SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 25. Februar 2010[1]

1. Dies ist bereits die zweite Runde von Vertragsverletzungsverfahren[2], die Österreichs Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie[3] zum Gegenstand haben und Fragen zum Umfang des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie aufwerfen. Die Kommission beantragt eine Feststellung nach Art. 226 EG[4], dass Österreich gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie und Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie[5] verstoßen hat.

Einschlägiges Gemeinschaftsrecht

Vogelschutzrichtlinie

2. Die Kommission erhebt zwei Rügen: Erstens habe Österreich zwei besondere Schutzgebiete (BSG) nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie nicht korrekt ausgewiesen, nämlich den Hanság im Land Burgenland und das Gebiet Niedere Tauern im Land Steiermark; zweitens habe Österreich die bisher ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete nicht mit angemessenem rechtlichem Schutz ausgestattet.

3. Nach Art. 1 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie betrifft diese „die Erhaltung sämtlicher wildlebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welches der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind". Art. 2 fordert von den Mitgliedstaaten, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Im ersten Verfahren in der Rechtssache C-507/04 (Kommission/Österreich, Slg. 2007, I-5939) machte die Kommission geltend, die Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 5, Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und 4, Art. 8, Art. 9 Abs. 1 und 2 und Art. 11 der Vogelschutzrichtlinie seien nicht richtig umgesetzt worden. Sodann machte die Kommission in der Rechtssache C-209/04 (Kommission/Österreich, Slg. 2006, I-2755) geltend, bestimmte Gebiete seien nicht zu BSG nach der Vogelschutzrichtlinie erklärt und die Erfordernisse der Habitatrichtlinie seien in Bezug auf ein Bauvorhaben nicht erfüllt worden.

3 — Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1).

4 — Jetzt Art. 258 AEUV.

5 — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 1).

freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird“.

4. Art. 3 Abs. 1 lautet: „Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der in Artikel 2 genannten Erfordernisse die erforderlichen Maßnahmen, um für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen.“ Art. 3 Abs. 2 nennt die „Einrichtung von Schutzgebieten“ als eine der Maßnahmen, „um für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen“.

5. Art. 4 lautet:

„(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.

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,

d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

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 geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geografischen 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 geografischen 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 [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."

6. Art. 18 der Vogelschutzrichtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.

(2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen."

Habitatrichtlinie

7. Die folgenden Erwägungsgründe in der Präambel zur Habitatrichtlinie sind für den vorliegenden Fall von Relevanz:

„[1] Wie in Artikel 130r[6] des Vertrages festgestellt wird, sind Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt wesentliches Ziel der Gemeinschaft und von allgemeinem Interesse; hierzu zählt auch der Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

...

[5] Bestimmte natürliche Lebensraumtypen und bestimmte Arten sind angesichts der Bedrohung, der sie ausgesetzt sind, als prioritär einzustufen, damit Maßnahmen zu ihrer Erhaltung zügig durchgeführt werden können.

6 — Jetzt Art. 191 AEUV.

[6] Zur Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse sind besondere Schutzgebiete auszuweisen, um nach einem genau festgelegten Zeitplan ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz zu schaffen.

[7] Alle ausgewiesenen Gebiete sind in das zusammenhängende europäische ökologische Netz einzugliedern, und zwar einschließlich der nach der [Vogelschutzrichtlinie] derzeit oder künftig als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete.

[8] In jedem ausgewiesenen Gebiet sind entsprechend den einschlägigen Erhaltungszielen die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.

…“

8. Nach den in Art. 1 enthaltenen Begriffsbestimmungen bedeutet:

„(a) ‚Erhaltung‘: alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand … zu erhalten oder diesen wiederherzustellen.

…

(j) ‚Gebiet‘: ein geografisch definierter Bereich mit klar abgegrenzter Fläche.

…

(l) ‚Besonderes Schutzgebiet[7]‘: ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden.

…“

7 — Im Folgenden: BSG.

9. Der Zweck der Habitatrichtlinie wird in Art. 2 dargelegt, wonach die Richtlinie zum Ziel hat, „zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen", und wonach aufgrund dieser Richtlinie getroffene Maßnahmen darauf abzielen, „einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen" und „den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung [zu tragen]".

10. Art. 3 Abs. 1 sieht vor: „Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000' errichtet." Dieses Netz umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete.

11. Die für BSG festzulegenden Erhaltungsmaßnahmen werden in Art. 6 Abs. 1 und 2 genannt:

„(1) Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten."

12. Art. 7 lautet:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der [Vogelschutzrichtlinie] zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der [Vogelschutzrichtlinie] zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der [Vogelschutzrichtlinie] ergeben."

13. Nach Art. 23 hatten die Mitgliedstaaten die Habitatrichtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe umzusetzen.

Sachverhalt und Verfahren

14. Aufgrund der Bewertung von Österreichs Schutzgebietsnetz in den Jahren 1999 und 2000 war die Kommission der Auffassung, dass die Ausweisung von Schutzgebieten und die rechtliche Schutzregelung für wildlebende Vogelarten und ihre in diesen Gebieten befindlichen Habitate lückenhaft seien. Am 23. Oktober 2001 richtete sie ein Aufforderungsschreiben an die österreichischen Behörden, das von diesen in den Jahren 2002 und 2003 beantwortet wurde.

15. In einem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 18. Oktober 2004 rügte die Kommission, der Hanság im Land Burgenland sei nicht als Vogelschutzgebiet ausgewiesen und die Fläche des Gebiets Niedere Tauern im Land Steiermark sei rechtswidrig verringert worden. Österreich antwortete mit Schreiben vom 21. Dezember 2004 und gab in den Jahren 2005 und 2006 eine Reihe von ergänzenden Stellungnahmen ab.

16. Die Kommission stellte sich auf den Standpunkt, Österreich sei weiterhin seinen Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht nicht nachgekommen. Deshalb gab sie am 15. Dezember 2006 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Die Frist für die Beantwortung dieser Stellungnahme lief am 15. Februar 2007 ab. Die österreichischen Behörden antworteten am 20. Februar 2007 und sandten am 24. September 2007 ein ergänzendes Schreiben.

17. Die Kommission hielt die Antwort Österreichs für unzureichend und erhob daher am 27. November 2007 die vorliegende Klage. Sie beantragt,

— festzustellen, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie bzw. aus Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie verstoßen hat, indem sie

(a) die für die Erhaltung von Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete in Österreich nicht korrekt nach ornithologischen Kriterien als besondere Schutzgebiete zur Erhaltung von Vogelarten nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen („*Hanság*“ im Bundesland Burgenland) bzw. abgegrenzt hat („*Niedere Tauern*“ im Bundesland Steiermark) und

(b) einen Teil der bisher ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete nicht mit einem den Anforderungen nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie bzw. Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie Rechnung tragenden rechtlichen Schutz ausgestattet hat,

— der Republik Österreich die Kosten aufzuerlegen.

18. Die Kommission, Österreich und die deutsche Regierung (die dem Verfahren als Streithelferin beigetreten ist) haben in der Sitzung mündliche Ausführungen gemacht.

Zulässigkeit

19. Österreich stellt die Zulässigkeit der Klage in Abrede, indem es eine Erweiterung des Gegenstands der Klage über denjenigen des Vorverfahrens hinaus sowie mangelnde Kontinuität und mangelnde Konkretisierung geltend macht.

Klagegegenstand

20. Österreich bringt vor, der Klagegegenstand sei in dreierlei Hinsicht erweitert worden. Erstens habe die Kommission offenkundig Österreichs nationale Europaschutzgebiets[8]-Verordnungen in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme außer Streit gestellt, habe diese aber dennoch in ihre Klageschrift aufgenommen. Zweitens sei der Vorwurf der Kommission, die BSG seien nicht oder nicht mit angemessenem rechtlichem Schutz ausgestattet, nicht identisch mit demjenigen des Vorverfahrens: In der Klageschrift würden vielmehr erstmals neue Forderungen genannt, wonach die Umsetzungsmaßnahmen konkrete Ge- und Verbote für bestimmte BSG und einzelne Arten und Habitate enthalten sollten. Drittens sei der behauptete unzureichende rechtliche Schutzstatus im Land Salzburg zwar in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erwähnt worden, nicht aber im Aufforderungsschreiben enthalten, und der behauptete unzureichende Schutzstatus in Niederösterreich werde zum ersten Mal in der Klageschrift selbst angesprochen.

