung“ gilt, um ununterbrochenen Schutz des Lebensraums zu gewährleisten.

¹²⁵ EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243, Rn. 19; EuGH, Rs. C-159/99 (Kommission/Italien), Slg. 2001, I-4007, Rn. 29 ff. Dies impliziert auch, dass es nicht mit Art. 5 RL 79/409 vereinbar ist, wenn das nationale Recht Handlungen aus dem Verbot ausnimmt, die bei der „ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung“ oder bei der „Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse“ vorgenommen werden; die Ausnahmen des Art. 9 RL 79/409 sind hier zumindest nicht allgemein einschlägig. Vgl. EuGH, Rs. 412/85 (Deutschland/Kommission), Slg. 1987, 3503, Rn. 6 f., 15.

¹²⁶ Vgl. spezifisch hierzu unter Hinweis auf die Frankreich betreffenden Urteile des EuGH *Lagrange*, RJE 2000, 5 ff.

¹²⁷ EuGH, Rs. C-157/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 14; EuGH, Rs. 435/92 (Association pour la protection des animaux sauvages), Slg. 1994, I-67, Rn. 11 f.; EuGH, Rs. C-38/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10941, Rn. 15 ff. (auch im Zusammenhang mit der Festlegung von Stichtagen).

¹²⁸ Gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit für die einzelnen Vogelarten verhindern jedoch einen solchen lückenlosen Schutz, werden hierdurch doch alle Tiere in

sind, ergeben sich abschließend aus den einschlägigen Anhängen.¹²⁹ Zu verbieten ist jedoch nach Art. 8 RL 79/409 jedenfalls die Zulassung von Einrichtungen oder Methoden, die die Tötung von Vögeln in Mengen ermöglichen.¹³⁰

Weiter erlaubt Art. 9 RL 79/409 den Mitgliedstaaten, von den Verboten der Art. 5-8 RL 79/409 abzuweichen, wobei jedoch drei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen – deren Vorliegen von den Mitgliedstaaten zu beweisen ist¹³¹ – gegeben sein müssen:¹³²

- Es darf keine andere zufriedenstellende Lösung geben. Diese Voraussetzung dürfte jedenfalls dann nicht erfüllt sein, wenn das angestrebte Ziel mit einem anderen Mittel und vertretbarem Aufwand erreicht werden kann. Zudem impliziert dieses Kriterium wohl, dass die Abweichungen tatsächlich auf bestimmte eingeschränkte Situationen zu beschränken sind, so dass keine allgemeinen Ausnahmen möglich sind.¹³³
- Es liegt einer der abschließend¹³⁴ in Art. 9 Abs. 1 lit. a)-c) aufgeführten Gründe vor.¹³⁵

einem ständigen Alarmzustand gehalten, EuGH, Rs. 435/92 (Association pour la protection des animaux sauvages), Slg. 1994, I-67, Rn. 15 ff.; EuGH, Rs. C-38/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10941, Rn. 43.

¹²⁹ EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 7, 14 ff.; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 18; EuGH, Rs. C-159/99 (Kommission/Italien), Slg. 2001, I-4007, Rn. 29 ff.

¹³⁰ Anhang IV nennt in diesem Zusammenhang einige Methoden und Einrichtungen, die auf jeden Fall zu untersagen sind. Zur Auslegung des Art. 8 RL 79/409 EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 28 f.

¹³¹ EuGH, Rs. C-157/99 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f.; EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2006, I-6853, Rn. 38 ff.

¹³² Zu den Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 RL 79/409 schon euGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 27 f., 34; EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 14; EuGH, Rs. C-118/94 (WWF/Region Venedig), Slg. 1996, I-1223, Rn. 19 ff.

¹³³ Daher steht etwa eine staatliche Bestimmung, die die Bejagung bestimmter Arten vorbehaltlich anderslautender Regelungen der Regionalbehörden grundsätzlich gestattet, nicht mit den Schutzanforderungen der Richtlinie in Einklang, EuGH, Rs. C-157/89 (Kommission/Italien), Slg. 1991, I-57, Rn. 16 f. S. ansonsten zu diesem Kriterium EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 27 f.; EuGH, Rs. C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux), Urt. v. 16.10.2003, NuR 1997, 36, Rn. 14; EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2006, I-6853, Rn. 35 ff.

¹³⁴ Ausdrücklich EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 34.

¹³⁵ Zur Auslegung dieser Gründe etwa EuGH, Rs. C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux), Urt. v. 16.10.2003, NuR 1997, 36, Rn. 10 f., wonach auch die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd auf wild lebende Vögel grundsätzlich eine „vernünftige Nutzung“ im Sinne des Art. 9 Abs. 1 lit. c) RL 79/409 darstellt. Zu diesem Kriterium auch EuGH, Rs. C-10/96 (Ligue Royale belge pour la protection des oiseaux), Slg. 1996, I-6775, Rn. 15 f., 23 ff. Zur Auslegung des in dieser Be-

- Den in Art. 9 Abs. 2 RL 79/409 aufgeführten formalen Anforderungen wird entsprochen; diese sollen insbesondere eine Überprüfung der Einhaltung der materiellen Kriterien ermöglichen.¹³⁶

Auch diese Vorgaben sind klar und unmissverständlich umzusetzen,¹³⁷ da es sich hier um Einzelne betreffende Verbote handelt und zudem der Genauigkeit der Umsetzung bei der Vogelschutzrichtlinie auch ganz allgemein eine große Bedeutung beizumessen ist, da die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet „anvertraut“ ist.¹³⁸

D. Sonstige Verpflichtungen

Schließlich enthält die RL 79/409 noch eine Reihe weiterer Bestimmungen (Art. 10 zur Forschung, Art. 11 zur Vermeidung von Nachteilen für die örtliche Tier- und Pflanzenwelt durch die etwaige Ansiedlung wildlebender, nicht in Europa beheimateter Vogelarten, Art. 12 zur Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten sowie in Art. 13 ein allgemeines Verschlechterungsverbot). Nach Art. 14 RL 79/409 stellen die Bestimmungen derselben nur Mindestvorschriften dar, wobei die damit einhergehende Befugnis, strengere Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nach Ansicht des EuGH¹³⁹ nur den Mitgliedstaaten zugute kommen soll, in denen

stimmung ebenfalls verwendeten Begriffs der „geringen Menge“ EuGH, Rs. C-60/05 (WWF Italia u.a.), Slg. 2006, I-5083, Rn. 28 ff. (wonach bei den „geringen“ Mengen auf den Gesamtmitgliedstaat, nicht auf Untereinheiten, als Referenzgröße abzustellen ist); EuGH, Rs. C-344/03 (Kommission/Finnland), Slg. 2007, I-9215, Rn. 53 ff.

¹³⁶ Vgl. EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 39; zur Auslegung dieser Voraussetzung (wobei der EuGH einen eher strengen Standard anlegt) auch EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 34.

¹³⁷ Allgemein zu den Umsetzungsanforderungen bereits oben 1. Teil, am Anfang.

¹³⁸ EuGH, Rs. C-38/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2000, I-10941, Rn. 53; EuGH, Rs. C-60/05 (WWF Italia), Slg. 2006, I-5083. S. auch etwa EuGH, Rs. 252/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1988, 2243, Rn. 17 ff., wonach aus einem Verbot des Fangs, der Wegnahme, der Nutzung und des Handels nicht auch ein Verbot der Haltung abgeleitet werden kann; vielmehr sei auch dieses Verbot ausdrücklich zu formulieren. In Bezug auf die „formalen“ Anforderungen des Art. 9 Abs. 2 RL 79/409 vor dem Hintergrund, dass diese Bestimmung die Einhaltung der Vorgaben insgesamt sicherstellen soll, EuGH, Rs. 262/85 (Kommission/Italien), Slg. 1987, 3073, Rn. 39; EuGH, Rs. C-118/94 (WWF), Slg. 1996, I-123, Rn. 23.

¹³⁹ EuGH, Rs. C-169/89 (Gourmetterie van den Burg), Slg. 1990, I-2143.

die fraglichen Vögel auch beheimatet sind. Damit wird – angesichts der Wechselwirkungen der natürlichen Lebensgrundlagen und des gemeinsamen Interesses aller Staaten an der Erhaltung der biologischen Vielfalt überraschenderweise – eine Art gemeinsame Verantwortung für vom Aussterben bedrohte Arten verneint, was in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der sonstigen Rechtsprechung des Gerichtshofs steht, wonach der Schutz der Artenvielfalt gerade eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten darstelle.¹⁴⁰ Vor diesem Hintergrund sollte jedenfalls in Bezug auf den Artenschutz auch „extraterritoriale Zielsetzungen“ durch solche strengeren Maßnahmen verfolgt werden können.¹⁴¹

¹⁴⁰ Vgl. EuGH, Rs. 247/85 (Kommission/Belgien), Slg. 1987, 3029, Rn. 6 f., 22; EuGH, Rs. C-149/94 (Vergy), Slg. 1996, I-299, Rn. 8 f., 17 f.; EuGH, Rs. C-507/04 (Kommission/Österreich), Slg. 2007, I-5939, Rn. 98 f.

¹⁴¹ Zur Problematik im Zusammenhang mit Art. 28 EGV *Kahl*, Umweltprinzip, 192 f.; *Middeke*, Nationaler Umweltschutz, 167 f.; *Weiher*, Nationaler Umweltschutz, 99 ff.; unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH *Epiney*, EurUP 2009, 94 (96 f.).

2. Kapitel Die Habitatrichtlinie (RL 92/43)

Wie bereits eingangs¹⁴² kurz erwähnt, strebt die RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen¹⁴³ an, allgemein einen Beitrag zur Sicherung der bereits im Titel der Richtlinie zum Ausdruck kommenden Zielsetzung zu leisten.

Im Einzelnen sollen die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten bewahren oder wiederherstellen. (Art. 2 Abs. 2 RL 92/43). Gleichzeitig aber sollen die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen Besonderheiten Rechnung tragen (Art. 2 Abs. 3 RL 92/43).¹⁴⁴

Konzeptionell wird in der RL 92/43 der Ansatz der RL 79/409 insofern aufgegriffen, als die erwähnten Zielsetzungen im Wesentlichen durch die Einrichtung eines „zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes“¹⁴⁵ erreicht werden sollen, so dass die Errichtung eines Netzes besonderer Schutzgebiete („Natura 2000“) (Art. 3 Abs. 1 RL 92/43) das Kernelement der Richtlinie darstellen dürfte. 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,¹⁴⁶ wobei Ziel der Fortbestand oder ggf. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der so erfassten geschützten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihren natürlichen Verbreitungsgebieten darstellt (Art. 3 Abs. 1 RL 92/43).

In diesem Sinn steht im Folgenden die Ausweisung bzw. Einrichtung von „Natura 2000“-Gebieten – wobei jeder Mitgliedstaat im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen Lebensraumtypen und Habitate der Anhänge I, II RL 92/43 zur Errichtung von Natura 2000 beiträgt (Art. 3 Abs. 2 RL 92/43) – im Vordergrund (A.), bevor auf die Frage der

¹⁴² Oben 1. Teil, am Anfang.

¹⁴³ ABl. 1992 L 206, 7; die Richtlinie wurde auf Art. 175 EGV gestützt.

¹⁴⁴ Zu den Zielsetzungen der Richtlinie etwa *Kador*, FFH-Richtlinie, 13 f.; *von Keitz*, Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete, 43 f.; *Wichert*, Natura 2000, 21 ff.; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht, 11 ff.; *Müller*, Umwelt- und Naturschutzrecht, 90 f.; *Günther*, EurUP 2006, 94, jeweils m.w.N.

¹⁴⁵ Erw. 6 Präambel RL 92/43.

¹⁴⁶ Vgl. zu den erfassten Lebensraumtypen und Arten *Gellermann*, Natura 2000, 46 f.

„potentiellen FFH-Gebiete“ (B.) eingegangen und (jeweils nur sehr knapp) auf die Bestimmungen zum Artenschutz (C.) sowie die sonstigen, in der Richtlinie enthaltenen Regelungen (kurz) hingewiesen wird (D.).

Das Schutzregime der „Natura-2000“-Gebiete ergibt sich im Wesentlichen aus Art. 6 RL 92/43 und ist Gegenstand des Zweiten Teils der vorliegenden Untersuchung und soll daher bei dem hier (lediglich) erfolgenden Überblick über die Konzeption der RL 92/43 ausgeblendet werden.

A. Zur Ausweisung der Schutzgebiete nach der RL 92/43

Die Ausweisung der Schutzgebiete erfolgt in einem in Art. 4 f. RL 92/43 festgelegten Verfahren, bei dem die gemeinschaftliche und mitgliedstaatliche Ebene zusammenspielen:¹⁴⁷

- In einem ersten Schritt haben die Mitgliedstaaten¹⁴⁸ eine Liste von Gebieten vorzulegen, in der die Lebensraumtypen nach Anhang I und einheimischen Arten nach Anhang II aufgrund der in Anhang III sowie in Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 aufgeführten materiellen Auswahlkriterien aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43).¹⁴⁹

¹⁴⁷ Zu diesem Verfahren etwa *Freytag/Iven*, NuR 1995, 109 (110 f.); *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 23 ff.; *Schumacher*, EurUP 2005, 258 (261 f.); *Gellermann*, Natura 2000, 48 ff.; *de Sadeleer*, YEEL 5 (2005), 215 (226 ff.); *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht, 45 ff.; *Gebhard*, NuR 1999, 361 (362 ff.); *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 268 ff.; *Wichert*, Natura 2000, 24 ff.; *von Keitz*, Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete, 46 ff.

