

Europäischer Gerichtshof

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens, einschließlich der Kosten des Streithelfers und derjenigen des Verfahrens der einstweiligen Anordnung.

EuGH, Urteil vom 28. 2. 1991 – C-57/89 (lexetius.com/1991,263)

[1] 1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 28. Februar 1989 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstossen hat, daß sie entgegen Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1; im folgenden: die Richtlinie) in einem besonderen Schutzgebiet bestimmte Baumaßnahmen beschlossen oder durchgeführt hat, die den Lebensraum geschützter Vögel beeinträchtigen.

[2] 2. Artikel 4 der Richtlinie lautet wie folgt: "(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. ... Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmässig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind. (2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmässig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei. (3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle sachdienlichen Informationen, so daß diese geeignete Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung ergreifen kann, damit die in Absatz 1 und die in Absatz 2 genannten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen,

das den Erfordernissen des Schutzes der Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, Rechnung trägt. (4) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch ausserhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

[3] 3. Die Klage war ursprünglich auf zwei Rügen gestützt; die erste betraf die Ausbaggerungs- und Aufspülungsmaßnahmen im Rysumer Nacken, die zweite bezog sich auf die Eindeichungsmaßnahmen in der Leybucht.

[4] 4. Was die erste Rüge anbelangt, so hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung zur Kenntnis genommen, daß der Rysumer Nacken von der Verordnung des Landes Niedersachsen vom 13. Dezember 1985 über den Nationalpark "Niedersächsisches Wattenmeer" nicht erfasst wird und somit nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen ist. Nach Ansicht der Kommission handelt es sich hierbei jedoch um ein neues Argument, das die Beklagte in ihrer Gegenerwiderung vorgebracht habe, so daß die Beklagte insoweit die Kosten tragen müsse.

[5] 5. Die Bundesregierung entgegnet, der Kommission hätten noch vor Einleitung des Verfahrens vor dem Gerichtshof sämtliche Angaben zum Rechtsstatus des Rysumer Nackens, insbesondere die Karten mit dem Grenzverlauf des Nationalparks, vorgelegen. Aus diesen Karten gehe hervor, daß der Rysumer Nacken nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen sei. Die von der Bundesregierung in der Gegenerwiderung vorgenommenen Klarstellungen seien daher kein neues Vorbringen.

[6] 6. Dazu ist festzustellen, daß die Flächenangaben zu den geschützten Gebieten im Wattenmeer in der gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie herausgegebenen Mitteilung der Bundesregierung vom 6. September 1988 enthalten waren. Der Kommission lagen zum Zeitpunkt ihrer Klageerhebung insbesondere die der vorerwähnten Verordnung beigefügten Karten vor, in denen der Grenzverlauf des Schutzgebiets markiert ist. Aus diesen Unterlagen geht hervor, daß der Rysumer Nacken nicht zu den als besonderes Schutzgebiet ausgewiesenen Gebieten gehört. Da die Rücknahme dieses Teils der Klage somit nicht durch das

Verhalten der Bundesregierung gerechtfertigt ist, hat die Kommission die damit verbundenen Kosten zu tragen.

[7] 7. Was die Eindeichungsmaßnahmen in der Leybucht betrifft, so trägt die Kommission vor, diese Maßnahmen belästigten die nach Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang I der Richtlinie unter besonderen Schutz gestellten Vögel und beeinträchtigten ihren zu einem besonderen Schutzgebiet erklärten Lebensraum. Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie verlange positive Schutzmaßnahmen und lasse Beeinträchtigungen oder Verschmutzungen dieser Lebensräume bei der Verwaltung eines besonderen Schutzgebiets nicht zu.

[8] 8. Maßnahmen des Küstenschutzes wie die Verstärkung eines Deiches könnten im Falle einer Gefahr für Leib und Leben von Menschen zulässig sein, dies aber nur unter der Bedingung, daß sich die erforderlichen Eingriffe auf das absolut unerläßliche Minimum an Beeinträchtigung für das betreffende besondere Schutzgebiet beschränkten.

[9] 9. Diese Voraussetzungen seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Sowohl die in der Leybucht durchgeführten Bauarbeiten als auch ihre Auswirkungen stellten eine Beeinträchtigung der Lebensbedingungen geschützter Vögel dar und bewirkten das Verschwinden von ökologisch hochwertigen Flächen, was bei einigen der in Anhang I der Richtlinie genannten Vogelarten, insbesondere beim Säbelschnäbler, zu einem Rückgang der Bestände führen.

