

<https://doi.org/10.1007/s10357-021-3915-2>

50 Jahre Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung – Eine Zwischenbilanz

Maximilian Wormit

© Der/die Autor(en) 2021. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Der Beitrag nimmt das 50-jährige Jubiläum des Ramsar-Übereinkommens zum Anlass, sein wesentliches Regelungsprogramm einschließlich der dahinterstehenden Regelungsstrategie auszuleuchten. Daran anknüpfend wird die Rezeption des Übereinkommens im europäischen und deutschen Naturschutzrecht nachgezeichnet.

1. Einführung

Vor rund 50 Jahren (am 2. 2. 1971) haben die seinerzeit 21 beteiligten Staaten das völkerrechtliche „Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung“ (kurz: Ramsar-Konvention, im Folgenden auch „RK“) in der iranischen Stadt Ramsar unterzeichnet.¹ Aktuell zählt die Konvention 171 Vertragsstaaten (dies entspricht rund 90% der UN-Mitgliedstaaten)², womit ihre Regelungsinhalte nahezu globale Geltungskraft entfalten. Zusammen mit dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen (1972), der Berner-Konvention (1979) und der Bonner-Konvention (1979), formt das Vertragswerk noch heute den Kernbestand des völkerrechtsbasierten Naturschutzes.³ Darüber hinaus ist die Ramsar-Konvention das erste völkerrechtliche Abkommen, das sich des Schutzes eines bestimmten Ökosystems (unabhängig vom dort vorherrschenden Bestand an Tier- oder Pflanzenarten) verschrieben hat.⁴

In der (Fach-)Öffentlichkeit ist die Ramsar-Konvention vor allem für ihr Listen-System bekannt: Jeder Vertragsstaat trifft die Pflicht, zumindest ein in ihrem Hoheitsbereich gelegenes Feuchtgebiet (sog. Ramsar Site) zur Aufnahme in eine „Liste international bedeutender Feuchtgebiete“ zu bezeichnen. Bislang wurden weltweit über 2400 solcher Feuchtgebiete, zu denen etwa Auenlandschaften, Moore und Seen zählen, mit einer Gesamtfläche von rund 254 Mio. ha in die Ramsar-Liste aufgenommen.⁵ Unter den Konventionsstaaten hat das Vereinigte Königreich mit 175 Flächen die meisten Feuchtgebiete gemeldet, während sich mit dem „Rio Negro“ das flächenmäßig größte Ramsar-Gebiet in Brasilien befindet.⁶ Die Bundesrepublik Deutschland hat insgesamt 35 Gebiete – darunter etwa Teile des ostfriesischen Wattenmeeres, das Ostufer der Müritz, den Chiemsee und zuletzt im Februar 2021 die „Rosenheimer Stammbeckenmoore“⁷ – mit einer Gesamtfläche von rund 870 000 ha als „Ramsar Sites“ ausgewiesen.⁸

Wie schon der Bestandteil ihres amtlichen Titels „insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel“ vermuten lässt, stand die Ramsar-Konvention zu Beginn unter dem Leitziel des Vogelschutzes.⁹ Den beteiligten Vertragsstaaten ging es vornehmlich darum, ein möglichst weltweit zusammenhängendes Netz von intakten Feuchtgebieten zu schaffen, womit die Funktion von Feuchtgebieten als Nahrungs-, Brut- oder Rastbiotope für ziehende Wasser- und Watvogelarten adressiert wurde.

Über die vergangenen Jahrzehnte hinweg hat sich dieses Verständnis von der prioritären Bedeutung der Ramsar-Ge-

biete für den Vogelschutz jedoch gewandelt. Mittlerweile hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Schutz von Feuchtgebieten auch um ihrer selbst willen lohnt: Aufgrund des Zusammenspiels ihrer physikalischen, biologischen und chemischen Bestandteile zählen Feuchtgebiete zu den produktivsten Lebensräumen der Erde; sie erfüllen eine Vielzahl (lebens-)wichtiger Funktionen (z. B. Wasserspeicherung, Grundwasseranreicherung, Stabilisierung der örtlichen Klimabedingungen, Ufer- und Erosionsschutz, Schutz vor Stürmen und Hochwasser, Schutz der Biodiversität)¹⁰ und nehmen auch einen hohen ökonomischen Stellenwert ein, der sich beispielsweise in ihrer Nutzbarmachung für die Fischerei-, Transport- und Tourismuswirtschaft äußert.¹¹ Besondere Aufmerksamkeit erhalten Feuchtgebiete in neuerer Zeit auch wegen ihrer Bedeutung für den Klimawandel: Intakte Feuchtgebiete speichern große Mengen von Kohlenstoffdioxid, die im Falle ihrer Austrocknung frei gesetzt werden. Der Schutz und die Wiederherstellung von Feuchtgebieten vermögen daher den Austritt von Treibhausgasen zu verringern und damit einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.¹²

2. Regelungsprogramm und -strategie der Ramsar-Konvention

Bei der Ramsar-Konvention handelt es sich um ein ausgesprochen schlankes Vertragswerk, das sich in eine Prä-

- 1) Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Übereinkommen im Jahr 1976 in Kraft getreten, siehe BGBl. II 1976, S. 1266.
- 2) Siehe zu den Vertragsstaaten im Einzelnen: The Ramsar Convention Secretariat, Stand 20. 6. 2021, abrufbar unter <https://www.ramsar.org/country-profiles>.
- 3) Vgl. Wolf, ZUR 2017, 3, 5.
- 4) Vgl. Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Umweltvölkerrecht, 93. EL August 2020, Rdnr. 158; Matz, ZaöRV 2003, 693, 697.
- 5) Siehe insoweit – auch für weitergehende Informationen – den Internetauftritt der Konvention, The Ramsar Convention Secretariat, Stand 20. 6. 2021, abrufbar unter www.ramsar.org.
- 6) The Ramsar Convention Secretariat, Stand 20. 6. 2021, abrufbar unter <https://www.ramsar.org/sites-countries/ramsar-sites-around-the-world>.
- 7) The Ramsar Convention Secretariat, Germany designates a restored peatland complex, Stand 20. 6. 2021, abrufbar unter <https://www.ramsar.org/news/germany-designates-a-restored-peatland-complex>.
- 8) Eine Auflistung der Gebiete, Stand 20. 6. 2021, abrufbar unter <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/biologische-vielfalt-international/ramsar-konvention/situation-in-deutschland/>.
- 9) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 11.
- 10) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 11.
- 11) Siehe Früh/Gattenlöhner/Hammerl/Hartmann/Megerle/Hörmann, Ökonomischer Wert von Seen und Feuchtgebieten, 2013, S. 18 ff.
- 12) Siehe etwa Erwägungsgrund Nr. 13 der EU-Verordnung 2018/841 v. 30. 5. 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, ABl. 2018 L 156, S. 1.

Dr. Maximilian Wormit,
Vertreter der Professur für Öffentliches Recht, insbesondere
Technik- und Umweltrecht, TU Bergakademie Freiberg,
Freiberg, Deutschland

ambel und zwölf Artikel gliedert. Seit ihrem Inkrafttreten ist die Konvention zweimal in den 1980er Jahren geändert worden,¹³ ohne dass hiermit allerdings eine substantielle Modifikation ihres ursprünglichen Vertragstextes einherging. Im Zentrum der Konvention stehen deshalb nach wie vor Bestimmungen zum System der Listung, materielle Vorhaben zum Schutz von Feuchtgebieten sowie Regelungen zur Schutzgebietsaufhebungen. Flankiert wird das Normprogramm durch Bestimmungen zum institutionellen Rahmen der Konvention sowie zur Förderung der feuchtgebietsbezogenen Ausbildung und Wissensgenerierung.