¹⁴⁸ Innerhalb einer Frist von drei Jahren, die inzwischen selbstredend abgelaufen ist. Die Mitgliedstaaten haben diese Frist im Übrigen häufig versäumt. Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-67/99 (Kommission/Irland), Slg. 2001, I-5757; EuGH, Rs. C-71/99 (Kommission/Deutschland), Slg. 2001, I-5811, wo der EuGH auch festhält, dass interne Schwierigkeiten bei der Übermittlung der Listen (etwa aufgrund der föderalen Struktur eines Staates oder einer nach innerstaatlichem Recht durchgeführten öffentlichen Konsultation) nichts an der Vertragsverletzung im Falle der Verstreichung der Frist ändert. Am Vertragsverstoß wegen fehlender Übermittlung der Listen ändert auch der Umstand nichts, dass die Kommission ihrerseits das hierfür zu benutzende Formular verspätet erstellt hat, da sich die für die Erstellung der Listen maßgeblichen Kriterien bereits aus der RL 92/43 selbst ergeben, vgl. EuGH, Rs. C-220/99 (Kommission/Frankreich), Slg. 2001, I-5831, Rn. 36 ff.; EuGH, Rs. C-67/99 (Kommission/Irland), Slg. 2001, I-5757, Rn. 42 ff.

¹⁴⁹ Diese Meldung ist insofern konstitutiv, als keine Gebiete als besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden dürfen, die nicht in dieser ersten Liste figurieren, zu diesem Aspekt *Gellermann*, Natura 2000, 49 f.

Die Mitgliedstaaten haben ausnahmslos alle Gebiete, die die Voraussetzungen der genannten Vorschriften erfüllen, unter Berücksichtigung des diesbezüglichen Stands der Wissenschaft in diese Liste aufzunehmen.¹⁵⁰ Bei der Erarbeitung dieser Liste darf nicht bereits eine Interessenabwägung (zwischen Interessen des Naturschutzes und sonstigen Interessen, etwa wirtschaftlicher oder sozialer Art) erfolgen. Denn die Errichtung von Natura 2000 ist auf Unionsebene abzustimmen, so dass der Kommission zunächst einmal alle grundsätzlich als Teil dieses Netzes in Frage kommenden Gebiete zu übermitteln sind¹⁵¹ und der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum bei der Auswahl der zu meldenden Gebiete – der durchaus in Bezug auf die „Bewertung“ der anzuwendenden Kriterien gegeben ist, wobei es sich aber auch hier¹⁵² eher um einen „Bewertungsspielraum“, denn einen echten Gestaltungsspielraum handeln dürfte¹⁵³ – eher gering ausfällt.¹⁵⁴ Die Berücksichtigung sonstiger Interessen der Mitgliedstaaten ist jedoch in einem späteren Stadium mög-

¹⁵⁰ Vgl. zu den im Einzelnen zu beachtenden Kriterien *Gellermann*, *Natura 2000*, 51 ff., der insbesondere auch darauf hinweist, dass der räumliche Bezugspunkt in diesem Verfahrensschritt das Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates ist, so dass insbesondere nicht nach der unionsweiten Bedeutung der Gebiete zu fragen ist. Zu den Kriterien auch *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 48 ff.

¹⁵¹ Vgl. EuGH, Rs. C-371/98 (*First Corporate Shipping*), Slg. 2000, I-9235, Rn. 22 ff.; vgl. auch EuGH, Rs. C-67/99 (*Kommission/Irland*), Slg. 2001, I-5757, Rn. 33; EuGH, Rs. C-71/99 (*Kommission/Deutschland*), Slg. 2001, I-5811, Rn. 26 f.; EuGH, Rs. C-220/99 (*Kommission/Frankreich*), Slg. 2001, I-5831, Rn. 30, 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*, 72; *Maaß*, *ZUR* 2001, 80 ff.; *Köck*, *EurUP* 2008, 154 (155); *Müller*, *Umwelt- und Naturschutzrecht*, 92; *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 49; *Wichert*, *Natura 2000*, 73 ff.

¹⁵² Insofern parallel zur RL 79/409, s.o. 1. Kap. B.I.

¹⁵³ Zum Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang ausführlich und i.Erg. wie hier *Gellermann*, *Natura 2000*, 50 f.; s. auch *Schumacher*, *EurUP* 2005, 258 (261); *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 49 f.; *Berner*, *Habitatschutz*, 72; *Köck*, *EurUP* 2008, 154 (155); *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, *NuR* 1999, 63 (65); Auch im Rahmen der Meldung von (potentiellen) FFH-Gebieten kann der den Mitgliedstaaten zukommende Bewertungsspielraum auf Null reduziert sein, vgl. nur *Gellermann*, *Natura 2000*, 55 f.

¹⁵⁴ Damit sind auch zum Zeitpunkt der Meldung bereits bestehende Nutzungen oder Vorbelastungen für die Frage der Meldung grundsätzlich unerheblich, es sei denn, sie würden die naturschutzfachliche Schutzwürdigkeit des Gebiets aufgrund von Vorbelastungen in Frage stellen, ausdrücklich etwa *Kahl/Gärditz*, *ZUR* 2006, 1 (4); zu dieser Frage i.Erg. ähnlich wohl *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 51 f.

lich, ist das in jedem Mitgliedstaat auszuweisende Gebiet doch im Einvernehmen mit diesem zu definieren (Art. 4 Abs. 2 RL 92/43).

- Auf dieser Grundlage erstellt die Kommission innerhalb von sechs Jahren (nach Bekanntgabe der Richtlinie) im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten und anhand der in Anhang III aufgeführten Kriterien den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (besondere Schutzgebiete), die zudem eine spezielle Kennzeichnung der prioritären natürlichen Lebensraumtypen oder Arten enthält (Art. 4 Abs. 2, 3 RL 92/43),¹⁵⁵ wobei Gebiete mit prioritären Lebensräumen und Arten wegen ihrer besonderen Schutzwürdigkeit in jedem Fall (und damit quasi „automatisch“) in den Entwurf zu übernehmen sind¹⁵⁶ und ansonsten auch hier – da die Kriterien des Anhangs III entscheidend sind – allein nach naturschutzfachlichen Kriterien zu entscheiden ist, so dass sozioökonomische Belange auszublenden sind.¹⁵⁷ Die Erstellung der definitiven Liste erfolgt nach dem Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43.

Bei Schwierigkeiten im Rahmen dieses einvernehmlichen Verfahrens kann die Kommission im sog. Konzertierungsverfahren nach Art. 5 RL 92/43¹⁵⁸ eine einstimmige Bezeichnung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeu-

¹⁵⁵ Vgl. zu den hierbei von der Kommission zu beachtenden Kriterien *Gellermann*, *Natura 2000*, 56 ff., der zutreffend (wobei der Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 RL 92/43 etwas unklar ist) darauf hinweist, dass die Liste sowohl prioritäre Gebiete (die zwingend in die Liste aufzunehmen sind) als auch sonstige Gebiete, denen eine gemeinschaftsweite Bedeutung zukommt, erfasst (wobei bei letzteren eine Auswahl zu treffen ist). Zu den Kriterien auch *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 69 ff.

¹⁵⁶ Ebenso etwa *Halama*, *NVwZ* 2001, 506 (509); *Köck*, *EurUP* 2008, 154 (156); *GA Léger*, *Schlussanträge*, Rs. C-371/98 (First Corporate Shipping), *Slg.* 2000, I-9235, Rn. 47; *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 50, 70; *Gellermann*, *EUDUR* II/1, § 78, Rn. 23. Gegen diesen Ansatz kann auch nicht das Urteil des EuGH in der Rs. C-117/03, *EuGH*, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), *Slg.* 2005, I-167, Rn. 24, angeführt werden: Denn hier betont der EuGH lediglich, dass in den Fällen, in denen die Kommission – entgegen der Ansicht des Mitgliedstaats – zum Schluss kommt, dass in dem betreffenden Gebiet keine prioritären Lebensräume oder Arten beherbergt werden, eine Aufnahmepflicht in die Liste zu verneinen ist. Falls die zwingend in die Gemeinschaftsliste zu übernehmenden prioritären Gebiete mehr als 5 % des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats ausmachen, erlaubt Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 RL 92/43 eine „flexible Handhabung“ der Kriterien, hierzu etwa *Rödiger-Vorwerk*, *Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie*, 71; *Hüftele*, *ZUR* 1999, 66.

¹⁵⁷ Ausdrücklich *Köck*, *EurUP* 2008, 154 (156); *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 70.

¹⁵⁸ Zu diesem ausführlich *von Keitz*, *Rechtsschutz Privater gegen FFH-Gebiete*, 71 ff.

tung durch den Rat anregen. Gegen den Willen eines Mitgliedstaats kann somit letztlich kein Gebiet als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden.¹⁵⁹

- Nach spätestens weiteren sechs Jahren haben die Mitgliedstaaten die von der Gemeinschaft bezeichneten Gebiete mit der entsprechenden Prioritätenbezeichnung als besondere Schutzgebiete auszuweisen (Art. 4 Abs. 4 RL 92/43).

Das solchermaßen zu schaffende Netz „Natura 2000“ integriert auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der RL 79/409 ausgewiesenen „besonderen Schutzgebiete“ (Art. 3 Abs. 1 S. 3 RL 92/43).¹⁶⁰

Vor diesem Hintergrund wird sich in Bezug auf diese Gebiete in der Regel eine Ausweisung erübrigen. Gleichwohl fragt es sich – mit Blick auf das Verhältnis beider Ausweisungen, die grundsätzlich getrennt erfolgen (finden doch unterschiedliche Verfahren Anwendung) –, ob die schon erfolgte Unterschutzstellung eines Gebiets nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 eine darüber hinausgehende Ausweisung auf der Grundlage der RL 92/43 ausschließt oder ob, im Gegenteil, in gewissen Fällen eine solche zusätzliche Ausweisung gar geboten sein kann. Der RL 92/43 lässt sich keine ausdrückliche Antwort auf diese Frage entnehmen; es ist aber kein Grund ersichtlich, warum eine zusätzliche Ausweisung unzulässig sein sollte; sie kann sogar insofern sinnvoll sein, als eine Ausweisung auf der Grundlage der RL 92/43 wegen ihres in materieller Hinsicht weiteren Anwendungsbereichs zusätzliche Pflichten mit sich bringen kann, etwa wenn es um prioritäre Lebensräume geht. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass ein Mitgliedstaat (zulässigerweise) ein nach Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 ausgewiesenes Schutzgebiet verkleinert, was die sich aus der RL 92/43 ergebende Pflicht zur Aufnahme eines Gebiets in das Netz Natura 2000 unberührt ließe.¹⁶¹ Insofern dürfte zumindest bei prioritären Le-

¹⁵⁹ Der Hintergrund dürfte wohl darin zu sehen sein, dass man im Interesse der Erhaltung des Naturerbes in Europa die hierfür notwendigen Maßnahmen des Naturschutzes nicht gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchsetzen wollte, zu diesem Aspekt auch etwa *Gellermann*, Natura 2000, 48. Dies ändert aber nichts daran, dass grundsätzlich bei der Aufnahme der Gebiete in den Entwurf nur die in den einschlägigen Bestimmungen genannten ökologischen Aspekte berücksichtigt werden dürfen, unter Ausschluss sonstiger Belange (etwa wirtschaftlicher oder kultureller Natur), vgl. *Gellermann*, Natura 2000, 58 f. Dieser Ansatz ergibt sich auch aus dem Zusammenspiel mit Art. 6 RL 92/43, in dessen Rahmen teilweise solche Belange berücksichtigt werden dürfen. Insofern geht es bei der Einigung mit den Mitgliedstaaten an sich nur darum, Differenzen in Bezug auf naturfachschutzrechtliche Bewertung der Gebiete auszuräumen.

¹⁶⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang zur Tragweite des Art. 7 RL 92/43 bereits oben 1. Kap. B.IV.