[10] 10. Die Bundesregierung macht geltend, nach den der Kommission gemäß Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie übermittelten Unterlagen seien die neue Deichtrasse in der Leybucht sowie die landseitig davon gelegenen Gebiete von dem besonderen Schutzgebiet ausgenommen. Die Grenzen dieses Gebiets seien in der Nationalparkverordnung so festgelegt, daß das Schutzgebiet nur bis an den Deichfuß, wie er sich nach Vollendung der fraglichen Arbeiten darstelle, heranreiche.

[11] 11. Die getroffenen Maßnahmen dienten ausschließlich der Deichsicherheit. Die zuständigen Behörden hätten bei der Planung des streitigen Vorhabens alle Belange des Vogelschutzes berücksichtigt und gegen die Erfordernisse des Küstenschutzes abgewogen. Die neue Deichtrasse sowie die durch die Arbeiten verursachten vorübergehenden Störungen stellten den geringstmöglichen Eingriff für die Vögel in der Leybucht dar. Die Kommission sei jeden konkreten Nachweis dafür schuldig geblieben, daß die

fraglichen Maßnahmen den Schutz dieser Vögel erheblich beeinträchtigten.

[12] 12. Zur Auslegung von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie bemerkt die Bundesregierung, diese Bestimmung verlange eine Rechtsgüterabwägung zwischen verschiedenen öffentlichen Belangen, die bei der Verwaltung eines besonderen Schutzgebiets berührt sein könnten. Die Mitgliedstaaten müssten daher in diesem Bereich über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen.

[13] 13. Die britische Regierung ist der Ansicht, die Kommission habe nicht dargetan, daß das streitige Vorhaben erhebliche Auswirkungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie habe. Dieses Kriterium sei dahin auszulegen, daß die Beeinträchtigung eines besonderen Schutzgebiets das Überleben oder die Vermehrung geschützter Vogelarten in ihrem Verbreitungsgebiet bedrohen müsse. Die von der Kommission gemachten Angaben reichten nicht für die Feststellung aus, daß die in der Leybucht durchgeführten Bauarbeiten zu einer solchen Beeinträchtigung führten.

[14] 14. Die britische Regierung verweist auf die Bedeutung des von der Beklagten vorgelegten Beweismaterials, dem zufolge die fraglichen Bauarbeiten die ökologischen Verhältnisse in der Leybucht erheblich verbesserten. Es sei legitim, bei der Prüfung, ob ein bestimmtes Bauvorhaben zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines besonderen Schutzgebiets führe, in Betracht zu ziehen, ob die Bauarbeiten gleichzeitig kompensierende ökologische Verbesserungen zur Folge hätten.

[15] 15. Im Rahmen von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie könnten auch andere wichtige öffentliche Belange einschließlich der in Artikel 2 der Richtlinie genannten in Betracht gezogen werden. Die Mitgliedstaaten müssten die Belange der Bewohner einer Region, in der sich ein besonderes Schutzgebiet befinde, berücksichtigen können.

[16] 16. Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

[17] 17. Zum Grenzverlauf des fraglichen besonderen Schutzgebiets ist festzustellen, daß die Grenzen der Leybucht in der Nationalparkverordnung und dem dieser beigefügten Kartenwerk festgelegt sind. Zwar ist die Karte dieses Gebiets mit einem Hinweis auf den Raumordnungsplan versehen; der Rechtsakt, durch

den das Gebiet ausgewiesen wird, enthält jedoch eine genaue räumliche Begrenzung des besonderen Schutzgebiets, die in der gegenwärtigen Trasse des Deiches besteht. Die seewärtige Verlegung dieses Deiches im Rahmen des Küstenschutzvorhabens führt somit zur Verkleinerung des geschützten Gebiets.

[18] 18. Die Entscheidung dieses Rechtsstreits hängt folglich von der Beantwortung mehrerer Grundsatzfragen ab, die sich auf die den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie bei der Verwaltung besonderer Schutzgebiete obliegenden Verpflichtungen beziehen. So ist zu entscheiden, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Mitgliedstaaten befugt sind, ein besonderes Schutzgebiet flächenmässig zu verkleinern, und inwieweit andere Belange berücksichtigt werden können.

[19] 19. Zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten, auf diese Weise eine Entscheidung, durch die ein besonderes Schutzgebiet ausgewiesen wurde, wieder rückgängig zu machen, ist festzustellen, daß die flächenmässige Verkleinerung eines geschützten Gebiets in der Richtlinie nicht ausdrücklich geregelt ist.

