



Brüssel, 13.3.2024

INFR(2023)2179  
C(2024)1002 final

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

ich möchte Sie auf die Umsetzung der Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) <sup>(1)</sup> sowie der Artikel 6 Absätze 2 bis 4 und Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) <sup>(2)</sup> in Deutschland hinweisen.

## I. Sachverhalt

Die Kommission hat in der Vergangenheit Beschwerden von Umweltorganisationen und Einzelpersonen erhalten, in denen der starke Rückgang der von der Vogelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten in Deutschland beklagt wird. Die Beschwerdeführer verweisen insbesondere darauf, dass Deutschland die von der Richtlinie geforderten Maßnahmen zum Schutz der Vögel und deren Lebensräume nicht in ausreichendem Maße umsetze. Zum einen würden erforderliche Schutzverordnungen für Vogelschutzgebiete gemäß Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EC fehlen. Zum anderen seien Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen zum Erhalt des Bestandes in den Schutzgebieten teilweise nur unzureichend festgesetzt oder seien nicht vorhanden.

Nach Prüfung der von den Mitgliedstaaten an die Kommission gemäß Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie übermittelten öffentlich zugänglichen Daten <sup>(3)</sup>, hat die Kommission festgestellt, dass die Populationen der durch die Vogelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten in Deutschland seit dem Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 1979 erheblich zurückgegangen sind. Nach Angaben des deutschen Bundesamtes für Naturschutz zeigen die Daten für den Zeitraum 1992-2016, dass Deutschland in diesen 24 Jahren etwa 14 Millionen Brutvögel verloren hat. Davon sind etwa vier Millionen Vögel aus dem Offenland und rund 5 Millionen Vögel aus den Siedlungsgebieten

---

<sup>(1)</sup> ABl. L 20 vom 26.1.2010 S.7

<sup>(2)</sup> ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7

<sup>(3)</sup> <https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/>

Ihrer Exzellenz Frau Annalena Baerbock  
Bundesministerin des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
D - 10117 Berlin

verschwunden, insbesondere in der ersten Hälfte des Zeitraums. Die Situation in Die Situation in Deutschland ist alarmierend. So ging etwa die Population der Kiebitze in 24 Jahren um fast 90 % zurück. Ebenso dramatisch ist die Entwicklung von Feuchtwiesenarten wie z. B. die Uferschnepfe, die Bekassine und das Braunkehlchen. Einige Feldvogelarten sind mittlerweile so selten, dass sie, wie z. B. die Turteltaube, in großen Teilen Deutschlands vollständig fehlen. Auch die Feldlerche ist mittlerweile weniger verbreitet <sup>(4)</sup>.

Die Kommission hat für verschiedene Vogelarten die Bestandsentwicklung im nationalen Kontext und in den besonderen Schutzgebieten (BSG) sowie die für diese Arten ergriffenen Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen untersucht. Sie kommt zu dem Schluss, dass Deutschland den negativen Trends bei der Entwicklung der Populationen der untersuchten Vogelarten nicht ausreichend mit Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen begegnet ist.

## II. Rechtlicher Rahmen

### 1. Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

Achter Erwägungsgrund

*Schutz, Pflege oder Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume ist für die Erhaltung aller Vogelarten unentbehrlich. Für einige Vogelarten sollten besondere Maßnahmen zur Erhaltung ihres Lebensraums getroffen werden, um Fortbestand und Fortpflanzung dieser Arten in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sollten auch die Zugvogelarten berücksichtigen und im Hinblick auf die Schaffung eines zusammenhängenden Netzes koordiniert werden.*

Artikel 4

*(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 sind 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.*

---

<sup>(4)</sup> BfN (2019): Vögel in Deutschland – Überblick über die Herdensituation, Seite 2: [https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD\\_Uebersichten\\_zur\\_Bestandssituation.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD_Uebersichten_zur_Bestandssituation.pdf)

*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. (...)*

## Artikel 12

*(1) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle sechs Jahre, im selben Jahr wie den nach Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates ( 1 ) erstellten Bericht, einen Bericht über die gemäß der vorliegenden Richtlinie getroffenen Maßnahmen und deren wichtigste Auswirkungen(...).*

2. Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

## Artikel 6

*(...)*

*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.*

*(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, daß das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.*

*(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, daß die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen (...).*

## Artikel 7

*Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG 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 Richtlinie 79/409/EWG zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409/EWG ergeben.*

### **III. Rechtliche Bewertung**

#### **1. Einrichtung von Vogelschutzgebieten**

Nach Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie sind für die in Anhang I genannten Arten besondere Erhaltungsmaßnahmen hinsichtlich ihres Lebensraums zu treffen, um ihr Überleben und ihre Fortpflanzung in ihrem Verbreitungsgebiet zu sichern. Darüber hinaus verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem die Richtlinie Anwendung findet, die nach Anzahl und Größe geeignetsten Gebiete als besondere Schutzgebiete (BSG) für die Erhaltung dieser Arten auszuweisen. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 ergreifen die Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen für regelmäßig vorkommende Zugvogelarten, die nicht in Anhang I aufgeführt sind, unter Berücksichtigung ihrer Schutzbedürftigkeit in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem die Richtlinie Anwendung findet, und zwar in Bezug auf ihre Brut-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie die Aufenthaltsorte entlang ihrer Wanderrouen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle Gebiete zu BSG zu erklären, die nach den ornithologischen Kriterien für die Erhaltung der betreffenden Arten am geeignetsten erscheinen <sup>(5)</sup>. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH verpflichtet Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie die Mitgliedstaaten dazu, ein BSG mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen <sup>(6)</sup>.

#### **1.1. Fehlende rechtliche Unterschützstellung**

Die Mitgliedstaaten sind gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 verpflichtet, besondere Schutzgebiete einzurichten (BSG). Sobald dies erfolgt ist, übermitteln sie der Kommission die Informationen über diese Gebiete über ihre „Natura-2000-Datenbank“. Die besonderen Schutzgebiete sind ab ihrer Erklärung zum Schutzgebiet nach nationalem Recht Teil des Natura-2000-Netzwerks.

In Deutschland sind für die Auswahl und Einrichtung von BSG die Länder und für die Gebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone der Bund zuständig. Die Länder übermitteln der zuständigen Bundesbehörde die Informationen über die besonderen

---

<sup>(5)</sup> Kommission/Irland, C 418/04, EU:C:2007:780, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>(6)</sup> Kommission/ Österreich C- 535/07, ECLI:EU:C:2010:602, Rn. 56.

Schutzgebiete. Diese werden dann gemäß § 32 Abs. 1 BNatSchG an die Europäische Kommission weitergeleitet.

Gemäß dem „Durchführungsbeschluss der Kommission vom 11. Juli 2011 über das Datenblatt für die Übermittlung von Informationen über Natura-2000-Gebiete“ (C(2011) 4892) müssen für jedes Schutzgebiet eine detaillierte Karte und weitere spezifische Angaben über das Gebiet (die im sogenannten Standarddatenbogen enthalten sind) eingereicht werden.

Aus den verfügbaren Informationen und den Gesprächen mit den deutschen Behörden<sup>(7)</sup> geht hervor, dass die deutschen Behörden der Kommission Gebiete mitgeteilt haben, die zu besonderen Schutzgebieten erklärt werden sollten, denen jedoch auf nationaler Ebene der vom EuGH geforderte rechtliche Schutzstatus noch nicht verliehen wurde. Darüber hinaus sind einige an die Kommission gemeldeten BSG nicht vollständig von einer nationalen Schutzverordnung erfasst worden.

Die Kommission hat die von Deutschland angekündigten BSG-Gebiete (siehe Spalte E des Anhangs A) und die öffentlich zugänglichen Schutzverordnungen (siehe Spalte F des Anhangs A) verglichen. Die Analyse ergab insgesamt 98 Gebiete mit einer Fläche von 460 431,85 ha, die nicht oder nicht vollständig durch eine Schutzverordnung nach nationalem Recht (siehe Anlage A) abgedeckt sind. Dies betrifft die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Berlin.

Dies bedeutet, dass diese 98 Gebiete nach nationalem Recht nicht oder nicht vollständig geschützt sind und daher keine Gebiete sind, die gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie als vollständig „zum Schutzgebiet erklärt“ gelten können.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie nicht nachgekommen ist, indem es gegenüber der Kommission mitgeteilt hat, 98 Gebiete zum Schutzgebiet erklären zu wollen, diese aber nicht oder nicht vollständig nach nationalem Recht zum BSG erklärt hat.

## 1.2. Unzureichend Ausweisung von Gebieten für Zugvögel

Wie bereits ausgeführt, sind die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie verpflichtet, besondere Erhaltungsmaßnahmen für die in Anhang I der Richtlinie genannten Arten in Bezug auf ihren Lebensraum zu ergreifen, „um ihr Überleben und ihre Fortpflanzung in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten“ (Artikel 4 Absatz 1 Satz 1). Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu besonderen Schutzgebieten für die Erhaltung dieser Arten erklären. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 gilt diese Verpflichtung auch für regelmäßig auftretende Zugvögel in Bezug auf ihre Fortpflanzungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie die Rastplätze entlang ihrer Wanderrouten. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Wahl der besonderen Schutzgebiete über einen gewissen Ermessensspielraum. Die Ausweisung dieser Gebiete hängt jedoch von bestimmten ornithologischen Kriterien ab, die in der Richtlinie festgelegt sind, wie z. B. das Vorkommen der betroffenen Vogelart<sup>(8)</sup>.

---

(7) Treffen mit den Naturschutzbehörden des Bundes und der Länder im Rahmen des „Nature Dialogue“ in Bonn am 25.10.2022.

(8) z.B.C-355/90 Kommission/Spanien, ECLI:EU:C:1993:331, Rn. 26.

Das Vorkommen einer Vogelart in einem Gebiet ist daher ein erstes wichtiges Kriterium für die Auswahl eines BSG. Nach Ansicht der Kommission überschreitet ein Mitgliedstaat sein Ermessen, wenn er weitgehend Gebiete, die bedeutende Populationen einer Art beherbergen, bei der Auswahl außer Acht lässt oder sogar kein einziges Gebiet zum Erhalt dieser Art auswählt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffende Art einen negativen Trend aufweist.

In Bezug auf die Verteilung der BSG in einem Mitgliedstaat ist der achte Erwägungsgrund der Vogelschutzrichtlinie relevant, der bestimmt, dass *„bestimmte Vogelarten besonderen Erhaltungsmaßnahmen in Bezug auf ihre Lebensräume unterliegen sollten, um ihr Überleben und ihre Fortpflanzung in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten.“* Der Begriff des „Verbreitungsgebiet“ wird auch in der Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 erwähnt, wonach *„für die in Anhang I genannten Arten besondere Erhaltungsmaßnahmen hinsichtlich ihres Lebensraums gelten [müssen], um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten“*. In diesem Sinne ist auch die Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 1 Satz 4 auszulegen, wonach die Mitgliedstaaten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu besonderen Schutzgebieten für die Erhaltung erklären müssen. Bei der Auswahl der Gebiete muss die Verbreitung einer Vogelart im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats daher berücksichtigt werden. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat seinen Ermessensspielraum überschreitet, wenn er die Verbreitung der Vogelarten in seinem Hoheitsgebiet bei der Auswahl nicht ausreichend berücksichtigt, z. B. wenn die BSG nur in einem Teil des Landes konzentriert sind und große Populationen der betreffenden Art in einem anderen Teil des Landes völlig außer Acht gelassen werden.

Schließlich ist nach Auffassung der Kommission auch das natürliche Vorkommen der Vogelarten bei der Auswahl der geeignetsten Gebiete im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Satz 4 zu berücksichtigen. Der Begriff „natürliche Vorkommen“ wird in der Vogelschutzrichtlinie nicht ausdrücklich erwähnt. In achten Erwägungsgrund der Richtlinie wird jedoch klargestellt, dass die besonderen Maßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie im Hinblick auf die Schaffung eines zusammenhängenden Netzes koordiniert werden müssen. Die Berücksichtigung des natürlichen Vorkommens ist nach Ansicht der Kommission Teil der Verpflichtung, ein solches zusammenhängendes Netz zu schaffen. Darüber hinaus sind die BSG gemäß Artikel 3 der FFH-Richtlinie Teil des Natura-2000-Netzes, das als ein kohärentes europäisches ökologisches Netz definiert ist, das aus Gebieten besteht, die die Erhaltung oder Wiederherstellung des Lebensraums der betreffenden Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet ermöglichen sollen.

Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat bei der Auswahl der geeignetsten Gebiete für eine Vogelart seinen Ermessensspielraum überschreitet, wenn er das natürliche Vorkommen der betreffenden Vogelarten in seinem Hoheitsgebiet nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Kommission hat beispielhaft die Auswahl von BSG für fünf regelmäßig in Deutschland vorkommende Zugvogelarten untersucht, so wie sie im Atlas der deutschen Brutvögel von 2014 <sup>(9)</sup> und durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) <sup>(10)</sup> beschrieben sind. Dieser Atlas ist das jüngste Referenzbuch auf der Grundlage von Daten aller deutschen Naturschutzbehörden, wissenschaftlichen Vogelverbänden und des BfN und dient u.a. als Grundlage für die Berichterstattung nach Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie durch Deutschland <sup>(11)</sup>.