2.1 Das System der Listung

Das Herzstück der Konvention bildet das System der Listung: In Art. 2 Abs. 1 RK hat sich die Vertragsgemeinschaft darauf verständigt, dass jede Partei geeignete Feuchtgebiete in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten zur Aufnahme in eine – vom Sekretariat der Konvention (vgl. Art. 8 RK) geführten – „Liste international bedeutender Feuchtgebiete“ bezeichnet, deren Grenzen genau beschreibt und auf einer Karte einzeichnet. Im Verständnis der Konvention handelt sich ausweislich ihres Art. 1 Abs. 1 bei Feuchtgebieten um Feuchtwiesen, Moor- und Sumpfbereiche oder Gewässer, die natürlich oder künstlich, dauernd oder zeitweilig, stehend oder fließend, Süß-, Brack- oder Salzwasser sind, einschliesslich solcher Meeresgebiete, die eine Tiefe von sechs Metern bei Niedrigwasser nicht übersteigen. Die Auswahl der zur Liste gemeldeten Gebiete soll gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 RK nach ihrer internationalen ökologischen, botanischen, zoologischen, limnologischen und hydrologischen Bedeutung erfolgen, wobei nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 RK vornehmlich solche Feuchtgebiete in die Liste aufgenommen werden sollen, die während der Jahreszeiten im Hinblick auf Wat- und Wasservögel¹⁴ von internationaler Bedeutung sind. Als Orientierungshilfe für die Bestimmung der internationalen Bedeutung eines Feuchtgebietes dient den Vertragsstaaten dabei vor allem ein von der Vertragsstaatenkonferenz nach Art. 6 Abs. 2 RK auf der Basis einer Resolution verabschiedeter Kriterienkatalog. Demgemäß sollte etwa ein Feuchtgebiet als international bedeutend qualifiziert werden, wenn es regelmäßig ein Prozent der Individuen einer Population einer Art oder Unterart von Wasser- und Watvögeln beherbergt (sog. 1%-Kriterium).¹⁵ Jeder Vertragsstaat benennt im Übrigen auf Anordnung des Art. 2 Abs. 4 RK bei Unterzeichnung oder Beitritt zur Konvention (vgl. Art. 9 RK) wenigstens ein Feuchtgebiet zur Aufnahme in die Liste. Dieser Verpflichtung sind bislang alle Vertragsstaaten nachgekommen.¹⁶ Sie haben nach Art. 2 Abs. 4 RK das Recht – nicht die Pflicht –¹⁷ weitere Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebiets der Liste hinzuzufügen, die Grenzen der bereits darin eingetragenen Feuchtgebiete auszudehnen oder sie wegen dringender nationaler Interessen aufzuheben oder enger zu ziehen. Bei alledem halten die Vertragsstaaten in Art. 2 Abs. 6 RK fest, dass sich jede Partei sowohl bei der Bezeichnung von Gebieten für die Liste als auch bei der Ausübung ihres Rechts, Eintragungen über Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu ändern, ihrer internationalen Verantwortung für Erhaltung, Hege und wohlausgewogene Nutzung der Bestände ziehender Wat- und Wasservögel bewusst ist.

Die zuletzt angeführte „Appell-Klausel“ des Art. 2 Abs. 4 RK steht unterdessen symptomatisch für das vielfach in seiner Bedeutung recht vage gehaltene Vertragsregime, einschließlich der listenbezogenen Bestimmungen: Abgesehen von der Verpflichtung, mindestens ein Feuchtgebiet zur Aufnahme in die Liste zu benennen, lassen sich den Regelungen nur wenig Konkretes entnehmen, womit für die Vertragsstaaten ausgesprochen weit gesteckte Gestaltungsfreiräume bei der Handhabung

des Listensystems, insbesondere bei der Beurteilung der „Ramsarwürdigkeit“ eines Gebietes, einhergehen.¹⁸ Dieser „weiche“ Regelungsansatz erscheint allerdings insoweit sachgerecht, als es ohnehin die jeweiligen Vertragsstaaten sind, die über die relevanten Informationen zur Einstufung eines Gebietes als „Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung“ verfügen und damit die Letztverantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung des Listensystems tragen. Dem entspricht der Befund, dass die Konvention keine Instrumentarien zur Erzwingung loyaler Mitwirkung der Vertragsstaaten im System der Listung bereithält.¹⁹ Im Übrigen wird die Vertragssprache im Umweltvölkerrecht generell von einer eher programmatischen Tonlage geprägt,²⁰ die den Vertragsstaaten ein hohes Maß an nationaler Interpretationshoheit bei der Ausdeutung der eingegangenen Verpflichtungen belässt; insofern bildet auch die dem Ramsar-Übereinkommen zugrundeliegende Regelungsstrategie eher die Regel als die Ausnahmen.

2.2 Materielle Vorgaben zum Gebietsschutz

Materielle Vorgaben zur Ausgestaltung des Gebietsschutzes lassen sich Art. 3 und Art. 4 RK entnehmen. Die – denkbar weit gefassten – Bestimmungen verpflichten die Vertragsstaaten einerseits auf die Erhaltung und „wohlausgewogene Nutzung“ (sog. Wise Use) von Feuchtgebieten; andererseits stellen sie die Bedeutung der gebietsbezogenen Unterschutzstellung als Instrument der Feuchtgebietenpflege heraus.

2.2.1 Das Gebot der Erhaltung und wohlausgewogenen Nutzung von Feuchtgebieten

Nach Art. 3 Abs. 1 RK planen und verwirklichen die Vertragsparteien ihre Vorhaben (also insbesondere Infrastrukturprojekte) in der Weise, dass die Erhaltung der in der Liste geführten Feuchtgebiete und, soweit wie möglich, eine wohlausgewogene Nutzung der übrigen – d. h. aller, unter Einschluss der nicht gelisteten –²¹ Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebietes gefördert werden. Im Verständnis der Konventionsstaaten meint die Erhaltung und wohlausgewogene Nutzung von Feuchtgebieten „die durch die Umsetzung ökosystemarer Ansätze erreichte Aufrechterhaltung ihrer ökologischen Verhältnisse im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung“²². Das Konzept steht insoweit deutlich im Zeichen des Nachhaltigkeitsgedankens²³, weshalb von einer wohlausgewogenen Nutzung von Feuchtgebieten zumindest nur dann die

13) So namentlich durch das Pariser Protokoll v. 3.12.1982 und die sog. Regina-Änderungen v. 28.5.1987.

14) Siehe zur Begriffsdefinition Art. 1 Abs. 2 RK: „Wat- und Wasservögel im Sinne dieses Übereinkommens sind Vögel, die von Feuchtgebieten ökologisch abhängig sind.“

15) Der Kriterienkatalog ist abgedruckt im vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit herausgegebenen Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 58.

16) Vgl. *Schmitt*, Staatenverantwortlichkeit für Schäden an der biologischen Vielfalt, 2018, S. 254.

17) Vgl. *Gärditz*, AVR 2016, 413, 416.

18) Dazu kritisch *Bowman/Davies/Redgwell*, *Lyster's International Wildlife Law*, 2. Aufl. 2010, S. 411.

19) *Gärditz*, AVR 2016, 413, 417.

20) Vgl. *Durner*, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht, Umweltvölkerrecht*, 93. EL August 2020, Rdnr. 40.

21) *Koester*, *The Ramsar Convention on the Conservation of Wetlands: A Legal Analysis of the Adoption and Implementation of the Convention in Denmark*, 1989, S. 4.

22) XII. Konferenz der Vertragsparteien, 2015, Resolution XII.2: Der Ramsar-Strategieplan 2016–2024, Begründung, Nr. 2 (Unofficial German translation by the Government of Germany).

23) Allg. hierzu *Ott*, ZUR 2020, 451 ff.

