



VERWALTUNGSGERICHT KARLSRUHE

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Initiative Hoher Odenwald - Verein für Landschaftsschutz und Erhalt der Artenvielfalt e. V.,
vertreten durch Dr. Dorothea Fuckert und Joachim Wallenwein
Im Bräunlesrot 20, 69429 Waldbrunn

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Caemmerer, Lenz u. Koll.,
Douglasstr. 11-15, 76133 Karlsruhe, Az: 00987/23 RF/RF

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch Regierungspräsidium Karlsruhe,
Abteilung 5 - Industrie/Kommunen Schwerpunkt Kreislaufwirtschaft
Markgrafenstr. 46, 76133 Karlsruhe, Az: RPK56-8840-260/1/7

- Beklagter -

wegen Vogelschutzgebietsausweisung

hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe - 12. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Metzger, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Sauerwald und den Richter Krechan sowie durch den ehrenamtlichen Richter Bender und die ehrenamtliche Richterin Brenner aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 9. Juni 2026

für R e c h t erkannt:

Die Klagen werden abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

TATBESTAND

Der Kläger, eine nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltvereinigung, begehrt, dass das Gebiet „östlicher badischer Odenwald“ vom nördlichen Stadtrand von Eberbach entlang der Landesgrenze von Baden-Württemberg zu Hessen und Bayern bis zur Landkreisgrenze zwischen dem Neckar-Odenwald-Kreis und dem Main-Tauber-Kreis bei Hardheim als besonderes Vogelschutzgebiet zum Schutz des Schwarzstorchs (*Ciconia Nigra*) erklärt wird.

Nach seiner Satzung verfolgt der Kläger den Zweck der ideellen und dauerhaften Förderung der Ziele des Umweltschutzes und der Ziele des Naturschutzes sowie der Landschaftspflege, insbesondere der Erhaltung von Natur, Artenvielfalt, Landschaft, Kultur, Gesundheit, Erholungswert und Lebensqualität des „Hohen Odenwaldes“ in seinem jetzigen Landschaftsbild sowie auch die von weiteren Regionen. Hierzu zählt auch der Umgang mit Energieerzeugung unter besonderer Berücksichtigung des Artenschutzes (EU-Artenschutzrecht, europäische Vogelschutzrichtlinie und FFH-Gebiete). Der Kläger bedient sich zur Erreichung dieses Zwecks insbesondere auch der Einflussnahme auf politische, naturschutz- und landschaftsschutzrechtliche Entscheidungen. Er ist landesweit in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Bayern tätig.

Der Kläger hat am 4. November 2024 Klage erhoben, mit der er geltend macht, für die von ihm verfolgte „Normerlassklage“ sei die allgemeine Leistungsklage statthaft. Er sei auch klagebefugt, und zwar entweder in Ansehung einer erweiterten Auslegung von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG oder auf Grundlage von Art. 146 Abs. 2 AEUV in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention. Dass das Gebiet „östlicher badischer Odenwald“ ein faktisches Vogelschutzgebiet sei, stehe der Zulässigkeit seiner Klage ebenso wenig entgegen wie der Umstand, zuvor bei den für die Unterschutzstellung zuständigen Behörden keinen entsprechenden Antrag gestellt zu haben. Die Klage sei auch begründet. Die – fortlaufende – Ausweisung einer Region als Vogelschutzgebiet habe auf Grundlage von ornithologischen Kriterien zu erfolgen, die hier nicht beachtet worden seien. Nördlich des auszuweisenden Vogelschutzgebiets befinde sich ein Vogelschutzgebiet, das die Bezeichnung 6420-450 „Südlicher Odenwald“ trage, unter anderem mit der Anhang I-Vogelart Schwarzstorch. Es ende an der Landesgrenze des Bundeslandes Hessen, obwohl die hohe Populationsdichte des

Schwarzstorchs sich südlich – auf dem Gebiet des nördlichen Baden-Württembergs und konkret auf dem auszuweisenden Schutzgebiet – davon anschließe.