Die folgenden fünf Vogelarten sind von der Kommission untersucht worden: Baumpieper (*Anthus trivialis*), Bluthänfling (*Carduelis cannabina*), Feldlerche (*Alauda arvensis*), Feldschwirl (*Locustella naevia*) und Kuckuck (*Cuculus canorus*). Diese Arten werden in der Roten Liste Deutschland als „gefährdet“ oder „stark gefährdet“ eingestuft oder stehen auf der Vorwarnliste <sup>(12)</sup>. Nach Auffassung der Kommission hat Deutschland die oben beschriebenen Kriterien für die Auswahl der am geeignetsten Gebiete für diese Vogelarten nicht ausreichend berücksichtigt:

- Baumpieper (*Anthus trivialis*)

Bundesland	Landesbestand	Mittelwert Landesbestand	Bestand im VSG (absolut)	Bestand im VSG (Anteil am Landesbestand)	Gebiete für Baumpieper
BB/BE	30.000 - 45.000	37.500	0	0,00%	0
BW	3000 - 6000	4.500	0	0,00%	0
BY	15.000 - 21.000	18.000	6.744	37,60%	15
HE	4.000 - 8.000	6.000	586	9,76%	9
HH	630	630	47	7,46%	1
MV	14.000 - 19.500	16.750	0	0,00%	0
NI/HB	100.000	100.000	0	0,00%	0
NW	9.000 - 20.000	14.500	0	0,00%	0
RP	3.000 - 9.000	6.000	0	0,00%	0
SH	14.500	14.500	0	0,00%	0
SL	1.500 - 4.000	2.750	0	0,00%	0
SN	15.000 - 30.000	22.500	0	0,00%	0
ST	30.000 - 60.000	45.000	0	0,00%	0
TH	10.000 - 15.000	12.500	0	0,00%	0
DE	250.000 - 355.000	302.500	7.251	2,40%	25

<sup>(9)</sup> GEDEON K, GRÜNEBERG C, MITSCHKE A, SUDFELDT C, EIKHORST W, FISCHER S, FLADE M, FRICK S, GEIERSBERGER I, KOOP B, KRAMER M, KRÜGER T, ROTH N, RYSLAVY T, STÜBING S, SUDMANN SR, STEFFENS R, VÖKLER F, WITT K (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und Dachverband Deutscher Avifaunisten, Münster.

<sup>(10)</sup> Gerlach, B., R. Dröschmeister, T. Langgemach, K. Borkenhagen, M. Busch, M. Hauswirth, T. Heinicke, J. Kamp, J. Karthäuser, C. König, N. Markones, N. Prior, S. Trautmann, J. Wahl & C. Sudfeldt (2019): Vögel in Deutschland – Übersichten zur Bestandssituation. DDA, BfN, LAG VSW, Münster.

<sup>(11)</sup> Gedeon et al, S. 20

<sup>(12)</sup> Ryslavy et al. (2020): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands, 6. Fassung, 30. September 2020. Ber. Vogelschutz 57: 13-112

Tabelle 1: Bestand des Baumpiepers nach Bundesland. <sup>(13)</sup>

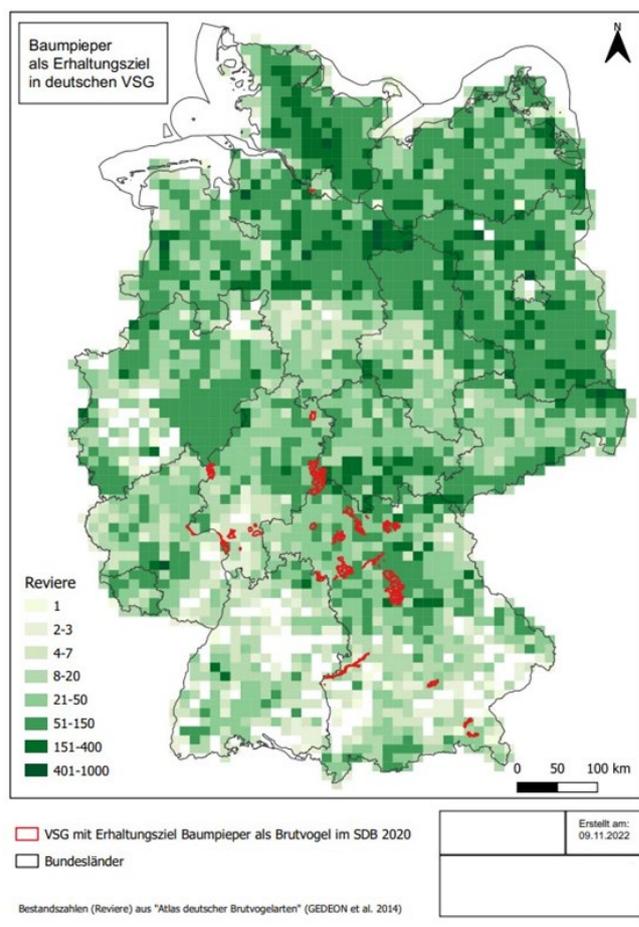


Abbildung 1: Population des Baumpieper in ganz Deutschland auf einer topografischen Karte [Bestandsdichte von niedrig = hellgrün bis hoch = dunkelgrün] sowie BSG [rot], in denen die Art als Erhaltungsziel geschützt ist [SDF 2020].

Der Baumpieper steht auf der Vorwarnliste der Roten Liste Deutschlands und ist in seinem Bestand rückläufig. Zwischen 1990 bis 2009 hat sich der Bestand mindestens halbiert <sup>(14)</sup>. Nur in drei Bundesländern (Bayern, Hessen und Hamburg) wird die Art in Vogelschutzgebieten geschützt (25 BSG, rot markiert in Abbildung 1), obwohl er bundesweit verbreitet ist.

Für diese Art gibt es im östlichen und nördlichen Teil Deutschlands keine BSG, obwohl es nach den vorliegenden Daten noch große Verbreitungsgebiete in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg gibt (siehe Karte: je dunkler die grüne Farbe ist, desto höher ist die Population in dem Gebiet). Damit berücksichtigt das BSG-Netz in Deutschland nicht ausreichend das Verbreitungsgebiet bzw. das natürliche Vorkommen der Art.

<sup>(13)</sup> Quelle Landesbestand: Gedeon, K., C. Grüneberg, A. Mitschke, C. Sudfeldt, W. Eikhorst, S. Fischer, M. Flade, S. Frick, I. Geiersberger, B. Koop, M. Kramer, T. Krüger, N. Roth, T. Ryslavý, S. Stübing, S. R. Sudmann, R. Steffens, F. Vökler und K. Witt (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und Dachverband Deutscher Avifaunisten, Münster. Tabelle S. 742 ff. Kartierungen zwischen 2005 und 2009. Quelle Bestand im VSG: Natura 2000 Database 2021\_rev. Nicht berücksichtigt: Population "D" und Mengenangabe "leer".

<sup>(14)</sup> GEDEON et al. 2014, S. 616

Außerdem reicht das bestehende Netz der besonderen Schutzgebiete, das nur 2,4 % der nationalen Population umfasst, nicht aus, um einen günstigen Erhaltungszustand dieser Art zu erreichen, so wie es gemäß Artikel 2 und 4 der Vogelschutzrichtlinie i.V.m. mit Artikel 3 der FFH-Richtlinie verlangt wird.

- Bluthänfling (*Carduelis cannabina*)

Bundesland	Landesbestand	Mittelwert Landesbestand	Bestand im VSG (absolut)	Bestand im VSG (Anteil am Landesbestand)	Gebiete für Bluthänfling
BB/BE	9.500 - 13.500	11.500	0	0,00%	0
BW	4.900 - 12.000	8.450	0	0,00%	0
BY	8.500 - 15.000	11.750	0	0,00%	0
HE	10.000 - 20.000	15.000	0	0,00%	0
HH	700	700	0	0,00%	0
MV	13.500 - 24.000	18.750	0	0,00%	0
NI/HB	16.000 - 38.000	27.000	0	0,00%	0
NW	11.000 - 20.000	15.500	0	0,00%	0
RP	5.500 - 15.000	10.250	0	0,00%	0
SH	15.000	15.000	0	0,00%	0
SL	1.000 - 3.000	2.000	0	0,00%	0
SN	9.000 - 18.000	13.500	0	0,00%	0
ST	12.500 - 32.000	22.250	0	0,00%	0
TH	8.000 - 10.000	9.000	0	0,00%	0
DE	125.000 - 235.000	180.000	0	0,00%	0

Tabelle 2: Bestand des Bluthänflings nach Bundesländern <sup>(15)</sup>.

<sup>(15)</sup> Quelle Landesbestand: Gedeon, K., C. Grüneberg, A. Mitschke, C. Sudfeldt, W. Eikhorst, S. Fischer, M. Flade, S. Frick, I. Geiersberger, B. Koop, M. Kramer, T. Krüger, N. Roth, T. Ryslavy, S. Stübing, S. R. Sudmann, R. Steffens, F. Vökler und K. Witt (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und Dachverband Deutscher Avifaunisten, Münster. Tabelle S. 742 ff. Kartierungen zwischen 2005 und 2009. Quelle Bestand im VSG: Natura 2000 Database 2021\_rev. Nicht berücksichtigt: Population "D" und Mengenangabe "leer".

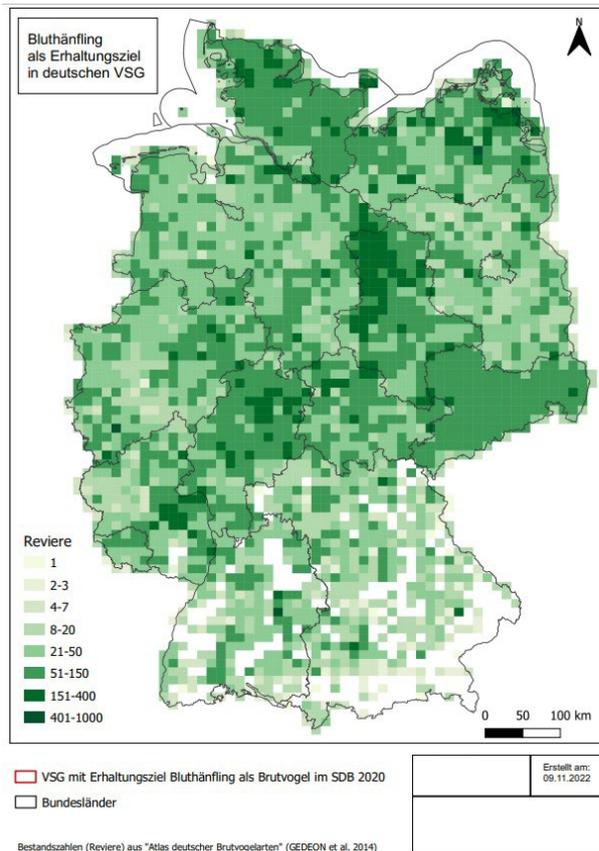


Abbildung 2: Bestand des *Carduelis cannabina* in Deutschland auf einer topografischen Karte [Dichte von niedrig = hellgrün bis hoch = dunkelgrün]

Der Bluthänfling ist derzeit eine der am stärksten rückläufigen Arten in Deutschland und ist in der aktuellen Roten Liste der Deutschen Roten Liste als ‚gefährdet‘ aufgeführt<sup>(16)</sup>. In Nordrhein-Westfalen sank die Population im Zeitraum 1990-2013 um 50 %<sup>(17)</sup>, in Brandenburg um 54 % im Zeitraum 1995-2009<sup>(18)</sup>. Dennoch wurden in Deutschland keine besonderen Schutzgebiete für den Bluthänfling eingerichtet (siehe Tabelle 2). Nach den vorliegenden Informationen gibt es Verbreitungsschwerpunkte in Rheinland-Pfalz, Hessen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen (siehe Abbildung 2: je dunkler die grüne Farbe ist, desto größer ist die Population in dem Gebiet). Deutschland hat es damit versäumt, BSG für den Bluthänfling gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie einzurichten.

<sup>(16)</sup> (Gedeon et al. 2014, S. 664).

<sup>(17)</sup> Grüneberg C. et al. (2013): Die Brutvögel Nordrhein-Westfalen. Hrg. Landesamt für Naturschutz

<sup>(18)</sup> Ryslavý T. et al (2011): Die Brutvögel in Brandenburg und Berlin. In: Otis 19/448.