Rede sein kann, wenn für die jetzigen Generationen der größtmögliche Nutzen erzielt wird, während gleichzeitig die Möglichkeiten zur Befriedigung der Bedürfnisse und Ansprüche künftiger Generationen erhalten bleiben.²⁴ Damit ist freilich wenig Konkretes gesagt; nicht einmal etwaige Minimalstandards zu den Ausübungsmodalitäten einer wohlausgewogenen und damit nachhaltigen Nutzung von Feuchtgebieten werden im Vertragstext erwähnt. Deswegen oblag es wiederum der Vertragsstaatenkonferenz, das Wise-Use-Konzept mit näheren Bedeutungsinhalten aufzuladen. So entstanden über die vergangenen Jahrzehnte hinweg (auf der Basis diverser Resolutionen) eine Fülle von Leitfäden, Empfehlungen und Richtlinien,²⁵ welche letztlich die an das Gebot einer wohlausgewogenen Nutzung von Feuchtgebieten zu stellenden Anforderungen aus Sicht der Vertragsstaatengemeinschaft konkretisieren. Zentrale Bausteine des Konzepts bilden dabei insbesondere die Aufstellung von Ressourcenbewirtschaftungsregeln (Managementpläne) und die Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen.²⁶

Regelungsmechanismen zur Überwachung und Kontrolle der Einhaltung des Gebots der Erhaltung und wohlausgewogenen Nutzung von Feuchtgebieten sind der Ramsar-Konvention indes fremd; erst recht mangelt es ihr an entsprechenden Sanktionsinstrumenten. Mit diesem Befund korrespondiert die Einschätzung, dass es sich bei diesem Gebot eher um eine politische Pflicht („Bemühenspflicht“) als um eine „echte“ Rechtspflicht der Vertragsstaaten handelt.²⁷ Umso größere Bedeutung haben deshalb die in Art. 3 Abs. 2 RK niedergelegten Berichtspflichten: Sobald sich die ökologischen Verhältnisse eines in die Liste aufgenommenen Feuchtgebiets (z. B. infolge von Umweltverschmutzungen oder technologischer Entwicklungen) zu verändern drohen, hat der jeweilige Vertragsstaat das Sekretariat der Konvention umgehend über diese Veränderung zu unterrichten. Mit diesen „Rapportpflichten“ wird der Mangel an rechtsgeformten Durchsetzungsmechanismen zumindest insofern ein Stück weit kompensiert, als hiermit ein multilaterales Kommunikationsforum über den Zustand der Gebiete institutionalisiert und damit gleichsam ein System der gegenseitigen Kontrolle („Frühwarnsystem“) unter den Vertragsstaaten etabliert wurde.²⁸ Die über das Ramsar-Sekretariat unter die Vertragsstaaten gestreuten Informationen eröffnen diesen zumindest die Möglichkeit, Fehlentwicklungen zu bemängeln und auf den betroffenen Vertragsstaat einzuwirken, die Fehlentwicklungen abzustellen.²⁹ Darüber hinaus sieht sich die Vertragsstaatenkonferenz aufgrund ebendieser Informationen im Stande, etwaige Empfehlungen im konkreten Fall zur „Best Practice“ einer wohlausgewogenen Nutzung auszusprechen.³⁰

2.2.2 Förderung durch Schutzgebietserklärung

Nach Art. 4 Abs. 1 RK fördert jeder Vertragsstaat die Erhaltung von Feuchtgebieten sowie Wasser- und Watvögeln dadurch, dass er Feuchtgebiete – unabhängig davon, ob sie in der Liste geführt werden oder nicht – zu Schutzgebieten erklärt und in angemessenem Umfang für ihre Aufsicht sorgt. Mit dieser Bestimmung werden die Vertragsstaaten vornehmlich angehalten, auf nationaler Ebene geeignete Rahmenbedingungen für die Errichtung von Feuchtgebieten und ihren wirksamen Schutz zu schaffen.³¹ Zu den inhaltlichen oder rechtstechnischen Anforderungen an die Ausgestaltung der Schutzgebiete schweigt sich die Regelung zwar aus, insbesondere führt sie keine spezifische Schutzgebietskategorie ein;³² doch erwächst aus ihr jedenfalls eine Verpflichtung für die Vertragsstaaten, in ihren nationalen (Naturschutz-)Rechtsordnungen zumindest (überhaupt) eine rechtliche Schutzkategorie zum gebietsbezogenen Schutz erhaltenswerter Ökosysteme zu implementieren.³³

2.3 Aufhebung und Verkleinerungen eines Schutzgebietes

In Art. 2 Abs. 5 RK wird jeder Vertragspartei das Recht zugesprochen, die Grenzen der bereits in der Liste geführten Feuchtgebiete wegen dringender nationaler Interessen aufzuheben oder enger zu ziehen. Nimmt ein Konventionsstaat dieses Recht in Anspruch, soll er jedoch nach Art. 4 Abs. 2 RK möglichst jeden Verlust – insbesondere durch Schaffung zusätzlicher Schutzgebiete – ausgleichen. Obgleich Art. 2 Abs. 5 RK damit den Gedanken der Kompensation (für das Umweltvölkerrecht seinerzeit wegweisend) als Methode des Ausgleichs von Eingriffen betont,³⁴ sieht die Ramsar-Konvention keine absolute Veränderungssperre gelisteter Gebiete vor, sondern anerkennt, dass die Durchführung von Veränderungen aus Gründen dringender nationaler (Eigen-)Interessen gerechtfertigt sein kann. Ausweislich einer von der Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2002 verabschiedeten Resolution³⁵ sollen sich die Vertragsstaaten zur Beurteilung des Vorliegens eines derartigen „dringenden nationalen Interesses“ im Rahmen ihres innerstaatlichen Entscheidungsprozesses von Erwägungen wie dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des Gebietes, der Vereinbarkeit der geplanten Änderung mit der nationalen (Umwelt-)Politik oder dem wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wert des betroffenen Gebietes leiten lassen.

Seit Inkraftsetzung des Ramsar-Übereinkommens wurden – soweit ersichtlich – bislang die Grenzen von insgesamt drei bereits in der Ramsar-Liste geführten Gebieten aufgehoben.³⁶ Bei diesen Flächen handelte es sich allerdings durchweg um Gebiete, die nicht (mehr) die von der Vertragsstaatenkonferenz definierten Kriterien zur Bestimmung „international bedeutender Feuchtgebiete“ erfüllten.³⁷ Einer Berufung auf „dringende nationale Interessen“ i. S. d. Art. 2 Abs. 5 RK zur Rechtfertigung der Statusaufhebung bedurfte es also gerade nicht. (Bloße) Änderungen der Gebietsgrenzen eines gelisteten Feuchtgebietes hat es demgegenüber häufiger gegeben.³⁸ Einen prominenten

24) Vgl. Europäische Kommission, Mitt. v. 29.5.1995, Sinnvolle Nutzung und Erhaltung von Feuchtgebieten, KOM(95) 189 endg., S. 1.

25) Siehe insbesondere: IV. Konferenz der Vertragsparteien, 1990: „Recommendation 4.10 Guidelines for the implementation of the wise use concept“; V. Konferenz der Vertragsparteien, 1993: „Resolution 5.6 – The wise use of wetlands“; IX. Konferenz der Vertragsparteien, 2005: „Resolution IX.1 Annex A – A Conceptual Framework for the wise use of wetlands and the maintenance of their ecological character“.

26) Vgl. Gärditz, AVR 2016, 413, 418f.

27) Vgl. Schmitt, Staatenverantwortlichkeit für Schäden an der biologischen Vielfalt, 2018, S. 253.

28) Gärditz, AVR 2016, 413, 418.

29) Vgl. Wolf, ZUR 2017, 3, 16.

30) Bowman, in: Stokke/Thommessen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/03, 2004, S. 63.

31) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 74.

32) Wolf, ZUR 2017, 3, 6.

33) Gärditz, AVR 2016, 413, 419; Schmitt, Staatenverantwortlichkeit für Schäden an der biologischen Vielfalt, 2018, S. 253.

34) Wolf, ZUR 2017, 3, 6.

35) VIII. Konferenz der Vertragsparteien, 2002: „Resolution VIII.20 – General guidance for interpreting „urgent national interests“ under Article 2.5 of the Convention and considering compensation under Article 4.2 (26.11.2002)“.

36) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 56.

37) Siehe dazu auch: IX. Konferenz der Vertragsparteien, 2005: „Resolution IX.6 – Guidance for addressing Ramsar sites or parts of sites which no longer meet the Criteria for designation“.

38) Vgl. Bowman/Davis/Redgwell, Lyster's International Wildlife Law, 2. Aufl. 2010, S. 412.

– und in der Ramsar-Staatengemeinschaft besonders kontrovers diskutierten – Fall betraf das von der Bundesrepublik Deutschland zur Ramsar-Liste gemeldete Feuchtgebiet „Mühlenberger Loch“,³⁹ ein Flussgebiet im Verlauf der Hamburger Niederelbe, das als eines der größten Süßwasserwatten Europas gilt. Um die Erweiterung des anliegenden Airbus-Werks (einschließlich der Verlängerung der Start- und Landebahn des Werksflugplatzes) für den Bau des Flugzeugs A 380 zu ermöglichen, hat die Stadt Hamburg Anfang der 2000 Jahre das – zugleich als EU-Vogelschutzgebiet und als Gebiet nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie benannte – Gebiet um gut ein Fünftel (170 ha) seiner ursprünglichen Größe verkleinert.⁴⁰ Obgleich insbesondere die nationale Rechtsprechung⁴¹ das Vorhaben gebilligt hatte, empfahl im Jahr 2008 die auf der X. Vertragsstaatenkonferenz repräsentierte Ramsar-Gemeinschaft der Bundesregierung im Wege einer Resolution die erneute Vorlage eines konsolidierten Berichts zu den nach Art. 4 Abs. 2 RK durchgeführten Kompensationsmaßnahmen.⁴² Da die Ramsar-Konvention allerdings auch im Kontext der Art. 2 Abs. 5 RK und Art. 4 Abs. 2 RK ihrem „weichen“ politisch-diplomatischen Duktus treu bleibt, blieb die Intervention der Ramsar-Gemeinschaft in diesem Fall letztlich ohne durchgreifende Wirkung.

2.4 Institutioneller Rahmen

Der institutionelle Rahmen der Ramsar-Konvention wird vor allem durch die Arbeit ihrer beiden Hauptorgane geprägt, bei denen es sich namentlich um die Konferenz der Vertragsparteien und dem Sekretariat der Konvention handelt.⁴³

2.4.1 Die Konferenz der Vertragsparteien

Zentrales Entscheidungsorgan der Konvention ist die – auch als Vertragsstaatenkonferenz bezeichnete – Konferenz der Vertragsparteien. Von ihr gehen die wichtigsten Impulse für die weitere Entwicklung des Feuchtgebietsschutzes unter der Konvention aus. Sie wird turnusmäßig in Abständen von höchstens drei Jahren einberufen und soll die Einhaltung der Konvention überwachen und unterstützen (Art. 6 Abs. 1 RK). Ihr Aufgabenspektrum umfasst neben der generellen Befassung mit der Erfüllung der Konvention – einschließlich der Erörterung von Neueintragungen und Änderungen in der Liste – auch die Verabschiedung von Resolutionen, die insbesondere Empfehlungen zur Erhaltung, Hege und wohlausgewogenen Nutzung von Feuchtgebieten zum Gegenstand haben, aber auch sonstige Themen, welche die Funktionsfähigkeit der Konvention fördern, adressieren können (Art. 6 Abs. 2 RK). Einige Beispiele für solche von der Vertragsstaatenkonferenz mit einfacher Mehrheit (Art. 7 Abs. 2 RK) verabschiedeten Resolutionen wurden bereits oben thematisiert. Von ihrer Rechtswirkung her besitzen sie – wie für die Normsetzung durch internationale Organisationen im Umweltvölkerrecht typisch –⁴⁴ lediglich empfehlenden Charakter; es handelt sich nach anglo-amerikanischem Sprachgebrauch insoweit um „Soft Law“.⁴⁵ Dementsprechend sind ihre Inhalte als solche nicht durchsetzbar – in dem Sinne, dass sie den Konventionsstaaten eine vollziehbare oder vollstreckbare Handlungsanweisung auferlegen; formuliert werden (lediglich) bestimmte Verhaltenserwartungen. Die Bedeutung solcher Resolutionen liegt deshalb weniger in ihrer rechtlichen Geltungs- und Bindungskraft als vielmehr in ihrer politischen Ausstrahlung: Sie vermögen die (fach-)öffentliche Aufmerksamkeit auf bestimmte – insbesondere in ihrem Bestand gefährdete – Feuchtgebiete oder allgemeine Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der konventionalen Verpflichtungen zu lenken.⁴⁶ Dadurch können wiederum (umwelt-)politische Diskurse innerhalb des betreffenden Vertragsstaates angestoßen und ein politischer Rechtfertigungsdruck erzeugt werden, der letztlich in der Umsetzung

oder zumindest in ihrer Berücksichtigung bei politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen münden kann.⁴⁷ Im Übrigen tragen solche Resolutionen vielfach eine steuernde und vorprägende Kraft in Bezug auf die innerstaatlich entfaltete Rechtssetzungstätigkeit inne.⁴⁸ Das dürfte insbesondere für die von der Vertragskonferenz zum Gebot der „wohlausgewogenen Nutzung“ von Feuchtgebieten (Art. 3 Abs. 1 RK) und allgemein zur guten Praxis der Feuchtgebietspflege angenommenen Resolutionen gelten, deren Inhalte sich in der Praxis als äußerst nutzbringend erwiesen haben.⁴⁹ Die entsprechenden Richtlinien und Empfehlungen verkörpern letztlich einen kooperativ-global generierten Sachverstand in punkto Feuchtgebietspflege, dessen Verrechtlichung bzw. Überführung in die innerstaatlichen (Naturschutz-)Rechtsordnungen sich insbesondere in Bezug auf solche Vertragsstaaten anbietet, die (noch) nicht über eine ausdifferenzierte Naturschutzrechtsordnung verfügen. Insoweit können derlei Resolutionen gleichsam als Mittel zur Etablierung staatenübergreifend-vereinheitlichter Standards in Sachen Feuchtgebietspflege fungieren.

2.4.2 Das Sekretariat

Neben der Konferenz der Vertragsparteien bildet das Sekretariat das weitere (Haupt-)Organ der Konvention. Das Sekretariat zeichnet vor allem für das alltägliche Routinegeschäft einschließlich der laufenden Koordinierung der unter der Konvention entfaltenen vielfältigen Aktivitäten verantwortlich.⁵⁰ Sein Tätigkeitspektrum erstreckt sich nach Art. 8 Abs. 2 RK unter anderem auf die Mitwirkung der Einberufung und Durchführung der Vertragsstaatenkonferenz, auf die Führung der Ramsar-Liste „international bedeutender Feuchtgebiete“ und auf die Entgegennahme der von den Vertragsparteien erteilten Informationen über alle Veränderungen der ökologischen Verhältnisse der in der Liste geführten Feuchtgebiete (Art. 3 Abs. 2 RK). Wahrgenommen werden die Sekretariatsaufgaben gemäß Art. 8 Abs. 1 RK von der Weltnaturschutzunion (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, kurz: IUCN) mit Sitz im schweizerischen Gland. Die IUCN ist als „hybride“ internationale Organisation konzipiert, deren Mitgliederkreis sich derzeit aus 211 Staaten und staatlichen Einrichtungen sowie über

39) Nachgewiesen von Gärditz, AVR 2016, 413, 420f.

40) Siehe allg. hierzu Smeddinck/Au, ZUR 2004, 273 ff.

41) BVerwG, Urt. v. 26. 4. 2007 – 4 C 12/05, NVwZ 2007, 1074 ff.

42) X. Konferenz der Vertragsparteien, 2008: „Resolution X.13 – The status of sites in the Ramsar List of Wetlands of International Importance“, Nr. 27 lit. i).

