

Verwaltungsgericht
der Freien Hansestadt Bremen



Az: 8 K 1243/00

Be

Im Namen des Volkes!
Urteil
In der Verwaltungsrechtssache

Niedergelegt in unvollständiger
Fassung auf der Geschäftsstelle
am: 20.06.2002
gez. Schwöber
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

1. des Herrn
2. des Herrn
3. des Herrn
4. des Herrn

Kläger,

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Dr. jur. Lauprecht u.a., Lorentzdamm 36, 24103 Kiel, Gz: 697/00Gl10,

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Bau und Umwelt, Ansgaritor-
straße 2, 28195 Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:
Frau Oberregierungsrätin van der Wal, Senator für Bau und Umwelt, Wegesende 23, 28195
Bremen, Gz.: 3-1,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 8. Kammer - durch die Richter
Eiberle-Herrn, Wollenweber und Dr. Bauer sowie die ehrenamtlichen Richter J. Deml und U.
Leker aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 06.08.2002 für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Auswahl der Pacht- und Eigen-
tumsflächen der Kläger in den Gebieten „Oberblockland“

...

und „Waller Feldmark“, um sie als Gebiete im Sinne von Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates (FFH-Richtlinie) zu melden, rechtswidrig war.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger und Beklagte jeweils zur Hälfte; insofern ist das Urteil vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leisten.


Die Berufung wird zugelassen.

gez. Eiberle-Herm

gez. Wollenweber

gez. Dr. Bauer

Für die Ausfertigung


als Gerichtsschreiberin der Geschäftsstelle
des Verwaltungsamtes

Tatbestand

Die Kläger sind Eigentümer bzw. Pächter von Grundstücken im Blockland. Sie nutzen diese landwirtschaftlich.

1968 wurde das gesamte Blockland mit der Verordnung vom 2.7.1968 (BremGBl S. 125, SaBremR 791-a-7) unter Landschaftsschutz gestellt.

Deren § 2 verbietet seither, Veränderungen vorzunehmen, die geeignet sind, die Natur zu schädigen, den Naturgenuss zu beeinträchtigen oder das Landschaftsbild zu verunstalten. Nach § 3 dürfen Bauten und Zäune nur errichtet werden, nachdem die Naturschutzbehörde festgestellt hat, dass schädigende Wirkungen nach § 2 nicht zu befürchten sind oder abgemildert werden können (Zulässigkeitserklärung).

§ 7 lässt die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens zu, soweit sie den Bestimmungen des § 2 nicht widerspricht.

1993 meldete die Beklagte unter anderem das Blockland als Vogelschutzgebiet im Sinne der EG-Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 (Vogelschutzrichtlinie) an das Bundesumweltministerium (BMU) zur Weiterleitung an die EG-Kommission. 1994 wurde es ent-

sprechend in einer Liste der Vogelschutzgebiete in der EG aufgeführt. 1997 wurde seitens der Beklagten eine bezüglich anderer Gebiete reduzierte Meldung von Vogelschutzgebieten an das BMU gesandt, die das Blockland wiederum enthielt. Auch diese Liste ging an die EG-Kommission.

1999 und 2000 wurden mehrere Gutachten erstellt, um die im Bremer Raum vorhandenen schutzwürdigen Gebiete im Sinne der EG- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 (FFH-Richtlinie) zu erfassen. Dabei wurde festgestellt, dass im Blockland mit dem Steinbeißer ein bedrohter Fisch im Sinne dieser Richtlinie vorkommt. Der Wert des Gebietes zur Erhaltung dieser Art wurde in zwei Gutachten nach den Kriterien der Richtlinie mit „B“ (guter Wert) eingeschätzt. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass der Steinbeißer auch noch im Bremer Werderland und Niedervieland vorkommt. Der Wert des Niedervielandes wurde in einem Gutachten ebenfalls mit „B“ definiert (F&N Umweltconsult), im anderen Gutachten bezüglich des Teilgebietes Stromer Feldmark sogar mit „A“ (hervorragender Wert). Das Werderland wurde von F & H Umweltconsult mit „A“, von Bioconsult mit „B“ bewertet.