¹⁶¹ Vgl. insoweit auch schon *Epiney*, UPR 1997, 303 (306).

bensraumtypen eine Pflicht zur Integration in die mitgliedstaatliche Liste bestehen.¹⁶²

Im Falle der Aufnahme eines Gebiets als Schutzgebiet in die gemeinschaftliche Liste steht den Mitgliedstaaten also hinsichtlich des „Ob“ der Ausweisung auf nationaler Ebene kein Gestaltungsspielraum zu; vielmehr zieht die Aufnahme in die Gemeinschaftsliste eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ausweisung nach sich.¹⁶³

Hingegen liegt das „Wie“ der Ausweisung grundsätzlich im Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten,¹⁶⁴ wobei diese jedoch die grundsätzlichen Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien¹⁶⁵ zu beachten haben, was insbesondere – insofern letztlich parallel wie die im Rahmen der RL 79/409 in Bezug auf den rechtlichen Schutzstatus zu beachtenden Anforderungen¹⁶⁶ – impliziert, dass eine förmliche Ausweisung erfolgen muss, die den Anforderungen der Rechtssicherheit Rechnung trägt, so dass die zu beachtenden Pflichten (die sich insbesondere aus dem noch zu erörternden Art. 6 RL 92/43 ergeben) ausdrücklich geregelt sein und durchgesetzt werden können müssen.¹⁶⁷

Art. 9 RL 92/43 trägt der Kommission auf, im Zusammenwirken mit dem aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschuss nach Art. 21 RL 92/43 regelmäßig den Beitrag des Netzes Natura 2000 zur Verwirklichung der in Art. 2, 3 RL 92/43 genannten Ziele zu prüfen. Dabei kann die Aufhebung der Klassifizierung als besonderes Schutzgebiets

¹⁶² Weitergehend noch *Gellermann*, *Natura 2000*, 60 f., der grundsätzlich eine Pflicht zur Meldung von ausgewiesenen Vogelschutzgebieten im Rahmen der Errichtung des Netzes Natura 2000 annimmt.

¹⁶³ *Freytag/Iven*, NuR 1995, 109 (111); *Rödiger-Vorwerk*, FFH-Richtlinie, 27 ff., 35, 45; *Gellermann*, *Natura 2000*, 47; s. auch schon *Epiney*, UPR 1997, 303 (307).

¹⁶⁴ So dass diese durchaus auf im nationalen Recht vorgesehenen Formen von Schutzgebieten zurückgreifen können, sofern den Anforderungen der RL 92/43 entsprochen wird, vgl. *Köck*, EurUP 2008, 154 (156 f.).

¹⁶⁵ Hierzu schon oben 1. Teil, am Anfang.

¹⁶⁶ Oben 1. Kap. B.II. Für eine Parallelität der diesbezüglichen Anforderungen auch *Gellermann*, *Natura 2000*, 61 ff.; *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 25; *Wegener*, in: *Neuregelungen im Bundesnaturschutzgesetz*, 49 (60); *Rengeling/Gellermann*, UTR 1996, 1 (12 ff.).

¹⁶⁷ EuGH, Rs. C-75/01 (Kommission/Luxemburg), Slg. 2003, I-1585, Rn. 27 ff.; EuGH, Rs. C-324/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2002, I-11197; EuGH, Rs. C-415/01 (Kommission/Belgien), Slg. 2003, I-2081, Rn. 21 ff. (in Bezug auf den Aspekt, dass die betreffenden Rechtsvorschriften Dritten entgegengehalten werden können müssen); EuGH, Rs. C-143/02 (Kommission/Italien), Slg. 2003, I-2877; EuGH, Rs. 6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017, Rn. 35 f. Zu den aus der Rechtsprechung im Einzelnen abzuleitenden Anforderungen auch *Rehbinde*, ZUR 2008, 178 (179 f.); *Niederstadt*, NVwZ 2008, 126 (130 ff.).

erwogen werden, wenn eine nachhaltig günstige Entwicklung des Erhaltungszustandes festgestellt wird, wobei sich diese Möglichkeit nur auf die nach der RL 92/43 ausgewiesenen Gebiete, nicht jedoch auf Vogelschutzgebiete, bezieht.¹⁶⁸ Diese Aufhebung wäre dann ggf. – schon aufgrund der Parallelität der Verfahren – nach dem Ausschussverfahren des Art. 21 RL 92/43 durchzuführen und hätte zur Folge, dass die Mitgliedstaaten die Ausweisung auf nationaler Ebene aufheben könnten (aber natürlich nicht müssten).

B. „Potentielle FFH-Gebiete“

Parallel zu der Konstellation „faktischer Vogelschutzgebiete“¹⁶⁹ stellt sich auch im Rahmen der RL 92/43 die Frage nach der Qualifizierung (und dem Schutz) solcher Gebiete, die eigentlich in das Netz Natura 2000 hätten aufgenommen werden sollen, bei denen eine solche Aufnahme aber unterblieben ist, dies im Gefolge einer fehlenden Meldung der entsprechenden Gebiete durch die Mitgliedstaaten¹⁷⁰ oder auch im Gefolge fehlender Aufnahme des entsprechenden Gebiets in den Entwurf einer Liste durch die Kommission. Allerdings ist die Situation im Rahmen der RL 92/43 insofern anders als im Rahmen der RL 79/409 gelagert, als hier aufgrund der mehrstufigen Ausgestaltung des Verfahrens der Unterschützstellung, das gerade auch das Einverständnis des betroffenen Mitgliedstaates impliziert, „faktische FFH-Gebiete“ grundsätzlich nicht möglich ist, kann doch die Richtlinie aufgrund dieses Verfahrens nicht als solche (ohne dessen Durchlaufung) eine Unterschützstellung von „FFH-würdigen“ Gebieten bewirken.¹⁷¹

¹⁶⁸ Gellermann, EUDUR II/1, § 78, Rn. 40; Jarass, NuR 1999, 481 (487); vgl. in diesem Zusammenhang zusammenfassend zur „Deklassierung“ von Schutzgebieten und den diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben Thomas, EELR 2008, 3 ff.

¹⁶⁹ Oben 1. Kap. B.IV.

¹⁷⁰ Im Rahmen des ersten Schrittes im Verfahren der Ausweisung, s. hierzu oben 2. Kap. A.

¹⁷¹ Halama, NVwZ 2001, 506 (508); Gellermann, EUDUR II/1, § 78, Rn. 43.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass den Mitgliedstaaten in Bezug auf solche „potentiellen FFH-Gebiete“¹⁷² keinerlei Verpflichtungen oblägen. Vielmehr können verschiedene Konstellationen identifiziert werden, in denen den Mitgliedstaaten – trotz (noch) fehlender Aufnahme in die Gemeinschaftsliste – gewisse Schutzpflichten obliegen könnten,¹⁷³ wobei ganz grundsätzlich zwischen solchen Gebieten, die von den Mitgliedstaaten bereits gemeldet wurden (I.) und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist (II.) zu unterscheiden ist.¹⁷⁴

I. In mitgliedstaatlichen Listen figurierende Gebiete

Da zwischen der Übermittlung der mitgliedstaatlichen Listen und der Erstellung der Gemeinschaftsliste durchaus ein gewisser Zeitraum vergeht, fragt es sich, welches Schutzregime für Gebiete, die der Kommission von einem Mitgliedstaat gemäß Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 gemeldet wurden, aber (noch) nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommen wurden, gilt.

In Anknüpfung an die Rechtsprechung¹⁷⁵ ist hier zunächst festzuhalten, dass Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/32 grundsätzlich nicht als solche (weder di-

¹⁷² Soweit ersichtlich wurde die Problematik in der Rechtsprechung erstmals durch das BVerwG problematisiert, vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.1.1998 – 4 VR 3.97 (4 A 9.97), NuR 1998, 261 ff.

¹⁷³ Diese Fragestellung ist insbesondere vor dem Hintergrund nach wie vor von Bedeutung, als sich die Errichtung des „Natura 2000-Netzes“ in Bezug auf den ursprünglichen Zeitplan sehr verzögert hat, vgl. nur Köck, EurUP 2008, 154 (155), und zudem manche Mitgliedstaaten klar zu wenig Gebiete gemeldet haben, so dass immer wieder „Nachmeldungen“ erfolgen, vgl. Gellermann, NuR 2009, 8 (9); Kautz, NVwZ 2007, 666. Zu den Verzögerungen auch *Europäische Kommission*, Natura 2000 – Gebietsmanagement, 13. Zur nach wie vor bestehenden Bedeutung der Figur der „potentiellen FFH-Gebiete“ auch Müller, Umwelt- und Naturschutzrecht, 94 f.

¹⁷⁴ Sobald ein Gebiet in die Gemeinschaftsliste nach Art. 4 Abs. 2 Uabs. 3 RL 92/43 aufgenommen worden ist, regelt der bereits erwähnte Art. 4 Abs. 5 RL 92/43 das Schutzregime: Anwendung finden ab der Aufnahme in die Liste die Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43.

¹⁷⁵ EuGH, Rs. C-117/03 (Dragaggi), Slg. 2005, I-167; EuGH, Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz Bayern), Slg. 2006, I-8445. Zur insoweit vor dieser (neueren) Rechtsprechung des EuGH durch das BVerwG entwickelten Rechtsfigur der „potentiellen FFH-Gebiete“ etwa Wagner/Emmer, NVwZ 2006, 422 f.; Schumacher/Palme, EurUP 2005, 175 (176 f.).

rekt noch in analoger Anwendung) zum Zuge kommen:¹⁷⁶ Denn bereits der Wortlaut des Art. 4 Abs. 5 RL 92/43 stellt in Bezug auf die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 klar auf die Aufnahme der Gebiete in die Gemeinschaftsliste ab, und zudem berücksichtigte eine „direkte“ Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 nicht, dass die Kommission grundsätzlich¹⁷⁷ nicht verpflichtet ist, die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Gebiete auch tatsächlich in den Entwurf der Gemeinschaftsliste aufzunehmen.¹⁷⁸

Dieser Grundsatz dürfte jedoch dann nicht gelten, wenn das betreffende Gebiet prioritäre Lebensräume oder Arten enthält, bei denen grundsätzlich eine Pflicht der Kommission besteht, sie auch in „ihre“ Liste aufzunehmen:¹⁷⁹ Denn diesfalls ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten – was durch die Meldung des fraglichen Gebiets zum Ausdruck gekommen ist – grundsätzlich mit der Aufnahme in die Liste einverstanden sind bzw. wären. Weiter bestünde in einer solchen Fallgestaltung kein Gestaltungsspielraum der Kommission mehr, so dass die rechtliche Situation im Wesentlichen derjenigen entspricht, bei der die betreffenden Gebiete bereits Eingang in die Gemeinschaftsliste gefunden haben, ist doch von der (zukünftigen) Aufnahme der Gebiete in die Liste auszugehen. Damit sprechen die besseren Gründe dafür, auch auf solche Gebiete Art. 4 Abs. 5 RL 92/43 entsprechend anzuwenden, so dass sie dem Schutzregime des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 unterliegen.¹⁸⁰ Diese Ausnahme kommt damit immer dann zum Zuge, wenn der mitgliedstaatliche Beurteilungsspielraum in Bezug auf die Meldung sowie der Gestaltungsspielraum der Kommission in Bezug auf die Aufnahme der betreffenden Gebiete in den Entwurf der Gemeinschaftsliste auf Null reduziert ist.

Die Rechtsprechung des EuGH scheint allerdings eine andere Sichtweise zugrundzulegen, so wenn der Gerichtshof allgemein betont, dass die in Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 vorgesehenen Schutzmaßnahmen nur für die Gebiete zu treffen sind, die bereits Aufnahme in die Gemeinschaftsliste gefunden haben.¹⁸¹ Allerdings lässt die Argumentation des Gerichtshofs durchaus auch

¹⁷⁶ A.A. aber offenbar (wobei diese Stellungnahmen die neuere Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage noch nicht berücksichtigen konnten), *Wirths*, Naturschutz, 133; *Kirchhof*, NuR 2001, 666 (668 f.); *Gellermann*, NuR 1996, 548 (556).

¹⁷⁷ Es sei denn, es ginge um Gebiete mit prioritären Lebensräumen und / oder Arten, die in die Liste aufzunehmen sind, s.o. 2. Kap. A.

¹⁷⁸ So die Argumentation auch in EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 24. Kritisch zu dieser Argumentation etwa *Gellermann*, NuR 2005, 433 (434).

¹⁷⁹ S.o. 2. Kap. A.

¹⁸⁰ Ebenso *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 43; *Halama*, NVwZ 2001, 506 (509); *Gellermann*, NuR 2005, 433 (434); *Müller*, Umwelt- und Naturschutzrecht, 96.

¹⁸¹ EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 25; EuGH, Rs. C-244/05 (*Bund Naturschutz Bayern*), Slg. 2006, I-8445, Rn. 36.

eine andere Auslegung zu,¹⁸² so wenn er maßgeblich darauf abstellt, dass die Kommission dann nicht verpflichtet sein könne, ein Gebiet, das von dem betreffenden Mitgliedstaat als Gebiet mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten gemeldet ist, in den Entwurf der Gemeinschaftsliste aufzunehmen, wenn sie zur gegenteiligen Ansicht kommt (dass das Gebiet also keine solchen prioritären Bestandteile enthalte).¹⁸³ Im Gegenschluss wird man hieraus ableiten können, dass in dem Fall, in dem solche prioritären Bestandteile tatsächlich existieren bzw. (auch) die Kommission zu diesem Schluss gelangt ist, eine Aufnahme in die Gemeinschaftsliste bzw. den Entwurf derselben zu erfolgen hat. Dann aber ist es durchaus möglich, die Tragweite der einschlägigen Passagen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs soweit zu präzisieren, dass dieser Grundsatz jedenfalls dann nicht gilt, wenn das Vorkommen prioritärer Arten und / oder Lebensräume in den betreffenden Gebieten belegt und (auch) von der Kommission anerkannt ist. Jedenfalls sprechen die besseren Gründe – wie ausgeführt – in solchen Fällen (angesichts der quasi sicheren Aufnahme in die Gemeinschaftsliste) für eine entsprechende Anwendung des Art. 4 Abs. 5 RL 92/43 in solchen Fallgestaltungen.