[20] 20. Zwar verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Beurteilungsspielraum, wenn sie gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie die für eine Erklärung zu besonderen Schutzgebieten geeignetsten Gebiete bestimmen müssen; dagegen kann ihnen im Rahmen von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie nicht der gleiche Beurteilungsspielraum zustehen, wenn sie derartige Gebiete flächenmässig ändern oder verkleinern, da sie in ihren Erklärungen selbst anerkannt haben, daß in diesen Gebieten die geeignetsten Lebensverhältnisse für die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten bestehen. Anderenfalls könnten sich die Mitgliedstaaten einseitig den Verpflichtungen entziehen, die Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie ihnen hinsichtlich der besonderen Schutzgebiete auferlegt.

[21] 21. Diese Auslegung der letztgenannten Bestimmung wird im übrigen durch die neunte Begründungserwägung der Richtlinie bestätigt; dort wird die grosse Bedeutung hervorgehoben, die die Richtlinie den besonderen Maßnahmen zur Erhaltung des Lebensraums der in Anhang I aufgeführten Vögel beimisst, um Fortbestand und Fortpflanzung dieser Vögel in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten. Daraus folgt, daß die Mitgliedstaaten ein besonderes Schutzgebiet nur dann flächenmässig verkleinern dürfen, wenn dafür ausserordentliche Gründe vorliegen.

[22] 22. Hierbei muß es sich um Gründe des Gemeinwohls handeln, die Vorrang vor den mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelangen haben. In diesem Zusammenhang können die in Artikel 2 der Richtlinie genannten Belange – wirtschaftliche und freizeitbedingte Erfordernisse – nicht in Betracht kommen. Wie der Gerichtshof nämlich in den Urteilen vom 8. Juli 1987 in den Rechtssachen 247/85 und 262/85 (Kommission/Belgien und Kommission/Italien, Slg. 1987, 3029 und 3073) entschieden hat, stellt diese Bestimmung keine eigenständige Abweichung von der durch die Richtlinie geschaffenen allgemeinen Schutzregelung dar.

[23] 23. Zu dem im vorliegenden Fall vorgebrachten Rechtfertigungsgrund ist festzustellen, daß die Überschwemmungsgefahr und der Küstenschutz gewichtige Gründe sind, die die Maßnahmen zur Eindeichung und zur Verstärkung der Küstenanlagen rechtfertigen, solange sich diese Maßnahmen auf das Allernotwendigste beschränken und die geringstmögliche Verkleinerung des besonderen Schutzgebiets bewirken.

[24] 24. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, daß bei dem Teil des Vorhabens, der das Leyhörngbiet betrifft, nicht nur Erwägungen der Küstensicherheit den Verlauf der Deichtrasse bestimmt haben, sondern auch Bestrebungen, für die Fischereiflotte von Greetsiel den Zugang zu diesem Hafen zu erhalten. Angesichts der vorstehend zu Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie entwickelten Auslegungsgrundsätze ist die Berücksichtigung derartiger Belange mit den Erfordernissen dieser Richtlinie grundsätzlich unvereinbar.

[25] 25. Dieser Teil des Vorhabens hat jedoch gleichzeitig konkrete positive Auswirkungen auf die Lebensräume der Vögel. Nach Abschluß der Bauarbeiten werden nämlich zwei Schifffahrtswege quer durch die Leybucht stillgelegt werden können, so daß in diesem Gebiet völlige Ruhe einkehren wird. Ausserdem sieht der Planfeststellungsbeschluß strenge Schutzvorschriften für das Leyhörngbiet vor. Der Deich, der zuvor den Bereich der Hauener Hooge geschützt hat, wird geöffnet werden, so daß eine grosse Fläche erneut dem Einfluß der Gezeiten ausgesetzt wird, wodurch sich ökologisch hochwertige Salzwiesen bilden können.

[26] 26. Bei der Entscheidung über die Trassenführung des neuen Deiches durfte somit dem Willen, den Fortbestand des Fischereihafens von Greetsiel zu sichern, Rechnung getragen werden, da dem die vorerwähnten ökologischen Kompensationen gegenüberstehen, allerdings auch nur aus diesem Grund.

[27] 27. Schließlich ist zu bemerken, daß die Beeinträchtigungen, die durch die Bauarbeiten selbst hervorgerufen werden, nicht das für ihre Durchführung notwendige Maß überschreiten. Aus den Unterlagen über die Zahl der Säbelschnäbler in diesem Sektor des Wattenmeers geht ausserdem hervor, daß in dem betreffenden Zeitraum bei dieser Vogelart keine erhebliche Bestandsänderung im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie eingetreten ist. Darüber hinaus hat die Kommission keine weiteren Angaben zur Bestandsentwicklung der geschützten Vogelarten gemacht.

[28] 28. Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

[29] 29. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten, einschließlich der Kosten des Streithelfers und derjenigen des Verfahrens der einstweiligen Anordnung, aufzuerlegen.