

39. Sodann hat zwar Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatsrichtlinie insofern, als durch ihn Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie geändert wird, ein Verfahren eingeführt, das es den Mitgliedstaaten erlaubt, aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses unter bestimmten Voraussetzungen einen Plan oder ein Projekt, die ein besonderes Schutzgebiet beeinträchtigen, zu verabschieden und damit eine Entscheidung über die Klassifizierung eines solchen Gebietes durch Verkleinerung der Fläche wieder rückgängig zu machen. Für die Anfangsphase der Klassifizierung eines Gebiets als besonderes Schutzgebiet nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie hat er jedoch keine Änderung eingeführt.

40. Folglich hat die Klassifizierung von Gebieten als besondere Schutzgebiete auch im Geltungsbereich der Habitatrichtlinie in jedem Fall anhand der Kriterien zu erfolgen, die nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie gelten.

41. Die wirtschaftlichen Erfordernisse können in dieser Phase keine Berücksichtigung als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses finden, was jedoch, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, nicht ausschließt, daß sie danach im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie berücksichtigt werden können.

42. Daher ist zu antworten, daß ein Mitgliedstaat bei der Auswahl und Abgrenzung eines besonderen Schutzgebiets gemäß Artikel 4 Absätze 1 oder 2 der Vogelschutzrichtlinie wirtschaftliche Erfordernisse nicht berücksichtigen darf, die zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, wie sie in Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie genannt sind, darstellen.

(...)

Hinweis

**Vogelschutz:
Santoña-Entscheidung des
EuGH
mit Anmerkung Winter in
ZUR 1994, 305 ff..**

Anmerkung

„Article 4 is, as it were, a bird of a very different feather“, sagt Generalanwalt Fennelly dem Gegenstand angemessen in seinem Schlußvortrag¹. Welches sind diese Federn, welche sind bekannt, welche neu?

Vor allem bestätigt der EuGH seine bisherige Rechtsprechung zu den Maßstäben, die bei der Auswahl und Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie² zu berücksichtigen sind. Es sind dies ornithologische Kriterien, Kriterien aus der Logik der Vogelwelt, nicht wirtschaftliche Erfordernisse³.

Weiterhin bestätigt und präzisiert das Gericht, daß die anspruchsvollen Anforderungen in Richtung Unterschutzstellung gleichermaßen für die Verbreitungsgebiete für Arten der Liste I gelten wie für die Wanderungsgebiete der Zugvögel. Dies ergibt sich daraus, daß es Art. 4 Abs. 1 und 2 immer im gleichen Atemzug nennt, obwohl das vorliegende Gericht in seiner ersten Frage (vgl. das „und/oder“) eine unterschiedliche Behandlung der beiden Absätze zur Debatte gestellt hatte.

Zur Sprache kommt darüberhinaus, ob wirtschaftliche Interessen wenn schon nicht über Art. 2 so doch über den Begriff der (im Rahmen des Art. 4 Abs. 1 und 2 als berücksichtigungsfähig anerkannten) Gründe des Gemeinwohls Eingang in die Entscheidung über die Auswahl der Schutzgebiete finden können. Die Antwort ist ein klares Nein, was in Zeiten der zunehmenden Gleichstellung von wirtschaftlichen und öffentlichen Interessen von erheblicher Bedeutung ist. Man könnte dies so verstehen, daß der EuGH sich hier einem klassischen, strengen Konzept des Gemeinwohls verpflichtet zeigt, das in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft längst aufgegeben worden ist. Eine schlichtere Deutung ist, daß im besonderen Zusammenhang des Naturschutzes ein Gleichklang von wirtschaftlichen und öffentlichen Belangen zwar im ersten Schritt (dem des Art. 3) akzeptiert ist, daß den besonders geschützten Arten aber in einem zweiten Schritt (dem des Art. 4) Priorität eingeräumt wird, wodurch das solchermaßen bereichsbezogen konkretisierte Gemeinwohl sich auf nicht-ökonomische Belange beschränkt⁴.

Eine weitere Präzisierung betrifft das Verhältnis der Kriterien der Unterschutzstellung und derjenigen der nachträglichen Entscheidungen über Gebietsverkleinerung und beeinträchtigende Pro-

jekte. Das Gericht konstatiert hier, daß die Kriterien für nachträgliche Entscheidungen, die es im Leybuchturteil für Art. 4 Abs. 4 entwickelt hatte, durch Art. 7 mit Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie um Gründe sozialer und wirtschaftlicher Art erweitert worden seien. Dies gelte aber nicht für die Phase der Unterschutzstellung.