Der Kläger beantragt zuletzt,

den Beklagten zu verurteilen, das Gebiet „Südöstlicher Sandstein-Odenwald“ zum Zwecke des Schutzes der Anhang I-Art (Vogelschutz-Richtlinie) Schwarzstorch (*Ciconia nigra*) zum EU-Vogelschutzgebiet zu erklären. Die genaue Bestimmung dieses Gebiets ergibt sich aus der Anlage K 22 (das Gebiet innerhalb der äußeren schwarzen Linie ohne die mit roter Linie abgegrenzten Teilräume);

hilfsweise den Beklagten zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über die Ausweisung des Gebiets „Südöstlicher Sandstein-Odenwald“ (Anlage K 22) zum Zwecke des Schutzes der Anhang I-Art (Vogelschutz-Richtlinie) Schwarzstorch (*Ciconia nigra*) als EU-Vogelschutzgebiet erneut zu entscheiden;

weiter hilfsweise festzustellen, dass das in Anlage K 22 bezeichnete Gebiet „Südöstlicher Sandstein-Odenwald“ (innerhalb der äußeren schwarzen Linie ohne die mit roter Linie abgegrenzten Teilräume) zum Zwecke des Schutzes der Anhang I-Art (Vogelschutzrichtlinie) Schwarzstorch die Voraussetzungen für die Erklärungen zum EU-Vogelgebiet erfüllt und die Ausweisung nach Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL geboten ist.

Der Beklagte beantragt,

die Klagen abzuweisen.

Er macht geltend, statthaft sei nicht die Leistungsklage, sondern allenfalls die Feststellungsklage, da auf die Entscheidungsfreiheit des Normgebers nur in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang eingewirkt werden dürfe. Darüber hinaus sei der Kläger nicht klagebefugt, da keine der in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG genannten Maßnahmen Gegenstand des Klageverfahrens sei. Art 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vermittele keine Klagebefugnis. Hinreichender Schutz werde ohnehin durch die Annahme eines faktischen Vogelschutzgebiets gewährleistet, dessen Schutzwirkungen im Rahmen einer Inzidentprüfung, zum Beispiel bei der Überprüfung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, geprüft werden könnten. Der Kläger habe keinen vorherigen Antrag bei der Behörde gestellt, weshalb seiner Klage das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Klage sei jedenfalls unbegründet. Die Identifizierung Europäischer Vogelschutzgebiete in den Bundesländern unterliege nur einer eingeschränkten Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte. Art. 4 Abs. 1 Satz 4 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November

2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten eröffne den Mitgliedstaaten nämlich einen fachlichen Beurteilungsspielraum in der Frage, welche Gebiete nach ornithologischen Kriterien für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten seien. Es sei auf Bundesebene zu beurteilen, ob in dem von dem Kläger genannten Bereich eine so herausragende Eignung des Gebietes vorliege, dass zwischenzeitlich dessen Ausweisung als Vogelschutzgebiet geboten wäre. Dies sei indes nicht der Fall. Zwar erschienen 800 bis 900 Brutpaare auf Bundesebene gering. Eine besonders hohe Empfindlichkeit oder Gefährdung der Art lasse sich hieraus aber nicht ableiten. Vielmehr lägen Erkenntnisse vor, nach denen der Trend hinsichtlich des Bestandes als auch der Verbreitung als zunehmend eingestuft werde; lediglich die Bestandssituation in Vogelschutzgebieten werde mit „gelb“ oder „stabil“ eingestuft. Ein Entwicklungspotenzial werde für den Schwarzstorch schon aufgrund von dessen fortschreitender Ausbreitung und der geeigneten Habitatausstattung anzunehmen sein. Eine herausragende Eignung des auszuweisenden Gebiets sei nach alledem nicht anzunehmen.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze, die beigezogene Behördenakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 9. Juni 2026 verwiesen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