21. Meines Erachtens deckt sich die Klageschrift der Kommission mit den im Vorverfahren erhobenen Vorwürfen zur behaupteten unzureichenden rechtlichen Schutzregelung in ganz Österreich.

22. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Gegenstand einer Klage nach Art. 226 EG durch das vorprozessuale Verfahren umschrieben, und die Klage der Kommission ist auf dieselben Rügen zu

8 — Der Begriff „Europaschutzgebiet" wird von keinem der Beteiligten definiert. Die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission lässt mich darauf schließen, dass er sich auf Gebiete bezieht, die zu Nationalparks bzw. Naturreservaten, die in die Zuständigkeit der jeweiligen Landesbehörden fallen, erklärt wurden. Er hat offensichtlich nicht dieselbe Bedeutung wie der Begriff BSG nach der Vogelschutz- oder der Habitatrichtlinie. Es ist jedoch auch offenkundig, dass ein „Europaschutzgebiet" mit einem BSG entweder nach der Vogelschutz- oder nach der Habitatrichtlinie deckungsgleich sein kann.

stützen [9]. Dieser Grundsatz hindert die Kommission nicht daran, ihre Rüge in ihrer Klageschrift zu präzisieren, sofern sie den Streitgegenstand nicht ändert [10].

23. Was Österreichs erstes Argument angeht, scheint mir die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme zu erklären, dass die Europaschutzgebiete (Gebiete, die in die Zuständigkeit der Landesbehören fallen [11]) auch zu BSG erklärt werden könnten. Sie behauptet jedoch, dass für viele solcher Gebiete keine spezifischen rechtlichen Schutzmaßnahmen eingeführt worden seien. Deswegen nimmt die Kommission offensichtlich an, dass die auf Bundes- oder Landesebene als Europaschutzgebiete eingestuften Gebiete, die auch zu BSG nach der Vogelschutzrichtlinie erklärt wurden, vom Streitgegenstand in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erfasst sind. Daher kann ich dem Argument Österreichs, diese Rüge sei in die Klageschrift aufgenommen worden, ohne im Schriftverkehr des Vorverfahrens angesprochen worden zu sein, nicht folgen.

24. Zu Österreichs zweitem und drittem Argument ist zu sagen, dass sich die Rüge der Kommission, rechtlicher Schutz müsse zielgerichtet und konkret sein, an ihre frühere Behauptung anschließt, die ausgewiesenen Gebiete seien nicht mit angemessenem rechtlichem Schutz ausgestattet. Wenn die Kommission so vorgeht, verändert sie den Klagegegenstand nicht durch Aufnahme einer neuen Rüge. Sowohl in der mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch in der Klageschrift bekräftigt die Kommission, dass sich die Vorwürfe nicht auf die einzelnen, in der vorprozessualen Phase beispielhaft angeführten Gebiete beschränkten, sondern auf ganz Österreich erstreckten.

25. Daher ist der Streitgegenstand im Vorverfahren und in der Klageschrift meines Erachtens — obwohl die Klageschrift mehr Details anführt als das Aufforderungsschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme — derselbe. Folglich meine ich nicht, dass die Klage aus diesen Gründen unzulässig ist.

Mangelnde Kontinuität und mangelnde Konkretisierung

26. Österreich macht geltend, die Kommission führe in ihren Rügen nicht näher aus, welche Verordnungen im Zusammenhang mit den genannten BSG keinen angemessenen rechtlichen Schutz böten. Österreich könne daher nicht feststellen, welche konkreten Maßnahmen es laut Kommission erlassen solle, um dem behaupteten Rechtsverstoß abzuhelfen.

27. Nach ständiger Rechtsprechung müssen die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klageschrift eine zusammenhängende

9 — Urteile vom 11. September 2001 (Kommission/Irland, C-67/99, Slg. 2001, I-5757, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 26. April 2007 (Kommission/Finnland, C-195/04, Slg. 2007, I-3351, Randnr. 18).

10 — Urteile Kommission/Irland, in Fn. 9 angeführt, Randnr. 23, und Kommission/Finnland, ebenfalls in Fn. 9 angeführt, Randnr. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung.

11 — Siehe Fn. 6.

und genaue Darstellung der Rügen enthalten, damit der beklagte Mitgliedstaat die Tragweite des vorgeworfenen Verstoßes richtig erfassen und seine Verteidigung vorbereiten kann [12].

28. Wenn also die Kommission mangelnden rechtlichen Schutz geltend macht, muss sie ausführen, welcher rechtliche Schutz, sofern überhaupt, besteht, und erklären, warum sie diesen als unzureichend ansieht. Nennt die Kommission jedoch nicht alle Details, z. B. zu einzelnen BSG, macht dies die Klageschrift nicht zwangsläufig ungenau oder inkohärent.

29. Zweifelsohne hat die zweite Rüge der Kommission den behaupteten unangemessenen rechtlichen Schutz von BSG in Österreich zum Gegenstand. Das Argument der Kommission, der rechtliche Schutz müsse zielgerichtet und konkret sein, ist weder unklar noch unverständlich.

30. Österreich verfügte daher meines Erachtens über ausreichende Angaben zu den Vorwürfen der Kommission, um seine Verteidigung vorzubereiten.

12 — Urteil vom 18. Dezember 2007 (Kommission/Spanien, C-186/06, Slg. 2007, I-12093, Randnr. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Feststellungsantrag

31. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs fallen nur bereits zu BSG erklärte Gebiete unter Art. 6 Abs. 2 bis 4 und Art. 7 der Habitatrichtlinie, die an die Stelle des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie treten [13]. Gebiete, die noch nicht zu BSG erklärt wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen weiterhin der Regelung des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie [14]. Daher hätte man erwarten können, dass die Kommission in der zweiten Rüge eindeutig die jeweiligen Gebiete [15] benennt, die nicht als BSG ausgewiesen wurden, um zu erläutern, warum sie ihres Erachtens zu BSG erklärt werden hätten sollen, und dass sie dann vorbringt, warum ihres Erachtens Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie missachtet worden sei [16].

32. Die Kommission hat die Gebiete nicht benannt, die aufgrund von Informationen über die Abgrenzung der jeweiligen Gebiete oder nach ornithologischen Kriterien, auf deren Grundlage die Eignung als BSG zu

13 — Urteil vom 7. Dezember 2008 (Kommission/Frankreich, C-374/98, Slg. 2000, I-10799, Randnrn. 43 bis 46).

14 — Urteil Kommission/Frankreich, in Fn. 13 angeführt, Randnr. 47.

15 — Im Zusammenhang mit ihrer zweiten Rüge nennt die Kommission einige Gebiete, die von den österreichischen Behörden nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist zu BSG erklärt wurden (z. B. in den Bundesländern Burgenland und Wien). Der Gerichtshof ist jedoch aus den unten in Nr. 80 angeführten Gründen nicht in der Lage, zu beurteilen, ob Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie auf diese Gebiete anwendbar ist.

16 — Vgl. im Gegensatz dazu Urteil vom 13. Dezember 2007 (Kommission/Irland, C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Randnrn. 169 bis 175), wo sich die Kommission entschied, Gebiete in den Streitgegenstand aufzunehmen, die nicht als BSG ausgewiesen worden waren, und geltend machte, Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie sei nicht ordnungsgemäß angewendet worden.

beurteilen ist, zu BSG hätten erklärt werden sollen [17]. Sie hat ebenso wenig konkrete Angaben dazu gemacht, ob Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie auf diese Gebiete anwendbar sei und, wenn ja, warum ihres Erachtens Österreich seinen Verpflichtungen aus dieser Bestimmung nicht nachgekommen sei.