- Feldlerche (*Alauda arvensis*)

Bundesland	Landesbestand	Mittelwert Landesbestand	Bestand im VSG (absolut)	Bestand im VSG (Anteil am Landesbestand)	Gebiete für Feldlerche
BB/BE	100.000 - 200.000	150.000	0	0,00%	0
BW	85.000 - 10.000	47.500	0	0,00%	0
BY	235.000 - 27.5000	255.000	200	0,08%	1
HE	15.0000 - 20.0000	175.000	0	0,00%	0
HH	1.100	1.100	0	0,00%	0
MV	15.0000 - 175.000	162.500	0	0,00%	0
NI/HB	100.000 - 200.000	150.000	6.810	4,54%	27
NW	85.000 - 140.000	112.500	0	0,00%	0
RP	40.000 - 80.000	60.000	0	0,00%	0
SH	30.000	30.000	9.273	30,90%	25
SL	5.000 - 12.000	8.500	0	0,00%	0
SN	80.000 - 160.000	120.000	0	0,00%	0
ST	150.000 - 250.000	200.000	0	0,00%	0
TH	80.000 - 160.000	120.000	0	0,00%	0
DE	1.300.000 - 2.000.000	1.650.000	16.283	0,90%	46

Tabelle 3: Bestand der Feldlerche nach Bundesländern <sup>(19)</sup>

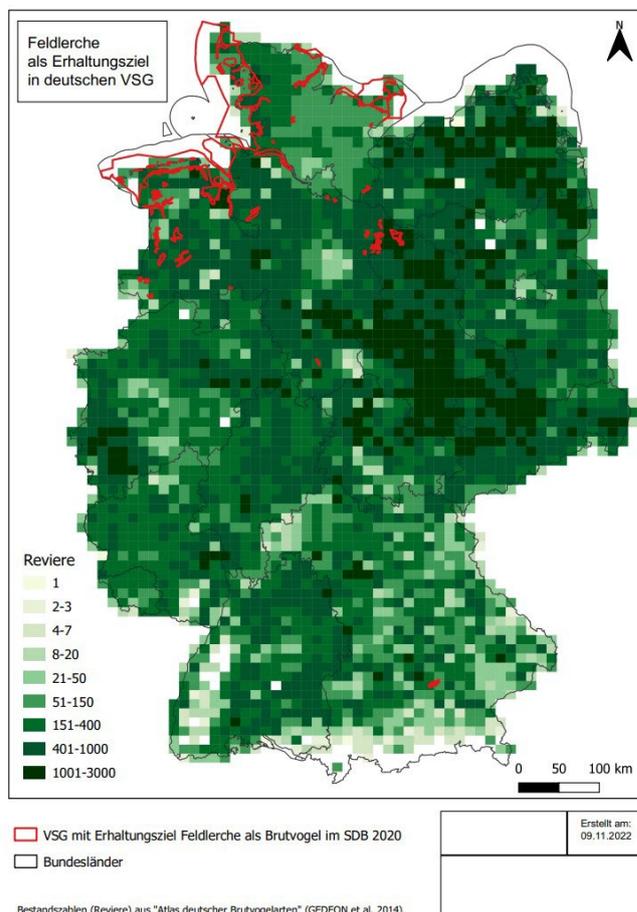


Abbildung 3: Populationszahlen von *Alauda arvensis* in ganz Deutschland auf einer topografischen Karte [Dichte von niedrig = hellgrün bis hoch = dunkelgrün] sowie in BSG [rot], in denen die Art als Erhaltungsziel geschützt ist [SDF 2020].

<sup>(19)</sup> Quelle Landesbestand: Gedeon, K., C. Grüneberg et al. (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und Dachverband Deutscher Avifaunisten, Münster. Tabelle S. 742 ff. Kartierungen zwischen 2005 und 2009. Quelle Bestand im VSG: Natura 2000 Database 2021\_rev. Nicht berücksichtigt: Population "D" und Mengenangabe "leer".

Den vorliegenden Informationen zufolge nimmt die Population der Feldlerche kurz- und langfristig ab<sup>(20)</sup>. Nur 0,9 % des bundesweiten Bestandes sind in 46 BSG in den drei Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein geschützt (siehe Tabelle 3 und rot eingezeichnet in Abbildung 3). Sein Status wird in der geltenden Roten Liste als „gefährdet“ eingestuft. Nach den vorliegenden Informationen gibt es jedoch insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg wichtige Vorkommen (siehe Abbildung 3: je dunkler die grüne Farbe ist, desto höher ist die Population in dem Gebiet).

Damit berücksichtigt das BSG-Netz in Deutschland nicht ausreichend das Verbreitungsgebiet bzw. das natürliche Vorkommen der Art. Außerdem reicht das Netz der besonderen Schutzgebiete, das nur 0,9 % der nationalen Population umfasst, nicht aus, um einen günstigen Erhaltungszustand dieser Art zu erreichen, so wie es von Artikeln 2 und 4 der Vogelschutzrichtlinie i.V.m. Artikel 3 der FFH-Richtlinie verlangt wird.

- Feldschwirl (*Locustella naevia*)

Bundesland	Landesbestand	Mittelwert Landesbestand	Bestand im VSG (absolut)	Bestand im VSG (Anteil am Landesbestand)	Gebiete für Feldschwirl
BB/BE	3.600 - 5.500	4.550	0	0,0%	0
BW	1.500 - 3.400	2.450	0	0,0%	0
BY	4.600 - 8.000	6.300	50	0,8%	2
HE	2.500 - 4.000	3.250	0	0,0%	0
HH	500	500	89	17,8%	1
MV	5.000 - 8.500	6.750	0	0,0%	0
NI/HB	5.000 - 10.500	7.750	73	0,9%	3
NW	1.600 - 2.500	2.050	0	0,0%	0
RP	1.300 - 3.000	2.150	0	0,0%	0
SH	4.300	4.300	0	0,0%	0
SL	400 - 1000	700	0	0,0%	0
SN	1.200 - 2.400	1.800	0	0,0%	0
ST	3.100 - 7.500	5.300	0	0,0%	0
TH	1.500 - 2.000	1.750	0	0,0%	0
DE	36.000 - 63.000	49.500	202	0,4%	6

Tabelle 4: Bestand des Feldschwirls nach Bundesländern<sup>(21)</sup>.

<sup>(20)</sup> Sudfeld C. et al (2013): Vögel in Deutschland. Hrg. Bundesamt für Naturschutz.

<sup>(21)</sup> Quelle Landesbestand: Gedeon, K., C. Grüneberg et al. (2014): Atlas Deutscher Brutvogelarten. Stiftung Vogelmonitoring Deutschland und Dachverband Deutscher Avifaunisten, Münster. Tabelle S. 742 ff. Kartierungen zwischen 2005 und 2009. Quelle Bestand im VSG: Natura 2000 Database 2021\_rev. Nicht berücksichtigt: Population "D" und Mengenangabe "leer".

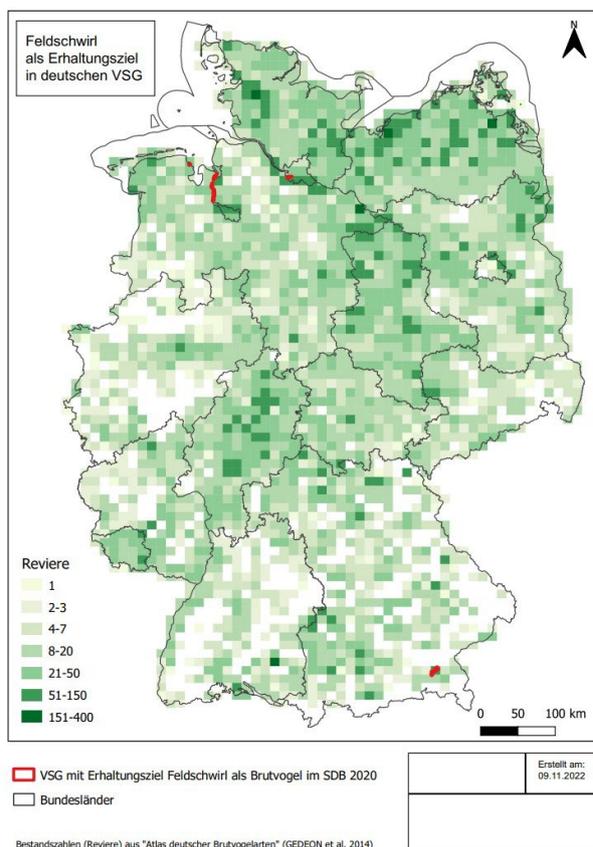


Abbildung 4: Bestand des *Locustella naevia* in Deutschland nach topografischer Karte [Dichte von niedrig = hellgrün bis hoch = dunkelgrün] sowie in BSG [rot], in denen die Art als Erhaltungsziel geschützt ist [SDF 2020].

Der Feldschwirl ist in der Roten Liste der Deutschen Roten Liste als „stark gefährdet“ geführt und gehört zu den am stärksten abnehmenden Offenlandarten<sup>(22)</sup>. Nur 0,4 % der bundesweiten Population sind innerhalb von sechs BSG in den drei Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Hamburg geschützt (siehe Tabelle 4). Die Verbreitungsschwerpunkte sind jedoch das Saarland, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. (siehe Abbildung 4: je dunkler die grüne Farbe ist, desto höher ist die Bevölkerung in dem Gebiet).

Damit berücksichtigt das BSG-Netz in Deutschland nicht ausreichend das Verbreitungsgebiet bzw. das natürliche Vorkommen der Art. Außerdem reicht das Netz der besonderen Schutzgebiete, das nur 0,4 % der nationalen Population umfasst, nicht aus, um einen günstigen Erhaltungszustand dieser Art zu erreichen, wie es in Artikel 2 und 4 der Vogelschutzrichtlinie i.V.m. Artikel 3 der FFH-Richtlinie verlangt wird.

<sup>(22)</sup> YSLAVY T, PUTZE M. (2020): Erfassung und Bewertung der Brutvogelarten in den EU-Vogelschutzgebieten Brandenburgs – Ergebnisse der SPA-Erst- und Zweiterfassung – Teil 1. Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg Beiträge zu Ökologie und Naturschutz. Heft 4 2020, Landesamt für Umwelt, Potsdam.

- Kuckuck (*Cuculus canorus*)

Bundesland	Landesbestand	Mittelwert Landesbestand	Bestand im VSG (absolut)	Bestand im VSG (Anteil am Landesbestand)	Gebiete für Kuckuck
BB/BE	5.500 - 8.200	6.850	0	0,00%	0
BW	2.100 - 4.700	3.400	0	0,00%	0
BY	7.000 - 11.500	9.250	37	0,40%	1
HE	2.000 - 3.000	2.500	0	0,00%	0
HH	320 - 320	320	0	0,00%	0
MV	4.400 - 7.000	5.700	0	0,00%	0
NI/HB	6.000 - 11.000	8.500	6	0,07%	1
NW	2.400 - 3.700	3.050	0	0,00%	0
RP	1.100 - 2.300	1.700	0	0,00%	0
SH	3.700 - 3.700	3.700	0	0,00%	0
SL	160 - 380	270	85	31,30%	7
SN	2.000 - 4.000	3.000	0	0,00%	0
ST	3.000 - 6.500	4.750	0	0,00%	0
TH	1.900 - 2.300	2.100	0	0,00%	0
DE	42.000 - 690.000	366.000	128	0,03%	9

Tabelle 5: Bestand des Kuckucks nach Bundesländern.

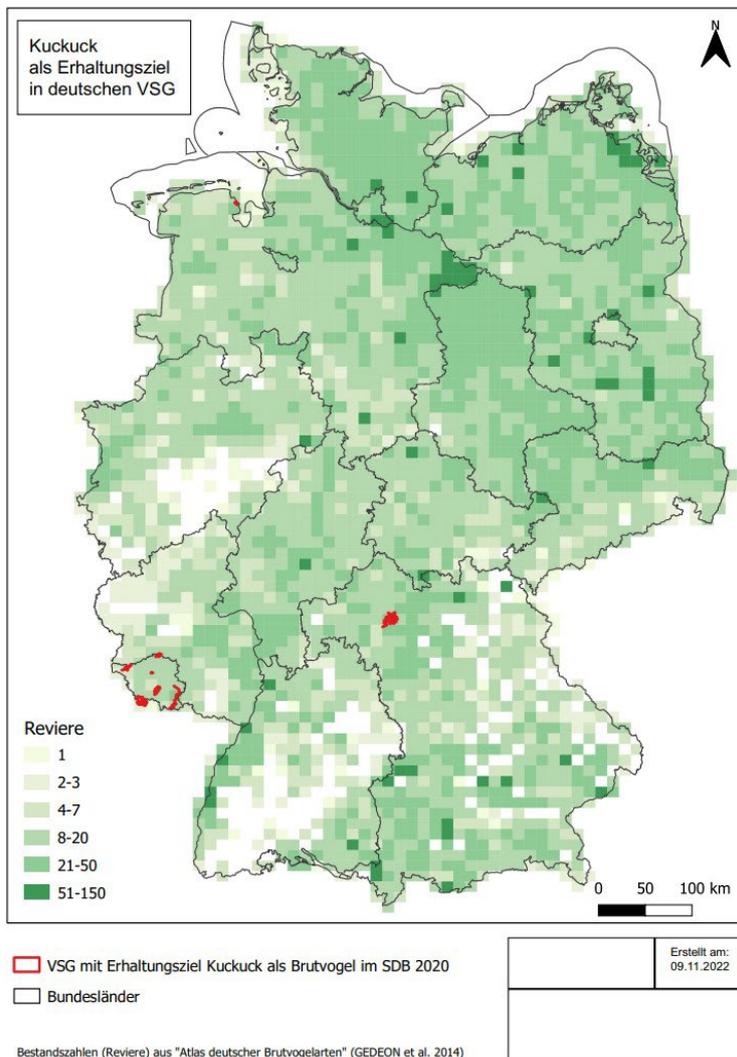


Abbildung 5: Vorkommen des *Cuculus canorus* in ganz Deutschland auf einer topografischer Karte [Dichte von niedrig = hellgrün bis hoch = dunkelgrün] sowie BSG [rot], in denen die Art als Erhaltungsziel geschützt ist [SDF 2020].

Der Kuckuck wird in der Roten Liste Deutschlands als „gefährdet“ eingestuft. Der Bestand nimmt weiter ab. In Niedersachsen ging die Bevölkerung zwischen 1980 und 2016 um 50 % zurück<sup>(23)</sup> und in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1990-2009 ebenfalls um 50 %<sup>(24)</sup>. Seitdem haben sich die Bestände nicht wieder erholt und weisen weiterhin einen negativen Trend auf<sup>(25)</sup>. Nur 0,03 % der bundesweiten Population sind innerhalb von neun BSG in den drei Bundesländern Bayern, Saarland und Rheinland-Pfalz geschützt (s. Abbildung 5 und Tabelle 5). Weitere wichtige Vorkommen befinden sich jedoch in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen. (siehe Abbildung 5: je dunkler die grüne Farbe ist, desto höher ist die Population in dem Gebiet).