Daraufhin machte der Umweltsenator der Beklagten dem Senat einen Vorschlag zur Gebietsmeldung. Dieser umfasste folgende Flächen in den jeweiligen Gebieten: Blockland : 2539 ha, Werderland: 546 ha und Niedervieland: 585 ha (darin enthalten die Stromer Feldmark mit ca. 150 - 200 ha). Der Wirtschaftssenator machte einen Gegenvorschlag mit weniger Flächen. Am 28.3.2000 beschloss der Senat der Beklagten entsprechend einem Beschluss des Koalitionsausschusses die Meldung nur des Blocklandes in einem Umfang von 555 ha und des Werderlandes mit 393 ha. Im Hause des Umweltsenators wurde dazu vermerkt, diese Entscheidung sei „ausschließlich aus wirtschaftspolitischen Gründen getroffen worden“. Die Umweltsenatorin erklärte zu Protokoll, „dass ihre Stimmabgabe aus Loyalität gegenüber dem Koalitionsausschuss erfolge, dass sie jedoch die Entscheidung fachlich für falsch halte“.

Im April 2000 meldete die Beklagte das Blockland und das Werderland in diesem Umfang nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 (FFH-Richtlinie) als Lebensräume des Steinbeißers an das BMU zur Weiterleitung an die EG-Kommission.

Am 8.6.2000 haben die Kläger wegen dieser Meldung Klage erhoben. Sie berufen sich unter anderem darauf, dass es in Bremen für die Erhaltung des Steinbeißers wertvollere Gebiete als das Blockland gebe.

Die Kläger beantragen:

1. festzustellen, dass die Beklagte das in Anlage K1 zur Klageschrift kartografisch dargestellte Gebiet Oberblockland und Waller Feldmark, soweit es die Grundstücke der Kläger betrifft, rechtswidrig nach § 19 e Abs. 1 Satz 1 Bundesnaturschutzgesetz in alter Fassung ausgewählt hat,
2. festzustellen, dass der Beklagten Verpflichtungen aus Art. 7 der Richtlinie 92/93 EWG i.V.m. dem 3171 ha großen Vogelschutzgebiet „Blockland“ (Natura 2000 Nr. 2818-401; SPA- Nr. 453 D) nicht obliegen, die direkt oder indirekt für die Kläger gelten.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Im August 2000 hat das Bundesamt für Naturschutz die Meldung der Beklagten hinsichtlich des Steinbeißers als defizitär kritisiert. Das Blockland sei zu klein abgegrenzt und das Nierdvieland müsse nachgemeldet werden (Anl. Bekl. 5).

Im Dezember 2000 hat das Bundesumweltministerium die Bremer Meldung von FFH-Gebieten an die EG-Kommission weitergeleitet.

Im Juni 2002 hat das zweite "Atlantische Seminar" der EU-Kommission, das die Entstehung des Netzes Natura 2000 auf europäischer Ebene begleitet, die deutsche Meldung bezüglich des Steinbeißers insgesamt als defizitär kritisiert (Bl. 190 ff. GA).

Zur weiteren Darstellung des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die beigezogenen Behördenakten und Gutachten Bezug genommen. Ihr wesentlicher Inhalt war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

1.

Die Klage ist bezüglich ihres Antrages zu 2. unzulässig, weil die Nennung des Blocklandes als Vogelschutzgebiet bei der EU-Kommission die Kläger als Grundeigentümer und Pächter nicht in ihren Rechten betreffen kann und darum kein Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 VwGO zwischen ihnen und der Beklagten begründet (vgl. zum Maßstab BVerwGE 74, 1, 4).