Zur Beantwortung der Fragen

Erste Rüge — Versäumnis, den Hanság zum BSG zu erklären, und Verkleinerung des BSG Niedere Tauern

33. Folglich kann der Gerichtshof nicht beurteilen, ob Art. 4 Abs. 4 Satz 1 auf Gebiete in Österreich, die nicht als BSG ausgewiesen sind, aber zu solchen hätten erklärt werden müssen, zur Anwendung kommt.

Hanság

34. Der Gerichtshof hat betont, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Vogelschutzrichtlinie ordnungsgemäß umzusetzen, deswegen besondere Bedeutung hat, weil ihnen die Verwaltung des gemeinsamen Erbes anvertraut ist [18]. Wenn die Kommission unzureichende Umsetzung geltend macht, ist es demnach für sie wichtig, sicherzustellen, dass der Gerichtshof über alle notwendigen Angaben verfügt, um ihm die Prüfung und Beurteilung der Frage zu ermöglichen, ob der beklagte Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht erfüllt hat. Dies hat die Kommission augenscheinlich nicht getan.

35. Die Kommission bringt vor, die Vogelschutzrichtlinie fordere von den Mitgliedstaaten, die für die Erhaltung der in Anhang I aufgeführten Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als BSG auszuweisen und entsprechende Maßnahmen für die (nicht in Anhang I aufgelisteten) regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser-, und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten zu treffen. Der Hanság wurde als das geeignetste Gebiet für den Schutz einiger Vogelarten, nämlich *Otis tarda* (Großtrappe), *Circus pyargus* (Wiesenweihe) und *Asio flammeus* (Sumpfohreule), identifiziert.

36. Österreich hat bestätigt, den Hanság am 3. August 2008 zum BSG erklärt zu haben.

17 — Vgl. Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 47, wo der Gerichtshof darauf hinwies, dass eine Aktualisierung der wissenschaftlichen Daten erforderlich sei, um die Lage der am meisten bedrohten Arten und der Arten, die ein gemeinsames Erbe der Gemeinschaft darstellen, zu ermitteln, damit die geeignetsten Gebiete zu BSG erklärt werden.

18 — Urteil vom 20. Oktober 2005 (Kommission/Vereinigtes Königreich, C-6/04, Slg. 2005, I-9017, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung); vgl. auch Urteil Kommission/Österreich, C-507/04, in Fn. 2 angeführt, Randnr. 277.

37. Offensichtlich hatte Österreich den Hanság nicht innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vorgesehenen Frist, die am 15. Februar 2007 ablief, als BSG ausgewiesen. Die Klage der Kommission ist daher in dieser Hinsicht begründet.

Niedere Tauern

38. Nach Auffassung der Kommission stand Österreichs ursprüngliche Entscheidung vom 3. November 1997, ein Gebiet mit einer Fläche von 169 000 Hektar auszuweisen, im Einklang mit Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie. Die Kommission bringt jedoch vor, dass Österreich durch die darauffolgenden Entscheidungen, die Fläche des BSG Niedere Tauern zweimal (um 31 258 Hektar im Jahr 1999 und dann um weitere 50 600 Hektar im Jahr 2001) in einer Weise zu verkleinern, die den verfügbaren ornithologischen Informationen widerspreche, gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe. Die Kommission macht geltend, dass beide Gebietsverringerungen negative Auswirkungen auf einige Waldvogelarten, die gewöhnlich auf einer Seehöhe von unter 1 500 m nisteten — *Aegolius funereus* (Raufußkauz), *Glaucidium passerinum* (Sperlingskauz), *Dryocopus martius* (Schwarzspecht) und *Picoides tridactylus* (Dreizehenspecht) —, und auf die Nistplätze zur Brutaufzucht von *Charadrius morinellus* (Mornellregenpfeifer), *Bonasa bonasia* (Haselhuhn) und *Picus canus* (Grauspecht) gehabt hätten.

39. Österreich räumt ein, dass die reduzierte Fläche unzureichend ist, um drei Vogelarten (der Brut von *Charadrius morinellus*, *Bonasa bonasia* und *Picus canus*) Schutz zu bieten, und daher ausgedehnt werden solle. Es teilt jedoch nicht die Auffassung, dass das BSG bis zur ursprünglichen Abgrenzung wiederhergestellt werden müsse, um die Waldvogelarten *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* und *Picoides tridactylus* zu beherbergen.

40. Nach ständiger Rechtsprechung [19] sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Gebiete als BSG auszuweisen, die nach ornithologischen Kriterien für die Erhaltung von in Anhang I aufgeführten Vogelarten am geeignetsten erscheinen, und entsprechende Maßnahmen für Zugvogelarten gemäß Art. 4 Abs. 2 zu treffen. Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass sich der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete, die für die Ausweisung als BSG am geeignetsten sind, nicht darauf bezieht, diejenigen Gebiete zu BSG zu erklären, die nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten erscheinen, sondern nur auf die Anwendung dieser Kriterien für die Bestimmung der Gebiete, die für die Erhaltung der in Anhang I aufgeführten Arten am geeignetsten sind [20].

19 — Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung.

20 — Urteil Kommission/Österreich, C-209/04, in Fn. 2 angeführt, Randnr. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung.

41. Die Kommission stützt sich auf eine (vom Land Steiermark in Auftrag gegebene) ornithologische Studie [21], die ihr Argument untermauert, dass die ursprüngliche Abgrenzung des Gebiets wiederhergestellt werden solle.

42. Österreich gesteht ein, dass die Niederen Tauern wissenschaftlichen und ornithologischen Informationen zufolge zu Österreichs wichtigsten Gebieten zählen, was den Lebensraum von mindestens neun Wald- und Alpinvogelarten anbelangt [22]. Es räumt ein, dass die Studie, auf die sich die Kommission stützt, auch ornithologische Kriterien umfasse, äußert dann aber Zweifel hinsichtlich der für die Bestimmung einer technisch eindeutigen Abgrenzung nicht ausreichenden Datenlage bei der Erstellung dieser Studie [23]. Schließlich bringt Österreich vor, es teile zwar die Auffassung, dass der alpine Wald den von der Kommission genannten Arten Lebensraum biete, dies stelle jedoch für sich genommen keine ausreichende Grundlage für die Einbeziehung dieser Flächen in das BSG dar.

43. Es ist offenbar unstreitig, dass die ursprüngliche Abgrenzung des Gebiets auf ornithologischen Kriterien basierte und daher nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie erfolgte. Die Parteien sind sich hingegen nicht darüber einig, ob die Verkleinerung der Gebietsfläche im Einklang mit der Richtlinie steht.

44. Die Vogelschutzrichtlinie selbst sagt nichts darüber aus, was zu geschehen hat, wenn ein Mitgliedstaat die Fläche eines bestehenden Gebiets verkleinern möchte. Daher muss unter Berücksichtigung der Ziele sowohl der Vogelschutz- als auch der Habitatsrichtlinie extrapoliert werden.

45. Wenn einmal ein BSG ausgewiesen wurde, das nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten für die Erhaltung der betreffenden Arten erscheint [24], muss ein Mitgliedstaat, der in der Folge die geografische Ausdehnung dieses BSG einschränken möchte, meines Erachtens aktuelle wissenschaftliche und ornithologische Beweise haben, um seine (implizite) Behauptung zu stützen, dass dadurch das erforderliche Schutzniveau nicht beeinträchtigt werde [25]. Wenn diesen Anforderungen genügt wird, kann der Mitgliedstaat die geografische Ausdehnung des BSG anpassen. Die Kommission, welche die Beweislast im Rahmen eines allfälligen nachfolgenden

21 — Studie von Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M. und Trinkaus, P. (2006), in Randnr. 44, Fn. 48 der Klageschrift der Kommission angeführt („Gallaun u. a. [2006]“). Die Kommission bezieht sich in ihrer Klageschrift auch auf die Lentner-Studie aus 2004, „Ornithologische Stellungnahme zur Verkleinerung des Vogelschutzgebietes ‚Niedere Tauern‘ in Bezug auf die EU-Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG“ („Lentner [2004]“).