Damit berücksichtigt das BSG-Netz in Deutschland nicht ausreichend das Verbreitungsgebiet bzw. das natürliche Vorkommen der Art.

Darüber hinaus reicht das Netz der besonderen Schutzgebiete, das nur 0,03 % der nationalen Population umfasst, nicht aus, um einen günstigen Erhaltungszustand dieser Art zu erreichen, so wie es gemäß Artikeln 2 und 4 der Vogelschutzrichtlinie i.V.m. Artikel 3 der FFH-Richtlinie verlangt wird.

Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass Deutschland bei der Auswahl der Vogelschutzgebiete wesentliche Verbreitungsschwerpunkte für die regelmäßig vorkommenden Zugvogelarten Baumpieper (*Anthus trivialis*), Bluthänfling (*Carduelis cannabina*), Feldlerche (*Alauda arvensis*), Feldschwirl (*Locustella naevia*) und Kuckuck (*Cuculus canorus*) außer Acht gelassen und damit gegen Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat.

## 2. Fehlende oder unzureichende Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen

Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie sieht für die in ihrem Anhang I aufgeführten Arten und für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten eine besonders gezielte und verstärkte Schutzregelung vor, die dadurch gerechtfertigt ist, dass es sich um die Arten handelt, die am stärksten bedroht sind bzw. ein gemeinsames Erbe der Union darstellen. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, die zur Erhaltung dieser Arten erforderlichen Maßnahmen zu erlassen<sup>(26)</sup>. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen. Sie dürfen sich nicht auf die Abwehr schädlicher Einflüsse des Menschen beschränken, sondern müssen je nach Sachlage auch positive Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Gebietszustands einschließen<sup>(27)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Krüger T. et al (2014): Atlas der Brutvögel in Niedersachsen und Bremen 2005-2008. Naturschutz, Landschaftspflege Niedersachsen 48.

<sup>(24)</sup> Grüneberg C. et al (2013): Die Brutvögel Nordrhein-Westfalen. Landesamt für Naturschutz (Hrsg).

<sup>(25)</sup> BfN: Gerlach, et al (2019): Vögel in Deutschland – Übersichten zur Bestandssituation. DDA, BfN, LAG VSW, Münster. p 29.

<sup>(26)</sup> Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. April 2018, Europäische Kommission gegen Republik Polen, Rechtssache C-441/17, Rn. 208.

<sup>(27)</sup> Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. April 2018, Europäische Kommission gegen Republik Polen, Rechtssache C-441/17, Rn. 209.

Artikel 4 Absatz 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verlangen aber nicht nur, dass die Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden, die zur Wahrung eines günstigen Erhaltungszustands der geschützten Lebensräume und Arten, die in dem betreffenden Gebiet vorkommen, erforderlich sind, sondern auch, dass die Maßnahmen wirksam durchgeführt werden<sup>(28)</sup>.

Über Artikel 7 der FFH-Richtlinie gilt die Vorschrift des Artikel 6 Absatz 2 der FFH-Richtlinie auch für eingerichtete Vogelschutzgebiete. Die Vorschrift bestimmt, dass die Mitgliedstaaten geeigneten Maßnahmen treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu vermeiden, für die das Gebiet ausgewiesen wurde. Die Verschlechterung ist anhand der Erhaltungsziele sowie der ökologischen Merkmale des Gebiets zu bewerten<sup>(29)</sup>. Bereits dem Wortlaut nach handelt es sich um eine antizipative Schutzverpflichtung, nach der Verschlechterungen von vornherein zu vermeiden sind. Dies hat der Gerichtshof bestätigt, als er in der Rechtssache C-418/04 -Kommission/Irland unterstrich, dass es unzureichend sei, Maßnahmen erst dann zu ergreifen, wenn mögliche Verschlechterungen bereits eingetreten sind<sup>(30)</sup>. Ein Verstoß liegt somit nicht erst vor, wenn eine Verschlechterung natürlicher Lebensräume in den Gebieten bereits eingetreten ist. Vielmehr ist ein Verstoß schon dann begründet, wenn ein Mitgliedstaat es versäumt, angemessene Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass es erst gar nicht zu einer Verschlechterung im Gebiet kommt<sup>(31)</sup>. Der Gerichtshof hat unterstrichen, dass eine Tätigkeit nur dann im Einklang mit Artikel 6 Absatz 2 der FFH-Richtlinie steht, wenn gewährleistet ist, dass sie keine erhebliche Störung verursacht<sup>(32)</sup>. Dies gilt auch für die hier einschlägige Vermeidung einer Verschlechterung natürlicher Lebensräume der geschützten Vogelarten.

Bei Artikel 6 Absatz 2 handelt es sich um eine umfassende Schutzpflicht. Nach der Rechtsprechung verlangt die Vorschrift sowohl Abwehrmaßnahmen gegenüber externen, vom Menschen verursachten Beeinträchtigungen und Störungen als auch Maßnahmen, um natürliche Entwicklungen zu unterbinden, die den Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen in den besonderen Schutzgebieten verschlechtern können<sup>(33)</sup>. Die nach Artikel 6 Absatz 2 geforderten Maßnahmen umfassen, bei eingetretener Verschlechterung, die Beendigung der betreffenden Tätigkeit und Maßnahmen für die Wiederherstellung der geschädigten Lebensräume. Artikel 6 Absatz 2 verlangt rechtliche Regelungen, die spezifisch, kohärent und vollständig sind.

### 2.1. Fehlende Erhaltungsmaßnahmen

Die deutschen Behörden haben am 7. Juni 2023 im Zusammenhang mit einem bilateralen Gespräch zwischen den zuständigen Dienststellen der Kommission und den Vertretern der Naturschutzbehörden der Länder und des Bundes im Oktober 2022 in Bonn eine

---

<sup>(28)</sup> Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 17. April 2018, Europäische Kommission gegen Republik Polen, Rechtssache C-441/17, Rn. 213.

<sup>(29)</sup> Leitfaden der Kommission „Natura 2000 – Gebietsmanagement“, 2018 – S. 29-30.92/43/EWG, [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm), S. 27.

<sup>(30)</sup> Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, Rn. 208.

<sup>(31)</sup> Urteil vom 10. November 2016, Kommission/ Hellenische Republik, C-504/14, EU:C:2016:847 Rn. 28

<sup>(32)</sup> Urteil vom 22. Juni 2022, Kommission/ Slowakische Republik, C-661/20, EU:C:2022:496, Rn. 101

<sup>(33)</sup> Urteil vom 20. Oktober 2005, Kommission/ Vereinigtes Königreich, C-6/04, EU:C:2005:626, Rn. 34.

Liste mit Gebieten übersendet, für die noch keine Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden<sup>(34)</sup>. Nach dieser Liste fehlt in 220 von 742 eingerichteten Vogelschutzgebieten die Festsetzung von Erhaltungsmaßnahmen (siehe Anhang B)

Für diese 220 Gebiete ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, geeignete Erhaltungsmaßnahmen festzusetzen.

## 2.2. Unzureichende Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen

Die Kommission hat angesichts des dramatischen Populationsrückgangs vieler Vogelarten in Deutschland, exemplarisch drei Vogelarten (Grauspecht, Goldregenpfeifer, Uferschnepfe) ausgewählt und ihre Bestandsentwicklung in den Vogelschutzgebieten, die im besonderen Maße zum Erhalt und der Vermehrung der Arten und damit zu den Zielen der Artikel 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie i.V.m. Artikel 3 der FFH-Richtlinie beitragen sollen, untersucht. Bei der Auswahl wurden Arten berücksichtigt, die entweder in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind oder eine regelmäßig vorkommende Zugvogelart darstellen und damit eine Verpflichtung zum Einrichten von Vogelschutzgebieten auslösen. Bei der Auswahl wurde auch darauf geachtet, dass die Arten in verschiedenen Lebensräumen, nämlich Wald, Moor und Offenland, heimisch sind. In der Analyse wurde zunächst die Bestandsentwicklung seit 2012 vor allem anhand eines Vergleichs der Standarddatenbögen ermittelt. In einem nächsten Schritt wurde in ausgewählten Schutzgebieten die Bestandsentwicklung der Vogelart sowie die in den Schutzverordnungen geregelten Schutzmaßnahmen und die in den Managementplänen für das jeweilige Gebiet festgelegte Erhaltungsmaßnahmen, soweit vorhanden, untersucht.

Art	Anzahl der Schutzgebiete, für die die Art als Brutvogel gemeldet ist	Brutvogelbestand lt. SDB 2012 mit Minimum/Maximum	Anzahl der Schutzgebiete mit festgestellten Defiziten und der prozentuale Anteil vom Verlust	Brutvogelbestand für die Gebiete mit Bestandsrückgängen lt. SDB 2012	Aktueller Brutvogelbestand für die Gebiete mit Bestandsrückgängen	Rechnerisches Defizit
Goldregenpfeifer ( <i>Pluvialis apricaria</i> )	3	23 Paare	3 (100%)	23	0	-23
Grauspecht ( <i>Picus canus</i> )	312	2920 - 4531 Paare	93 (30%)	1524	505	-1019
Uferschnepfe ( <i>Limosa limosa</i> )	70	3644 - 3999 Paare	45 (64%)	2812	1471	-1346

Tabelle 6: Bestandsrückgänge der Arten Grauspecht (*Picus canus*), Goldregenpfeifer (*Pluvialis apricaria*) und Uferschnepfe (*Limosa limosa*) in den deutschen Vogelschutzgebieten.<sup>(35)</sup>

Die Populationsgröße einer Vogelart in einem Gebiet hängt stark von der Qualität und Quantität ihres Lebensraums ab. Daher ist nach Ansicht der Kommission ein starker Rückgang der Population in einem Gebiet eng mit der Verschlechterung oder dem Verlust des Lebensraums verbunden. Sie kommt zu dem Schluss, dass Deutschland in den Fällen, in denen der Rückgang der Populationen erheblich und dauerhaft ist, keine ausreichenden Maßnahmen zum Schutz des Lebensraums der Vögel und zur Erhaltung seiner Qualität und Quantität in den Gebieten getroffen hat.

Für die drei oben genannten Vogelarten bedeutet dies, dass für *Picus canus* in 93 Gebieten, in denen ein Populationsrückgang zu verzeichnen ist, keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen getroffen wurden (siehe Anhang D). Für *Limosa*

<sup>(34)</sup> E-Mail vom 7. Juni 2023 vom Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Ares(2023)5978473.

<sup>(35)</sup> Vergleich des SDB 2012 mit den neuesten Monitoringdaten der nationalen Behörden.

*limosa* sind 45 Gebiete (Anhang E) und für *Pluvialis apricaria* (Anhang C) drei Gebiete betroffen.

Darüber hinaus hat die Kommission ausgewählte Gebiete analysiert, die die drei oben genannten Vogelarten beherbergen, und kommt zu dem Schluss, dass für diese untersuchten Gebiete keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen getroffen wurden:

### **Grauspecht - *Picus canus***

Bei *Picus canus* handelt es sich um eine nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie geschützte Art. Die Art befindet sich in einem ungünstig-schlechten Erhaltungszustand <sup>(36)</sup> bei weiterhin negativer Tendenz <sup>(37)</sup> und ist nach der Roten Liste „stark gefährdet“ in Deutschland.

#### *- Bestandsrückgang in den Vogelschutzgebieten*

Betrachtet man die Populationsdaten so ist ein deutlicher Rückgang der Population in den Vogelschutzgebieten zu verzeichnen, in denen die Art als Erhaltungsziel aufgeführt ist. In insgesamt 312 Vogelschutzgebieten, in denen diese Art unter Schutz steht, gab es 2012 nach Angaben der SDFs 2.931-4.581 Brutpaare. Ein Vergleich mit neueren Daten der nationalen Behörden zeigt einen Verlust von mindestens 1019 Brutpaaren in 93 dieser 312 Schutzgebiete (siehe Tabelle 6).

Die Population einer Vogelart hängt stark von der Qualität und Quantität ihres Lebensraums ab. Die Population ist in 93 von 312 Gebieten zurückgegangen, was 29,8 % entspricht (siehe Anhang D). Das Ausmaß des Rückgangs in diesen 93 Gebieten zeigt, dass Deutschland nicht genug getan hat, um den entsprechenden Lebensraum in diesen Gebieten im erforderlichen Umfang zu schützen, und hat somit gegen Artikel 6 Absatz 2 der FFH-Richtlinie verstoßen hat.

#### *- Untersuchung der Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen in ausgewählten Gebieten*

Exemplarisch wurden fünf Gebiete untersucht, in denen das Vorkommen vergleichsweise hoch ist.

Der Grauspecht besiedelt bevorzugt Laub- und laubholzreiche Mischwälder sowie Auwälder, ferner auch Moor- und Bruchwälder, ausgedehnte Parkanlagen und Streuobstbestände. Die Art benötigt einen hohen Altholzanteil mit großem Angebot an morschen Holzsubstraten für die Anlage der Nisthöhle. Als Nahrungsangebot dienen bevorzugt Ameisen-Nester, welche in artenreichen Wäldern und angrenzenden extensiv genutzten Wiesen ausreichend vorhanden sind <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht\\_pdf\\_2022\\_.pdf](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht_pdf_2022_.pdf),  
<https://www.lfu.bayern.de/natur/sap/arteninformationen/steckbrief/zeige?stbname=Picus+canus>.

<sup>(37)</sup> BfN (2019): Vögel in Deutschland - Übersichten zur Bestandssituation, Seite 33:  
[https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD\\_Uebersichten\\_zur\\_Bestandssituation.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD_Uebersichten_zur_Bestandssituation.pdf)

<sup>(38)</sup> [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht\\_pdf\\_2022\\_.pdf](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht_pdf_2022_.pdf);  
<https://www.lfu.bayern.de/natur/sap/arteninformationen/steckbrief/zeige?stbname=Picus+canus>.