43) Neben diesen beiden Hauptorganen existiert mit dem „Gremium für wissenschaftliche und technische Beratung“ (Scientific and Technical Review Panel, kurz: STRP) ein per Resolution konstituiertes Nebenorgan der Konvention; hinzu kommen zahlreiche weitere Akteure wie der Ständige Ausschuss (Standing Committee), der Generalsekretär (Secretary General) oder die Ramsar-Beratungsmision (Ramsar Advisory Mission), welche in die Umsetzung der Konvention involviert sind, vgl. zu alledem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 35 ff.

44) Gärditz, AVR 2016, 413, 421 f.

45) Siehe allg. zur Bedeutung von Soft Law im System des Völkerrechts, Schäfer, JuS 2020, 827 ff. und Schwarze, EuR 2011, 3 ff.

46) Bowman, in: Stokke/Thommessen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/03, 2004, S. 64.

47) Vgl. Gärditz, AVR 2016, 413, 422.

48) Durner, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Umweltvölkerrecht, Werkstand 93. EL August 2020, Rdnr. 32.

49) Bowman/Davies/Redgwell, Lyster's International Wildlife Law, 2. Aufl. 2010, S. 405.

50) Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 38.

1200 Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt.⁵¹ Zudem verfügt sie über ein wissenschaftliches Netzwerk von mehr als 10000 Personen und gilt als wichtigste nichtstaatliche Akteurin des internationalen Naturschutzes.⁵² Die Verortung des Ramsar-Sekretariats bei der IUCN war ursprünglich als Interimslösung angedacht und der Knappheit der finanziellen Kapazitäten der Konvention in ihrer Anlaufphase geschuldet. Über die vergangenen Jahrzehnte hinweg hat sich diese Zusammenarbeit jedoch offenkundig als erfolgreiches, mit zahlreichen Synergieeffekten verbundenes Modell eingespielt, so dass heute offenkundig kein Anlass gesehen wird, diese Kooperation aufzulösen.⁵³ Damit steht das Ramsar-Übereinkommen auch beispielhaft für die Ausweitung des Kreises an (auch nicht-staatlicher) Akteuren, die an der Durchführung eines umweltvölkerrechtlichen Vertrages beteiligt sind.⁵⁴

2.5 Ausbildung und Wissenstransfer

Keinesfalls nur „garniert“ wird das Ramsar-Konzept durch Bestimmungen zur Förderung der Ausbildung und der Wissensgenerierung. Nach Art. 4 Abs. 5 RK fördern die Vertragsparteien die Ausbildung von Personal, das zur Forschung, Hege und Aufsicht in Feuchtgebieten befähigt ist. Sichtbar wird diese Förderung vor allem im Angebot zahlreicher feuchtgebietsbezogener Ausbildungsprogramme, so etwa in Gestalt von internationalen Lehrgängen und Workshops für Feuchtgebietsmanagement.⁵⁵ Daneben fördern die Vertragsparteien nach Art. 4 Abs. 3 RK auch die Forschung sowie den Austausch von Daten und Publikationen über Feuchtgebiete einschliesslich ihrer Pflanzen- und Tierwelt. Aufschlussreich sind insoweit die von den Vertragsstaaten regelmäßig veröffentlichten und auf dem Internetauftritt der Konvention (www.ramsar.org) abrufbaren Länderberichte. Diese „National Reports“ enthalten insbesondere Datenmaterial und Informationen zur Umsetzung der Konvention in den betreffenden Staaten, aber auch wissenschaftliche Fallstudien, Handreichungen und Erfahrungsberichte, um die gewonnen Erkenntnisse mit den übrigen Vertragsstaaten zu teilen und können deshalb als Ausweis eines regen Wissenstransfers zur Best Practice der Feuchtgebietspflege angesehen werden.

3. Beitrag der Ramsar-Konvention zum europäischen und deutschen Naturschutzrecht

Die Ramsar-Konvention ist als Rahmenübereinkommen konzipiert. Sie enthält vor allem politische Ziele („Förderung des Feuchtgebietsschutzes“) und allgemeine Strukturregelungen (Gebot der „wohlausgewogene Nutzung“) anstelle konkreter, unmittelbar verbindlicher Verpflichtungen. Viele ihrer Inhalte sind deshalb gerade darauf angelegt, durch verbindliche Normsetzung auf nationaler wie supranationaler Ebene umgesetzt und nachverdichtet zu werden.⁵⁶ Als Haupteinfallstor für die Ramsar-Konvention hat sich in dieser Hinsicht – wie im Folgenden aufzuzeigen sein wird – das Europäische Naturschutzrecht erwiesen, während ihre Rezeption im rein deutschen, d.h. nicht-unionsrechtlichen induzierten Naturschutzrecht, eher randständig bleibt.

3.1 Rezeption im europäischen Naturschutzrecht

3.1.1 Wegbereiterin und Auslegungshilfe der Vogelschutzrichtlinie

Im Gefolge des im Jahr 1973 verabschiedeten (ersten) Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz⁵⁷ empfahl die Europäische Kommission bereits im Jahr 1974 den Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Beitritt zur Ramsar-Konvention: „Der Schutz der Vögel und bestimmter

wildwachsender Pflanzenarten und wildlebender Tierarten könnte beträchtlich verbessert werden, wenn alle Mitgliedstaaten (...) dem Übereinkommen über die Erhaltung der international bedeutenden Sumpfbereiche als Lebensräume für Wasservögel, das im Februar 1971 in Ramsar verabschiedet wurde, beitreten würden“.⁵⁸ Bekräftigt wurde dieses Anliegen 1977 im Zuge der Fortschreibung des Umweltaktionsprogramms: „Der Beitritt möglichst vieler Mitgliedstaaten zum Übereinkommen von Ramsar wäre eine erste Maßnahme, die für den Schutz der Feuchtgebiete erforderlich ist“.⁵⁹ Aus dem Umweltaktionsprogramm und seiner Fortschreibung ging letztlich im Jahr 1979 die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kurz: Vogelschutzrichtlinie, V-RL)⁶⁰ hervor, deren wesentliches Regelungsprogramm bis heute in Form einer im Jahr 2009 neu kodifizierten Fassung⁶¹ Geltung beansprucht und darüber hinaus seit 1992 in das Rechtsfolgeregime der Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (kurz: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-RL)⁶² integriert ist.⁶³ Ausweislich des Art. 4 Abs. 1 V-RL sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, zugunsten der im Anhang I gelisteten europäischen Vogelarten besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Überdies treffen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 V-RL 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.

Damit nimmt die Vorschrift zwar nicht explizit, allerdings implizit – so namentlich „qua definitorischer Verweisung“⁶⁴

51) International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: www.https://www.iucn.org/.

52) Wolf, ZUR 2017, 3, 4.

53) Nach Art. 8 Abs. 1 RK kann eine (andere) Organisation oder Regierung mit Zweidrittelmehrheit aller Vertragsparteien mit den Aufgaben des Sekretariats beauftragt werden.

54) Bowman, in: Stokke/Thomassen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/03, 2004, S. 64; Buck/Verheyen, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 1 Rdnr. 63.

55) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Handbuch der Ramsar-Konvention, 2010, S. 75.

56) Gärditz, AVR, 2016, 413, 425.

57) Siehe dazu die Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaft und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten v. 22. 11. 1973 über ein Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz, ABl. 1973, C 112, S. 1.

58) Empfehlung der Kommission v. 20. 12. 1974 an die Mitgliedstaaten zum Schutz der Vögel und ihrer natürlichen Lebensräume, ABl. 1975 L 21, S. 25.

59) Entschließung des Rates v. 17. 5. 1977 zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, ABl. 1977 C 139, S. 1, Rdnr. 157.

60) Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 1979 L 103, S. 1.

61) Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 11. 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. 2010 L 20, S. 7.

62) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, S. 7.

63) Siehe instruktiv zum Verhältnis der V-RL zur FFH-RL nur Gellermann, NVwZ 2001, 500ff.