Die Kläger begehren mit dieser Klage gegen die Meldung ihrer Grundstücke im Blockland als Vogelschutzgebiet vorbeugenden Rechtsschutz. Die Meldung selbst bedeutet für sie nämlich ersichtlich keinen direkten Nachteil. Die Vogelschutzrichtlinie begründet Pflichten ausschließlich für die Mitgliedsstaaten der EU und nicht für Grundstückseigentümer oder Bürger. Die Meldung unterscheidet sich auch von der Erklärung des jeweiligen Gebietes zum Vogelschutzgebiet und bewirkt diese nicht. Sie ist ein reines Informationsinstrument und beeinträchtigt die Grundeigentümer nicht (Gellermann, Natura 2000, 2. Aufl., Berlin, 2001, S. 230 ff.).

Die Meldung hat für das Blockland auch deshalb keine absehbaren Folgewirkungen, weil es jedenfalls seit 1968 als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen ist. § 2 Abs. 1 der Landschaftsschutzverordnung vom 2.7.1968 (BremGBl S. 125, SaBremR 791-a-7) verbietet seither alle Veränderungen, die geeignet sind, die Natur zu schädigen. Abs. 2 h) insbesondere die Beschädigung oder Veränderung von Wasserläufen, § 3 verpflichtet zur Einholung einer Zulässigkeitsklärung der Naturschutzbehörde vor der Errichtung von Bauten, Zäunen oder Einfriedungen. § 7 erlaubt die landwirtschaftliche Nutzung (nur), soweit sie den Bestimmungen des § 2 nicht widerspricht. Das Gebiet wurde der EU wahrheitsgemäß als solches Landschaftsschutzgebiet gemeldet. Es ist nicht ersichtlich, dass sich aus der Vogelschutzrichtlinie oder dem Bundesnaturschutzgesetz ohne weiteres größere als die schon bisher geltenden Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Kläger ergäben. Insbesondere enthält § 33 Abs. 5 BNatSchG ersichtlich keine weitergehenden Verbote oder Genehmigungserfordernisse als die Landschaftsschutzverordnung von 1968. § 33 Abs. 2 BNatSchG verpflichtet lediglich zu einer Unterschutzstellung nach § 22 BNatSchG, die mit der Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet bereits besteht. Auch die Richtlinie fordert keinen bestimmten oder höheren Schutzstatus (Gellermann. a.a.O., S. 60 ff.).

Die Kläger befürchten, dass die Beklagte zukünftig Maßnahmen zum Schutz der Vögel im Blockland ergreift, um den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie gerecht zu werden, und sich daraus Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Kläger ergeben. Das ist durchaus möglich, zielt doch das Bundesnaturschutzgesetz bei der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie nach seinem § 33 Abs. 2 i.V.m. § 10 Abs. 1 Zi. 9 BNatSchG nicht nur auf die Erhaltung, sondern auch auf die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes des Lebensraumes bedrohter Vogelarten ab. Daraus könnten sich in der Zukunft Maßnahmen der Beklagten ergeben, die über die Verbote der Landschaftsschutzgebietsverordnung hinausgehen und negative Auswirkungen auf die Handlungsfreiheit der Kläger bei der landwirtschaftlichen Nutzung ihrer Grundstücke haben. Die Beklagte könnte die Schutzgebietsverordnung verschärfen oder sie im Hinblick auf den Charakter des Blocklandes als Vogelschutzgebiet schärfer auslegen und den Klägern konkrete Verbote auferlegen. Solchen Maßnahmen möchten die Kläger vorbeugen. Das ordnet ihre Klage, auch wenn sie durch die bereits vollendete Meldung durch die Beklagte veranlasst wurde, dem vorbeugenden Rechtsschutz zu (vgl. BVerwGE 40, 323).

Für einen vorbeugenden Rechtsschutz gegen in Zukunft befürchtete Beeinträchtigungen ist jedoch kein Raum, wo und solange der Betroffene in zumutbarer Weise auf den von der Verwaltungsgerichtsordnung als grundsätzlich angemessen und ausreichend angesehenen nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden kann (ebenda).