Hauptgefährdungsgründe<sup>(39)</sup> sind insbesondere der Verlust von biotopbaum- und totholzreichen, alten Laubholzbeständen, da die die Nahrungs-/Brutplatzqualität und -quantität mindert, sowie Lebensraumverlust durch Umwandlung von reich strukturierten alten Laub- und Mischwaldbeständen in Nadelforsten und forstliche Arbeiten zur Brutzeit (Februar bis Juli).

Dementsprechend sind notwendige Schutzmaßnahmen der Standortschutz von Biotopbäumen, Totholzvorgaben, Einschränkung der Wiederaufforstung mit Nadelhölzern und zeitliche Vorgaben für Forstarbeiten.

#### *Vogelschutzgebiet (VSG) Gebiet Stromberg (DE 6919-441)*

Im Gebiet „Stromberg“ lag der Bestand 2012 und 2015/2016 bei 66 Paaren, 2021 bei 33 Paaren (s. Anhang D). Dies bedeutet einen Rückgang von 50 %. In der Anlage 1 der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten (VSG-VO) vom 5. Februar 2010<sup>(40)</sup> sind für das Gebiet Stromberg für *Picus canus* als gebietsbezogene Erhaltungsziele zwar die Erhaltung von reich strukturierten lichten Laub- und Laubmischwäldern mit Offenflächen zur Nahrungsaufnahme, die Erhaltung von Auenwäldern, die Erhaltung von extensiv bewirtschafteten Streuobstwiesen, die Erhaltung der Magerrasen, die Erhaltung von mageren Mähwiesen oder Viehweiden, die Erhaltung von Randstreifen, Rainen, Böschungen und gesäumten gestuften Waldrändern, die Erhaltung von Altbäumen und Altholzinseln, die Erhaltung von Totholz, insbesondere von stehendem Totholz, die Erhaltung der Bäume mit Großhöhlen und die Erhaltung des Nahrungsangebots, insbesondere mit Ameisen, festgelegt. In der Verordnung ist jedoch keine konkrete Regulierung mit Ge- und Verboten in Bezug auf die Forstwirtschaft für das Vogelschutzgebiet enthalten, obwohl Aktivitäten in diesem Bereich eine der Hauptbelastungsfaktoren für den Grauspecht sind. Der Pflege- und Entwicklungsplan für das FFH-Gebiet DE 7018-341 „Stromberg“ mit EU-Vogelschutzgebiet (VSG) 6919-441 „Stromberg“ und VSG DE 7018-401 „Weiher bei Maulbronn“ von 2011<sup>(41)</sup> enthält in der Zusammenfassung auf S. 31, 32 entsprechende Maßnahmenempfehlungen. Diese werden jedoch nicht verbindlich festgeschrieben. Es wird daneben lediglich festgestellt, dass der Verbesserung der Lebensstätte die extensive Nutzung und Pflege von Streuobstbeständen, die Wiederbestockung verbliebener Blößen im Roßweihergebiet mit Buche, Eiche und Kiefer sowie der Verzicht auf Biozide im Wald dienen. Auch bei der ausführlichen Darstellung der Erhaltungsmaßnahmen für Waldlebensräume handelt es sich lediglich um Empfehlungen (vgl. S. 388). Die enthaltenen Erhaltungsmaßnahmen, die sich auf den *Picus canus* beziehen, sind Mahd mit Abräumen (S. 404, 406), die Pflege von Streuobstbeständen/Obstbaumreihen (S. 407) und Reduzierung/Aufgabe von Freizeitaktivitäten (S. 407). Ein Durchführungszeitraum wurde nicht festgelegt und die Dringlichkeit wurde lediglich als mittel eingestuft. Darüber hinaus wurde als Entwicklungsmaßnahme die Neuanlage von Streuobstbeständen/Obstbaumreihen (S. 457) aufgeführt, jedoch auch mit mittlerer Priorität und ohne Festlegung eines

---

<sup>(39)</sup> Bayerisches Landesamt für Umwelt, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz,

<https://www.lfu.bayern.de/natur/sap/arteninformationen/steckbrief/zeige?stbname=Picus+canus;>

[https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht\\_pdf\\_2022\\_.pdf.](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25839/Grauspecht_pdf_2022_.pdf)

<sup>(40)</sup> Abrufbar unter <https://rips-dienste.lubw.baden-wuerttemberg.de/rips/vogelschutz/start.htm>.

<sup>(41)</sup> Abrufbar unter [https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document\\_library/0U6Z5CnGULw8/view/308803](https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document_library/0U6Z5CnGULw8/view/308803).

Durchführungszeitraums. Die auf den Wald bezogenen Entwicklungsmaßnahmen erfolgen allesamt auf freiwilliger Basis (S. 443).

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Art und Weise wie die Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen in diesem Gebiet festgelegt wurden, nicht ausreichend waren und sind, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Schutzgebiet aufzuhalten und umzukehren.

*VSG Streuobst- und Weinberggebiete zw. Geradstetten, Rudersberg (DE 7123-441)*

Im Gebiet „Streuobst- und Weinberggebiete zw. Geradstetten, Rudersberg“ lag der Bestand 2012 bei 97 Paaren, 2021 noch bei 48 Paaren (s. Anhang D). Auch hierbei handelt es sich um einen Rückgang von 50 %. Als gebietsbezogene Erhaltungsziele sind in Anlage 1 der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten (VSG-VO) vom 5. Februar 2010<sup>(42)</sup> für *Picus canus* die Erhaltung von reich strukturierten lichten Laub- und Laubmischwäldern mit Offenflächen zur Nahrungsaufnahme, die Erhaltung von Auenwäldern, die Erhaltung von extensiv bewirtschafteten Streuobstwiesen, die Erhaltung der Magerrasen, die Erhaltung von mageren Mähwiesen oder Viehweiden, die Erhaltung von Randstreifen, Rainen, Böschungen und gesäumten gestuften Waldrändern, die Erhaltung von Altbäumen und Altholzinseln, die Erhaltung von Totholz, insbesondere von stehendem Totholz, die Erhaltung der Bäume mit Großhöhlen und die Erhaltung des Nahrungsangebots, insbesondere mit Ameisen, festgelegt. Im Managementplan<sup>(43)</sup> von 2022 werden auf Seite 57, 58 neben den Erhaltungszielen auch Entwicklungsziele für *Picus canus* aufgeführt.

Als bisherige Maßnahme wird unter anderem die Ausweisung von Schutzgebieten (S. 63) genannt. In dem Landschaftsschutzgebiet „Rehfeld, Hof, Steinmürich, Heiligenäcker und Umgebung“ ist gemäß § 9 der Verordnung des Regierungspräsidiums Stuttgart über das Naturschutzgebiet „Rehfeldsee“ und das Landschaftsschutzgebiet „Rehfeld, Hof, Steinmürich, Heiligenäcker und Umgebung“ vom 20. Dezember 1990<sup>(44)</sup> jedoch beispielsweise die ordnungsgemäße Bewirtschaftung forstwirtschaftlicher Grundstücke mit der Maßgabe, dass Neuaufforstungen verboten sind und ein mehrstufiger Waldrand aus heimischen, standortgerechten Laubbäumen zu erhalten bzw. zu schaffen ist, von den Verboten ausgenommen. Eine zeitliche Beschränkung der Forstwirtschaft während der Brutzeit des Grauspechts ist ebenso nicht geregelt wie auch Vorgaben der Holzentnahme, welche unter der sehr weiträumigen Legaldefinition der „ordnungsgemäßen Bewirtschaftung forstlicher Grundstücke“ nicht eingeschränkt wird. Gleiches gilt für die Beseitigung von absterbenden Obstbaumhochstämmen, wenn anstelle des alten Baumes auf demselben Grundstück ein junger Obstbaum (Hochstamm) gepflanzt wird, was jedoch der Förderung von Totholz zuwiderläuft. Wenn forstwirtschaftliche Maßnahmen

---

<sup>(42)</sup> Abrufbar unter <https://rips-dienste.lubw.baden-wuerttemberg.de/rips/vogelschutz/start.htm>.

<sup>(43)</sup> Abrufbar unter [https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/en/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document\\_library/0U6Z5CnGULw8/view/1319563?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DL\\_Portlet\\_INSTANCE\\_0U6Z5CnGULw8\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.lubw.baden-wuerttemberg.de%2Fen%2Fnatur-und-landschaft%2Fmap-endfassungen-uebersicht%2F-%2Fdocument\\_library%2F0U6Z5CnGULw8%2Fview%2F1319560](https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/en/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document_library/0U6Z5CnGULw8/view/1319563?_com_liferay_document_library_web_portlet_DL_Portlet_INSTANCE_0U6Z5CnGULw8_redirect=https%3A%2F%2Fwww.lubw.baden-wuerttemberg.de%2Fen%2Fnatur-und-landschaft%2Fmap-endfassungen-uebersicht%2F-%2Fdocument_library%2F0U6Z5CnGULw8%2Fview%2F1319560).

<sup>(44)</sup> <https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/1991/GB1199105.pdf>, S. 99.

weitgehend von den Schutzmaßnahmen ausgeschlossen sind, besteht die Gefahr, dass die Maßnahmen für den Lebensraum nicht effektiv sind.

Die auf Seite 64, 65 aufgeführten Maßnahmen im Wald sind jeweils nur teilweise verbindlich bzw. beziehen sich nicht auf das gesamte Gebiet. Die in dem Managementplan 2022 enthaltenen Erhaltungsmaßnahmen, die der Verbesserung des Lebensraumes dienen sollen, sind zudem nur als Empfehlungen formuliert (vgl. Seite 66).

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Art und Weise wie die Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden, nicht ausreichend waren, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren.

*VSG Vorland der mittleren Schwäbischen Alb (DE7323-441) und Mittlere Schwäbische Alb (DE 7422-441)*

Im Gebiet „Vorland der mittleren Schwäbischen Alb“ lag der Bestand 2012 bei 161 Paaren, 2015/2016 bei 120 Paaren und 2021 bei 80 Paaren (s. Anhang D), was einen Rückgang von 50 % bedeutet. In dem Gebiet „Mittlere Schwäbische Alb“ lag der Bestand des *Picus canus* 2012 bei 65, 2015/2016 bei 40 und 2021 bei 32. Auch dies bedeutet einen Rückgang von 50 %. Als gebietsbezogene Erhaltungsziele sind für beide Gebiete in Anlage 1 der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten (VSG-VO) vom 5. Februar 2010<sup>(45)</sup> für *Picus canus* die Erhaltung von reich strukturierten lichten Laub- und Laubmischwäldern mit Offenflächen zur Nahrungsaufnahme, die Erhaltung von Auenwäldern, die Erhaltung von extensiv bewirtschafteten Streuobstwiesen, die Erhaltung der Magerrasen, die Erhaltung von mageren Mähwiesen oder Viehweiden, die Erhaltung von Randstreifen, Rainen, Böschungen und gesäumten gestuften Waldrändern, die Erhaltung von Altbäumen und Altholzinseln, die Erhaltung von Totholz, insbesondere von stehendem Totholz, die Erhaltung der Bäume mit Großhöhlen und die Erhaltung des Nahrungsangebots, insbesondere mit Ameisen, festgelegt. Für beide Gebiete wurde jedoch noch kein Managementplan bekanntgegeben. Damit existieren, trotz des starken Rückgangs des Bestands des *Picus canus*, keine konkreten Erhaltungsmaßnahmen, die den Bestand des Grauspechts hätten sichern oder sogar verbessern können.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt hat, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren.

*VSG Mooswälder bei Freiburg (DE 7912-441)*

Im Gebiet „Mooswälder bei Freiburg“ lag der Bestand 2012 bei 41 Paaren, 2015/2016 bei 20 Paaren und 2021 noch bei 10 Paaren (s. Anhang D). Dies bedeutet einen Rückgang um 75 %. Als gebietsbezogene Erhaltungsziele für *Picus canus* wurden in Anlage 1 der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten (VSG-VO) vom 5. Februar 2010<sup>(46)</sup> erneut die Erhaltungsziele festgelegt, die auch in den bisher untersuchten Gebieten

---

<sup>(45)</sup> Abrufbar unter <https://rips-dienste.lubw.baden-wuerttemberg.de/rips/vogelschutz/start.htm>.

<sup>(46)</sup> Abrufbar unter <https://rips-dienste.lubw.baden-wuerttemberg.de/rips/vogelschutz/start.htm>.

festgelegt wurden. Als Entwicklungsziele wurden im Managementplan <sup>(47)</sup> von 2018 auf S. 100 zudem die Neuanlage und Erweiterung von walddahen Streuobstflähen sowie magerem Grünland, die Entwicklung von gesäumten und gestuften Waldändern im Übergangsbereich von Wald zu Offenland und die Förderung von Habitatstrukturen (Altholz/Totholz) im Wald, die der Art dauerhaft dienen, festgelegt.