64) Gärditz, AVR, 2016, 413, 427.

– auf die Ramsar-Konvention Bezug.⁶⁵ Vor diesem entwicklungsgeschichtlichen Hintergrund kann die Konvention nicht nur ganz allgemein als Impulsgeberin und Wegbereiterin der Vogelschutzrichtlinie – und damit gleichsam der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie – angesehen werden;⁶⁶ darüber hinaus wurde mit Art. 4 V-RL eine Rechtsnorm geschaffen, welche die „Ramsar-DNA“ in sich trägt und deren Wertungen im Hinblick auf „international bedeutsame Feuchtgebiete“ in das europäische Habitatschutzrecht überführt werden. Konsequenterweise vermögen diese konventionalen Wertungen dann als Auslegungssätze für die Interpretation der Bedeutungsgehalte des Art. 4 V-RL zu fungieren, womit Art. 4 V-RL zugleich – und wiederum implizit – den „Verpflichtungsgrad“⁶⁷ der Vertragsstaaten in Bezug auf die Inhalte der Ramsar-Konvention erhöht. In diesem Sinne fungiert die Ramsar-Konvention – gewissermaßen in „Konkurrenz“ zum Verzeichnis der „Important Bird Areas“ (IBA) –⁶⁸ als wichtige Erkenntnismittel für die Bestimmung von „international bedeutsamen Feuchtgebieten“ nach Art. 4 Abs. 2 V-RL für Zugvögel.⁶⁹ Große (indizielle) Bedeutung kommt dabei dem von der Vertragsstaatenkonferenz entwickelten Kriterienkatalog zur Bestimmung der internationalen Bedeutung eines Feuchtgebietes – und hier wiederum dem sog. 1%-Kriterium⁷⁰ – zu. Illustrativ für die Indienstnahme der Ramsar-Konvention als Auslegungshilfe für die Interpretation des Art. 4 VSR ist ferner das Plädoyer des Generalanwalts Van Gerven in der EuGH-Rechtssache „Leybucht“.⁷¹ In diesem Verfahren hatte sich der EuGH in den frühen 1990er Jahren mit der Frage zu befassen, ob die Bundesrepublik Deutschland mit der (baumaßnahmenbedingten) Verkleinerung einer als besonderes Vogelschutzgebiet ausgewiesenen – in der Ostfriesischen Leybucht gelegenen – Fläche gegen ihre Verpflichtung aus Art. 4 V-RL verstößt.⁷² In seinen Schlussanträgen stellte der Generalanwalt zunächst heraus, dass „nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie ... die Mitgliedstaaten besondere Bedeutung dem Schutz der international bedeutsamen Feuchtgebiete beimessen“ müssten und dieser Begriff „zweifelloso auf die Feuchtgebiete, die gemäß dem Übereinkommen von Ramsar dem hierfür errichteten Sekretariat gemeldet werden müssen“, verweise.⁷³ Eine Verkleinerung – so der Generalanwalt weiter – eines als Schutzgebiet ausgewiesenen Habitat könne nur aus „zwingenden Gründen des Gemeinwohls“ zulässig sein, „die höher einzuschätzen sind als die mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelange und auch höher als die in Artikel 2 der Richtlinie genannten wirtschaftlichen und freizeitbedingten Belange“.⁷⁴ Zur Auslegung der Begriffsinhalte der „zwingenden Gründe des Gemeinwohls“ und insbesondere zur argumentativen Untermauerung des von ihm eingenommenen Standpunktes, dass für deren Bejahung wirtschaftliche und freizeitbedingte Erfordernisse nicht ausreichend seien, griff der Generalanwalt auf die Wertungen der Ramsar-Konvention zurück: „Diese Auffassung findet ihre Stütze in dem Übereinkommen von Ramsar, das den Richtlinienvorschriften über die Lebensräume mit zugrunde liegt. Dieses Übereinkommen erkennt den Vertragsparteien das Recht zu, die Grenzen der ausgewiesenen Gebiete enger zu ziehen, ja sogar aufzuheben, jedoch ausschließlich wegen dringender nationaler Interessen. Das Übereinkommen bestimmt weiter, daß sich die Parteien dabei ihrer internationalen Verantwortung bewusst sein müssen. Außerdem haben sie soweit wie möglich jeden Verlust von ausgewiesenen Gebieten auszugleichen.“⁷⁵ Obleich der EuGH in seiner Urteilbegründung die Normgenese des Art. 4 Abs. 2 V-RL letztlich nicht zur Sprache gebracht hat, schloss er sich doch der vom Generalanwalt vorgeschlagenen Auslegung der „zwingenden Gründe des Gemeinwohls“ in der Sache an.⁷⁶

3.1.2 Neuere Inbezugnahme durch das europäische Stoffrecht

Eine explizite Bezugnahme auf die Ramsar-Konvention findet sich hingegen neuerdings im europäischen Stoffrecht. Mit

der zu Beginn des Jahres 2021 erlassenen EU-Verordnung 2021/57 wurde in der Erwägung, dass „gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (...) die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete bei der Ergreifung von Schutzmaßnahmen hinsichtlich regelmäßig auftretender Zugvogelarten besondere Bedeutung“ beimessen,⁷⁷ die sog. REACH-Verordnung⁷⁸ (Anhang XVII) dahingehend geändert, dass – nach dem 15. Februar 2023 – unter anderem das Verschieben oder Mitführen von bleihaltiger Munition während der Jagd in Feuchtgebieten oder auf dem Weg zur Jagd in Feuchtgebieten verboten ist. Dabei übernimmt die EU-Verordnung 2021/57 die Begriffsdefinition eines Feuchtgebietes, wie sie der Vertragswortlaut des Art. 1 Abs. 1 der RK bereithält und verankert sie in den Anhang XVII der „REACH-Verordnung“. Aufschlussreich ist der hierzu in der EU-Verordnung 2021/57 unter Nr. 23 angeführte Erwägungsgrund: „Es ist angemessen, die Definition von „Feuchtgebieten“, die in dem am 2. Februar 1971 in Ramsar unterzeichneten Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung (Übereinkommen von Ramsar) verwendet wird, (...), da diese Definition umfassend ist und alle Arten von Feuchtgebieten (einschließlich Torfmoorflächen, in denen auch viele Wasservögel vorkommen) abdeckt und da im Übereinkommen von Ramsar auch ein Klassifizierungssystem für Feuchtgebietstypen enthalten ist, das nützlich ist, um zu bestimmen, was als Feuchtgebiet zu gelten hat“.

3.2 Rezeption im deutschen Naturschutzrecht

3.2.1 Keine unmittelbare Anwendbarkeit

Bei völkerrechtlichen Verträgen, die – wie die Ramsar-Konvention in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes (vgl. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG)⁷⁹ – innerstaatlich Geltung erlangt haben, stellt sich bisweilen die Frage, ob ihre Rechtssätze im innerstaatlichen Bereich, unabhängig von ihrer nationalen Umsetzung, unmittelbar anwendbar sind. Als unmittelbar anwendbar wird ein völkervertraglicher Rechtssatz dann bezeichnet, wenn

65) So schon Europäische Kommission, Mitt. v. 29.5.1995, Sinnvolle Nutzung und Erhaltung von Feuchtgebieten, KOM(95) 189 endgültig, S. 26.

66) So auch *Maaf/Schütte*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 7 Rdnr. 63.

67) *Wolf*, ZUR 2017, 3, 6.

68) Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, NuR 2008, 633, Rdnr. 53.

69) BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, NuR 2017, 552, Rdnr. 380 ff.; OVG Lüneburg, ZfBR 2001, 208, 210.

70) BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, NuR 2017, 552, Rdnr. 382.

71) Nachgewiesen von *Gärditz*, AVR 2016, 413, 427.

72) EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – C-57/89, Slg. 1991, I-883, NVwZ 1991, 559 ff.

73) Schlussanträge des Generalanwalts Van Gerven v. 5.12.1990, Rs. C-57/89, Slg. 1991, I-883 Rdnr. 27.