Gegen die als möglich genannten Maßnahmen der Beklagten können die Kläger gegebenenfalls Rechtsschutz erlangen, indem sie gegen eine Änderung der Schutzgebietsverordnung ein Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO anhängig machen oder wegen Einzelmaßnahmen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage nach § 42 VwGO erheben. Für den Erfolg eines solchen Verfahrens kommt es auf die Frage, ob das Blockland als Vogelschutzgebiet nach Brüssel gemeldet wurde, nicht an. Seine Schutzwürdigkeit als Vogelschutzgebiet hängt allein von den inhaltlichen Kriterien des Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie ab, also von der Frage, ob das Blockland tatsächlich zu den Gebieten zählt, die für die Erhaltung der bedrohten Vogelarten am geeignetsten sind. Ist das der Fall, muss es nach der Richtlinie unter Schutz gestellt werden, auch wenn es nicht gemeldet wurde. Gehört es nicht zu diesen Gebieten, muss es nicht geschützt werden, auch wenn es gemeldet wurde.

Darum besteht kein Anlass, die von den Klägern aufgeworfenen Fragen vorab zu klären.

2.

Bezüglich ihres Antrages zu 1. ist die Klage dagegen zulässig und begründet.

2.1

Zunächst ist klarzustellen, dass auch dieser Antrag auf vorbeugenden Rechtsschutz abzieht. Bisher ist keine konkrete Beeinträchtigung der Kläger eingetreten. Die Meldung führt insbesondere nicht zur Entstehung eines potentiellen FFH-Gebietes im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, da diese allein von den faktischen Voraussetzungen, also der tatsächlichen Schutzwürdigkeit abhängt (OVG Niedersachsen, B.v. 24.3.2000, 3 M 439/00). Zudem ist nicht ersichtlich, dass aus der Meldung Einschränkungen der Kläger resultieren könnten, die über diejenigen der Landschaftsschutzgebietsverordnung hinausgehen. Das Verfahren der Kläger zielt auch mit diesem ersten Antrag darauf ab, zukünftige Maßnahmen zu ihren Lasten zu verhindern. Das ordnet es, ebenso wie den Antrag zu 2., dem vorbeugenden Rechtsschutz zu (vgl. BVerwGE 40, 323). Die Kläger wehren sich mit diesem Antrag gegen eine Handlung der Beklagten, mit der diese sich an der Umsetzung der FFH-Richtlinie beteiligt und in Koordination mit den anderen Bundesländern, den Mitgliedsstaaten der EU und deren Kommission die Abgrenzung des Netzes Natura 2000 definiert. Insofern handelt es sich prima facie um verwaltungsinternes Handeln auf dem Wege zur Entstehung einer Norm (z.B. einer Schutzgebietsverordnung) bzw. eines Verwaltungsaktes (z.B. eines konkreten Handlungsverbotes), das einer gerichtlichen Kontrolle nur begrenzt zugänglich ist. Dem liegt die Erwägung zu Grunde, dass es grundsätzlich ausreichenden Rechtsschutz gegen die so entstehende Norm bzw. den Verwaltungsakt gibt.

Die Klage ist mit ihrem Antrag zu 1. jedoch zulässig, weil die Kläger insofern in nicht zumutbarer Weise auf den nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden können. Wegen der Besonderheiten der FFH-Richtlinie und dieses Einzelfalles ist nämlich nicht sicher, ob die von ihnen aufgeworfene Frage, ob die Beklagte das Blockland hätte - wie geschehen - auswählen dürfen, später noch im gleichen Umfang geklärt werden kann wie heute. Im Unterschied zur Meldung als Vogelschutzgebiet kann die Meldung des Blocklandes als FFH-Gebiet nämlich dessen rechtlichen Charakter verändern und in einem späteren Verfahren möglicherweise nur noch eingeschränkt überprüft werden. Das ergibt sich aus dem Verfahren zur Umsetzung der FFH-Richtlinie:

Art. 4 Abs. 1 FFH-RL verpflichtet die Mitgliedsstaaten der EU, der Kommission anhand der in Anhang III für die Phase 1 festgelegten Kriterien eine Liste von Gebieten vorzulegen, in der die darin vorkommenden Arten des Anhanges II aufgeführt sind. Anhang II listet unter ande-

rem den Steinbeißer. Anhang III definiert Kriterien zur Beurteilung des Wertes der jeweiligen Gebiete für die Erhaltung der darin vorkommenden Arten. § 33 Abs. 1 BNatSchG schreibt die Aufgabe, die relevanten Gebiete auszuwählen, den Ländern zu. Diese müssen dazu jedoch das Benehmen des Bundesministeriums für Naturschutz herstellen, das die Vorschläge der Länder dann an die EU-Kommission weiterleitet. Nach Art 4 Abs. 2 FFH-RL erstellt die Kommission auf Basis dieser Listen aus allen Mitgliedsstaaten anhand der in Anhang III für Phase 2 festgelegten Kriterien im Einvernehmen mit diesen Staaten eine Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (das europäische ökologische Netz Natura 2000). Das Bundesumweltministerium veröffentlicht diese Gebiete nach § 10 Abs. 6 BNatSchG im Bundesanzeiger. Die Länder sind nach § 33 Abs. 2 BNatSchG verpflichtet, die gelisteten Gebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG auszuweisen. Dabei muss nach Art 4 Abs. 4 FFH-RL die Wichtigkeit der Gebiete für die Erhaltung eines natürlichen Lebensraumes und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 beachtet werden.

Sollte das Blockland von der EU-Kommission in seine Liste aufgenommen werden und für die Erhaltung des Steinbeißers auf europäischer Ebene bedeutsam sein, könnte das Land Bremen verpflichtet sein, die Schutzgebietsverordnung zu verschärfen oder enger auszuliegen. Sollten die Kläger dann gegen solche Maßnahmen vorgehen wollen, könnten sie möglicherweise mit dem Argument, das Blockland hätte nicht wie geschehen an die EU gemeldet werden dürfen, nur noch begrenzt durchdringen. Sie greifen diese Meldung mit zwei Argumentationssträngen an: Einerseits seien die nach Brüssel gemeldeten Feststellungen nicht entsprechend den Kriterien der Richtlinie festgestellt worden. Es bestehe keine tragfähige Grundlage für die Annahme, in den Gräben der gemeldeten Flächen gebe es ein relevantes Steinbeißervorkommen. Andererseits gebe es in Bremen andere Flächen, in deren Gräben Steinbeißer vorkämen, die die Beklagte nicht gemeldet habe. Insbesondere das letztere Argument ist angesichts der im Tatbestand zitierten Einschätzungen des Umweltressorts und der Protokollerklärung der Umweltsenatorin nicht von der Hand zu weisen. Sollte die Beklagte insofern fehlerhaft gehandelt haben, schlägt das auch auf die Position der Kläger durch: Da die EU, abgesehen von den in Art. 5 FFH-RL geregelten Ausnahmefällen, ihre Auswahl in Phase 2. nur unter den ihr gemeldeten Gebieten trifft, steigt, wenn die Beklagte andere geeignete Flächen nicht meldet, die Wahrscheinlichkeit, dass die Flächen der Kläger von der Kommission ausgewählt und gelistet werden.

Den Klägern stehen zwar mehrere Verfahrensschritte zur Verfügung, um einen solchen Fehler geltend zu machen, es ist jedoch nicht hinreichend sicher, dass sie insofern noch angemessenen Rechtsschutz erlangen können:

Die Weiterleitung der Meldung der Beklagten an die EU-Kommission durch das Bundesumweltministerium beruht zwar auf der behaupteten fehlerhaften Meldung der Beklagten und dürfte damit ebenfalls problematisch sein, das Auswahlermessen auf Landesebene steht jedoch primär der Beklagten zu. Das Bundesamt für Naturschutz hat deren Meldung als defizitär kritisiert. Die Verantwortung für den geringen Umfang der aus Bremen gemeldeten Flächen liegt bei der Beklagten und nicht bei der Bundesrepublik. Diese mag sich Fehler anderer Bundesländer bei der Flächenauswahl zurechnen lassen müssen, wenn sie sich nachteilig auf die Kläger auswirken, die Fehler der Beklagten muss diese jedoch selbst verantworten.