Das Gericht befaßt sich nicht mit der durch den Fall nahegelegten Frage, ob ein Gebiet, das für wirtschaftliche Nutzung vorgesehen ist, erst noch unter Schutz gestellt werden muß, um dann gleich wieder entwidmet zu werden. Die Frage des vorliegenden Gerichts war abstrakter gestellt; insoweit konnte sich der EuGH enthalten. Sie wird aber vom Generalanwalt aufgegriffen. Gegen den Einwand des Formalismus meint er, nur so werde gesichert, daß auf die Umnutzung eines potentiellen Schutzgebiets die Kriterien des Art. 6 Abs. 4 Habitatrichtlinie anwendbar seien. Basis dieser Auffassung ist die Annahme, daß der von Art. 4 geforderte Schutzstatus nicht direkt wirkt, sondern einer ausdrücklichen Erklärung durch den Mitgliedstaat bedarf. Geht man dagegen mit der Kommission⁵ und auch hierzulande verbreiteter Auffassung⁶ von einer Direktwirkung aus, so wäre Art. 6 Abs. 4 Habitatrichtlinie anwendbar, ohne daß es des in der Tat formalistischen Aktes der vorherigen Unterschutzstellung bedürfte⁷.

Der EuGH enthält sich auch der Klärung noch offener Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung des Art. 6 Abs. 4 Habitatrichtlinie auf Vogelschutzgebiete. Noch ungeklärt ist zunächst, ob

1 Rz. 66 des Schlußvortrags.

2 Artikelangaben ohne Zusatz beziehen sich im folgenden auf die Vogelschutzrichtlinie.

3 Rz. 25 und 26 des Urteils.

4 Vgl. dazu die sehr tiefgreifenden Ausführungen des Generalanwalts über den „Kontext“ der Richtlinie, Rz. 41 ff.

5 Im vorliegenden Verfahren, vgl. Rz. 27 des Schlußvortrags des Generalanwalts.

6 Mit gleichem Ergebnis, aber unterschiedlichen Konstruktionen: C. Freytag, K. Iven, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz, NuR 1995, 109 ff.; St. Schmitz, Habitatschutz für Vögel? ZUR 1996, 12 ff..

7 Man könnte sogar vertreten, daß dann die unmodifizierten Kriterien des Art. 4 Abs. 4 anwendbar sind, weil Art. 7 Habitatrichtlinie eine ausdrückliche Ausweisung verlange. Wenn man aber einmal teleologisch mit der Figur der Direktwirkung arbeitet, muß man auch in den Konsequenzen teleologisch bleiben, d.h. Art. 7 und damit Art. 6 Abs. 4 entsprechend anwenden.

Unterabsatz 2 im Unterschied zu Unterabsatz 1 in den „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ auch solche sozialer und wirtschaftlicher Art einschließt. M. E. ist dies zu verneinen, weil die in Unterabsatz 1 enthaltene Passage „einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art“ in Unterabsatz 2 nicht wiederholt wird. Zudem würde andernfalls der besonderen Schutzwürdigkeit prioritärer Lebensräume nicht Rechnung getragen. Ungeklärt ist weiterhin, ob Unterabsatz 2 mit seinem strengeren Regime auf Vogelschutzgebiete anwendbar ist. M. E. ist dies zu bejahen⁸, weil die Liste I-Vögel im Grad ihrer Schutzbedürftigkeit den prioritären Lebensräumen vergleichbar sind. Zumindest müßte eine Selektion besonders gefährdeter Arten erfolgen. Unterabsatz 2 dagegen auf Vogelschutzgebiete überhaupt nicht anzuwenden, widerspräche der Tatsache, daß Art. 7 den ganzen Art. 6 Abs. 4, nicht nur Unterabsatz 1 für anwendbar erklärt.

Die Hauptbedeutung des Lappel Bank-Urteils liegt in der Bestätigung der bishe-

rigen Rechtsprechung zu den Kriterien der Ausweisung von besonderen Vogelschutzgebieten. Daß ein Gericht sich selbst bestätigt, ist an sich nichts Besonderes, aber die Konstanz wird zu einem signifikanten Akt, wenn sich die gesellschaftliche Machtkonstellation verschiebt. Eine solche Verschiebung zuungunsten des Naturschutzes muß wohl heute registriert werden, und im Fall war sie in Gestalt der britischen Hafengesellschaft sowie der beitretenden Staaten Großbritannien und Frankreich auch präsent. Insofern ist das Urteil zu begrüßen. Es ist aber auch zu hoffen, daß der europäische Gesetzgeber, der bereits bei Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie nachgegeben hat, für die Phase der Unterschutzstellung standhaft bleibt.