Bisherige Maßnahmen umfassten beispielsweise eine naturnahe Waldbewirtschaftung, die jedoch für den Kommunal- und Privatwald nur empfohlen wurde (S. 102). In den nach FSC und PEFC zertifizierten Waldflähen dürfen Insektizide nicht eingesetzt werden (S. 103), was gleichzeitig jedoch bedeutet, dass ein Einsatz in den nicht zertifizierten Waldflähen möglich bleibt. Insektizide wirken direkt und tödlich auf Insekten, welche die Nahrungsgrundlage des Grauspechts darstellen. Das waldbauliche Vorgehen wurde mit der Naturschutzbehörde im Rahmen der Aufstellung der periodischen Betriebspläne (Forsteinrichtung) in den jeweiligen Naturschutzgebieten abgestimmt und dabei die Zielsetzungen der jeweiligen Schutzgebietsverordnungen in den jeweiligen Betriebsplänen berücksichtigt (S. 103). Die verbindliche Umsetzung eines Alt- und Totholzkonzepts (S. 103) für die Waldbewirtschaftung betrifft jedoch nur den Staatswald (13 %, S. 3), für den Kommunalwald wurde lediglich eine Empfehlung ausgesprochen. Anscheinend nur im Bannwald „Bannholz“ findet eine ungestörte Waldentwicklung ohne forstliche Nutzung statt (S. 104). Auch wird auf ein Netz von Totholzparzellen und -trittsteinen im Stadtwald Freiburg verwiesen (S. 103), wobei jedoch zu beachten ist, dass es sich dabei nur um einen kleinen Teil des Vogelschutzgebietes handelt. Das kommunale Artenschutzkonzept des Umweltbundesamtes setzte seinen Schwerpunkt 2015/2016 im Populations- und Individuenschutz sowie in der Habitatentwicklung für die Hauptverantwortungsarten der Artengruppen Amphibien, Reptilien und Weichtiere (S. 104), obwohl sich der Bestand des *Picus canus* von 2012 bis 2015/2016 bereits halbiert hatte. Am Opfinger See wurde eine Biotopschutzzone umgesetzt und Maßnahmen zum Schutz von Brut- und Rastvögeln getroffen (S. 104), die jedoch nicht weiter konkretisiert werden. An dem Rückgang des Bestands des *Picus canus* von 75 % zeigt sich, dass diese Maßnahmen nicht ausreichend zur Erhaltung und Vermehrung von *Picus canus* waren.

Die vorgesehenen Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die im Managementplan aufgeführt werden, sind grundsätzlich lediglich Empfehlungen (S. 102). Für die Erhaltungsmaßnahme 'Natürliche Waldentwicklung beobachten' (S. 116) sind im Bannwald Bannholz immerhin bereits die Bestimmungen der Verordnung vom 20.02.2004 einzuhalten und es wurden durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mehrere Altholzbestände mit einer Gesamtfläche von 50,8 ha für die nächsten 60 Jahre aus der Waldnutzung herausgenommen. Zu beachten ist jedoch, dass es sich dabei nur um einen kleinen Teil des Gebietes handelt. Auch die nachfolgenden auf den Grauspecht bezogenen Erhaltungsmaßnahmen ‚Naturnahe Waldbewirtschaftung fortführen‘ (S. 117), ‚Besondere Waldbpflege in Natur- und Waldschutzgebieten‘ (S. 119), ‚Mittelwaldbewirtschaftung fortführen‘ (S. 121), Pflege von Streuobstbeständen (S.133), ‚Grünland als Trittsteine erhalten‘ (S. 135), Grünland- und Gehölzpflege in halboffenen Parklandschaften‘ (S. 136) sind, wenn überhaupt, nur teilweise verbindlich. Gleiches gilt

---

<sup>(47)</sup> Abrufbar unter [https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/en/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document\\_library/0U6Z5CnGULw8/view/542850?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPportlet\\_INSTANCE\\_0U6Z5CnGULw8\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.lubw.baden-wuerttemberg.de%2Fen%2Fnatur-und-landschaft%2Fmap-endfassungen-uebersicht%2F-%2Fdocument\\_library%2F0U6Z5CnGULw8%2Fview%2F542815](https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/en/natur-und-landschaft/map-endfassungen-uebersicht/-/document_library/0U6Z5CnGULw8/view/542850?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPportlet_INSTANCE_0U6Z5CnGULw8_redirect=https%3A%2F%2Fwww.lubw.baden-wuerttemberg.de%2Fen%2Fnatur-und-landschaft%2Fmap-endfassungen-uebersicht%2F-%2Fdocument_library%2F0U6Z5CnGULw8%2Fview%2F542815).

für die auf den Grauspecht bezogenen Entwicklungsmaßnahmen ‚Schaffung neuer Trittsteine und Nahrungsflächen‘ (Streuobst und mageres Grünland) im Offenland (S. 156), Waldrandpflege (S. 149) und ‚Förderung von Habitatstrukturen im Wald‘ (Altholz und Totholz) (S. 148).

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Art und Weise wie die Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden, nicht ausreichend waren, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren.

### *Schlussfolgerung*

Die Population dieser Waldvogelart hängt stark von der Qualität ihres Lebensraums ab, der ein artenreicher Wald mit ausreichend Totholz ist. Der starke Rückgang der Population zwischen 50 und 75 % in den fünf untersuchten Gebieten kann nach Ansicht der Kommission nur durch eine erhebliche Veränderung der Lebensraumqualität in den Gebieten erklärt werden. Die Bewertung der Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen, die für die fünf untersuchten Standorte festgelegt wurden, bestätigen diese Annahme, da sie nicht geeignet sind, die erforderlichen ökologischen Bedingungen in dem Gebiet zu schützen oder zu entwickeln. Es gibt keine Vorschriften für die Waldbewirtschaftung in dem Gebiet. Im Gegenteil, forstwirtschaftliche Maßnahmen sind von den in der Schutzverordnung festgelegten Verboten weitgehend ausgenommen. Die Erhaltungsmaßnahmen zur Verbesserung der Lebensraumbedingungen in dem Gebiet haben überwiegend nur Empfehlungscharakter und sind somit freiwillig. Es gibt keine Hinweise darauf, dass diese freiwilligen Maßnahmen umgesetzt wurden oder werden. Im Gegenteil, der Rückgang der Vogelpopulation in dem Gebiet beweist das Gegenteil.

Insgesamt ist die Kommission daher der Auffassung, dass Deutschland seiner Verpflichtung zur Festlegung ausreichender Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 7 der FFH-Richtlinie sowie seiner Verpflichtung zur Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie für den Grauspecht (*Picus canus*) in den untersuchten Gebieten nicht nachgekommen ist.

Die Kommission stützt ihre Ansicht auf den beobachteten Rückgang der Population der Art in 88 Gebiete (s. Anhang B),

und

im Fall der fünf Gebiete Stromberg (DE 6919-441), Streuobst- und Weinberggebiete zw. Geradstetten, Rudersberg (DE 7123-441) Vorland der mittleren Schwäbischen Alb (DE 7323-441) und Mittlere Schwäbische Alb' (DE 7422-441), Mooswälder der Freiburg (DE 7912-441) auf den beobachteten Rückgang der Population der Art in den untersuchten Gebieten sowie auf der Bewertung der dort von Deutschland ergriffenen unzureichenden Maßnahmen, die den wichtigsten ökologischen Anforderungen der Lebensräume dieser Art nicht gerecht werden.

### **Goldregenpfeifer - *Pluvialis apricaria***

Der Goldregenpfeifer, *Pluvialis apricaria*, ist ebenfalls eine nach Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie geschützte Art. Die Art befindet sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand<sup>(48)</sup> bei weiterhin stark negativer Tendenz<sup>(49)</sup> und ist nach der Roten

---

<sup>(48)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25818>

Liste in Deutschland „vom Aussterben bedroht“. Der Lebensraum des Goldregenpfeifers sind offene, niedrig und lückig bewachsene Hochmoore, Moorheiden und feuchte Heidegebiete, weshalb er durch eine Entwässerung von Mooren und durch Torfabbau, bedroht ist und eine Wiedervernässung von Mooren umgekehrt als positive Erhaltungsmaßnahme dient. Der Torfabbau ist eine Gefährdungsursache, wie auch Entwässerungsgräben<sup>(50)</sup>. Die Art war 2012 in drei Vogelschutzgebieten mit dem SDB als Brutvogel mit max. 23 Brutpaaren genannt. In allen drei Gebieten ist die Art mittlerweile ausgestorben (s. Anhang C).

### *Bestandsentwicklung in den Vogelschutzgebieten*

Seit 2012 wurde in ganz Deutschland kein Brutnachweis mehr erbracht.<sup>(51)</sup> Im Vogelschutzgebiet „Diepholzer Moorniederung“ brütet die Art letztmalig im Jahr 2003.<sup>(52)</sup> Im SDB wird aber weiterhin der Bestand von 1999 mit fünf Brutpaaren angegeben.<sup>(53)</sup> Ähnliches gilt für das Vogelschutzgebiet „Esterweger Dose“ (DE 2911-401), für das seit 1999 ein Bestand von 11 Brutpaaren angegeben wird.<sup>(54)</sup> Es erfolgten keine Aktualisierungen des SDB trotz der Verluste.

### *Esterweger Dose (DE 2911-401)*

Für das Vogelschutzgebiet „Esterweger Dose“ wurden keine Erhaltungsziele festgelegt, ebenso fehlt es an einem gebietspezifischen Managementplan<sup>(55)</sup>. In den Vollzugshinweisen zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen für den Goldregenpfeifer von 2011<sup>(56)</sup> wurden als Erhaltungsziele allgemein zwar unter anderem die Renaturierung abgetorfter Moore, nicht abgetorfte, ungestörte Hochmoorkomplexe und feuchte Grünlandflächen im Umfeld der Moore allgemein festgelegt und auch Erhaltungsmaßnahmen niedergeschrieben. National gesichert wird das Vogelschutzgebiet „Esterweger Dose“ aber unter anderem durch das Naturschutzgebiet „Esterweger Dose“. Dieses wurde zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung jedoch unter anderem durch großräumigen, noch längerfristig genehmigten Torfabbau charakterisiert (vgl. § 2 Absatz 1 der Verordnung zum Naturschutzgebiet „Esterweger Dose“<sup>(57)</sup> vom 22.12.2005). Nach § 4 Absatz 1 Nr. 2 der Verordnung wurde der bisher genehmigte Torfabbau von den Schutzbestimmungen des § 3 der Verordnung freigestellt, obwohl dieser den Goldregenpfeifer gefährdet und erkannt

---

<sup>(49)</sup> BfN (2019): Vögel in Deutschland - Übersichten zur Bestandssituation, Seite 30: [https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD\\_Uebersichten\\_zur\\_Bestandssituation.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD_Uebersichten_zur_Bestandssituation.pdf)

<sup>(50)</sup> Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz : <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25818>

<sup>(51)</sup> KRÜGER & SANDKÜHLER 2021, S. 142.

<sup>(52)</sup> BUND Diepholzer Moorniederung (2020, S. 55, PDF S. 63): <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/163784/Massnahmenplan.pdf>.

<sup>(53)</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE3418401&release=13&form=Clean>.

<sup>(54)</sup> <https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE2911401&release=13&form=Clean>.

<sup>(55)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v14-esterweger-dose-132560.html>.

<sup>(56)</sup> Abrufbar unter: <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v14-esterweger-dose-132560.html>.

<sup>(57)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutzgebiete/verordnungstext-zum-naturschutzgebiet-esterweger-dose-41449.html>.

worden war, dass es sich bei dem Gebiet um eines seiner letzten Vorkommen in Mitteleuropa handelte, vgl. § 2 Absatz 3 der Verordnung. Darüber hinaus gelten die Schutzbestimmungen der Verordnung für Teilbereiche erst ab 2029 bis 2036, vgl. § 9 Absatz 2 der Verordnung und zugehörige Karte. Erst nach Beendigung des Torfabbaus sollten die betroffenen Moore wiedervernässt und regeneriert werden, vgl. § 2 Absatz 4 S. 3 der Verordnung. Nach § 2 Absatz 4 S. 5 der Verordnung sollte der Schutz der wertbestimmenden Arten (insbesondere Goldregenpfeifer) während der Abtorfung lediglich durch Vereinbarungen mit den Torfabbauunternehmen geregelt werden.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt hat, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren, bzw. das Aussterben der Art in diesem Gebiet zu verhindern.

#### *Dalum-Wietmarscher Moor und Georgsdorfer Moor (DE 3408 – 401)*

Auch für das Gebiet „Dalum-Wietmarscher Moor und Georgsdorfer Moor“ fehlt es an Erhaltungszielen für das Gebiet.<sup>(58)</sup> Allein für einen Teil (LK Emsland) existiert ein Managementplan<sup>(59)</sup>, in dem unter anderem der Erhalt von nicht abgetorften, ungestörten Hochmoorkomplexen und die Wiedervernässung von Abtorfungsflächen als Ziele festgelegt werden. Für den Landkreis Grafschaft Bentheim fehlt es hingegen an einem solchen, es existieren allein die Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen für den Goldregenpfeifer, s.o.

National geschützt wird das Gebiet unter anderem durch das Naturschutzgebiet "Dalum-Wietmarscher Moor". Obwohl in § 2 Absatz 5 Nr. 2 der zugehörigen Verordnung vom 22.01.2008<sup>(60)</sup> die Erhaltung und Förderung eines langfristig überlebensfähigen Bestands insbesondere des Goldregenpfeifers unter anderem durch Erhalt von nicht abgetorften, ungestörten Hochmoorkomplexen als besonderer Schutzzweck definiert wird, ist nach § 4 Absatz 2 Nr. 6 der Verordnung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung genehmigte Torfabbau von den Schutzbestimmungen freigestellt. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt hat, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren, bzw. das Aussterben der Art zu verhindern.

#### *Diepholzer Moorniederung (DE 3418-401)*

Für das Vogelschutzgebiet „Diepholzer Moorniederung“ wurden keine gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt, auch fehlt es an einem gebietsspezifischen Managementplan<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(58)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v13-dalum-wietmarscher-moor-und-georgsdorfer-moor-132559.html#Sicherheit>.