22 — Da Österreich diese Arten nicht benennt, kann ich es auch nicht tun.

23 — Österreich beruft sich auf ein Gutachten von Dr. Josef Eisner vom 18. Dezember 2007 mit dem Titel „SPA Niedere Tauern AT2209000“ („Eisner [2007]“).

24 — Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung.

25 — Siehe oben, Nr. 40. Ein Mitgliedstaat hat sich durch Inauftraggabe oder Heranziehung einer geeigneten Studie zu vergewissern, dass das Gebiet eines BSG ohne Gefährdung der Ziele der Richtlinie verringert werden kann, bevor er eine solche Verkleinerung genehmigt. Meines Erachtens kann ein Mitgliedstaat die verfügbaren Belege während des Vorverfahrens bis zu der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission genannt wird, nachreichen. Siehe auch Urteil vom 28. Juni 2007, Kommission/Spanien (C-235/04, Slg. 2007, I-5415, Randnrn. 23 und 24).

Vertragsverletzungsverfahrens trägt [26], müsste dann das erforderliche Beweismaterial liefern, um zu zeigen, dass die vom Mitgliedstaat angebotenen Beweise unzulänglich oder mangelhaft sind [27].

46. Im vorliegenden Fall hat Österreich dem Gerichtshof kein ornithologisches Beweismaterial angeboten, um zu zeigen, dass entweder die im Jahr 1999 oder die im Jahr 2001 erfolgte Verkleinerung des BSG Niedere Tauern im jeweiligen Zeitpunkt dieser Gebietsverringerungen gerechtfertigt gewesen sei. Nach ständiger Rechtsprechung müssen die Mitgliedstaaten die aktuellsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten verwenden, um die geeignetsten Gebiete zu BSG zu erklären — falls ein Vertragsverletzungsverfahren bereits eingeleitet ist, sollte dieses Beweismaterial bis zum Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, vorliegen [28].

47. Österreich will sich nun auf Eisner (2007) stützen, um das von der Kommission vorgelegte wissenschaftliche Beweismaterial zu widerlegen. Aus meiner Sicht kann jedoch diese Studie — die am 6. Dezember 2007 fertiggestellt wurde, weit nach Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde (15. Februar 2007) — jetzt nicht herangezogen werden, um den offensichtlichen Mangel an verfahrenstechnischer Rechtfertigung für die Gebietsverringerungen in den Jahren 1999 und 2001 wettzumachen. Demnach hat Österreich keine relevanten wissenschaftlichen Daten als Beweis dafür geliefert, dass seinen Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie mit der Verkleinerung des BSG Niedere Tauern Genüge getan werde.

48. Ich füge hinzu, dass Österreichs Argument, eine Verpflichtung, das Gebiet bis zu seiner ursprünglichen Abgrenzung auszudehnen, müsse auf gesicherten Daten basieren, nicht vom Wortlaut der Vogelschutzrichtlinie gedeckt ist und dass dem Gerichtshof keine wissenschaftlichen Informationen vorgelegt wurden, um zu beweisen, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie erfüllt werden könne, indem andere Gebiete als BSG in Bezug auf die von der Kommission genannten Vogelarten ausgewiesen würden.

49. Ich halte diese Rüge daher für begründet.

Zweite Rüge — Versäumnis, eine wirksame rechtliche Schutzregelung für BSG einzuführen

50. Aus Gründen der Klarheit werde ich meine Prüfung der zweiten Rüge in zwei Teilen abhandeln. Zunächst wende ich mich dem allgemeineren grundsätzlichen Argument

26 — Urteil vom 6. November 2003, Kommission/Vereinigtes Königreich (C-434/01, Slg. 2003, I-13239, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung); vgl. auch Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 167.

27 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das in den Jahren 1989 und 2000 veröffentlichte, jeweils als „IBA 1989" bzw. „IBA 2000" bekannte Verzeichnis bedeutsamer Vogelgebiete in der Europäischen Gemeinschaft (Inventory of Important Bird Areas in the European Community) die maßgeblichste Studie, siehe Urteil Kommission/Irland, in Fn 16 angeführt, Randnrn. 40 und 48. In der vorliegenden Rechtssache hat sich die Kommission auf zwei Studien gestützt: Lentner (2004) und Gallaun u. a. (2006).

28 — Siehe Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung.

der Kommission betreffend den Umfang des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten bei der Art und Weise, wie sie die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie umsetzen (die Frage, die Deutschland veranlasste, als Streithelfer diesem Verfahren beizutreten), zu. Anschließend werde ich Land für Land die konkreten Rügen der Kommission prüfen.

Ermessensspielraum

51. Die Kommission bringt vor, zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie müssten besondere Erhaltungsmaßnahmen in einer Form getroffen werden, die sicherstelle, dass rechtsverbindliche Ge- und Verbote zum Schutz von BSG eingeführt würden, und diese Maßnahmen müssten in demselben Rechtsakt erlassen werden, der dieses Gebiet zum BSG erkläre.

52. Österreich macht geltend, der Wortlaut der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie schreibe die für ihre jeweilige Umsetzung erforderliche Form der Maßnahmen nicht vor. Zu prüfen sei nur, ob bestimmte Verbote zu verhängen seien, wenn etwas darauf hindeute, dass sich die bestehenden Bedingungen in einem Gebiet mit Wahrscheinlichkeit verschlechterten. Darüber hinaus existiere dort, wo Gebiete bestehenden allgemeinen Erhaltungsmaßnahmen nach nationalen Regelungen unterworfen seien, die alle Arten schützten, ein De-facto-Schutz, der über das von der Vogelschutzrichtlinie geforderte Maß hinausgehe.

53. Die deutsche Regierung meint, es sei nicht notwendig, bestimmte Ge- und Verbote für jedes einzelne BSG in einem verbindlichen Rechtsakt vorzusehen.

54. Aus meiner Sicht ist das Hauptargument der Kommission, besondere Erhaltungsmaßnahmen sollten durch verbindliche Ge- und Verbote erlassen werden, weder durch die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts noch durch den Wortlaut der Vogelschutz- oder der Habitatrichtlinie [29] gedeckt.

55. Bekanntlich ist eine Richtlinie nach Art. 249 Abs. 3 EG [30] für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel [31]. Daraus folgt, dass Österreich wie auch jeder andere Mitgliedstaat die Form und die Mittel für die Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie frei wählen kann.

56. Bei der mündlichen Verhandlung räumte die Kommission ein, dass weder der Wortlaut der Vogelschutz- noch jener der Habitatrichtlinie einen Anhaltspunkt dafür liefere, dass der rechtliche Schutz von BSG in demselben

29 — Im Folgenden beziehen sich Verweise auf die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie auf die jeweiligen einschlägigen Bestimmungen — Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie sowie Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie.

30 — Jetzt Art. 288 AEUV.

31 — Für den vorliegenden Fall siehe Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 157 und die dort angeführte Rechtsprechung.

Rechtsakt, der auch das Gebiet zum BSG erkläre, enthalten sein müsse. Entsprechend schreibt der Wortlaut der Richtlinien nicht vor, dass besondere Erhaltungsmaßnahmen nur in Form von bestimmten Ge- und Verboten erlassen werden können.

57. Daher scheint mir ein Ansatz, wonach Form und Mittel der Durchführung vorgeschrieben sein sollten, sowohl mit dem Wortlaut der hier einschlägigen Regelung als auch mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts im Widerspruch zu stehen.

58. Eine Reihe anderer Überlegungen sprechen ebenfalls gegen den von der Kommission vertretenen Ansatz.

59. Die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie haben ähnliche Ziele, nämlich die Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und, im Fall der Vögel, sämtlicher wildlebenden Vogelarten [32]. Nach der Vogelschutzrichtlinie geschaffene BSG werden Natura 2000 unterstellt, das als kohärentes europäisches ökologisches Netz nach der Habitatrichtlinie errichtet wird [33]. Daher meine ich, wie bereits in der Rechtssache *Stadt Papenburg* erwähnt [34], dass zwischen den beiden Richtlinien eine enge Verbindung besteht und sie im Einklang miteinander auszulegen sind.