Die Listungsentscheidung der EU-Kommission kann von den Klägern zwar nicht vor einem deutschen Gericht, jedoch nach Art. 230 EG-Vertrag vor dem EuGH angegriffen werden. Es ist jedoch fraglich, ob dabei die Auswahlentscheidung der Beklagten angesprochen werden kann. Die EU wählt grundsätzlich nur unter den ihr gemeldeten Gebieten aus. Selbst die im Ausnahmefall mögliche Einbeziehung einer nicht gemeldeten Fläche durch das Konzertierungsverfahren nach Art. 5 FFH-RL setzt nach dessen Abs. 3 Einstimmigkeit im Ministerrat voraus, kann also vom betroffenen Mitgliedsstaat blockiert werden. Die Auswahlentscheidung der Kommission erfolgt auch nach den in Anlage III der FFH-Richtlinie für Phase 2 festgelegten Kriterien, die sich von denen der Phase 1 unterscheiden. Darum erscheint denkbar, dass auch der EuGH sich auf die Kontrolle der Entscheidung der EU-Kommission in Phase 2 beschränkt (in diesem Sinne auch Ewer, NuR 00, 363 m.w.N.). Deshalb kann heute, da die Liste der EU nicht vorliegt und der EuGH über diese Fragen noch nicht entschieden hat, nicht hinreichend sicher festgestellt werden, dass er sich auch mit Fehlern bei der Vorauswahl durch die Mitgliedsstaaten befassen wird.

Auch die vom VG Frankfurt (NVwZ 01, 1188) vorgeschlagene Alternative, gegen die Einvernehmensklärung nach Art 4 Abs. 2 FFH-RL vorzugehen, erscheint nicht praktikabel. Die Beklagte ist in die Einvernehmensklärung nicht erkennbar einbezogen, diese Behandlung führte also zu einer Konzentration der Verfahren in Berlin mit der Bundesrepublik als Gegnerin. Dabei ginge es um die Rechtmäßigkeit der Meldung, die § 33 Abs. 1 BNatSchG primär den Ländern zuschreibt. Es wäre auch widersprüchlich, der EU Gebiete ohne eingehende

Prüfung der Rechtmäßigkeit zu benennen, um dann das Einvernehmen zu versagen, wenn die EU auf dieser Basis handelt. Das erscheint aus Sicht der EU treuwidrig. So ließen sich auch die Fristen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie kaum einhalten.

Die Veröffentlichung der gelisteten Gebiete im Bundesanzeiger hat zwar über § 33 Abs. 5 BNatSchG Rechtswirkungen, indem in den Gebieten danach bestimmte Handlungen unmittelbar untersagt sind, diese Wirkung geht jedoch von der Listung und nicht von deren Veröffentlichung aus, der keine weitere Sachprüfung mehr vorausgeht. Die Veröffentlichung wird darum kein Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sein können (vgl. VG Oldenburg, NVwZ 02, 25, 27).