Allerdings bedeutet die grundsätzliche Unanwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 nicht, dass die entsprechenden Gebiete mangels direkter Anwendbarkeit dieser Bestimmungen „schutzlos“ wären; vielmehr – und auch insoweit in Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH¹⁸⁴ – sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, all diejenigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf das mit der RL 92/43 angestrebte Erhaltungsziel geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung dieser Gebiete zu wahren. Hintergrund für diese Pflicht ist letztlich die Überlegung, dass nur auf diese Weise den Zielsetzungen der RL 92/43, nämlich die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, Rechnung getragen werden kann.¹⁸⁵ Denn wäre es den Mitgliedstaaten unbenommen, in Bezug auf die gemeldeten, aber noch nicht in die gemeinschaftliche Liste aufgenommenen Gebiete jegliche Schutzmaßnahmen zu unterlassen, könnte angesichts der Interdependenz der Schutzgebiete zwischen den Mitgliedstaaten die Effektivität des Netzes Natura 2000 insgesamt in Mitleidenschaft gezogen werden; sind in dem Schutzgebiet prioritäre Arten und / oder Lebensräume vorhanden, so wäre auch ihre Erhaltung gefährdet. Deutlich wird damit

¹⁸² In diese Richtung auch *Gellermann*, NuR 2005, 433 (434); *Louis/Klooth*, ZUR 2005, 197 (198).

¹⁸³ EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 24.

¹⁸⁴ EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 26 ff.; EuGH, Rs. C-244/05 (*Bund Naturschutz Bayern*), Slg. 2006, I-8445, Rn. 37 ff.

¹⁸⁵ Hierauf ausdrücklich hinweisend EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 27.

auch, dass der Hintergrund dieser Pflicht letztlich in der sich aus Art. 10 EGV ergebenden Pflicht, die effektive Wirksamkeit gemeinschaftlicher Bestimmungen – hier der RL 92/43 – sicherzustellen, zu sehen sein dürfte (auch wenn der EuGH¹⁸⁶ nicht ausdrücklich auf diese Bestimmung Bezug nimmt).¹⁸⁷

Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, welche Schutzmaßnahmen die Mitgliedstaaten im Einzelnen zu ergreifen haben, eine Problematik, zu der sich auch der EuGH nur in sehr rudimentärer Form äußert.¹⁸⁸ Auch wenn hier selbstredend die Umstände des Einzelfalls regelmäßig entscheidend sein werden, kann in diesem Zusammenhang doch – in Anknüpfung an den Hintergrund der „Schutzpflicht“ – auf einige allgemeine Grundsätze hingewiesen werden:

- Zunächst ist davon auszugehen, dass sich die Schutzmaßnahmen, die für nur auf der Liste eines Mitgliedstaates figurierende Gebiete zu ergreifen sind, von denjenigen der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 unterscheiden, wäre doch ansonsten die Unterscheidung zwischen beiden Kategorien von Gebieten (solchen, die bereits auf der Gemeinschaftsliste stehen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist) obsolet. Daher impliziert bereits die Nichtanwendung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43, dass ein gewisser Unterschied bei den anzu-

¹⁸⁶ Im Gegensatz zu GA *Kokott*, Schlussanträge, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, Rn. 19 ff.

¹⁸⁷ Insofern ist diese Konstellation durchaus mit derjenigen der „Vorwirkung“ einer Richtlinie zu vergleichen, geht es hier doch um Aspekte der Durchführung der Richtlinie, in diesem Sinn *Proeßl*, EuR 2005, 649 (652 f., 656). Ebenfalls auf Art. 10 EGV rekurrierend etwa *Gellermann*, NuR 2005, 433 (435); *Klooth/Louis*, ZUR 2005, 197 (198); a.A. aber *Füßer*, NVwZ 2005, 628 (630 f.), der – wenig überzeugend – allein aus der Nichterwähnung des Art. 10 EGV durch den Gerichtshof angesichts des Rückgriffs auf diese Vorschrift durch die Generalanwältin darauf schließt, dass Art. 10 EGV keine Rolle spiele.

¹⁸⁸ Wobei aber immerhin gesichert sein dürfte, dass es sich sowohl um Unterlassungspflichten (in Bezug auf dem jeweiligen Mitgliedstaat zuzurechnende Handlungen) als auch um Handlungspflichten (wenn die eigentlich das Schutzgebiet beeinträchtigende Handlung von einem Privaten ausgeht) und damit um eine umfassende „Schutzpflicht“ handelt. So auch *Gellermann*, NuR 2005, 433 (435). Hingegen sprechen die besseren Gründe dagegen, in Bezug auf solche „potentiellen FFH-Gebiete“ auch Erhaltungsmaßnahmen in dem Sinn zu verlangen, dass der Zustand des Gebiets im Vergleich zum *status quo* verbessert wird, vgl. ebenso *Erbguth/Schubert*, DVBl. 2006, 591 (594 f.).

wendenden Schutzmaßnahmen bestehen muss.¹⁸⁹ Dieser Ansatz wird auch dadurch bestätigt, dass zur Erreichung der Zielsetzung der Schutzpflicht und vor dem Hintergrund ihrer Herleitung eine vollumfängliche Anwendung des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 nicht notwendig ist; vielmehr geht es nur (aber immerhin) darum zu verhindern, dass vor der Festlegung der Gemeinschaftslisten vollendete Tatsachen geschaffen werden und damit (möglicherweise) wichtige oder gar unersetzliche Teile eines zukünftigen Natura 2000-Netzes unwiederbringlich verloren gingen.¹⁹⁰ Hierfür ist aber sicherlich nicht notwendig, alle Teile der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 anzuwenden.¹⁹¹

- Ausgehend von diesem Hintergrund und dieser Zielsetzung der letztlich – wie erwähnt – aus Art. 10 EGV in Verbindung mit den Zielsetzungen der RL 92/43 ableitbaren „Schutzpflicht“ der Mitgliedstaaten, all diejenigen (Schutz-) Maßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf das mit der RL 92/43 angestrebte Erhaltungsziel geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung dieser Gebiete

¹⁸⁹ A.A. aber unter Rückgriff auf die Schlussanträge der Generalanwältin, von denen der EuGH nicht ausdrücklich abweiche und die letztlich von einer vollständigen Anwendung des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 im Rahmen des Verschlechterungsverbots ausgehe, *Klooth/Louis*, ZUR 2005, 197 (198 f.); s. in diesem Zusammenhang auch *Proeßl*, EuR 2005, 649 (655 f.), der für eine sinngemäße Anwendbarkeit des Verschlechterungsverbots aufgrund einer „Richtlinienvorwirkung“ ausgeht. Dies ist aber schon deshalb nicht überzeugend, weil die Vorwirkung nur zu begründen vermag, dass die Mitgliedstaaten sich aller Maßnahmen zu enthalten haben, die die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie zu gefährden vermögen, womit aber noch nicht die Notwendigkeit der konkreten Anwendung einer bestimmten Richtlinienbestimmung begründet wird. Zuzugeben ist allerdings (wie noch zu zeigen sein wird), dass der Inhalt der Schutzpflichten der Mitgliedstaaten sehr nah an das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 herankommt, so dass es vor diesem Hintergrund verständlich (wenn auch ein wenig missverständlich) ist, davon zu sprechen, dass das „Verschlechterungsverbot des Art. 2 Abs. 2 FFH-Richtlinie damit bereits vor vollständiger Durchführung“ der Sache nach (aber nicht dogmatisch) Wirkung entfalte, so *Proeßl*, EuR 2005, 649 (655 f.). Wie hier wohl *Thum*, NuR 2006, 687 (690).

¹⁹⁰ S. insoweit auch die Bemerkungen bei GA *Kokott*, EuGH, Rs. C-117/03, Slg. 2005, I-167, Rn. 27.

¹⁹¹ S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen von *Proeßl*, EuR 2005, 649 (653), der darauf hinweist, dass (auch) die Vorwirkung von Richtlinien, zu dieser insbesondere EuGH, Rs. C-129/96 (*Inter-Environnement*), Slg. 1997, I-7411, Rn. 40 ff., in der Regel qualitativ hinter der objektiven unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie zurückbleibt.

zu wahren, kann auch deren inhaltliche Tragweite (etwas¹⁹²) präzisiert werden.¹⁹³

- Ausgangspunkt dürfte der Umstand sein, dass es hier letztlich um „ergebnisorientierte“ Verpflichtungen gehen muss: Denn die hier zur Debatte stehende „Schutzpflicht“ gründet gerade darauf, dass die Zielsetzungen der RL 92/43 nicht „vereitelt“ werden sollen. Dann aber muss es für die inhaltliche Tragweite dieser Pflicht entscheidend sein, ob die mitgliedstaatlichen Maßnahmen bzw. das mitgliedstaatliche Unterlassen von Schutzmaßnahmen die Zielsetzungen der RL 92/43, so wie sie in Art. 2, 3 RL 92/43 formuliert sind, beeinträchtigen (können). Damit haben die Mitgliedstaaten also nur (aber immerhin) dafür zu sorgen, dass die ökologische Bedeutung eines in die mitgliedstaatliche Liste aufgenommenen Gebiets insgesamt gewahrt wird. Darüber hinaus sind aber jedenfalls die prioritären Lebensräume und Arten zu schützen und zu erhalten, kommt diesen, wie sich aus der Richtlinie ergibt, doch eine besondere Bedeutung zu.¹⁹⁴
- Dieser Ansatz impliziert auch, dass gerade nicht alle Vorgaben des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 „sinngemäß“ einzuhalten sind.
- Dies gilt zunächst für die verfahrensbezogenen Vorgaben des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43, die insbesondere eine „Verträglichkeitsprüfung“ für bestimmte Projekte und Pläne vorsehen.¹⁹⁵ Denn wenn bei der mitgliedstaatlichen „Schutzpflicht“ das Ergebnis entscheidend ist, impliziert dies gerade auch, dass die Frage, wie dieses Ergebnis zu erreichen ist, nicht vorgegeben

¹⁹² Vor dem Hintergrund, dass – wie erwähnt – die Umstände des Einzelfalls hier selbstredend eine bedeutende Rolle spielen, was aber nichts daran ändert, dass gewisse bereichsübergreifende allgemeine Leitlinien bzw. Grundsätze bei dieser Prüfung des Einzelfalls zu beachten sind.

¹⁹³ Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Rechtsprechung selbst sich in Bezug auf diesen Punkt bislang auf eher allgemein formulierte Ausführungen beschränkt hat, so dass sich aus ihr recht wenig in Bezug auf die genaue inhaltliche Tragweite der mitgliedstaatlichen „Schutzpflicht“ ableiten lässt. Vgl. die Formulierungen in EuGH, Rs. C-117/03 (Dragaggi), Slg. 2005, I-167, Rn. 26 ff.; EuGH, Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz Bayern), Slg. 2006, I-8445, Rn. 37 ff.

¹⁹⁴ So dass bei ihrem Vorkommen ja auch grundsätzlich eine Ausweisung als Schutzgebiet zu erfolgen hat, vgl. oben 2. Kap. A.

¹⁹⁵ So auch *Proeßl*, EuR 2005, 649 (655 f.).

ist, so dass die Mitgliedstaaten hier frei sind. Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass es mitunter notwendig sein kann, im Hinblick auf die Wahrung der ökologischen Bedeutung eines Gebiets und / oder die Erhaltung prioritärer Lebensräume oder Arten eine Art Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen, bevor bestimmte Vorhaben genehmigt werden. Dies stellte dann jedoch keine sich aus einer entsprechenden Anwendung des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 ergebende Pflicht dar, sondern eine solche Maßnahme wäre deshalb durchzuführen, weil sie im Hinblick auf die Erreichung des vorgegebenen Zieles notwendig ist.