60. Art. 6 Abs. 1 der Habitatrichtlinie nennt eine Reihe von möglichen Maßnahmen, die für BSG erlassen werden können, einschließlich Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen der fraglichen Arten entsprechen. Die Mitgliedstaaten sollten meiner Ansicht nach auf eine ähnlich breite Palette von Möglichkeiten zurückgreifen können, wenn sie besondere Schutzmaßnahmen nach der Vogelschutzrichtlinie erlassen [35].

61. In diesem Zusammenhang sieht Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie vor, dass das Ziel von besonderen Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Lebensräume der in Anhang I angeführten Arten und von (nicht in Anhang I aufgelisteten) Zugvogelarten darin besteht, ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ermitteln und einführen, um sicherzustellen, dass ein Lebensraum geschützt, erhalten und/oder wiederhergestellt wird, um die Ziele des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie zu erreichen. Daraus folgt aber nicht, dass *ausschließlich* Maßnahmen, die Ge- und Verbote einführen, für die Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie herangezogen werden können. Ebenso wenig heißt das, dass in jedem Fall (sogar in Fällen, wo auch andere Maßnahmen erlassen wurden) Ge- und Verbote verwendet werden müssen.

32 — Art. 1 der Vogelschutzrichtlinie und Art. 2 der Habitatrichtlinie.

33 — Art. 3 Abs. 1 und der siebte Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie.

34 — Nr. 34 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Stadt Papenburg (C-226/08, Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2010, Slg. 2010, I-131.

35 — Die BSG wurden in die Habitatsrichtlinie aufgenommen, siehe oben, Nrn. 8 bis 11. BSG ist [auch] der parallele Begriff für nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesene Gebiete. [Anm. d. Ü.: In den englischen Sprachfassungen werden zwei unterschiedliche Begriffe verwendet. Während die nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Gebiete „SPAs — special protection areas" genannt werden, lautet das Pendant dazu in der Habitatsrichtlinie „SACs — special areas of conservation".]

62. Verbote sind z. B. ein nützliches Instrument, um Schutz vor einer festgestellten Gefahrenquelle zu bieten. Gebote sind ebenso nützlich in Fällen, in denen der potenzielle Gebotsadressat leicht zu identifizieren ist. Solche Maßnahmen werden jedoch nicht unbedingt alle Eventualitäten umfassend abdecken. So ist vielleicht keine der beiden geeignet, wirksamen Schutz gegen eine mögliche Beeinträchtigung zu bieten, die noch nicht vollkommen identifiziert wurde. In einem solchen Fall kann es notwendig sein, den zuständigen Behörden die Vollmacht zu erteilen, eher aktiv tätig zu werden als durch den Erlass von Ge- und Verboten zu reagieren.

63. Ob es notwendig ist, besondere Erhaltungsmaßnahmen einzuführen, muss auch immer wieder einer Prüfung unterzogen werden. Umweltbedingungen ändern sich. Die Mitgliedstaaten brauchen daher ein gewisses Maß an Flexibilität in Bezug auf die von ihnen eingesetzten Instrumente [36].

64. Die Kommission bringt vor, die Mitgliedstaaten könnten nicht unterschiedliche Maßnahmen in unterschiedlichen Regionen einsetzen. Ich bin anderer Ansicht. Die Vogelschutzrichtlinie fordert von den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu treffen, die für die fraglichen Arten geeignet sind. Zwangsläufig können für den Schutz einer im Weideland nistenden Art andere Maßnahmen geeignet sein als zum Schutz einer auf Bäumen nistenden Waldvogelart. Die Maßnahmen werden sich auch danach unterscheiden, ob sie gebraucht werden, um eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zum Schutz von Vogelarten zu schützen, zu erhalten oder wiederherzustellen.

65. Entsprechend müssen die Mitgliedstaaten meinem Empfinden nach eine ganze Palette von Maßnahmen zur Verfügung haben, aus denen sie für die Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie wählen können.

66. Die Kommission bringt zum Inhalt der ihrer Ansicht nach von den Mitgliedstaaten zu erlassenden besonderen Erhaltungsmaßnahmen drei Behauptungen vor: Erstens müssten die Ausweisung des Gebiets und die relevanten Maßnahmen in einem verbindlichen, gegenüber Dritten durchsetzbaren Instrument publik gemacht werden. Zweitens müssten die Mitgliedstaaten Maßnahmen einführen, um sicherzustellen, dass die

36 — Siehe z. B. Urteil Kommission/Österreich, C-209/04, in Fn. 2 angeführt, Randnr. 20. In dieser Rechtssache ging es um die Ausweisung von Gebieten, die der Gerichtshof als eine kontinuierliche Verpflichtung ansieht. Meines Erachtens kommt derselbe Grundsatz auch auf die Einführung von Erhaltungsmaßnahmen zur Anwendung.

einzelnen Ziele der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie erreicht werden. Drittens müssten besondere Erhaltungsmaßnahmen spezifisch sein: D. h., sie müssten auf ein konkretes BSG anwendbar sein und dabei seine Charakteristika, Umweltbedingungen und die einzelnen Arten berücksichtigen, die es beherbergt.

67. Bevor auf diese Behauptungen eingegangen wird, ist es wichtig, auf zwei Grundgegebenheiten hinzuweisen.

68. Erstens liegt es in Vertragsverletzungsverfahren wie diesem an der Kommission, darzutun, dass der Mitgliedstaat die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie nicht richtig umgesetzt hat [37]. Daher muss die Kommission das Schutzdefizit erläutern, das nach ihrer Behauptung in Bezug auf eine konkrete Art und/oder deren Lebensraum vorliegt. Zweitens haben die Mitgliedstaaten auch die Verpflichtung, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, indem sie Informationen über die Lage innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets zur Verfügung stellen. Das gilt vor allem für Fälle wie diesen, wo detaillierte Informationen über die Umweltcharakteristika eines einzelnen Gebiets und der dort lebenden Arten von grundlegender Bedeutung sind, um zu ermitteln, ob wirksame Maßnahmen vorliegen, die geeigneten Schutz bieten. Ohne eine solche Zusammenarbeit ist es für die Kommission schwierig, an das für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 211 EG [38] notwendige Material zu kommen und für die Anwendung der Richtlinie Sorge zu tragen [39].

Verbindliches Rechtsinstrument

69. Nach ständiger Rechtsprechung muss eine Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden, die notwendig sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen, das, soweit die Richtlinie Rechte für Einzelne begründen soll, verlangt, dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen. [40]

70. Ich bin mit der Kommission der Meinung, der Grundsatz der Rechtssicherheit verlange, dass die Ausweisung von BSG und die zu ihrem Schutz eingeführten Maßnahmen in einer Weise erlassen werden müssen, dass die von solchen Maßnahmen Betroffenen in die Lage versetzt werden, Kenntnis vom Umfang ihrer Rechte und Pflichten zu erlangen. Dies wurde bereits vom Gerichtshof anerkannt, der entschied, dass BSG mit unbestreitbarer Verbindlichkeit ausgestattet werden müssen. [41]

37 — Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, in Fn. 26 angeführt, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung; siehe auch Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 167.

38 — Siehe jetzt Art. 17 EUV zu den allgemeinen Aufgaben der Kommission.

39 — Urteil vom 16. Juli 2009, Kommission/Irland (C-427/07, Slg. 2009, I-6277, Randnr. 105).

40 — Urteil Kommission/Irland, in Fn. 39 angeführt, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung.

41 — Urteil vom 27. Februar 2003, Kommission/Belgien (C-415/01, Slg. 2003, I-2081, Randnrn. 21 und 22).