Gerd Winter

⁸ Ebenso Freytag/Iven, a.a.O.; K. Iven, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, 373; A. Fisahn, Internationale Anforderungen an den deutschen Naturschutz, ZUR 1996, 3 ff. Ebenso bereits meine Anmerkung in ZUR 1994, 308 f.

BVerwG

Voraussetzungen und Konsequenzen der Direktwirkung der UVP-Richtlinie

Urteil vom 25. Januar 1996
- 4 C 5. 95 -

Leitsätze der Redaktion

1. Die Lücke, die dadurch entstanden ist, daß sich der gesetzliche Anwendungsbeefehl nicht auf alle Zulassungsverfahren erstreckt, die nach dem 3. Juli 1988 eingeleitet worden sind (vgl. § 22 Abs. 1 S. 1 UVPG), ist durch einen unmittelbaren Rückgriff auf die UVP-Richtlinie zu schließen.
2. Die Art. 2 Abs. 1, 3, 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 und 8 der UVP-Richtlinie entfalten unmittelbare Wirkung im deutschen Recht.
3. Die Möglichkeit des Gemeinschaftsbürgers, sich auf hinreichend genaue und unbedingte Richtlinienvorschriften zu berufen, ist nicht Voraussetzung, sondern lediglich eine Folge der unmittelbaren Wirkung.

ten zu berufen, ist nicht Voraussetzung, sondern lediglich eine Folge der unmittelbaren Wirkung.

4. Zwar spielt die UVP im Rahmen des Abwägungsvorgangs eine bedeutende Rolle, jedoch verlangt die UVP-Richtlinie nur, daß die Zulassungsbehörde das Ergebnis der UVP in ihre Erwägungen mit einbezieht, schreibt aber nicht vor, welche Forderungen sie hieraus zu ziehen hat.

5. Durch die Konzentration auf die Umweltauswirkungen und den medienübergreifenden Ansatz schafft die UVP-Richtlinie die Voraussetzungen für eine aussagekräftige und nachvollziehbare Bewertung.

Aus den Gründen:

I.

Die Kläger wenden sich gegen die Planung der Autobahn A 60 in dem Abschnitt zwischen Badem und Landscheid im Raum Wittlich. Sie sind Landwirte, von deren landwirtschaftlich genutzten Grundstücken Teilflächen für den Bau der Autobahn oder für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommen werden sollen. (...)

Die Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz stellte mit Beschluß vom 24. März 1992 den Plan für den Bau der A 60 in dem Abschnitt Badem-Landscheid fest. Die Einwendungen der Kläger, die sich in ihrer landwirtschaftlichen Betätigung erheblich beeinträchtigt sehen und die Planung grundsätzlich in Frage stellen, wies sie zurück. (...)

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat den Planfeststellungsbeschuß mit Urteil vom 29. Dezember 1994 (1 C 10893/92.OVG) aufgehoben. (...)

Dagegen richtet sich die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision des Beklagten. (...)

Die Kläger verteidigten das angefochtene Urteil. Sie machen im wesentlichen geltend: Wegen der Nichtigkeit der Übergangsregelung des § 22 Abs. 1 Satz 1 UVPG seien entweder das UVP-Gesetz im übrigen oder die UVP-Richtlinie unmittelbar anzuwenden. Wegen des medienübergreifenden Ansatzes entfalte die UVP zugleich materiellrechtliche Wirkungen. Die Vorschriften über die UVP seien drittgeschützt. Das Fehlen allgemeiner Standards für die Erfassung, Ermittlung und Bewertung der Umweltbelange sei durch erhöhte Anforderungen an das Verfahren zu kompensieren. (...) Kämen - wie hier - Planungsalternativen in betracht, so habe die Umweltbehörde auch unter Planungsgesichtspunkten jede von ihnen vergleichend zu betrachten und gegeneinander abzuwägen. (...)

II.

Die Revision des Beklagten ist zulässig und begründet. Sie führt zur Aufhebung des angegriffenen Urteils und zur Klageabweisung mit der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe. Die Kläger werden durch den von ihnen angefochtenen Planfeststellungsbeschuß vom 24. März 1992 in der Fassung der planergänzenden Regelung vom 7. November 1994 nur in einem Randbereich in ihren Rechten verletzt.

1. Die Kläger sind entgegen der Ansicht des Erstgerichts nicht dadurch in ihren Rechten verletzt, daß eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt worden ist. Insbesondere hat dieser Verfahrensmangel nicht zu einem Abwägungsfehler geführt.

a) Zutreffend hat das Erstgericht allerdings angenommen, daß die Kläger als Eigentümer von Grundstücken, die von der Planfeststellung enteignet betroffen