- Ebenso ist auch das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 – das nach der hier vertretenen Auffassung „absolut“ zu verstehen ist, so dass jegliche Verschlechterung zu vermeiden ist¹⁹⁶ – nicht als solches anwendbar, sondern Verschlechterungen sind nur insoweit zu verhindern, als damit auch die ökologische Bedeutung des Gebiets insgesamt beeinträchtigt oder die Erhaltung prioritärer Lebensräume oder Arten gefährdet wird. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass gewisse Verschlechterungen eines Gebiets seine ökologische Bedeutung insgesamt für das Netz Natura 2000 nicht beeinträchtigen.¹⁹⁷ Vor diesem Hintergrund dürfte denn auch die Äußerung des Gerichtshofs zu verstehen sein, dass Eingriffe in gemeldete Schutzgebiete nicht dazu führen dürften, dass die ökologischen Merkmale des entsprechenden Gebiets „ernsthaft“ beeinträchtigt werden könnten, was insbesondere dann gelte, wenn ein Eingriff die Fläche eines Gebietes wesentlich verringern oder zum Schwinden von in diesem Gebiet vorkommenden prioritären Arten führen oder aber die Zerstörung des Gebiets oder die

¹⁹⁶ Vgl. noch unten 5. Kap. A.

¹⁹⁷ Etwas weitergehend insoweit *Proeßl*, EuR 2005, 649 (656 f.), der das Verschlechterungsverbot „in der Sache“ anwenden will, ohne dass jedoch klar wird, welchen genauen Aussagegehalt er dieser „Vorwirkung“ des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 beimessen will. I. Erg. ähnlich wohl *Gellermann*, NuR 2005, 433 (435 f.), der davon ausgeht, dass der Schutz die Erhaltung der ökologischen Wertigkeit des Meldegebiets nach Art, Umfang und Ausmaß gewährleisten muss; so wohl auch *Schumacher/Palme*, EurUP 2005, 157 (177); *Hönig*, NuR 2007, 249 (251); *Kautz*, NVwZ 2007, 666 (667 f.).

Beseitigung seiner repräsentativen Merkmale zur Folge haben könne.¹⁹⁸ Von einer ernsthaften Beeinträchtigung wird daher regelmäßig bei Vorliegen der genannten Konstellationen und allgemein immer dann auszugehen sein, wenn der entsprechende „Schaden“ am Schutzgebiet ein gewisses qualitatives und / oder quantitatives Ausmaß erreicht und nicht mehr oder nur mit großen Mühen umkehrbar ist. In vielen Fällen wird aber auch dieser Maßstab im Ergebnis auf die Anwendung eines Verschlechterungsverbots hinauslaufen.

- Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Durchbrechungen dieses grundsätzlichen Beeinträchtigungsverbots möglich sind, eine Problematik, die bislang in den einschlägigen Urteilen des Gerichtshofs noch nicht problematisiert wurde.
 - Im Ergebnis muss eine Beeinträchtigung der ökologischen Bedeutung eines Gebiets und auch prioritärer Lebensräume und Arten jedenfalls dann möglich sein, wenn diese im Hinblick auf außerordentliche und zwingende Gründe des Allgemeinwohls, wie der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung oder der öffentlichen Sicherheit, notwendig ist. Denn ebenso wie im Rahmen der Auslegung der gemeinschaftlichen Vorgaben für die Ausweisung und Verkleinerung von Vogelschutzgebieten¹⁹⁹ kann in Bezug auf solche Gründe davon ausgegangen werden, dass sie als Ausfluss grundlegender primärrechtlicher Vorgaben in der Güterabwägung über den Naturschutzbelangen stehen, wobei im konkreten Fall jeweils die Verhältnismäßigkeit zu wahren ist.
 - Fraglich könnte aber sein, ob und inwieweit auch sonstige überwiegende Interessen, unter Einschluss solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, die Beeinträchtigung eines gemeldeten Gebiets zu rechtfertigen vermögen. Im Ergebnis sprechen die besseren Gründe hier gegen eine „Durchbre-

¹⁹⁸ EuGH, Rs. C-244/05 (Bund Naturschutz Bayern), Slg. 2006, I-8445, Rn. 46.

¹⁹⁹ S.o. I. Kap. B.I., B.III.

chungsmöglichkeit“ bei diesen Konstellationen.²⁰⁰ Zwar könnte man auf den ersten Blick annehmen, dass solche, durch überwiegende öffentliche Interessen begründete Maßnahmen schon deshalb zulässig sein müssen, weil sie ja auch – gemäß Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 – in Bezug auf bereits in die Gemeinschaftsliste aufgenommene Gebiete möglich sind.²⁰¹ Dieser Ansatz (der letztlich auf eine „Erst-recht-Argumentation“ hinausläuft²⁰²) berücksichtigte aber nicht den Umstand, dass die Durchbrechungsmöglichkeiten des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 doch gewissen materiellen und prozeduralen Auflagen unterliegen, die in Bezug auf noch nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommene Gebiete grundsätzlich nicht zum Zuge kommen können. Diese sollen zunächst sicherstellen, dass eine nach dieser Bestimmung erfolgende zulässige Beeinträchtigung eines Schutzgebiets nicht dazu führt, dass die „globale Kohärenz von Natura 2000“ gefährdet wird (vgl. die entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 RL 92/43). In Bezug auf noch nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommene Gebiete kann dieser Verpflichtung aber von vornherein nicht entsprochen werden, da der Beitrag des betreffenden Gebiets mangels einer Festlegung der Gemeinschaftsliste – zumindest in Bezug auf den betreffenden Mitgliedstaat – noch gar nicht feststehen kann. Im Übrigen könnte auch die Kommission ggf. abweichende Gesichtspunkte nicht geltend machen, da sie gar nicht unterrichtet würde, sind doch die prozeduralen Bestimmungen – wie dargelegt – nicht anwendbar, womit aber ein wesentliches Element des Verfahrens

²⁰⁰ A.A. *Hönig*, NuR 2007, 249 (251); *Jarass*, NuR 2007, 371 (372); *Kautz*, NVwZ 2007, 666 (668); *Wagner/Emmer*, NVwZ 2006, 422 (424); unter Berufung auf die deutsche Rechtsprechung auch *Thum*, NuR 2006, 687 (690); sowie noch *Epiney*, EurUP 2007, 70 (71); wohl auch a.A. *Klooth/Louis*, ZUR 2005, 197 (198 f.); *Louis/Schumacher*, NuR 2005, 770 (771). Wie hier *Gellermann*, NuR 2005, 433 (436); *Schumacher/Palme*, EurUP 2005, 175 (177); *Gellermann*, ZUR 2005, 581 (584 f.); wohl auch *Proelß*, EuR 2006, 649 (657).

²⁰¹ Hierzu noch unten 6. Kap. D.II.2.

²⁰² Auf diese Argumentation etwa zurückgreifend *Kautz*, NVwZ 2007, 666 (668); *Jarass*, NuR 2007, 371 (372).

nach Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 fehlte. Vor diesem Hintergrund dürfte es die Sicherstellung der Zielsetzung der Richtlinie implizieren, dass alle „potentiellen FFH-Gebiete“ in ihrer ökologischen Bedeutung erhalten werden bis die Gemeinschaftsliste erstellt ist, ist es doch nur auf diese Weise möglich, dass die Kommission über ein umfassendes Verzeichnis der als besondere Schutzgebiete in Betracht kommenden Gebiete verfügt, aus denen ein kohärentes europäisches ökologisches Netz errichtet werden soll; Ausnahmen vom Beeinträchtigungsverbot sind daher nur aus den erwähnten außerordentlichen Gründen des Allgemeinwohls möglich.

- Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten auch solche Beeinträchtigungen der ökologischen Bedeutung gemeldeter Gebiete verhindern müssen, die nicht (direkt) auf menschliches Verhalten (etwa die Verwirklichung von Infrastruktur- oder sonstiger Bauvorhaben), sondern auf eine „natürliche ökologische Verschlechterung“ der Gebiete zurückzuführen sind, wie z.B. durch Überschwemmungen oder Erdbeben. Denn einmal sind „natürliche“ Ereignisse häufig nur sehr schwer von durch den Menschen verursachten Ereignissen zu unterscheiden, und zum anderen können auch solche „natürlichen“ Ereignisse die Erhaltungsziele der RL 92/43 beeinträchtigen.²⁰³

Deutlich wird damit insgesamt, dass der Schutz von noch nicht in die gemeinschaftliche Liste aufgenommener Gebiete insgesamt in manchen Aspekten – wobei insbesondere das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 zu erwähnen ist – weniger weit geht und den Mitgliedstaaten bei der Frage nach den genau zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ein erheblich weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt wird als im Rahmen des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43.²⁰⁴ Auf der anderen Seite dürfen aber – insoweit im Gegensatz zu Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 – Beeinträchtigungen des ökologischen Erhaltungszustands der gemeldeten Gebiete nur durch außerordentliche Gründe des Allgemeinwohls hingenommen

²⁰³ So schon *Epiney*, EurUP 2007, 70 (71 f.).

²⁰⁴ Vgl. insoweit auch die Bemerkungen bei *Wagner/Emmer*, NVwZ 2006, 422 (424); *Thum*, NuR 2006, 687 (690); *Jarass*, NuR 2007, 371 (372).

werden, womit ein eher strengerer Maßstab, der an die im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie durch die Rechtsprechung entwickelten Kriterien²⁰⁵ anknüpft, zum Zuge kommt.²⁰⁶

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der hier erörterte, von den Mitgliedstaaten anzulegende Schutzstandard lediglich ein Mindeststandard ist, so dass die Mitgliedstaaten – etwa im Hinblick auf verfahrensrechtliche Anforderungen oder auch die Anwendung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 insgesamt – durchaus über diesen hinausgehen dürfen, so dass der hier vertretene Ansatz einer „direkten“ Anwendung des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 bzw. der entsprechenden Umsetzungsbestimmungen auf die gemeldeten Schutzgebiete nicht entgegensteht, vorausgesetzt, die in Bezug auf die Berücksichtigung öffentlicher Interessen als Rechtfertigung für eine Beeinträchtigung der Schutzgebiete im Vergleich zu Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 strengeren Anforderungen werden beachtet.²⁰⁷

II. Nicht in mitgliedstaatlichen Listen figurierende Gebiete

Die Mitgliedstaaten haben im Falle einer (gemeinschaftswidrig) nicht erfolgten Meldung jedenfalls Art. 10 EGV zu beachten: Dieser Bestimmung dürfte zu entnehmen sein, dass die Mitgliedstaaten – unabhängig von einer Meldung (oder auch Aufnahme eines Gebiets in die Gemeinschaftsliste) – immer dann ein Verschlechterungsverbot zu beachten haben, wenn es um solche Gebiete geht, deren Aufnahme in die Gemeinschaftsliste sich aufgrund ihrer ökologischen Qualitäten – insbesondere, falls es prioritäre Bestandteile enthält – aufdrängte. Denn nur auf diese Weise kann die Zielsetzung der RL 92/43, die Erhaltung bedrohter Lebensräume und Arten durch die Schaffung eines insgesamt kohärenten

²⁰⁵ Zu diesen oben I. Kap. B.I., B.III.

²⁰⁶ Daher ist es zumindest ungenau, davon zu sprechen, dass im Falle der Beachtung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 jedenfalls sichergestellt sei, dass bei „potentiellen FFH-Gebieten“ die notwendigen Schutzmaßnahmen ergriffen worden seien, so aber teilweise auch die Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urt. v. 31.1.2006 – 4 B 49.05, DVBl. 2006, 579 ff.; aus der Literatur in diese Richtung (mit dem, wie bemerkt, im Hinblick auf die Zielsetzung der Erhaltung der „FFH-Eignung“ eines Gebiets wenig überzeugenden Argument, ein potentielles FFH-Gebiet dürfe nicht stärker geschützt werden als ein bereits in die Gemeinschaftsliste aufgenommenes Gebiet) Jarass, NuR 2007, 371 (372).

²⁰⁷ Offenbar a.A. Gellermann, NuR 2005, 433 (434), der davon spricht, dass in Zukunft auf solche potentiellen FFH-Gebiete die Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 gar keine Anwendung mehr finden dürften.

Netzes Natura 2000 sicherzustellen, erreicht werden, könnten doch ansonsten Gebiete, die für die Verwirklichung dieser Zielsetzung erhalten werden müssten, zerstört werden.²⁰⁸

Dabei geht es hier nicht um eine Art (teilweise) analoge Anwendung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43, deren Heranziehung (wie soeben gezeigt²⁰⁹) eben von dem Durchlaufen des in der RL 92/43 im Hinblick auf die Aufnahme eines Gebiets in das Netz Natura 2000 vorgesehenen Verfahrens abhängig ist, sondern um einen Ausfluss des Art. 10 EGV, so dass der Schutzstandard hier hinter dem nach der hier vertretenen Meinung „absolut“ zu verstehenden Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43²¹⁰ zurückbleibt. Ausschlaggebend für die Tragweite dieser in der Rechtsprechung soweit ersichtlich noch nicht relevant gewordenen Pflicht sind damit die allgemeinen Grundsätze des Art. 10 EGV, so dass ein Verstoß nur (aber immerhin) dann in Betracht kommt, wenn die praktische Wirksamkeit der RL 92/43 beeinträchtigt wird und die Verwirklichung des in ihr formulierten Ziels tatsächlich gefährdet werden könnte. Ob und inwieweit diese Frage zu bejahen ist, kann selbstredend nur für jeden Einzelfall entschieden werden; allgemein kann aber immerhin formuliert werden, dass in all denjenigen Fällen, in denen ein Gebiet einen prioritären Bestandteil beherbergt und / oder aufgrund der ökologischen Gegebenheiten maßgeblich zum Natura 2000-Netz beitragen könnte, Art. 10 EGV insofern zum Zuge kommen muss, als die Mitgliedstaaten das jeweilige Gebiet insoweit zu erhalten haben, wie dies für den entsprechenden Beitrag zu Natura 2000 oder für den Schutz der betroffenen prioritären Bestandteile notwendig ist.