Konkrete Umsetzungsmaßnahmen

71. Die Kommission trägt vor, die Umsetzung in Österreich sei unzureichend, weil die Umsetzungsregelung lediglich auf das allgemeine Ziel der „Erhaltung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes nach der Vogelschutzrichtlinie“ [42] verweise, anstatt die in der Vogelschutz- und der Habitatsrichtlinie zum Ausdruck gebrachten Ziele zu wiederholen.

72. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigt jedoch, dass Umsetzungsmaßnahmen nicht notwendigerweise den genauen Wortlaut von Richtlinien wiedergeben müssen [43]. Jedenfalls folgt auch aus der wortwörtlichen Wiedergabe der Richtlinie nicht automatisch, dass die Umsetzung durch „Copy-Paste-Technik“ die Richtlinie zielgetreu umsetzt. Um festzustellen, ob eine richtige Umsetzung durchgeführt wurde, sind notwendigerweise immer die Auswirkungen der Umsetzungsmaßnahme in ihrer Gesamtheit zu betrachten und ist zu berücksichtigen, ob sie die konkreten Ziele der fraglichen Richtlinie erreicht.

73. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass die Ziele des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die BSG mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der (nicht in Anhang I aufgeführten) regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen. Insbesondere darf sich der Schutz von BSG nicht auf die Abwehr schädlicher Einflüsse des Menschen beschränken, sondern muss je nach Sachlage auch positive Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Gebietszustands einschließen [44].

74. Daraus folgt, dass die Beurteilung, ob ein Mitgliedstaat eine Richtlinie zielgetreu umgesetzt hat, niemals eine bloß semantische Auslegungsübung sein kann. Es muss vielmehr ein Urteil darüber abgegeben werden, ob die nationalen Maßnahmen die Ziele der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie wirksam umsetzen.

Konkrete Maßnahmen für bestimmte BSG

75. Das Vorbringen der Kommission, Maßnahmen müssten konkret sein, kann nicht abstrakt beurteilt werden. Die Kommission hat dem Gerichtshof zum Nachweis, dass ihre zweite Rüge begründet ist, Beweise vorzulegen, die zeigen, dass ihre Bedenken gerechtfertigt sind. Eine Generalklausel kann eine angemessene Umsetzung darstellen, wenn klar ist, dass sie die Anforderungen der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie seitens

42 — Diese Formulierung, die von der Kommission beispielhaft in Randnr. 68 ihrer Erwiderung angegeben wird, entstammt der Landesgesetzgebung des Landes Steiermark.

43 — Urteil Kommission/Österreich, C-507/04, in Fn. 2 angeführt, Randnr. 89.

44 — Urteil vom 11. Dezember 2008, Kommission/Griechenland (C-293/07, Randnrn. 22 bis 24).

der rechtsanwendenden nationalen Behörden und seitens der von den Bestimmungen Betroffenen wirksam umsetzt [45].

76. Da die Kommission darüber hinaus die Beweislast trägt, muss sie, wenn sie einen Vorwurf wegen des Fehlens konkreter Bestimmungen erheben will [46], beweisen, dass versäumt wurde, eine bestimmte Art zu schützen, in Bezug auf die (oder auf deren Lebensraum) konkrete Bedenken bestehen.

77. Die Kommission hat sich entschieden, die zweite Rüge sehr allgemein zu formulieren. Sie bezieht sich auf Auszüge von Rechtsvorschriften verschiedener österreichischer Länder. Sie benennt weder die Vogelarten noch die Umgebungsmerkmale der jeweiligen Lebensräume, hinsichtlich derer ihres Erachtens Bedenken bestehen, und legt allgemein keinen Beweis zur Untermauerung dieser Bedenken vor. Mein Eindruck ist, dass sich die Kommission mit dieser Art und Weise des Vorbringens ihrer Beweislast hinsichtlich ihrer Behauptungen, dass Österreich es versäumt habe, konkrete Maßnahmen einzuführen, nicht entledigt hat.

78. Der Gerichtshof wird außerdem dadurch an der Beurteilung gehindert, dass keine der Parteien den gesetzlichen Rahmen für die Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie in Österreich klar erläutert hat. Ebenso wenig wird die Rechtslage in jedem Land deutlich erklärt. Der Gerichtshof verfügt nur über ausgewählte, von der Kommission und Österreich zur Stützung ihrer jeweiligen Standpunkte vorgelegte Auszüge aus Regelungen. Er hat keinen Gesamtüberblick.

79. Um meine Ausführungen zur zweiten Rüge der Klageschrift der Kommission zusammenzufassen: Ich akzeptiere das allgemeinere grundsätzliche Argument der Kommission hinsichtlich der eingeschränkten Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, die Vogelschutz- und die Habitatrichtlinie richtig umzusetzen, nicht. Land für Land habe ich angeführt, in welchem beschränkten Umfang die Kommission meines Erachtens bewiesen hat, dass ihr Feststellungsantrag begründet ist. Dies soll nicht heißen, dass ich davon ausgehe, dass Österreich in jeder anderen Hinsicht seine Verpflichtungen aus den Artikeln dieser beiden Richtlinien, auf die die Kommission ihre Klage gestützt hat, voll erfüllt habe. Es ist eher die unvermeidliche Folge der Art des Vorbringens der Kommission. Letztendlich finde ich es nicht richtig, dass der Gerichtshof in Vertragsverletzungsverfahren umfassende Detektivarbeit leisten soll, um die Schwächen der Argumente der Kommission wettzumachen.

45 — Urteil Kommission/Irland, in Fn. 39 angeführt, Randnr. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung; zur Umsetzung der Habitatrichtlinie vgl. auch Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, in Fn. 18 angeführt, Randnr. 21.

46 — Im Urteil vom 18. März 1999, Kommission/Frankreich (C-166/97, Slg. 1999, I-1719), wurde z. B. über eine Rechtssache entschieden, in der die Kommission konkret rügte, dass ein Mitgliedstaat es versäumt habe, besondere Schutzmaßnahmen nach der Vogelschutzrichtlinie in Bezug auf ein bestimmtes Gebiet (eine Feuchtgebietlandschaft im Seine-Delta) zu verabschieden. Vgl. auch Urteil vom 27. Oktober 2005, Kommission/Griechenland (C-166/04, nicht veröffentlicht).

Die konkreten Vorwürfe der Kommission

Burgenland und Wien

80. Bevor ich die Rechtslage in jedem anderen österreichischen Land genauer betrachte, möchte ich kurz die Länder Burgenland und Wien abhandeln. Die Kommission bezieht diese beiden Länder in ihre zweite Rüge mit ein. Jedoch behauptet die Kommission auch, dass in diesen Ländern bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist *keine* BSG ausgewiesen worden seien [47]. Es ist unmöglich zu beurteilen, ob der rechtliche Schutz für Gebiete, die nicht zu BSG erklärt wurden, angemessen ist. Der Standpunkt der Kommission ist daher in sich widersprüchlich. Die Kommission hat in ihrer Klageschrift nicht behauptet, dass im Burgenland und in Wien bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine BSG ausgewiesen wurden. Deshalb ist ein solcher Vorwurf für den Feststellungsantrag (mangelnde Ausstattung mit rechtlichem Schutz für bereits ausgewiesene BSG) unerheblich. Entsprechend werde ich diesen Teil der zweiten Rüge der Kommission ausklammern.

47 — Die Regelung, die BSG im Burgenland und in Wien ausweist, wurde der Kommission nicht vor Ende der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist bekannt gegeben. Die Regelung betreffend Wien wurde am 17. Oktober 2007 erlassen. Ich verfüge über keine Informationen bezüglich des Zeitpunkts (der Zeitpunkte) der Verabschiedung der Regelung für das Burgenland.

Kärnten

81. Es steht fest, dass nur ein Gebiet in Kärnten vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist zum BSG erklärt wurde [48]. In ihrer Erwiderung wollte die Kommission offensichtlich zum ersten Mal *alle* BSG im Land Kärnten in die zweite Rüge ihrer Klage einbeziehen [49], wirkte dann aber diesem Eindruck entgegen, indem sie behauptete, diese Rüge betreffe das BSG Flachwasserbiotop Neudenstein nur teilweise.