Es bleibt also die Möglichkeit, Rechtsschutz gegen Folgemaßnahmen deutscher Behörden zu suchen. Nach § 33 Abs. 2, 3 i.V.m. 10 Abs. 1 Zi. 5 BNatSchG kann deren Rechtmäßigkeit wesentlich von der Aufnahme in die FFH-Liste abhängen. Über diese Rechtmäßigkeit wird das zur Kontrolle der Folgemaßnahmen aufgerufene deutsche Gericht nicht selbst entscheiden können, weil die Aufnahme in die Liste eine Entscheidung der Kommission der Europäischen Union ist, die der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs untersteht. Das deutsche Gericht müsste die Frage also dem Gerichtshof als Vorfrage nach Art 234 EG-Vertrag vorlegen. Die dafür relevanten Tatsachen, insbesondere die naturschutzfachlich nicht begründete Auswahlentscheidung der Beklagten, könnten und müssten zuvor vom vorlegenden Gericht aufgeklärt werden. Dieser Weg scheint wohl möglich, die Kammer hält es jedoch nicht für gerechtfertigt, den Klägern deshalb heute das Feststellungsinteresse hinsichtlich der Auswahlentscheidung der Beklagten abzusprechen. Angesichts des geringen Meldeumfanges der Bundesländer und der Bundesrepublik insgesamt ist nämlich kaum ernsthaft zu erwarten, dass die EU-Kommission erhebliche Anteile der ihr gemeldeten Flächen nicht listet. Da das Atlantische Seminar gerade bezüglich des Steinbeißers die Bundesrepublik kritisiert und das Bundesamt für Naturschutz speziell die Bremer Meldung als zu restriktiv moniert hat, ist es eher unwahrscheinlich, dass das Blockland nicht gelistet wird. Dessen Gräben sind zwar nach den Hinweisen des Atlantischen Seminars nur dann zu melden, wenn keine natürlichen Lebensräume zur Verfügung stehen. Solche natürlichen Lebensräume des Steinbeißers sind im Bremer Raum jedoch nicht ersichtlich. Die Art weist eine besonders große genetische Vielfalt auf (vgl. die Hinweise des Atlantischen Seminars auf Bl. 193 GA), so dass Lebensräume in anderen Regionen dafür kaum Ersatz leisten können. Die behauptete Rechtswidrigkeit der Auswahlentscheidung der Beklagten kann auch schon heute anhand der bereits ergangenen Entscheidungen des EuGH festgestellt werden.

Darum besteht kein hinreichender Anlass, diese Rechtmäßigkeit einer Entscheidung auf nationaler Ebene jetzt dahinstehen zu lassen und ihre Umsetzung durch eine entsprechende Listung der EU-Kommission abzuwarten, um sie dann später vom EuGH klären zu lassen.

Dem steht schließlich auch entgegen, dass angesichts der bisher bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie eingetretenen Verzögerungen nicht absehbar ist, wann die Listung abgeschlossen ist und umgesetzt wird. In der Zwischenzeit können sich jedoch die tatsächlichen Verhältnisse ändern. Sollte die Beklagte die nicht gemeldeten Flächen aus wirtschaftspolitischen Erwägungen weggelassen haben, wäre davon auszugehen, dass sie in Bezug auf diese Flächen Entscheidungen für möglich hält, die mit den Zielen der FFH-Richtlinie in Konflikt ständen. Dann wäre also mit Entscheidungen zu rechnen, die die Eignung der Flächen als FFH-Lebensraum gefährdeten. Dann jedoch könnten diese Flächen in einem späteren Verfahrensstadium gar nicht mehr im heutigen Maße als FFH-Flächen zur Verfügung stehen. Es bestünde die Gefahr, dass den Klägern, wenn sie sich irgendwann gegen eine anstehende Verschärfung der Schutzgebietsverordnung für das Blockland mit dem Argument wehren möchten, eigentlich hätte z.B. das Niedervieland gelistet werden müssen, dieses inzwischen bebaut ist und als Lebensraum für den Steinbeißer nicht mehr in Betracht kommt. Dann könnten sie mit diesem Argument gegen die Listung des Blocklandes faktisch nicht mehr durchdringen.

2.2.

Die Klage ist auch begründet.