Damit wird auch deutlich, dass es nicht um ein „absolutes“ Verschlechterungsverbot, sondern eher um das Gebot, diejenigen Maßnahmen zu

²⁰⁸ So i.Erg. auch *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 43; *Schumacher/Palme*, EurUP 2005, 175 (178); *Müller*, EurUP 2004, 150 (154). A.A. aber offenbar *Proeßl*, EuR 2005, 649 (657), der jegliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf nicht gemeldete Gebiete ablehnt, ohne jedoch die Problematik eingehend zu erörtern und ohne auf Art. 10 EGV einzugehen. Der Gerichtshof hat jedenfalls zu dieser Frage in EuGH, Rs. C-117/03 (*Dragaggi*), Slg. 2005, I-167, nicht Stellung genommen, ebenso *Gellermann*, NuR 2005, 433 (436 f.); *Klooth/Louis*, ZUR 2005, 197 (198); *Schumacher/Palme*, EurUP 2005, 175 (178); a.A. insofern (aber wenig überzeugend, da diese Frage in der Rs. C-117/03 gar nicht zur Debatte stand) *Füßler*, NVwZ 2005, 628 (631).

²⁰⁹ 2. Kap. B.I.

²¹⁰ Hierzu noch unten 5. Kap. A.

treffen, die zur Aufrechterhaltung der ökologischen Bedeutung des Gebiets notwendig sind, geht, so dass Durchbrechungen durchaus grundsätzlich möglich sind, wobei aber immer der (potentielle) Beitrag zur Erhaltung der Arten und Lebensräume zu berücksichtigen ist.²¹¹

Im Ergebnis dürfte der hier im Einzelfall anzulegende Schutzstandard im Wesentlichen demjenigen entsprechen, den die Mitgliedstaaten in Bezug auf Gebiete, die sie nach Art. 4 Abs. 1 RL 92/43 gemeldet haben, die aber (noch) nicht in die gemeinschaftliche Liste aufgenommen wurden,²¹² anzulegen haben.²¹³ Denn in beiden Fallgestaltungen geht es darum, die Gebiete soweit zu erhalten, dass Sinn und Zweck ihrer (möglichen) zukünftigen Unterschutzstellung und ihres Einbezugs in Natura 2000 nicht vereitelt wird. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass auch die für gemeldete, aber noch nicht in die Gemeinschaftsliste aufgenommene Gebiete geltenden Pflichten ihre Grundlage wohl letztlich (auch) in Art. 10 EGV finden.²¹⁴

Zu beachten ist allerdings, dass die sich auf noch nicht gemeldete Gebiete beziehenden Schutzpflichten von vornherein, wie bemerkt, nur dann zur Anwendung kommen, wenn ihre Meldung entweder (wegen des Vorkommens prioritärer Lebensraumtypen und / oder Arten) verpflichtend ist oder wenn sich ihre Meldung aus sonstigen Gründen geradezu aufdrängt. Damit besteht der Unterschied der mitgliedstaatlichen Pflichten in Bezug auf schon gemeldete und noch nicht gemeldete Gebiete weniger in der Reichweite der zu beachtenden Schutzpflichten, denn in ihrem Anwendungsbereich, der bei der zuletzt genannten Konstellation wesentlich weniger weit ausfällt.

C. Zu den Vorgaben im Artenschutz

Neben der Pflicht zur Ausweisung von Schutzgebieten („Natura 2000“) und den in den entsprechenden Schutzgebieten zu ergreifenden Maßnahmen enthält die Richtlinie – insofern ebenfalls parallel zur RL 79/409 – auch genuin oder direkt artenschutzrechtliche Maßnahmen, wie insbesondere Fang- und Tötungsverbote gewisser Tierarten oder die Verpflichtung zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen für gewisse Pflanzen-

²¹¹ Insoweit anders *Gellermann*, EUDUR II/1, § 78, Rn. 43, der von einer Art „absoluter“ Geltung des sich aus Art. 10 EGV ergebenden Verschlechterungsverbots plädiert.

²¹² Hierzuoben 2. Kap. B.I.

²¹³ Ebenso etwa *Sobotta*, ZUR 2006, 353 (356).

²¹⁴ 2. Kap. B.I.

arten, von denen unter bestimmten Voraussetzungen bzw. bei Vorliegen bestimmter Umstände abgewichen werden darf (Art. 12 ff. RL 92/43).²¹⁵ Diese Artenschutzvorschriften kommen unabhängig davon zum Zuge, ob die betroffenen Arten in Natura 2000-Gebieten leben oder nicht, so dass der gute Erhaltungszustand der Arten in der gesamten Europäischen Union zu sichern ist mit der Folge, dass die in Art. 12 ff. RL 92/43 formulierten Pflichten auch außerhalb der Natura 2000-Gebiete zu beachten sind.²¹⁶ Weiter erschließt sich die Bedeutung des Artenschutzes auch vor dem Hintergrund, dass einige Pflanzen- und Tierarten, die den Schutz der Art. 12 ff. RL 92/43 genießen, nicht in Anhang II aufgeführt sind und insofern nicht direkt vom Schutzregime der besonderen Schutzgebiete profitieren²¹⁷ (möglicherweise aber indirekt, da die Erhaltung bestimmter Lebensräume auch solchen Arten zugute kommen kann, die nicht in Anhang II RL 92/43 aufgeführt sind).

Im Einzelnen sind insbesondere alle absichtlichen²¹⁸ Formen des Fangs oder der Tötung der in Anhang IV lit. a) RL 92/43 aufgeführten Tierarten zu verbieten; gleiches gilt für die absichtliche Störung dieser Arten, die absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur und jede Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten (Art. 12 Abs. 1 RL 92/43). Weiter ist für diese Arten auch der Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren zu verbieten (Art. 12 Abs. 2 RL 92/43). Dabei kommt dieses Schutzregime unabhängig davon zum Zuge, ob (bereits) ein Rückgang der Arten festzustellen ist oder nicht.²¹⁹

²¹⁵ Zu den Pflichten aus Art. 12 ff. RL 92/43 etwa *Louis/Wehrich*, ZUR 2003, 385 (386 f.); *Gellermann*, NuR 2009, 85 (87 ff.); *Fehrensen*, NuR 2009, 13 (14 ff.); *Philipp*, NVwZ 2008, 593 (595 ff.); *Sobotta*, NuR 2007, 642 ff.; *Czybulka*, EurUP 2008, 20 (24 ff.); *Wolf*, ZUR 2006, 505 ff.; *Mayr/Sanktjohanser*, NuR 2006, 412 ff.; *Liitkes*, NVwZ 2008, 598 ff. Aus der Rechtsprechung insbesondere EuGH, Rs. C-98/03 (Kommission/Deutschland), Slg. 2006, I-53. Die Kommission hat 2007 Leitlinien für die Auslegung der artenschutzrechtlichen Regelungen insbesondere der RL 92/43 vorgelegt, die diverse Auslegungsfragen erörtert, vgl. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43, Final version, February 2007. Zu diesem Dokument *Niederstadt/Krüsemann*, ZUR 2007, 347 ff.

²¹⁶ So ausdrücklich auch *Louis/Wehrich*, ZUR 2003, 385 (386).

²¹⁷ Hierauf ausdrücklich hinweisend *Europäische Kommission*, Natura 2000 – Gebietsmanagement, 10.

²¹⁸ Zur Auslegung des (europarechtlich zu verstehenden) Begriffs der „Absichtlichkeit“ *Fischer-Hüftle*, NuR 2005, 768 ff.

²¹⁹ EuGH, Rs. C-103/00 (Kommission/Griechenland), Slg. 2002, I-1147.

Ein ähnliches Schutzregime kommt für die in Anhang IV lit. b) RL 92/43 aufgeführten Pflanzenarten zum Zuge, ist doch das absichtliche Pflücken, Sammeln, Abschneiden, Ausgraben oder Vernichten von Exemplaren solcher Pflanzen in deren Verbreitungsräumen in der Natur zu verbieten, ebenso wie der Besitz, Transport und Handel mit diesen (Art. 13 Abs. 1 RL 92/43).

Für Tiere und Pflanzen des Anhangs V RL 92/43 gilt ein etwas weniger strenges Schutzregime, ist doch deren Entnahme nicht grundsätzlich verboten, sondern (nur, aber immerhin) bestimmten Kontrollmaßnahmen unterworfen (Art. 14 RL 92/43), wozu auch der Gebrauch aller nicht selektiven Geräte beim Fang oder Töten der Tiere zählen (Art. 15 RL 92/43).

Art. 16 RL 92/43 erlaubt Abweichungen von den Vorgaben der Art. 12-15 RL 92/43, wobei die Voraussetzungen hier erheblich „weicher“ ausgestaltet sind als in der RL 79/409,²²⁰ so dass im Rahmen der RL 92/43 weitergehende Abweichungen von den Artenschutzbestimmungen möglich sind.²²¹ Insbesondere sind nach Art. 16 Abs. 1 lit. c) RL 92/43 Abweichungen ganz allgemein im Interesse u.a. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, möglich.²²² In Bezug auf die nach der RL 79/409 geschützten Vögel enthält die RL 92/43 keinen Verweis (dies im Gegensatz zu den Schutzgebieten, vgl. Art. 7 RL 92/43²²³), so dass für diese die (strengerer) Vorgaben des Art. 9 RL 79/409²²⁴ zum Zuge kommen.²²⁵

D. Sonstige Vorgaben

²²⁰ Woran auch der Grundsatz nichts ändert, dass auch Art. 16 RL 92/43 als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen ist, vgl. *Louis/Wehrich*, ZUR 2003, 385 (386).

²²¹ Immerhin setzt Art. 16 Abs. 1 RL 92/43 aber voraus, dass jedenfalls sichergestellt sein muss, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigungen in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, so dass Ausnahmen ggf. nur unter der Bedingung der Ergreifung von Kompensationsmaßnahmen zulässig sind, vgl. *Louis/Wehrich*, ZUR 2003, 385 (387).

²²² Gleichwohl können aber auch diese Vorgaben durchaus Wirkungen entfalten. Vgl. etwa EuGH, Rs. C-103/00 (Kommission/Griechenland), Slg. 2002, I-1147, wo es um das gemeinschaftsrechtlich geforderte Schutzsystem für eine Meeresschildkrötenart sowie um die Untätigkeit der verantwortlichen Behörden, durch angemessene Maßnahmen die Fortpflanzungsstränge dieser Schildkrötenart zu schützen (angesichts am Strand fahrender Mopeds, des Vorhandenseins von Booten im Meeresgebiet sowie der Errichtung illegaler Bauwerke am Strand), ging. Zu Art. 12 RL 92/43 in diesem Zusammenhang *Louis/Wehrich*, ZUR 2003, 385 (386 f.).

²²³ Zu dieser Bestimmung oben 1. Kap. B.IV.

²²⁴ Zu diesen oben 1. Kap. C.

²²⁵ So auch *Jans/von der Heide*, Europäisches Umweltrecht, 533.

Weitere Bestimmungen der RL 92/43 betreffen den Mitgliedstaaten sowie der Kommission obliegende Berichts- und Informationspflichten (Art. 17 RL 92/43), Informationsaustausch und Forschung (Art. 18 RL 92/43), das Ausschussverfahren, das bei der Modifikation der Anhänge zum Zuge kommt (Art. 19 ff.)²²⁶, bei der Durchführung der Richtlinie zu beachtende ergänzende Vorgaben (Art. 22 RL 92/43), Überwachungspflichten (Art. 11 RL 92/43) sowie Fragen der Finanzierung (Art. 8 RL 92/43).

Obwohl die Durchführung und Finanzierung der Maßnahmen nach der RL 92/43 den Mitgliedstaaten obliegt, ist eine Beteiligung der Gemeinschaft an den Kosten der sich aus der Erfüllung der Richtlinien ergebenden Verpflichtungen möglich: Nach Art. 8 Abs. 1 RL 92/43 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission zusammen mit ihren Vorschlägen zur Ausweisung von besonderen Schutzgebieten gegebenenfalls Schätzungen bezüglich der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an Maßnahmen zur Erfüllung der aus Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 resultierenden Verpflichtungen. Hauptfinanzierungsinstrument ist hier das Programm „LIFE+“, das in der VO 614/2007²²⁷ verankert ist.²²⁸ Daneben stehen andere Förderprogramme aus dem Agrar- und Forstbereich sowie im Rahmen der Regionalpolitik zur Verfügung.²²⁹

²²⁶ Zur „Komitologie“ im Zusammenhang mit dem Umweltrecht nur *Epiney*, Umweltrecht, 36 f.