<sup>(59)</sup> Abrufbar unter: <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v13-dalum-wietmarscher-moor-und-georgsdorfer-moor-132559.html#Sicherheit>.

<sup>(60)</sup> Abrufbar unter <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutzgebiete/verordnungstext-zum-naturschutzgebiet-dalum-wietmarscher-moor-43648.html>.

<sup>(61)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v40-diepholzer-moorniederung-134132.html>.

Das Gebiet wird national unter anderem durch das Naturschutzgebiet „Uchter Moor“ gesichert, das unter anderem die Erhaltung und Förderung eines langfristig überlebensfähigen Bestandes des Goldregenpfeifers als Erhaltungsziel festlegt (§ 2 Absatz 4 Nr. 2 der Verordnung zum Naturschutzgebiet "Uchter Moor" vom 16.1.2007<sup>(62)</sup>). Gemäß § 4 Absatz 2 der Verordnung sind jedoch die ordnungsgemäße Unterhaltung und Instandsetzung der Dränagen, Gräben und Gruppen genutzter Grundstücke von den Schutzbestimmungen für das Naturschutzgebiet freigestellt. Dies fördert jedoch eine für den Goldregenpfeifer nachteilige Entwicklung.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland keine ausreichenden Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen festgelegt hat, um die negative Entwicklung des Bestandes dieser Art in diesem Gebiet aufzuhalten und umzukehren.

### **Uferschnepfe - *Limosa limosa***

Die Uferschnepfe, *Limosa limosa*, ist nach Artikel 4 Absatz 2 als regelmäßig vorkommende Zugvogelart geschützt und eine nach Anhang II/B der Vogelschutz-Richtlinie geschützte Art. Sie darf in Deutschland nicht bejagt werden. Die Art befindet sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand<sup>(63)</sup> bei weiterhin stark negativer Tendenz<sup>(64)</sup> und ist nach der Roten Liste in Deutschland „vom Aussterben bedroht“. Das Habitat der Uferschnepfe sind baumfreie Niedermoore, feuchte Flussniederungen und Ästuar- bzw. Grünland mit temporär überfluteten Teilflächen mit unterschiedlichen Grashöhen. Beeinträchtigungen sind Lebensraumverlust durch Entwässerung und Zerstörung von Feuchtwiesen und Mooren, Eindeichung und Begradigung von Flussläufen und anderen Gewässern, intensive Grünlandbewirtschaftung (frühe Mahdtermine, hohe Beweidungsdichten, schnelles dichtes Vegetationswachstum)<sup>(65)</sup>.

In Deutschland sind sehr starke Bestandsabnahmen und Habitatverluste zu verzeichnen: Lebensraumverluste erfolgen durch Grundwasserabsenkung oder Entwässerung und Zerstörung von Salzwiesen, Feuchtwiesen, Überschwemmungsflächen und Mooren sowie Flussbegradigungen und -vertiefungen.<sup>(66)</sup>

Für 70 Vogelschutzgebiete ist die Uferschnepfe (*Limosa limosa*) laut Standarddatenbogen Erhaltungsziel mit 3.644-3.999 Brutpaaren (Stand 2012). In 45 Schutzgebieten sind seither Bestandsverluste von mind. 1.346 Brutpaaren (ca. 50 %) festzustellen (s.o. Tabelle. 6). In einigen Vogelschutzgebieten ist die Art offensichtlich mittlerweile ausgestorben.

---

<sup>(62)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutzgebiete/verordnungstext-zum-naturschutzgebiet-uchter-moor-42110.html>.

<sup>(63)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25868>

<sup>(64)</sup> BfN (2019): Vögel in Deutschland - Übersichten zur Bestandssituation, Seite 30: [https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD\\_Uebersichten\\_zur\\_Bestandssituation.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-07/ViD_Uebersichten_zur_Bestandssituation.pdf)

<sup>(65)</sup> Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz: <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25868>

<sup>(66)</sup> Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz: <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/25868> (Seite 5).

Für insgesamt 18 Schutzgebiete belegen die Quellen einen Bestand von 0 Brutpaaren<sup>(67)</sup>. So heißt es z.B. im Monitoringbericht zum VSG „Wetterau“ (DE 5519-401) auf S. 20: „Die Uferschnepfe wurde 2004 noch mit dem Erhaltungszustand „gut“ (B) tituliert und ist nach der Verschlechterung auf „mittel bis schlecht“ (C) in der Zwischenzeit bis 2016 durch eine anhaltende Verschlechterung als lokale Brutpopulation ausgestorben.“

Die Kommission hat drei Gebiete, die für die Uferschnepfe zum Vogelschutzgebiet erklärt wurden, genauer untersucht:

*VSG Unternelbe (DE 2121-401)*

Im Gebiet „Unternelbe“ wurde der Bestand 2012, 2015/2016 und 2021 mit 716 Paaren angegeben, tatsächlich liegt der Bestand jedoch bei 258 Paaren, was ein Defizit von 458 Paaren bedeutet<sup>(68)</sup>. Dennoch wurden für das Gebiet bisher noch keine gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt, auch existiert lediglich ein Maßnahmenplan NLWKN für Teile des Vogelschutzgebiets, während für die Landkreise Cuxhaven und Stade kein Maßnahmen-/Managementplan existiert.<sup>(69)</sup> In den das Gebiet schützenden Naturschutzverordnungen ist die Uferschnepfe beispielsweise in der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Hadelner und Belumer Außendeich“ vom 26.04.2017<sup>(70)</sup> als Erhaltungsziel genannt, dennoch gibt es dort zu viele Ausnahmen von den in § 4 Absatz 3 der Verordnung genannten Vorgaben.

*Rheiderland (DE2709-401)*

Im Vogelschutzgebiet Rheiderland lag der Bestand 2012 und 2015/2016 vergleichsweise hoch mit 320 Paaren, 2021 jedoch nur noch bei 196 Paaren. (s. Anhang E). Der alternative Endwert ist mit 146 angegeben, woraus sich ein Rückgang von 174 (Paaren) (über 50 %) ergibt. Für dieses Gebiet wurden weder gebietsspezifische Erhaltungsziele festgelegt, noch existiert ein Maßnahmenplan<sup>(71)</sup>. National geschützt ist das Gebiet durch das Landschaftsschutzgebiet „Rheiderland“. Von den Schutzbestimmungen werden jedoch wieder Ausnahmen gemacht, was dem Schutz der Uferschnepfe zuwiderläuft. Zwar wird auf § 5 BNatSchG verwiesen, hierbei handelt es sich allerdings um eine allgemeine, nicht auf die konkreten Erfordernisse des Gebietes und der Art eingehende Regelung, die daher nicht hinreichend ist.

*Emsmarsch von Leer bis Emden (DE 2609-401)*

In dem Vogelschutzgebiet „Emsmarsch von Leer bis Emden“ lag der Bestand 2012 und 2015/2016 bei 101 Paaren, 2021 nur noch bei 21 (Paaren). Dies bedeutet einen Rückgang von 80 %. Für das Gebiet wurden keine gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt,

---

<sup>(67)</sup> Allerdings wurden an die EU-Kommission mit dem SDB Ende 2021 für diese Gebiete noch Bestände von Brutpaaren gemeldet. - Staatlichen Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland: SPA-Monitoring-Bericht für das EU-Vogelschutzgebiet 5519-401 „Wetterau“ (Kreise Gießen/Wetterau/Main-Kinzig, Hessen).

<sup>(68)</sup> siehe Referenzen in Anhang E Zeile 13.

<sup>(69)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v18-unterelbe-132564.html>.

<sup>(70)</sup> Im Maßnahmenplan NLWK, S. 153 ff., abrufbar unter <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v18-unterelbe-132564.html>.

<sup>(71)</sup> [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/natura2000/schutzgebiete\\_zur\\_umsetzung\\_von\\_natura\\_2000/landschaftsschutzgebiet-rheiderland-109632.html](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/natura2000/schutzgebiete_zur_umsetzung_von_natura_2000/landschaftsschutzgebiet-rheiderland-109632.html).

auch besteht nur für einen Teil der Maßnahmenplan NLWKN<sup>(72)</sup>. Für den Landkreis Leer und die Stadt Emden fehlt es hingegen an einem Maßnahmen- und Managementplan. Nach der Verordnung zum Naturschutzgebiet „Unterems“ vom 30.05.2017<sup>(73)</sup>, die das Vogelschutzgebiet teilweise national schützt, gelten für einen Teil des Gebiets nach § 4 Absätze 4, 5 der Verordnung außerdem nur eingeschränkte Vorgaben.

### *Schlussfolgerung*

In Anbetracht des starken Rückgangs der Art in den für sie ausgewiesenen Gebieten ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland seiner Verpflichtung zum Erlass ausreichender Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 7 der FFH-Richtlinie und seiner Verpflichtung zur Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie für die Uferschnepfe (*Limosa limosa*) in den untersuchten Gebieten nicht nachgekommen ist. Diese Ansicht stützt sich zum einen auf den festgestellten Rückgang der Population in 42 der für die Art eingerichteten Schutzgebiete, (s. Anhang E), und zum anderen in Bezug auf die drei untersuchten Schutzgebiete (Rheiderland DE 2709-401, Unterelbe DE 2121-401, Emsmarsch von Leer bis Emden DE 2609-401) auf den dort festgestellten Rückgang der Population der Art (s. Anhang E) sowie auf der Bewertung der dort ergriffenen Maßnahmen, die den wichtigsten ökologischen Anforderungen der Lebensräume dieser Art nicht gerecht werden.

### 3. Vogelschutzgebiet „Untere Niederrhein“ (DE 4203-401)

Im Jahr 2006 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren (INFR2001/5003) gegen Deutschland ein, weil das Gebiet „Unterer Niederrhein“ nicht als BSG im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen worden war. Das Verfahren wurde am 29.1.2009 eingestellt, nachdem Deutschland zugesagt hatte, dieses Gebiet als BSG unter rechtlichen Schutz zu stellen und Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des Erhaltungszustands der Arten in dem Gebiet zu entwickeln. 2010 wurde den zuständigen Kommissionsdienststellen ein Konzept für einen Maßnahmenplan vorgelegt. Die Fortschritte bei der Umsetzung wurden etwa im Rahmen von Paketsitzungen der Kommission mit Deutschland erläutert. Im Jahr 2014 ging bei der Kommission jedoch eine neue Beschwerde über die Nichtumsetzung der Maßnahmen ein.

Das BSG DE 4203-401 „Unterer Niederrhein“ ist das zweitgrößte BSG Nordrhein-Westfalens mit einer Fläche von 25 809,38 ha. Das Gebiet ist ein Überwinterungsgebiet von bis zu 200.000 arktischen Gänsen von herausragendem europaweitem Wert. Neben der besonderen Bedeutung des Gebietes für Blässgans und Saatgans wird das BSG auch als Rast- und Überwinterungsgebiet für Flusseeeschwalbe, Trauerseeeschwalbe, Rohrsänger, Löffelente, Tüpfelsumpfhuhn, Rohrdommel, Bruchwasserläufer, Singschwan, Tundraschwan und Zwergschwan genutzt. Im Grünlandbereich brüten außerdem Rotschenkel, Uferschnepfe, Kiebitz und Großer Brachvogel.

---

<sup>(72)</sup> <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/eu-vogelschutzgebiete/eu-vogelschutzgebiet-v10-emsmarsch-von-leer-bis-emden-132555.html#:~:text=Das%20EU%2DVogelschutzgebiet%20%E2%80%9EEmsmarsch%20von,den%20Dollart%20s%C3%BCdlich%20von%20Emden.>

<sup>(73)</sup> [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutzgebiete/amtliche-verordnung-zum-naturschutzgebiet-unterems-154839.html.](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutzgebiete/amtliche-verordnung-zum-naturschutzgebiet-unterems-154839.html)

Nach einem Modell, das auf einem geografischen Informationssystem basiert und das alle einzelnen national ausgewiesenen Teile des Gebiets<sup>(74)</sup> mit den Grenzen des der Kommission mitgeteilten BSG überlagert und vergleicht, sind 4 981,75 ha dieses BSG trotz der eingegangenen Verpflichtung Deutschlands im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens 2001/5003 nicht Gegenstand einer nationalen Schutzverordnung (Anlage F). Obwohl die fehlende oder unvollständige rechtliche Sicherung von Schutzgebieten bereits oben in Abschnitt 1 behandelt wurde, hält die Kommission es für notwendig, dieses Gebiet nochmals gesondert zu behandeln, da das Gebiet bereits Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens war.

Obwohl Deutschland geltend macht, dass durch die Veröffentlichung aller gemeldeten Vogelschutzgebiete im Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen i.V.m. § 52 Abs. 2 LNatSchG NW ein rechtsverbindlicher Schutz besteht, kommt die Kommission zu einem anderen Ergebnis: Die Kommission hat 66 einzelne Schutzverordnungen für das BSG DE 4203-401 „Unterer Niederrhein“ (siehe Anlage G) gezählt, die jedoch nur 83,49 % des BSG (21 547,80 ha) abdecken. Dies bedeutet, dass 16,51 % (4 981,75 ha) nicht von diesen Schutzverordnungen erfasst sind und daher aus Sicht der Kommission keine ausreichende rechtliche Sicherung aufweisen.