82. Die Kommission macht geltend, die Regelung, durch die das Gebiet Flachwasserbiotop Neudenstein ausgewiesen worden sei, sei insofern unzulänglich, als sie keine Karte mit der Abgrenzung des Gebiets enthalte. Ferner fehlten Hinweise auf die geschützten Arten oder auf die Schutz- und Erhaltungsziele für die Arten, für die das Gebiet Lebensraum biete.

83. Ich bin mit der Kommission der Meinung, dass die Abgrenzung des Gebiets aus den oben in Nr. 70 genannten Gründen in sowohl klarer als auch verbindlicher Art und Weise Dritten gegenüber kenntlich gemacht werden muss.

48 — Das Flachwasserbiotop Neudenstein wurde durch Verordnung der Kärntner Landesregierung vom 15. Juni 2005 (LGBl. Nr.47/2005) zum Europaschutzgebiet Flachwasserbiotop Neudenstein erklärt.

49 — Auf zwölf andere Gebiete wird in Randnr. 52 der Erwiderung der Kommission verwiesen.

84. Den Standpunkt, dass die notwendige Klarheit nur durch Beifügung einer Karte erreicht werden könne, teile ich nicht. Je nachdem, wie regelmäßig die Form des fraglichen Gebiets ist, könnte es möglich sein, ein Gebiet unter Bezugnahme auf eine Reihe von Längen- und Breitenkoordinaten einiger Punkte auf seiner Abgrenzungslinie auszuweisen, vielleicht auch unter Hinweis auf andere besonders hervorstechende geografische Merkmale. In anderen Fällen mag eine Karte notwendig sein.

85. Im vorliegenden Fall deutet nichts darauf hin, dass die Abgrenzung des Flachwasserbiotops Neudenstein klar und für Dritte ersichtlich entweder in einer Karte oder auf andere Weise kenntlich gemacht wurde.

86. Nach einem Blick auf die das BSG ausweisende Verordnung scheint mir diese, obwohl sie gewissen Schutz bietet, keine Maßnahmen einzuführen, um Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie voll umzusetzen, und zwar insofern, als sie nicht vorsieht, dass die zuständigen Behörden positive Maßnahmen setzen, um die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden.

87. Daher halte ich die Klage der Kommission in Bezug auf die Versäumnisse, den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie durch Erlass von Maßnahmen zur Kenntlichmachung der Abgrenzung des BSG Flachwasserbiotop Neudenstein zu entsprechen und die Erfordernisse von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie zu erfüllen, für begründet.

88. Die Kommission macht ferner geltend, es müssten konkrete Maßnahmen für einzelne Arten und ihre Habitate erlassen werden. Da jedoch keine Informationen über die bestehenden Arten und über die Frage vorliegen, ob deren Habitat mit Schutz ausgestattet werden muss, um die Ziele der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie zu erfüllen, halte ich diese Rüge aus den in Nr. 77 angeführten Gründen für unbegründet.

Niederösterreich

89. Die Kommission stellt fest, dass bis zum Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden sei, ein Gebiet als BSG ausgewiesen worden sei [50], die rechtliche Schutzregelung für dieses Gebiet aber unangemessen sei, weil sie keine konkreten Maßnahmen für einzelne Vogelarten und deren Lebensräume enthalte.

50 — Das Gebiet Tullnerfelder Donau-Auen, das durch Landesgesetz 5505-1 aus 2001 (NÖ Nationalparkgesetz) ausgewiesen wurde.

90. Österreich bringt vor, das Gebiet falle unter eine bestehende Regelung, die alle in freier Natur wildlebenden Vögel im Sinne der Richtlinie schütze. Die Ziele der bestehenden Regelung bestünden darin, einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen und die als prioritär beschriebenen Arten und Lebensräume zu schützen.

91. Die Kommission hat den Fall abstrakt vorgebracht. Sie hat es versäumt, die einzelnen Vogelarten und deren Lebensräume, für die ihres Erachtens konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollten, zu benennen sowie ihre Bedenken in Bezug auf diese Arten und deren Lebensräume zu erläutern. Entsprechend halte ich diese Rüge in dieser Hinsicht für unbegründet [51].

Oberösterreich

92. Die Kommission bestätigt, dass ihr elf als BSG ausgewiesene Gebiete bekannt gegeben worden seien, macht aber geltend, dass für fünf davon kein rechtlicher Schutz bestehe [52] und der rechtliche Schutz für die sechs anderen Gebiete unangemessen sei [53].

93. Die Rüge der Kommission ist hinsichtlich der fünf BSG, für die keine Maßnahmen bekannt gegeben wurden, eindeutig begründet.

94. Die Maßnahmen für die BSG Ettenau, Trau-Donau-Auen und Frankinger Moos [54] sind insoweit offensichtlich unangemessen, als (nicht in Anhang I angeführte) Zugvogelarten vom Anwendungsbereich der Regelung nicht erfasst sind. Daher ist die Klage der Kommission hinsichtlich ihrer Rüge, dass es versäumt worden sei, für angemessenen rechtlichen Schutz nach Art. 4 Abs. 1 und 2 zu sorgen, begründet.

95. Unklar ist auch, welche Maßnahmen die zuständigen Behörden, wenn überhaupt, ergreifen können, um „die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind," im Einklang mit Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie (für die BSG Ettenau, Trau-Donau-Auen und Frankinger Moos) zu vermeiden. Die Maßnahmen betreffend die BSG Dachstein, Unterer Inn und Nationalpark Kalkalpen [55] sind in diesem Punkt offensichtlich auch unangemessen.

96. Die Rüge der Kommission ist daher in dieser Hinsicht begründet.

51 — Siehe oben, Nr. 77.

52 — Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal und Untere Traun.

53 — Die Gebiete Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein und Unterer Inn sowie der Nationalpark Kalkalpen.

54 — Die Landesregelungen sind jeweils an folgenden Fundstellen zu finden: Für die Ettenau in LGBl. Nr. 110/2005, für die Trau-Donau-Auen in LGBl. Nr. 32/2004, für das Frankinger Moos in LGBl. Nr. 25/2005.

55 — Die einschlägigen Regelungen sind jeweils an folgenden Fundstellen zu finden: Für den Dachstein in LGBl. Nr. 6/2005, für den Unteren Inn in LGBl. Nr. 69/2004, für den Nationalpark Kalkalpen in LGBl. Nr. 58/2005.

97. Die Kommission bringt auch vor, rechtlicher Schutz müsse konkret zielgerichtet sein, hat es aber hinsichtlich der Gebiete Dachstein, Unterer Inn und Nationalpark Kalkalpen wiederum versäumt, die Arten, für die ihres Erachtens konkrete Maßnahmen eingeführt werden sollten, zu benennen und die Bedenken hinsichtlich dieser und deren Lebensräume zu erläutern. Diese Rüge ist daher in dieser Hinsicht unbegründet [56].

Salzburg

98. Die Kommission trägt vor, ihr seien rechtliche Schutzmaßnahmen für 15 BSG in diesem Land bekannt gegeben worden [57]. Sie hat ihren Vorwurf hinsichtlich neun dieser Gebiete zurückgezogen.

99. Die Kommission erhält ihren Vorwurf in Bezug auf sechs Gebiete aufrecht: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor und Hohe Tauern. Österreich bestätigt, dass für die Gebiete Bürmooser-Moor und Salzachauen bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine rechtliche Schutzregelung geschaffen worden war. Für das Gebiet Hochgimpling wurden die nationalen Regelungen nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist bekannt gegeben und können daher nicht berücksichtigt werden.

100. Daraus folgt, dass die Rüge der Kommission hinsichtlich dieser drei BSG begründet ist [58].

101. Österreich macht geltend, die Regelungen betreffend die Gebiete Oichtenriede und Wallersee-Wengermoor hätten ähnliche Bestimmungen eingeführt wie jene, die von der Kommission als Grundlage für angemessenen rechtlichen Schutz des Gebiets Winklmoos, hinsichtlich dessen es seinen Vorwurf zurückgezogen habe, akzeptiert worden sei. In Österreichs Klagebeantwortung ist davon die Rede, dass die Verordnung am 1. Juli 2006 kundgemacht — also meinem Verständnis nach veröffentlicht — wurde. Die Kommission trägt vor, ihr seien keine Umsetzungsmaßnahmen für diese beiden Gebiete bekannt gegeben worden.