²²⁷ VO 614/2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+), ABl. 2007 L 149, 1. Das Programm LIFE wurde erstmals 1992 lanciert und in der Folge mehrmals durch den Erlass jeweils neuer Verordnungen revidiert (1996, 2000 und zuletzt 2007). Vgl. den Überblick über die Entwicklung bei *Krämer*, EC Environmental Law, 208.

²²⁸ Zur finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang *Krämer*, EC Environmental Law, 208 ff.; ausführlich zu „LIFE+“ *Disselhoff*, EurUP 2007, 162 ff.

²²⁹ Von Bedeutung sind in erster Linie folgende Finanzierungsinstrumente: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), VO 1698/2005, ABl. 2005 L 277, 1, und der Kohäsionsfonds, VO 1084/2006, ABl. 2006 L 210, 79. Zur Regionalpolitik und den diesbezüglichen Förderinstrumenten *Bieber/Epiney/Haag-Epiney*, § 27, Rn. 18 ff.; zur Bedeutung der verschiedenen Fonds für die Finanzierung von Natura 2000 eingehend *Güthler*, EurUP 2008, 165 ff.

3. Kapitel Exkurs: zum Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Schutz von besonderen Schutzgebieten – Grundsätze

Sowohl die Einrichtung von Schutzgebieten als auch die Genehmigung von Projekten bzw. die Durchführung von Maßnahmen, die Schutzgebiete möglicherweise beeinträchtigen, werfen die Frage nach dem Rechtsschutz auf, eine Problematik, die im vorliegenden Zusammenhang noch insofern komplexer als manch andere Rechtsschutzfragen ausgestaltet ist, als insbesondere bei der Ausweisung nationale und gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen miteinander verschränkt und voneinander abhängig sind.²³⁰ Da der Art und Weise des Rechtsschutzes im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfbarkeit der jeweiligen Entscheidungen eine zentrale Rolle spielt, soll nachfolgend ein kurzer Überblick über die Rechtsschutzmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Schutz besonderer Schutzgebiete gegeben werden.²³¹

Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, alle Aspekte des Rechtsschutzes bzw. des gerichtlichen Zugangs, die im Zusammenhang mit der Anwendung und Umsetzung der RL 79/409 und der RL 92/43 relevant sind, zu erörtern. Vielmehr erfolgt einerseits eine Konzentration auf die Aspekte der Einrichtung und des Schutzes von Schutzgebieten, so dass andere Bereiche (etwa der Artenschutz) ausgespart werden. Andererseits wird auch in Bezug auf die so präzisierete Fragestellung lediglich der Rechtsschutz bzw. die Rechtsschutzebene (national oder auf Gemeinschaftsebene) gegen die jeweiligen Verwaltungsmaßnahmen erörtert, so dass allgemeine Fragen nach der Eröffnung des Rechtsweges insbesondere vor dem EuGH (etwa im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens) nicht behandelt werden, was sich schon deshalb aufdrängt, weil in Bezug auf diese Bereiche keine oder kaum spezifische Fragen aufgeworfen werden.

Soweit der Rechtsschutz gegen die Einrichtung von Schutzgebieten betroffen ist, ist zwischen der RL 79/409 und der RL 92/43 zu unterscheiden:

- Im Rahmen der RL 79/409 erfolgt – wie erörtert²³² – das gesamte Verfahren der Unterschutzstellung auf nationaler Ebene. Deutlich

²³⁰ Auf diesen Aspekt unter dem Stichwort „europäischer Kontrollverbund“ auch hinweisend etwa *Kahl/Gärditz*, NuR 2005, 555.

²³¹ Vgl. ausführlich zu den verschiedenen Aspekten des Rechtsschutzes *Gellermann*, Natura 2000, 229 ff.; *Kahl/Gärditz*, NuR 2005, 555 ff.; *Biester*, Rechtsschutz des Einzelnen, 59 ff.; *von Keitz*, Rechtsschutz Privater, 169 ff.

²³² 1. Kap. B.I.

wird damit, dass der Rechtsschutz (zunächst) auf nationaler Ebene gewährt wird, geht es doch um nationale Maßnahmen, die mit den jeweiligen Rechtsbehelfen des nationalen Rechts angegriffen werden können. Der EuGH kann mit der Angelegenheit auf dem Weg des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 234 EGV) befasst werden.

- Hingegen kommt bei der Einrichtung bzw. Ausweisung von besonderen Schutzgebieten im Sinne der RL 92/43 ein mehrfach gestuftes Verfahren zur Anwendung, in dessen Rahmen die gemeinschaftliche und die nationale Ebene miteinander verschränkt sind,²³³ so dass sich die Frage nach dem Rechtsschutz anders stellt. Im Einzelnen ist hier zu unterscheiden:
 - Soweit es um die Erstellung der mitgliedstaatlichen Liste potentieller Schutzgebiete durch die Mitgliedstaaten selbst geht (Art. 4 Abs. 1 RL 92/43), steht eine nationale Maßnahme zur Debatte, die ggf. mit nationalen Rechtsbehelfen angegriffen werden kann; der EuGH kann ggf. im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens befasst werden.²³⁴
 - Soweit es um die Festlegung der „Gemeinschaftsliste“ nach Art. 4 Abs. 2 RL 92/43 geht, steht zwar ein gemeinschaftlicher Rechtsakt – eine Entscheidung der Kommission – zur Debatte, so dass insbesondere für betroffene Grundstückseigentümer²³⁵ der Rechtsweg nach Art. 230 Abs. 4 EGV eröffnet sein könnte. Nach der Rechtsprechung des EuGH – der die in dieser Bestimmung aufgeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen sehr restriktiv auslegt²³⁶ – sind jedoch auch Grundstückseigentümer, de-

²³³ Im Einzelnen oben 2. Kap. A.

²³⁴ Häufig werden hier aber in den Mitgliedstaaten keine Rechtsbehelfe einschlägig sein, da es im Rahmen der Erstellung solcher Listen lediglich um eine Art Bestandsaufnahme geht, an die sich keine Rechtsfolgen knüpfen lassen. Vgl. – mit dem Hinweis auf mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Nichteröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes – in Bezug auf die Situation in Deutschland *Gellermann*, *Natura* 2000, 240 ff. Mittlerweile hat das BVerwG auch in solchen Fällen mangels Außenwirkung die Verwaltungsaktqualität verneint, vgl. BVerwG, Beschluss vom 7.4.2006 – 4 B 58.05, NuR 2006, 572. Hierzu etwa *Kahl/Gärditz*, NuR 2005, 555 (556 ff.).

²³⁵ Deren Grundstücke in den als besondere Schutzgebiete bezeichneten Gebieten liegen. In Bezug auf andere Personen – etwa solche, die Projekte in diesen Gebieten realisieren wollen – sind die Voraussetzungen des Art. 230 Abs. 4 EGV von vornherein nicht gegeben.

²³⁶ Hierzu m.w.N. *Bieber/Epiney/Haag-Epiney*, § 9, Rn. 41 ff.

ren Eigentum auf der von der Kommission erstellten Liste der besonderen Schutzgebiete figuriert, nicht individuell betroffen:²³⁷ Denn diese Entscheidung betreffe diese Eigentümer nur insofern, als sie Inhaber von Rechten an Grundstücken sind, die in bestimmten Gebieten von gemeinschaftlichem Interesse liegen, die von der Kommission zur Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete festgelegt worden sind; damit sei aber der durch die fragliche Handlung bestimmte objektive Tatbestand tatsächlicher und rechtlicher Art für die Betroffenheit der Grundstückseigentümer entscheidend, nicht hingegen spezifische Merkmale der Gruppe der Grundeigentümer, so dass die individuelle Betroffenheit zu verneinen sei. Rechtsschutz sei vielmehr auf nationaler Ebene zu gewähren, wobei dem EuGH in Anwendung des Art. 234 EGV Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt werden könnten.²³⁸

Auch wenn man der (nach der hier vertretenen Ansicht zu²³⁹) engen Auslegung des EuGH in Bezug auf den Begriff der individuellen Betroffenheit in Art. 230 Abs. 4 EGV folgt, überrascht das Urteil auf den ersten Blick:²⁴⁰ Denn die von der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste betroffenen Grundstückseigentümer sind zum Zeitpunkt des Erlasses der entsprechenden Kommissionsentscheidung bekannt und können auch abschließend bestimmt werden, so dass man darauf schließen könnte, ein beschränkter, nach gewissen Merkmalen (Grundstückseigentum in dem jeweiligen Gebiet) bestimmter Personenkreis sei betrof-

²³⁷ Gleiches gilt – aus parallelen Gründen – nach Ansicht des EuG für Gemeinden, auf deren Gebiet in der gemeinschaftlichen Liste ausgewiesene Gebiete liegen, EuG, Rs. T-122/05 (Benkő u.a./Kommission), Slg. 2006, II-2939, Rn. 58 ff.

²³⁸ EuGH, Rs. C-362/06 P (Markku Sahlstedt u.a./Kommission), Urt. v. 23.4.2009, Rn. 29 ff. Der Gerichtshof geht aufgrund der Verneinung bereits der individuellen Betroffenheit nicht mehr auf die Frage ein, ob die Grundstückseigentümer unmittelbar betroffen sind, was vom EuG verneint worden war, da eine Aufnahme in die gemeinschaftliche Liste nicht in jedem Fall „automatisch“ zu einer Belastung der Einzelnen führe, sondern die Mitgliedstaaten vielmehr bei der Anwendung des Art. 6 RL 92/43 über gewisse Gestaltungsspielräume verfügten, vgl. EuG, Rs. T-150/05 (Markku Sahlstedt u.a./Kommission), Slg. 2006, II-1851, Rn. 50 ff.; ebenso EuG, Rs. T-122/05 (Benkő u.a./Kommission), Slg. 2006, II-2939, Rn. 35 ff. Hierzu *Epiney*, EurUP 2007, 70 (73); *Palme*, NuR 2007, 243 (247 ff.); *Gärditz*, ZUR 2006, 536 f.

²³⁹ Vgl. *Bieber/Epiney/Haag-Epiney*, § 9, Rn. 45 ff.

²⁴⁰ S. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen bei *Schlacke*, ZUR 2005, 592 ff.

fen, womit die individuelle Betroffenheit zu bejahen wäre. Allerdings berücksichtigt diese Sicht nicht den Umstand, dass der Gerichtshof in denjenigen Fällen, in denen er in Bezug auf eine grundsätzlich generell-abstrakte Norm die individuelle Betroffenheit bestimmter Wirtschaftsteilnehmer bejaht hat,²⁴¹ entscheidend darauf abgestellt hat, dass die Individualisierung auf bestimmten Merkmalen der betroffenen Personen bzw. Wirtschaftsteilnehmer selbst beruht; dies ist jedoch bei Grundstückseigentümern nicht der Fall, werden sie doch (nur) durch ihr Eigentum – ein objektiver Tatbestand tatsächlicher und rechtlicher Art, der sich ändern kann – individualisiert. Dass die Situation bei Grundstückseigentümern aber anders gelagert ist, wird im Übrigen auch dadurch bestätigt, dass sie ihr Grundstück jederzeit veräußern können, womit jedenfalls ihre individuelle Betroffenheit zu verneinen wäre und womit auch deutlich wird, dass der Kreis der möglicherweise betroffenen Personen auch in Bezug auf diejenigen Personen, die Grundstückseigentum in den Schutzgebieten besitzen, gerade nicht auch für die Zukunft abschließend bestimmt ist.²⁴²

- Soweit die Ausweisung eines Schutzgebiets auf nationaler Ebene zur Debatte steht (Art. 4 Abs. 4 RL 92/43), sind die einschlägigen nationalen Rechtsbehelfe zu ergreifen (immer mit der Möglichkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens), geht es doch um eine nationale Maßnahme.

Geht es um eine nationale Maßnahme, die das Schutzregime des betreffenden Gebiets betrifft (entweder indem bestimmte Nutzungen genehmigt oder untersagt werden), sind ebenfalls die nationalen Rechtsbehelfe einschlägig; der EuGH kann im Rahmen des Art. 234 EGV befasst werden. Die Mitgliedstaaten haben bei der Frage, ob bei der Geltendmachung der jeweils in Betracht kommenden Rechte Einzelner der Rechtsweg eröffnet ist, die diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

²⁴¹ Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-309/89 (Codorniu), Slg. 1994, I-1853, Rn. 19 ff.; EuGH, verb. Rs. C-182/03, C-217/03 (Belgien und Forum 187/Kommission), Slg. 2006, I-5479, Rn. 58 ff.

²⁴² Diese auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH formulierten Erwägungen ändern jedoch nichts daran, dass der Grundansatz der Rechtsprechung zu eng ist und die Auslegung des Kriteriums der individuellen Betroffenheit modifiziert werden sollte, ein Problemkreis, dem jedoch in diesem Rahmen nicht weiter nachgegangen werden kann, vgl. hierzu m.w.N. Bieber/Epiney/Haag-Epiney, § 9, Rn. 44 ff. Gerade auch im Naturschutzrecht dürfte sich die Notwendigkeit einer gewissen „Aufweichung“ der sehr engen Zulässigkeitskriterien (in ihrer Auslegung durch den EuGH) aufdrängen, vgl. in diese Richtung auch *Schlacke*, NuR 2005, 592 (594); s. auch die Bemerkungen bei *Kahl/Gärditz*, NuR 2005, 555 (565).