74) Schlussanträge des Generalanwalts Van Gerven v. 5.12.1990, Rs. C-57/89, Slg. 1991, I-883 Rdnr. 30.

75) Schlussanträge des Generalanwalts Van Gerven v. 5.12.1990, Rs. C-57/89, Slg. 1991, I-883 Rdnr. 30.

76) EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – C-57/89, Slg. 1991, I-883, NVwZ 1991, 559, Rdnr. 22.

77) Erwägungsgrund Nr. 3 der Verordnung (EU) 2021/57 der Kommission v. 25.1.2021 zur Änderung des Anhangs XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) betreffend bleihaltiger Munition in oder in der Nähe von Feuchtgebieten, ABl. 2021 L 24, S. 19.

78) Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl. 2006 L 136, S. 3.

79) Vgl. BGBl. II 1976, 1266.

seine Anwendung nicht von weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen abhängt.⁸⁰ Nach allgemeiner Doktrin wird einer Vertragsbestimmung diese Eigenschaft dann zugesprochen, wenn sie aufgrund ihrer inhaltlichen Bestimmtheit von innerstaatlichen Verwaltungsbehörden vollzogen und durch nationale Gerichte angewendet werden kann,⁸¹ weil sie „alle Eigenschaften besitzen, welche ein Gesetz nach innerstaatlichem Recht haben muss, um berechtigen oder verpflichten zu können“, also „nach dem Wortlaut, Zweck und Inhalt wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen geeignet“ sind.⁸² In diesem Falle ist eine völkerrechtliche Norm aus sich heraus vollziehbar bzw. – nach anglo-amerikanischem Sprachgebrauch – „Self-Executing“.⁸³ Anders liegen die Dinge hingegen, wenn die völkervertraglichen Bestimmungen auf eine Konturierung durch innerstaatliche Transformationsprozesse angelegt sind. In diesem Falle wendet sie sich – wenn sie innerstaatliche Geltung erlangt haben – unmittelbar lediglich an die innerstaatlich zuständigen Organe, die sie durchzuführen haben; sie enthält dann insoweit allenfalls einen Rechtsetzungsauftrag.⁸⁴ Bei alledem bilden im Kontext des internationalen Naturschutzrechts aus sich heraus vollziehbare völkerrechtliche Vertragspflichten seltene Ausnahmen.⁸⁵

Nimmt man unter diesem Gesichtspunkt die Ramsar-Konvention in den Blick, so dürften die vorstehenden Ausführungen deutlich gemacht haben, dass ihre Bestimmungen auf einem hohen Abstraktionsgrad verharren: Wenn im Vertragstext das Postulat der „wohlausgewogenen Nutzung“ (Wise Use) von Fachgebieten statuiert wird (Art. 3 Abs. 1 RK) oder die Rede von der Förderung der „Erhaltung von Feuchtgebieten“ durch die Ausweisung entsprechender „Schutzgebiete“ (Art. 4 Abs. 1 RK) ist, so werden den Vertragsstaaten hiermit keine näheren Verpflichtungen zur konkreten Ausgestaltung und Realisierung des Konzepts einer „wohlausgewogenen Nutzung“ oder der Handhabung von Schutzgebietsausweisungen auferlegt. Das „Ob“ und das „Wie“ des Schutzes der Feuchtgebiete stehen also im (politischen) Ermessen der Vertragsstaaten.⁸⁶ Die Konvention setzt hiermit (lediglich) einen Orientierungsrahmen, der von den Vertragsstaaten auf nationaler Ebene mit konkreten Regelungsinhalten ausgefüllt werden soll. In Entsprechung ihres „zaghaften“, primär politisch-diplomatischen Regelungsansatzes sind die mehrdeutig-programmatischen Inhalte der Konvention darauf angelegt, von den Vertragsstaaten durch die Schaffung hinreichend bestimmter – und auf die jeweiligen Rechtsordnungen hin konfigurierten – Rechtssätze (z. B. in punkto feuchtgebietsbezogenes Schutzkonzept) umgesetzt zu werden.⁸⁷ Die Ramsar-Konvention ist schon ihrer „Gesamtmechanik“⁸⁸ nach nicht als „Self-Executing Treaty“ konstruiert, weshalb ihre Regelungsinhalte im innerstaatlichen Rechtsraum keine unmittelbare Anwendung finden.⁸⁹

3.2.2 Europarechtlich induzierte Prägung

Mangelt es den Bestimmungen der Ramsar-Konvention nach dem Vorgesagten an ihrer unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit, so leitet dieser Befund zur Frage über, ob und inwieweit die Konvention auf andere Weise vom deutschen Naturschutzrecht rezipiert wurde. In Bezug auf ihre Anlaufphase fällt die Bilanz eher nüchtern aus; insbesondere haben ihre Regelungsinhalte wie das Konzept der „wohlausgewogenen Nutzung“ von Feuchtgebieten keinen Eingang in das damalige Naturschutzrechtsregime gefunden. Erst mit Verabschiedung der – bekanntlich von der Ramsar-Konvention wegberieteten – Vogelschutzrichtlinie und ihrer späteren Einbindung in das Reglement der FFH-Richtlinie erfuhr das deutsche Gebietsschutzrecht über das Bindeglied des europäischen Naturschutzrechts eine Prägung durch das Übereinkommen. Diese Prägung verdankt die Konvention nicht nur der direktiven Kraft, welche die Vogelschutzrichtlinie – einschließlich ihres das „Ramsar-Gedankengut“ in sich tragenden Art. 4 V-RL – und die FFH-Richtlinie gegenüber dem deutschen Umweltrecht entfalten

– so bilden Gebiete mit Ramsar-Status insbesondere typische Refugien für die Ausweisung von Schutzgebieten nach Art. 4 der V-RL, die dann als europäische Vogelschutzgebiete i. S. v. § 7 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG den Schutz des Netzes „Natura 2000“ nach §§ 31 ff. BNatSchG genießen;⁹⁰ zu ihrer Durchschlagskraft verhilft der Konvention auch die europäische Gerichtsbarkeit, welche die korrekte Umsetzung der Richtlinieninhalte in die deutsche Rechtsordnung überwacht.⁹¹

3.2.3 Sonstige Referenzen

Obleich Teile der Ramsar-Konvention von der deutschen Naturschutzrechtsordnung ganz überwiegend mittelbar – nämlich über die Direktionskraft des europäischen Gebietschutzrechts – absorbiert werden, finden ihre Regelungsinhalte vereinzelt auch nicht-europarechtlich prädeternierte Andockstellen im nationalen Naturschutzrecht und zwar sowohl auf der Rechtssetzungs- als auch Rechtsanwendungsebene. Was die Rechtssetzungsebene anbelangt, so markiert das Übereinkommen den „konzeptionellen Ausgangspunkt“⁹² des deutschen Biotopschutzrechtes, wie es mittlerweile in § 30 BNatSchG normiert wird. Daneben werden mit den in § 6 BNatSchG geregelten Beobachtungspflichten von Natur und Landschaft – insbesondere „zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen“ (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG) – indirekt auch die in Art. 3 Abs. 2 RK angesprochenen Beobachtungs- und Berichtspflichten ermöglicht.⁹³ Auch in der exekutiven Normsetzung spielt die Ramsar-Konvention eine gewisse Rolle. So stellt ihre Umsetzung ein legitimes Schutzziel für die Festsetzung von Schutzgebieten dar.⁹⁴ Als Beispiel hierfür mag die Verordnung über das Naturschutzgebiet „Untere Havel Nord“⁹⁵ dienen, welche in ihrem § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b ausdrücklich den Schutzzweck „Erhaltung und Entwicklung (...) als wichtiges Element des länderübergreifenden Auen- und Feuchtbiotopverbundes, des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000 und der Ramsar-Konvention mit dem Status Feuchtgebiet von internationaler Bedeutung“ in Bezug nimmt.