Gemäß der Mitteilung Deutschlands an die Kommission vom 19.9.2017 teilte das zuständige Ministerium mit, dass die Arten Knäkente, Löffelente, Uferschnepfe, Bekassine, Wachtelkönig und Wiesenpieper, die die Feuchtwiesen des Lebensraums bewohnen, in dem Gebiet stark abnehmen<sup>(75)</sup>. Die Bestände der Knäkente (*Anas querquedula*) sanken von 8-11 im Jahr 2010 auf weniger als fünf Individuen (2016/17), wodurch ein negativer Trend zu verzeichnen war. Der Bestand der Löffelente (*Anas clypeata*) fiel von 37-45 Individuen im Jahr 2010 auf weniger als 20, wobei ebenfalls ein stark rückläufiger Trend zu verzeichnen ist. Der Bestand der Uferschnepfe (*Limosa limosa*) fiel von 100-105 auf 60, was einen starken Rückgang bedeutet. Der Bestand der Bekassine (*Gallinago gallinago*) fiel von 3 auf 1. Der Wachtelkönig (*Crex crex*) weist mit nach wie vor 0-5 Individuen einen konstant niedrigen Bestand auf. Der Bestand des Wiesenpiepers (*Anthus pratensis*) fiel zudem von 380-410 Individuen um 60 % auf weniger als 150 Individuen.

Nach Angaben Deutschlands ist die Hauptursache für den Rückgang die Veränderung der Lebensräume, insbesondere des Grünlands am Niederrhein, Veränderungen der Grünlandlebensräume und der Bodenfeuchtigkeit.

Die von Deutschland vorgelegten Zahlen werden durch die vom Beschwerdeführer im Jahr 2020 vorgelegten Zahlen bestätigt.

---

<sup>(74)</sup> Die Daten der nationalen „Landschaftsschutzgebiete“, „Naturschutzgebiete“ und „Vogelschutzgebiete“ stammen aus folgender Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen:  
[https://www.opengeodata.nrw.de/produkte/umwelt\\_klima/naturschutz/linfos/](https://www.opengeodata.nrw.de/produkte/umwelt_klima/naturschutz/linfos/)

<sup>(75)</sup> Unterrichtung des Bundesministeriums für Umwelt vom 19.9.2017.

Art	geschätzter Brutbestand 1979-1983 (Zeitpunkt der Ausweisung)	geschätzter Brutbestand 2010 laut MAKO	Geschätzter Brutbestand and 2018/19 (NABU NRW)	Trend/Status seit 2010
Knäkente	15-35	8-11	9	Stabil
Löffelente	50-100	37-45	11	Abnahme
Tafelente	20-30	8	8	Stabil
Große Rohrdommel	4-5	0	0	Ausgestorben
Zwergdommel	1	0	0	Ausgestorben
Schwarzmilan	0	1	0-2	Stabil
Rohrweihe	8-10	< 5	0-1	Abnahme
Wasserralle	20-25	k. A.	< 10	Abnahme
Wachtelkönig	20-40	0-5	0	Ausgestorben
Tüpfelsumpfhuhn	0-3	0	0	Ausgestorben
Kiebitz	1.500-2.000	k. A.	< 250	Abnahme
Großer Brachvogel	0-3	45-47	43	Stabil
Uferschnepfe	280-300	100-105	43	Abnahme
Bekassine	30-60	3	0	Ausgestorben
Rotschenkel	45-60	60-65	36	Abnahme
Kampfläufer	0-6	0	0	Ausgestorben
Flusseeeschwalbe	7-12	127	111	Abnahme
Trauerseeeschwalbe	18-35	37	47-49	Zunahme
Blaukehlchen	1-3	13-15	10	Abnahme
Wiesenpieper	k. A.	380-410	< 300	Abnahme
Graumammer	30-50	k. A.	0	Ausgestorben

Art	geschätzter Rastbestand 1979-1983)	geschätzter Bestand 2010 laut MAKO bzw. NABU NRW	geschätzter Rastbestand 2018/19 (NABU NRW)	Trend seit 2010
Singschwan	50-150	5-50	<10	Abnahme
Zwergschwan	100-300	0-30	0	Ausgestorben
Tundrasaatgans	20.600-65.000	7.000-20.000	4.000-7.000	Abnahme
Blässgans	5.500-55.000	140.000-180.000	120.000-140.000	Abnahme
Weißwangengans	50-100	800-2.000	5.000 - 10.000	Zunahme
Schnatterente	20-40	600-1.400	800-1.000	Stabil
Löffelente	300-600	600-1.400	500-700	Abnahme
Schellente	20-50	keine Angaben	200-300	Zunahme
Zwergsäger	150-300	50-250	50-150	Stabil
Gänsesäger	50-100	keine Angaben	80-110	Stabil
Kormoran	50-150	keine Angaben	1.400-1.800	Stabil
Rohrdommel	5-10	0	0	ausgestorben
Silberreiher	0	keine Angaben	200-250	Zunahme
Goldregenpfeifer	8.000-10.000	0-25	0-30	Stabil
Kiebitz	80.000-150.000	keine Angaben	1.000-3.000	Abnahme
Großer Brachvogel	200-800	keine Angaben	500-1.000	Zunahme
Bruchwasserläufer	100-200	< 50	20-50	Abnahme
Kampfläufer	400-800	10-30	0-20	Abnahme

Von den 39 im BSG „Unterer Niederrhein“ beheimateten Vogelarten, die vom Beschwerdeführer bewertet wurden, wiesen nur 14 einen stabilen oder zunehmenden Trend auf. Seit Inkrafttreten der Richtlinie ging der Bestand von 16 Vogelarten zurück. Neun Vogelarten sind in dem Gebiet ausgestorben.

Auf der Grundlage der von der deutschen Regierung und dem Beschwerdeführer vorgelegten Informationen, die einen starken Rückgang der Vogelpopulation in dem Gebiet belegen, ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland gegen Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, indem

- die erlassenen Schutzverordnungen nicht das gesamte an die Kommission gemeldete Gebiet des BSG, insbesondere in Bezug auf die ermittelten 4 981,75 ha, abdecken und

- die besonderen Erhaltungsmaßnahmen für die Lebensräume der in dem Gebiet vorkommenden Arten nicht ausreichend waren, um das Überleben und ihre Vermehrung in dem Gebiet zu gewährleisten.
4. Verspätete oder fehlende Meldung nach Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie allein oder in Verbindung mit Art. 7 der FFH-Richtlinie

Kommt eine Verträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 Absatz 3 der FFH-Richtlinie zu dem Ergebnis, dass ein Projekt oder Plan ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen wird, so können sie nur unter den in Artikel 6 Absatz 4 genannten Bedingungen genehmigt werden. Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 der FFH-Richtlinie, der nach Art. 7 der FFH-Richtlinie auch für besondere Schutzgebiete im Sinne der Vogelschutzrichtlinie gilt, lautet: *„Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, daß die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.“*

Die den Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Absatz 4 Unterabs. 1 Satz 2 der FFH-Richtlinie auferlegte Notifizierungspflicht soll der Kommission die Prüfung ermöglichen, ob die Ausgleichsmaßnahmen die Kohärenz des Natura 2000 Netzes weiter gewährleisten<sup>(76)</sup>. Damit die Kommission rechtzeitig zusätzliche Informationen über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen anfordern oder selbst tätig werden kann, wenn sie der Auffassung ist, dass die rechtlichen Anforderungen der Richtlinie nicht erfüllt wurden, müssen die Ausgleichsmaßnahmen der Kommission vor ihrer Durchführung mitgeteilt werden. Die Kommission muss daher spätestens nach der Festlegung der Ausgleichsmaßnahmen unterrichtet werden, damit sie in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge beurteilen kann, ob die Bestimmungen der Richtlinie ordnungsgemäß angewandt wurden.<sup>(77)</sup> Nur so kann der Sinn und Zweck der Mitteilungspflicht erreicht werden.

Im Gegensatz zu Artikel 16 Absatz 2 der FFH-Richtlinie, in dem festgelegt ist, dass die Mitgliedstaaten zwei Jahre warten können, bevor sie die Kommission über eine gewährte Ausnahme von der Artenschutzbestimmungen unterrichten, sieht Artikel 6 Absatz 4 eine solche Frist gerade nicht vor.

Durch eine Beschwerde über den Ausbau der Autobahn A26, die durch das BSG DE 2524-401 „Moore bei Buxtehude“ führt, wurde die Kommission darauf aufmerksam gemacht, dass dieses Projekt auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 4 der FFH-Richtlinie genehmigt worden ist. Da die Naturverträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis kam, dass das Projekt geschützte Vogelarten erheblich beeinträchtigt, wäre eine Mitteilung an die Kommission erforderlich gewesen. Obwohl die Projektgenehmigung bereits am 29.6.2012 (östlicher Teil von Buxtehude bis Neu Wulmstorf) erfolgte<sup>(78)</sup>,

---

<sup>(76)</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 5. Dezember 2002 – Rechtssache C-324/01, Rn. 20.

<sup>(77)</sup> Siehe Vermerk der Kommission C(2018) 7621 final, Bruenssel, 21.11.2018, Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten – Die Anforderungen von Artikel 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, S. 71.

<sup>(78)</sup> Planfeststellungsbeschluss über den Neubau des 3. Bauabschnitts der Bundesautobahn 26, östlich der Anschlussstelle Buxtehude bis zur Anschlussstelle Neu Wulmstorf. AZ 3318-31027/01 (A 26-405).

wurde das Projekt der Kommission nicht notifiziert, so dass die Ausgleichsmaßnahmen für die betroffenen Vogelarten und deren Lebensraum nicht bewertet werden konnten.

Die Kommission nahm diesen Fall zum Anlass, Mitteilungen nach Artikel 6 Absatz 4 der letzten Jahre zu prüfen, die sich entweder auf ein FFH-Gebiet oder ein Vogelschutzgebiet bezogen (siehe Anhang H). Von den 44 geprüften Mitteilungen konnte in 16 Fällen auf Grundlage der übermittelten Unterlagen nicht festgestellt werden, wann die Bewilligungen für die Projekte erteilt wurden. Bei den verbleibenden 28 Projektgenehmigungen (kursiv im Anhang H markiert) kam es jedoch zu erheblichen Verzögerungen bei der Notifizierung: Nur in einem Fall wurde der Kommission die Anwendung von Artikel 6 Absatz 4 zeitnah nach Erteilung der Genehmigung mitgeteilt. In allen anderen 27 Fällen gab es eine Verzögerung von mindestens zwei Jahren, in 14 Fällen eine Verzögerung von mindestens 5 Jahren und in 3 Fällen sogar eine Verzögerung von mehr als zehn Jahren ab Erteilung der Projektgenehmigung.

Die Auswertung der Mitteilungen zeigt, dass Deutschland mit erheblichen Verzögerungen Meldungen über die Anwendung von Artikel 6 Absatz 4 der Habitat-Richtlinie übermittelt hat. Diese erheblichen Verzögerungen bergen die Gefahr, dass der Kommission ihre Aufgabe, die Kohärenz des Natura-2000-Netzes sicherzustellen, erschwert wird, da die Verzögerungen die Kommission daran hindern, die festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen rechtzeitig zu bewerten.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland in den 27 in Anhang H aufgeführten Fällen allein oder in Verbindung mit Artikel 7 der FFH-Richtlinie gegen die Notifizierungspflicht nach Artikel 6 Absatz 4 der FFH-Richtlinie verstoßen hat.

Die Europäische Kommission ist insgesamt der Auffassung, dass Deutschland gegen folgende Verpflichtungen verstoßen hat:

Gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG dadurch, dass

- keine oder keine vollständige Unterschutzstellung der 98 in Anhang A aufgeführten Gebieten erfolgte, die der Kommission als besondere Schutzgebiete gemeldet wurden,
- keine Ausweisung der am geeignetsten Gebiete als besondere Schutzgebiete zur Erhaltung der Zugvogelarten Baumpieper (*Anthus trivialis*), Bluthänfling (*Carduelis cannabina*), Feldlerche (*Alauda arvensis*), Feldschwirl (*Locustella naevia*) und Kuckuck (*Cuculus canorus*) erfolgte und
- in 220 von 742 in Anhang B aufgeführten BSG keine Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden.

Gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG und Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG,

weil nicht die erforderlichen Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen für die Arten

- Grauspecht (*Picus canus*) in 93 Gebieten (Anhang D),
- Goldregenpfeiffer (*Pluvialis apricaria*) in drei Gebieten (Anhang C) und
- Uferschnepfe (*Limosa limosa*) in 45 Gebieten (Anhang E)

festgelegt wurden.

Gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG und Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG dadurch, dass das BSG „Unterer Niederrhein“ nicht vollständig rechtlich unter Schutz gestellt und die geeigneten Erhaltungs- und Schutzmaßnahmen nicht festgesetzt wurden.

Gegen Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG allein und in Verbindung mit Art. 7 der Richtlinie 92/43/EWG dadurch, dass die Kommission in 27 Fällen (Anhang H) nicht rechtzeitig über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen unterrichtet wurde.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auf, sich binnen zwei Monate nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

Die Kommission behält sich vor, nach Eingang der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 258 AEUV abzugeben.

Mit ausgezeichneter Hochachtung

Für die Kommission

Virginijus SINKEVIČIUS

Mitglied der Kommission



- Anlage A: Fehlende nationale Unterschutzstellung
- Anlage B: VSG ohne Erhaltungsmaßnahmen
- Anlage C: *Pluvialis apricaria* – Bestandsverluste in VSG
- Anlage D: *Picus canus* – Bestandsverluste in VSG
- Anlage E: *Limosa limosa* – Bestandsverluste in VSG
- Anlage F: Nationaler Schutz – VSG „Unterer Niederrhein“
- Anlage G: Liste nationaler Schutzverordnungen für VSG „Unterer Niederrhein“
- Anlage H: Notifizierungen nach Art. 6(4) FFH-Richtlinie