Von besonderer Bedeutung ist hier die Frage, ob und inwieweit es das Gemeinschaftsrecht verlangt, dass Einzelnen auch in denjenigen Fällen Rechtsschutz zu gewähren ist, in denen sie nicht (insbesondere als Grundeigentümer oder als Projektträger) von einer Einschränkung der Nutzung ihres Eigentums oder von einer Verweigerung einer Genehmigung betroffen sind,²⁴³ sondern in denen sie gegen behördliches Verhalten vorgehen wollen, das eine Schutzgebietsbeeinträchtigung nach sich zieht, also insbesondere ein Verhalten, das gegen Art. 6 RL 92/43 verstoßen könnte; in Betracht kommt aber grundsätzlich auch ein Anspruch auf Meldung und Ausweisung bestimmter Gebiete als Schutzgebiete auf der Grundlage der RL 79/409 und der RL 92/43. Ausgangspunkt hierfür sind die sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Voraussetzungen für die Existenz von sich aus dem Gemeinschaftsrecht ableitbaren Rechten Einzelner, die hier nur ergebnisorientiert zusammengefasst werden können:²⁴⁴

- Erstens muss die in Frage stehende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung auch den Schutz personenbezogener oder personaler Rechtsgüter zum Ziel und Gegenstand haben, so dass die verfolgten (Schutz-) Ziele auch das Interesse von natürlichen (oder juristischen) Personen einbeziehen sollen. Damit wird nach der Schutzrichtung bzw. dem Schutzziel einer Bestimmung gefragt, so dass man im Gemeinschaftsrecht von einer „normativen Interessentenklage“ sprechen kann.
- Zweitens muss die klagende Person in dem jeweiligen geschützten Rechtsgut betroffen sein (können), wobei es irrelevant ist, wie viele andere Personen auch noch betroffen sein können.

Der Gerichtshof bestätigte jüngst in der Rs. C-237/07²⁴⁵ seine diesbezügliche Rechtsprechung: Im nationalen Ausgangsverfahren ging es um die Klage eines Münchners gegen die zuständige Behörde auf Erlass eines „Aktionsplans“ zur Verminderung der Luftverschmutzung in der Münchner Innen-

²⁴³ Da die Einzelnen in diesen Fällen in der Regel Adressat der entsprechenden Verwaltungsentscheidungen sind, ist der Rechtsweg hier auf nationaler Ebene grundsätzlich unproblematisch eröffnet.

²⁴⁴ Vgl. hierzu ausführlich m.w.N. *Epiney*, VVDStRL 61, 362 (386 ff.); *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten, 354 ff.; spezifisch im Zusammenhang mit dem Habitatschutzrecht *Gellermann*, *Natura* 2000, 250 ff.

²⁴⁵ EuGH, Rs. C-237/07 (Janecek), Urt. V. 25.7.2008, EuZW 2008, 573. Zu diesem Urteil und seiner Bedeutung etwa *Fonk*, NVwZ 2009, 69 ff.; *Scheidler*, NVwZ 2008, 1083 ff.

stadt, damit die Grenzwerte für Feinstaub eingehalten werden können. Art. 7 Abs. 3 RL 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität²⁴⁶ verpflichtet die Mitgliedstaaten, im Falle der Gefahr einer Überschreitung bestimmter Grenzwerte und im Fall der Gefahr einer Überschreitung von Alarmschwellen sog. Aktionspläne aufzustellen, die Maßnahmen zur Vermeidung einer solchen Überschreitung aufzeigen sollen. Der EuGH stellte unter Bezugnahme auf die bisherige Rechtsprechung zu dieser Thematik²⁴⁷ – bei der es allerdings um Vertragsverletzungsklagen wegen der Verletzung der Pflicht zur Umsetzung von Richtlinien ging – fest, dass natürliche und juristische Personen, die „unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarmschwellen betroffen sind“, die Aufstellung solcher Aktionspläne von den verpflichteten Behörden erwirken können müssen, dies ggf. unter Einschaltung der zuständigen Gerichte. Diese Möglichkeit sei unabhängig davon zu gewähren, ob nach nationalem Recht die Möglichkeit besteht, den Erlass konkreter Maßnahmen zur Verringerung der Luftverschmutzung zu erwirken.

Im Zusammenhang mit der RL 79/409 und der RL 92/43 geht die entscheidende Frage dahin, ob diese Rechtsakte bzw. die entsprechenden Bestimmungen (insbesondere Art. 6 RL 92/43, aber auch diejenigen Bestimmungen, die zur Meldung und Ausweisung von Schutzgebieten verpflichten) individualschützenden Charakter im Sinne der Rechtsprechung aufweisen können.

In der Rechtsprechung ist diese Frage bislang noch nicht geklärt, da sie sich bislang im Wesentlichen mit solchen Bestimmungen zu befassen hatte, die dem Gesundheitsschutz dienen und bei denen der Schutzzweck somit klar auch individualschützend ausgestaltet war.

Fraglich ist m.a.W., unter welchen Voraussetzungen genau ein Interesse Einzelner, das grundsätzlich (unter der Voraussetzung der persönlichen Betroffenheit) auf dem Klageweg geltende gemacht werden kann, vorliegt. Als Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage spricht Vieles dafür, dass das von der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung geschützte Rechtsgut einen „personalen Charakter“ aufweisen muss,²⁴⁸ wobei es aber irrelevant sein muss, ob (daneben) auch Allgemeinwohlinteressen geschützt werden.

²⁴⁶ ABl. 1996 L 296, 55. Diese Richtlinie wird durch die RL 2008/50 über Luftqualität und saubere Luft in Europa, ABl. 2008 L 152, 1, abgelöst werden.

²⁴⁷ EuGH, Rs. C-361/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-58/89 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-4983.

²⁴⁸ Ausführlich m.w.N. *Epiney*, VVDStRL 61, 362 (398 ff.); *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten, 364 ff.

Die naturschutzrechtlichen RL 79/409 und RL 92/43 sollen letztlich die Biodiversität schützen,²⁴⁹ so dass es hier um die Erhaltung der Natur als solcher geht mit der Folge, dass die Betroffenheit personaler Rechtsgüter und damit die Existenz von Rechten Einzelner von vornherein allgemein ausgeschlossen sein könnte. Damit müsste Einzelnen aufgrund der RL 79/409 und der RL 92/43 grundsätzlich nicht der Rechtsweg wegen Missachtung des europäischen Naturschutzrechts eingeräumt werden.²⁵⁰ Dieser Überlegung ist insofern Rechnung zu tragen, als es wenig überzeugend erscheint, allein unter Berufung auf ein irgendwie geartetes „Interesse“ des Einzelnen an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bereits grundsätzlich die Betroffenheit eines personalen Rechtsguts zu bejahen, da ja letztlich auch die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (mittelbar) dem Menschen zugute komme, so dass pauschal alle naturschutzrechtlichen Vorgaben immer auch dem Einzelnen dienen sollten.²⁵¹ Denn hiermit ginge letztlich eine Aufgabe des Kriteriums des personalen Rechtsguts bzw. des Individualbezugs der in Frage stehenden Regelung einher, sollen doch *per definitionem* grundsätzlich alle gesetzlichen Vorgaben in irgendeiner Form den Menschen nutzen. Auf der anderen Seite ist aber nicht zu verkennen, dass auch auf den ersten Blick rein naturschutzrechtliche Vorgaben durchaus – ähnlich wie etwa Immissionsgrenzwerte für Gewässer, in denen zum menschlichen Verzehr bestimmte Fische leben²⁵² – tatsächliche Implikationen für den Menschen entfalten können, wobei diese Implikationen nach der hier vertretenen Ansicht nicht nur den Gesundheitsschutz, sondern auch andere Interessen, auch solche „ideeller“ Natur, betreffen können.²⁵³

²⁴⁹ Vgl. zu den Zielsetzungen der beiden Richtlinien oben 1. Kap., 2. Kap., jeweils am Anfang.

²⁵⁰ In diese Richtung wohl *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 371; *Scheuing*, NVwZ 1999, 475 (484); *Kahl*, Umweltprinzip, 144 f. BVerwG, Urt. v. 26.4.2007, NuR 2007, 546, Rn. 34 ff. (Mühlenberger Loch).

²⁵¹ So *Gellermann*, Natura 2000, 257 ff.

²⁵² Vgl. EuGH, Rs. C-298/95 (Kommission/Deutschland), Slg. 1996, I-6747, Rn. 15 f.

²⁵³ Ebenfalls in diese Richtung etwa *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 186 ff.; *Winter*, NVwZ 1999, 467 (474). Auch folgende Aussage in EuGH, Rs. C-127/02 (Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging), Slg. 2004, I-7405, Rn. 66 (in Bezug auf Art. 6 Abs. 3 RL 92/43), lässt sich in diese Richtung auslegen: „Was das Recht eines Einzelnen, sich auf eine Richtlinie zu berufen, und des nationalen Gerichts, sie zu berücksichtigen, angeht, wäre es mit der den Richtlinien durch Artikel 249 EG zuerkannten verbindlichen Wirkung unvereinbar, grundsätzlich auszu-

Vor diesem Hintergrund dürfte es weder dem vom EuGH zugrunde gelegten (überzeugenden) Konzept Rechnung tragen, pauschal die Möglichkeit der Betroffenheit personaler Rechtsgüter im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung naturschutzrechtlicher Vorgaben zu verneinen, noch eine solche in jedem Fall aufgrund der „irgendwie“ auch betroffenen Einzelnen allein angesichts der Betroffenheit der Lebensgrundlagen des Menschen pauschal in jedem Fall zu bejahen. Vielmehr muss der Bezug zu einem oder mehreren Individuen – soll das Erfordernis des personalen Charakters des geschützten Rechtsguts nicht aufgegeben werden – insofern fassbar sein, als Einwirkungen auf das unmittelbar geschützte Rechtsgut (die betroffenen natürlichen Lebensgrundlagen) tatsächlich auf den Menschen zurückwirken (können).²⁵⁴ Diese Voraussetzung dürfte immer dann gegeben sein, wenn die „Einwirkungskette“ (vom möglichen Schaden an den natürlichen Lebensgrundlagen bis zum Individuum) lückenlos und konkretisierbar nachvollziehbar ist, so dass mit der Nichtbeachtung der einschlägigen naturschutzrechtlichen Bestimmung auch die Beeinträchtigung individueller Interessen als solche einhergeht. Nicht ausreichend dürfte es hierfür jedoch sein, wenn es lediglich um ein Interesse an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als solche geht, ohne dass eine individuelle Rechtssphäre betroffen ist.

Daher dürfte etwa bei der Erhaltung von Naturlandschaften, die auch als Erholungsgebiete dienen, ein Interesse Einzelner zu bejahen sein, während dies z.B. beim Vogel- oder Walschutz eher nicht der Fall ist.

Fraglich könnte in unserem Zusammenhang aber noch sein, ob die gemeinschaftsrechtlichen Naturschutzvorschriften tatsächlich auch die in Frage

schließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können. Insbesondere in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten, um zu prüfen, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die Umsetzung der Richtlinie zu wählen, innerhalb des in der Richtlinie vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben ist (...). Das Gleiche gilt, wenn es um die Prüfung der Frage geht, ob sich die nationale Behörde, die die angefochtene Maßnahme erlassen hat, bei fehlender Umsetzung der einschlägigen Bestimmung der betreffenden Richtlinie in das nationale Recht in den Grenzen des durch diese Bestimmung eingeräumten Ermessensspielraums gehalten hat.“

²⁵⁴ Vgl. diesen Ansatz bereits bei *Epiney*, VVDStRL 61, 362 (401 f.); *Epiney*, EurUP 2009, 94 (95).

kommenen Interessen Einzelner – etwa an der Erhaltung von Erholungslandschaften – schützen sollen, was sich aus dem Normzweck erschließt. In Bezug auf die RL 92/43 lässt es sich in Anbetracht der Präambel, die auch auf die Interessen des Menschen hinweist, gut vertreten, dass auch ggf. personale Rechtsgüter geschützt werden sollen.

Für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einer bestimmten Person nach den dargelegten Grundsätzen eine klagefähige Rechtsposition einzuräumen, ist darüber hinaus – wie erwähnt – noch ihre Betroffenheit notwendig, so dass die jeweilige Person selbst in dem jeweils geschützten personalen Rechtsgut persönlich und spezifisch betroffen sein muss.²⁵⁵

²⁵⁵ Vgl. im Einzelnen hierzu in unserem Zusammenhang *Gellermann*, *Natura* 2000, 261 ff.; s. auch *Epiney*, *VVDStRL* 61, 362 (405 ff.).