Auf der Rechtsanwendungsebene wurde in der (älteren) Verwaltungsrechtsprechung bisweilen zur Ausdeutung des feuchtgebietsbezogenen Landesnaturschutzrechts auf die in Art. 1 Abs. 1 RK fixierte Begriffsdefinition recurriert, wie dies etwa ein Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs aus den frühen 1990er Jahren illustriert: „Rechtlich ist dabei von Bedeutung, daß nach dem sogenannten Ramsarer Abkommen, dem Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel, von internationaler Bedeutung ..., in Artikel 1 Nr. 1 als Legaldefinition geregelt ist, daß zu Feuchtgebieten auch

80) *Calliess*, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2020, S. 145.

81) *Herdegen*, Völkerrecht, 19. Aufl. 2020, § 22 Rdnr. 5; *Zuleeg*, JA 1983, 1, 6.

82) BVerfG, Beschl. v. 9.12.1970 – 1 BvL 7/66, BeckRS 1970, 104634.

83) Vgl. nur *Talmon*, JZ 2013, 12, 13.

84) *Calliess*, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2020, S. 145.

85) *Dumer*, AVR 2016, 355, 379.

86) Vgl. *Wolf*, ZUR 2017, 3, 6.

87) So auch *Bowman*, in: Stokke/Thommessen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/03, 2004, S. 63f.; *Gärditz*, AVR, 2016, 413, 423.

88) *Gärditz*, AVR, 2016, 413, 424.

89) *Dumer* hält demgegenüber möglicherweise die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 RK im Rahmen planerischer Abwägungsentscheidungen für gegeben, vgl. *Dumer*, AVR 2016, 355, 365.

90) *Dumer*, AVR 2016, 355, 365.

91) Vgl. *Wolf*, ZUR 2017, 3, 16.

92) *Dumer*, AVR 2016, 355, 366.

93) *Heugel*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand 93. EL August 2020, § 6 BNatSchG Rdnr. 20.

94) *Gärditz*, AVR 2016, 413, 432.

95) Verordnung über das Naturschutzgebiet „Untere Havel Nord“ v. 28.5.2004, GVBl. II/04, S. 434.

nur zeitweilige Feuchtwiesen zählen“⁹⁶. Soweit der Verwaltungsgerichtshof im Beschluss die „rechtliche Bedeutung“ der Ramsar-Konvention für die Auslegung des Begriffs der Feuchtgebiete hervorhob, dürfte er hiermit vor allem das seit langem anerkannte Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung⁹⁷ des deutschen Rechts vor Augen gehabt haben. Auch in der neueren Spruchpraxis zum (rein) nationalen Naturschutzrecht findet der Ramsar-Status eines Gebietes zwar punktuell Erwähnung; tragende rechtliche Schlussfolgerungen werden von den Verwaltungsgerichten aus dieser Gebietseigenschaft allerdings nicht gezogen.⁹⁸ Dies mag auch darauf zurückzuführen sein, dass mittlerweile die zum gesetzlichen Biotopschutz getroffenen Bestimmungen den Anwendungsbereich der Ramsar-Konvention umfassend und ausdifferenziert abbilden,⁹⁹ so dass es eines Rückgriffs auf die (abstrakten) Inhalte der Ramsar-Konvention – insbesondere als Auslegungshilfe – nicht (mehr) bedarf. Letztlich dürfte es sich beim Ramsar-Status eines Gebietes um einen im Rahmen der Gesamt- und Fachplanung zum Tragen kommenden Abwägungsbelang handeln, dessen Missachtung ggf. einen Abwägungsfehler nach sich zieht.¹⁰⁰

4. Schlussbetrachtung

Die Ramsar-Konvention steht nach Form und Inhalt für ein völkerrechtliches Übereinkommen, das während seiner 50-jährigen Bestandsdauer ebenso unspektakulär wie effektiv¹⁰¹ ein globales Verständnis für die Schutzbedürftigkeit von Feuchtgebieten geschaffen hat. Davon zeugt schon die sehr beachtliche Anzahl von Staaten, die sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte der Ramsar-Vertragsstaaten-gemeinschaft angeschlossen hat. Ihr „zaghafter“, primär politisch-diplomatischer Regelungsansatz hat sich in der Retrospektive keinesfalls als Manko im Sinne einer (notgedrungenen) „Flucht ins Unverbindliche“ erwiesen; in ihren rahmenartig-zurückhaltend formulierten Verpflichtungen ist vielmehr ein wesentlicher Faktor ihrer Erfolgsgeschichte zu sehen. Denn erstens nimmt das Regelungskonzept den Staaten mit deren Beitritt zur Konvention nicht das Heft der Letztverantwortung für den Feuchtgebietsschutz aus der Hand und belässt ihnen damit gleichsam ein hohes Maß an nationaler Interpretationshoheit über die Vertragsbestimmungen, insbesondere hinsichtlich der zu praktizierenden Modalitäten in punkto „wohlausgewogener Nutzung“. Zweitens wahrt die Konvention auf diese Weise ihre Kompatibilität mit den unterschiedlichsten Systemen und Standards des (feuchtgebietsbezogenen) Naturschutzes. Auf dem

Fundament dieser bei weiten Teilen der „Global Community“ anschlussfähigen Regelungsstrategie hat sich im Wege des überstaatlichen Knowhow- und Innovationstransfers über die vergangenen Jahre hinweg nicht nur ein einmaliger Wissensschatz in Sachen Feuchtgebietsschutz und -pflege aggregiert. Die Konvention hat darüber hinaus eine „Leitbildwirkung für das moderne Habitatschutzrecht“¹⁰² entfaltet und dadurch bleibende Spuren im europäischen und damit gleichfalls im deutschen Naturschutzrecht hinterlassen, die sich vor allem in der Vogelschutzrichtlinie bzw. im Rechtsfolgeregime der FFH-Richtlinie nachweisen lassen.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

96) VGH Kassel, Beschl. v. 6.9.1991 – 3 TH 1077/91, openJur 2012, 19557, Rdnr. 12.

97) Hierzu etwa BVerfG, Beschl. v. 22.12.2006 – 2 BvR 1526/04, NVwZ-RR 2007, 266, 267.

98) Siehe exemplarisch BVerwG, Urt. v. 14.6.2018 – 4 A 10.17, BeckRS 2018, 18362, Rdnr. 54 und VG München, Urt. v. 7.8.2012 – 1 K 12.494, BeckRS 2012, 58096.

99) Vgl. *Durner*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Umweltvölkerrecht, Werkstand 93, EL August 2020, Rdnr. 160; *Gärditz*, 2016, 413, 431; *Kerkmann/Praml*, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2010, §1 Rdnr. 9.

100) So auch *Gärditz*, AVR 2016, 413, 431 f.

101) So auch der Befund von *Bowman*, in: Stokke/Thommessen, Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2002/03, 2004, S. 67.

102) *Gärditz*, AVR 2016, 413, 433.

Die „history of safe use“ im europäischen Gentechnikrecht*

Tade Matthias Spranger

© Der/die Autor(en) 2021. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Die „grüne“ Gentechnik ist seit jeher ein spannungsreiches Feld: Während die Befürworter im Interesse hehrer Ziele eine „technikfreundlichere“ Regulierung fordern und sozioökonomischen Beden-

ken die Existenzberechtigung absprechen, verweisen Kritiker auf mögliche Risiken für Mensch und Umwelt, aber auch darauf, dass Gentechnik oftmals als Projektionsfläche für nicht eingelöste Heilversprechen genutzt wird. Mit der Erfindung der Genom-Editie-

Prof. Dr. Dr. Tade Matthias Spranger,
apl. Prof. an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät,
Leiter des dortigen Centre for the Law of Life Sciences,
Universität Bonn,
Bonn, Deutschland

* Die vorliegende Publikation entstand im Rahmen des vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Forschungsprojekts „Neue Techniken im Gentechnikrecht: Europäische und nationale Re- gelungsoptionen“ (FKZ 3517 84 1300).