Das Gericht vermag angesichts der dazu von der Beklagten beigebrachten Gutachten zwar nicht zu erkennen, dass das Blockland kein Lebensraum des Steinbeißers wäre oder bei der Meldung insofern falsche Angaben gemacht worden wären. Die Beklagte hat bei der Auswahl von FFH-Flächen in ihrem Landesgebiet jedoch den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum fehlerhaft ausgefüllt. Den Ländern steht bei der Auswahl der Gebiete in Phase 1 ein gerichtlich nur eingeschränkt zu überprüfender Beurteilungsspielraum zu (vgl. EuGH, U.v. 11.9.2001, NVwZ 02, 461; BVerwG, B.v. 24.8.2000, NVwZ 01, 92), den sie jedoch allein nach naturschutzfachlichen Kriterien ausfüllen dürfen. Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte können es nicht rechtfertigen, ein Gebiet, das faktisch für die Erhaltung einer bedrohten Art bedeutsam ist, nicht an die Kommission zu melden (EuGH, U.v. 7.11.00, DVBl 00, 1841; BVerwG, U.v. 19.5.98, BVerwGE 107, 1). Die im Tatbestand zitierten Einschätzungen des Umweltressorts und die Protokollerklärung der Umweltsenatorin deuten darauf hin,

dass die Verkleinerung der im Rahmen der FFH-Richtlinie zu meldenden Flächen (Reduktion im Blockland und Werderland, Nichtmeldung des Niedervielandes) allein aus wirtschaftspolitischen Gründen erfolgte und naturschutzfachliche Argumente dabei übergangen wurden. Letztere wurden von der Beklagten jedenfalls nicht angeführt und sind auch aus den Akten nicht ersichtlich. Sie hat Gebiete nicht gemeldet, die zumindest ebensogut wie die Flächen der Kläger im gemeldeten Teil des Blocklandes zur Erhaltung des Steinbeißers geeignet sind; die Stromer Feldmark und Teile des Werderlandes sind nach jeweils einem Gutachten sogar besser geeignet. Damit hat die Beklagte den ihr zustehenden Beurteilungsspielraum fehlerhaft ausgefüllt und darauf eine Entscheidung gegründet, die die Kläger belasten kann.

Analog zu einem belastenden Verwaltungsakt, dem eine fehlerhafte Ermessensausübung zu Grunde liegt, ist eine solche Entscheidung generell rechtswidrig. Etwas anderes gilt nur dann, wenn ausgeschlossen werden kann, dass die Behörde bei sachgemäßer Ermessensausübung zu einem anderen Ergebnis kommt (Kopp, Schenke, Kommentar zur VwGO § 114 Rn. 3, 18). Letzteres ist hier nicht der Fall, weil für die dargestellte Reduzierung der zu meldenden FFH-Flächen auch heute keine naturschutzfachlichen Argumente ersichtlich sind. Damit ist nicht gesagt, dass die Beklagte eventuell bei einer neuen Entscheidung das Blockland nicht meldet. Keinesfalls kann aber ausgeschlossen werden, dass sie nach korrekter Anwendung ihres Beurteilungsemessens zusätzliche Flächen meldet. Da sich damit die Entscheidungsbasis der EU-Kommission bei der Auswahl in Phase 2 ändert, hat diese Möglichkeit rechtliche Bedeutung für die Kläger.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 VwGO i.V.m. 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Berufung wird nach § 124 VwGO zugelassen, weil die Rechtsache grundsätzliche Bedeutung hat.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Altenwall 6, 28195 Bremen,
einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von
zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie
nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der
Freien Hansestadt Bremen einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag
sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Die Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 1 VwGO zur
Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

gez. Eiberle-Herm

gez. Wollenweber

gez. Dr. Bauer

Für die Ausfertigung
Schmidt
Verwaltungsstelle
als Urkundsstelle der Geschäftsstelle
des Verwaltungsorgans

Beschluss

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung gemäß § 13 Abs. 1 GKG auf 32.000,00 Euro festgesetzt (Regelstreitwert für jeden Antrag Jedes Klägers, entspr 4.000,- EUR x 2 x 4).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 50,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Altenwall 6, 28195 Bremen, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Bremen, 06.08.2002

Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 8. Kammer -:

gez. Eiberle-Herm

gez. Wollenweber

gez. Dr. Bauer

Für die Ausfertigung

Schäfer
Verwaltungsgericht
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Verwaltungsgerichtes