102. Die Mitgliedstaaten haben nach der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie sowohl die Pflicht, die Richtlinien umzusetzen als auch die Umsetzungsmaßnahmen bekannt zu geben [59]. Daher halte ich mangels Informationen darüber, dass Maßnahmen gehörig bekannt gegeben worden seien, die die Gebiete Oichtenriede und Wallersee-Wengermoor mit angemessenem rechtlichem Schutz ausstatten würden, die Rüge der Kommission in dieser Hinsicht für begründet.

56 — Siehe oben, Nr. 77.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser-Moor, Wallersee-Wengermoor and Hohe Tauern.

58 — Urteil Kommission/Irland, in Fn. 16 angeführt, Randnr. 74.

59 — Art. 18 der Vogelschutzrichtlinie und Art. 23 der Habitatrichtlinie hätten in Österreich bis zum 1. Januar 1995 umgesetzt werden müssen. Siehe auch Urteil Kommission/Irland (C-427/07, in Fn. 39 angeführt, Randnrn. 105 bis 108) über die Pflicht, die Umsetzung der Kommission bekannt zu geben.

103. Hinsichtlich des Gebiets Hohe Tauern macht Österreich geltend, durch die Landesverordnung LGBl. Nr. 58/2005 und das Salzburger Naturschutzgesetz sei für Schutz gesorgt. Obwohl diese Maßnahmen im BSG Hohe Tauern vorkommende wildlebende Tiere mit einem gewissen Schutz ausstatten, setzen sie offensichtlich Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie insoweit nicht voll um, als sie für die zuständigen Behörden nicht vorsehen, positive Maßnahmen zu ergreifen, um „die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind," zu vermeiden. Daher halte ich diese Rüge hinsichtlich der Hohen Tauern insoweit für begründet, als die Kommission bewiesen hat, dass versäumt wurde, im Einklang mit Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie für rechtlichen Schutz zu sorgen.

104. Meines Erachtens folgt daraus, dass der Feststellungsantrag der Kommission hinsichtlich der sechs Gebiete Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor und Hohe Tauern begründet ist.

105. Schließlich hat die Kommission in Bezug auf die Hohen Tauern vorgebracht, rechtlicher Schutz müsse konkret zielgerichtet sein. Wiederum hat sie es versäumt, die Arten, für die ihres Erachtens konkrete Erhaltungsmaßnahmen eingeführt werden sollten, zu benennen und ihre Bedenken in Bezug auf diese Arten und deren Lebensräume zu erläutern. Entsprechend halte ich diese Rüge in dieser Hinsicht für unbegründet [60].

Steiermark

106. Die Kommission räumt ein, dass für jedes ausgewiesene BSG eine rechtliche Schutzregelung nach dem Landesnaturschutzgesetz besteht [61], behauptet aber, dass es zu allgemein gehalten sei, um den Anforderungen der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie gerecht zu werden. Die Kommission hat es wiederum versäumt, die Arten, für die ihres Erachtens konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollten, zu benennen sowie ihre Bedenken in Bezug auf diese Arten und deren Lebensräume zu erläutern. Entsprechend halte ich diese Rüge in dieser Hinsicht für unbegründet [62].

Tirol

107. Die Kommission trägt vor, die bestehende Regelung [63] sehe eine Generalermächtigung [64] zum Erlass konkreter Erhaltungsmaßnahmen vor, um rechtlichen Schutz für

60 — Siehe oben, Nr. 77.

61 — Steirisches Naturschutzgesetz aus dem Jahr 1976 (NschG 1976), LGBl. Nr. 65, geändert kundgemacht in LGBl. Nr. 71/2007 vom 22. Mai 2007.

62 — Siehe oben, Nr. 77.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) vom 12. Mai 2004.

64 — § 14 Abs. 3 TNSchG.

Zwecke der Vogelschutzrichtlinie zu schaffen. Jedoch seien solche Maßnahmen bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht erlassen worden.

108. Österreich stellt dies nicht in Abrede.

109. Wie ich bereits erwähnt habe, erachtet der Gerichtshof die zielgetreue Umsetzung der Vogelschutz- und der Habitatrichtlinie als besonders wichtig [65]. Darüber hinaus fordert der Grundsatz der Rechtstaatlichkeit Genauigkeit und Klarheit des Umsetzungsregelwerks. Meines Erachtens kann das nicht durch Verweis auf eine Generalermächtigung gewährleistet werden, aus der heraus dann keine verbindlichen Maßnahmen erlassen werden [66].

110. Entsprechend bin ich der Ansicht, dass die Rüge der Kommission hinsichtlich Tirols begründet ist.

Vorarlberg

111. Die Kommission macht geltend, es lägen keine konkreten Maßnahmen vor, die den konkreten Schutz und die Erhaltungsziele gewährleisten bzw. Ge- oder Verbote für die in diesem Land als BSG ausgewiesenen Gebiete aufstellen würden.

112. Die Kommission hat es jedoch wiederum versäumt, die Arten, für die ihres Erachtens konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollten, zu benennen sowie ihre Bedenken in Bezug auf diese Arten und deren Lebensräume zu erläutern. Daher halte ich die Rüge der Kommission in dieser Hinsicht für unbegründet [67].

Kosten

113. Sowohl die Kommission als auch Österreich haben Kostenanträge gestellt. Meines Erachtens ist der Feststellungsantrag der Kommission nur teilweise begründet.

114. Nach Art. 69 § 3 Unterabs. 1 der Verfahrensordnung sollte jeder Beteiligte demnach seine eigenen Kosten tragen.

65 — Nr. 34.

66 — Siehe Urteil vom 25. Mai 1982, Kommission/Niederlande (96/81, Slg. 1982, 1791, Randnr. 12).

67 — Siehe oben, Nr. 77.

Ergebnis

115. Im Hinblick auf die oben angestellten Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof somit vor,

1. festzustellen, dass Österreich gegen die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten („Vogelschutzrichtlinie“) verstoßen hat, indem es die für die Erhaltung von Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete in Österreich nicht korrekt nach ornithologischen Kriterien als besondere Schutzgebiete zur Erhaltung von Vogelarten nach Art. 4 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie ausgewiesen („*Hanság*“ im Land Burgenland) bzw. abgegrenzt („*Niedere Tauern*“ im Land Steiermark) hat;

2. festzustellen, dass Österreich es versäumt hat, in folgenden Fällen für angemessenen rechtlichen Schutz zu sorgen:

   — im Land Kärnten nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie, indem die Fläche des BSG Flachwasserbiotop Neudenstein nicht in einem verbindlichen Instrument, das zur Bekanntmachung gegenüber Dritten geeignet ist und auf das Dritte vertrauen können, abgegrenzt sowie Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („Habitatrichtlinie“) hinsichtlich dieses BSG nicht voll umgesetzt wurde;

   — im Land Oberösterreich nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie und indem für die BSG Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-

Donau-Auen und Frankinger Moos keine volle Umsetzung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie erfolgt ist und für die BSG Dachstein und Unterer Inn sowie Nationalpark Kalkalpen keine volle Umsetzung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie erfolgt ist;

— im Land Salzburg nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie und indem für die Gebiete Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede und Wallersee-Wengermoor keine volle Umsetzung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie erfolgt ist und für das Gebiet Hohe Tauern keine volle Umsetzung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie erfolgt ist;

— im Land Tirol nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie und indem für die bereits ausgewiesenen BSG keine volle Umsetzung nach Maßgabe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 7 der Habitatrichtlinie erfolgt ist;

3. die Klage im Übrigen abzuweisen;

4. jedem Beteiligten seine eigenen Kosten aufzuerlegen.