I. Gegenstand der Entscheidung der Kammer bilden die beiden Klageanträge, wie sie der Kläger zuletzt im Schriftsatz vom 25. Mai 2026 formuliert und mit leichter sprachlicher Korrektur in dieser Weise in der mündlichen Verhandlung gestellt hat sowie der weitere in der mündlichen Verhandlung gestellte Hilfsantrag. Die damit einhergehende Änderung des Hauptantrags in Form eines im Vergleich zu dem mit Schriftsatz vom 14. Juli 2025 formulierten ursprünglichen Leistungsantrags auf Schutzgebietsausweisung für ein nunmehr kleineres Gebiet („ohne die mit roter Linie abgegrenzten Teilräume“) ist als teilweise qualitative Klageermäßigung bereits wegen § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 264 Nr. 2 Alt. 2 ZPO nicht als Änderung der Klage anzusehen.

Die Erweiterung der Klage um zwei Hilfsanträge ist eine Klageänderung (vgl. Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht - VwGO, Werkstand: 48. EL Juli 2025, § 91, Rn. 21; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. September 2025 - 15 A 417/25 - NWVBI 2026, 119 <120>) und nach § 91 Abs. 1 Alt. 1 VwGO durch die Einwilligung des Regierungspräsidiums Karlsruhe zu der Klageänderung zulässig.

II. Die in objektiver Klagehäufung (vgl. § 44 VwGO) verbundenen Klagen, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (dazu unter 1.), bleiben sowohl mit dem Hauptantrag (dazu unter 2.) als auch mit dem ersten (dazu unter 3.) und zweiten Hilfsantrag (dazu unter 4.) ohne Erfolg.

1. Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet. Bei einer Klage auf Erlass einer im Rang unterhalb förmlicher Parlamentsgesetze angesiedelten Norm ist nicht der Rechtsweg zu den Verfassungsgerichten zu beschreiten, sondern der geltend gemachte Anspruch ist vor den Verwaltungsgerichten zu verfolgen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24. Oktober 2024 - 6 S 2828/19 - juris, Rn. 44, m. w. N.). Europäische Vogelschutzgebiete werden in Baden-Württemberg auf Grundlage von § 36 Abs. 2 Satz 1 NatSchG durch Rechtsverordnung festgelegt.

2. Die Klage ist mit ihrem Hauptantrag zwar zulässig (dazu unter a)), aber unbegründet (dazu unter b)).

a) Die Klage ist mit ihrem Hauptantrag zulässig. So ist der Klageantrag hinreichend bestimmt gefasst (dazu unter aa)). Für die auf die Verurteilung zum Erlass einer untergesetzlichen Norm statthafte Leistungsklage (dazu unter bb)) muss der Kläger kraft Anwendungsvorrangs von Unionsrecht nicht analog § 42 Abs. 2 VwGO über eine Klagebefugnis verfügen (dazu unter cc)). Der Kläger verfügt schließlich für seine Klage über ein Rechtsschutzinteresse (dazu unter dd)).

aa) Der Klageantrag ist hinreichend bestimmt gefasst.

Nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll die Klage einen bestimmten Antrag enthalten. Diesen Voraussetzungen ist trotz Bezugnahme auf die gesonderte Anlage K 22 zu dem Schriftsatz des Kläger-Vertreters vom 25. Mai 2026 genügt.

In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalls ab (vgl. BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - juris, Rn. 54, und vom 26. Februar 2015 - 5 C 5.14 - juris, Rn. 15).

Übertragen auf den vorliegenden Fall genügt der textliche Klageantrag nebst seiner Bezugnahme auf die als Anlage K 22 zu den Gerichtsakten gereichte Karte, auf der durch eine schwarze Linie ein Gebiet abgegrenzt ist, von dem wiederum rot umrandete Teilgebiete ausgenommen sind, dem Bestimmtheitserfordernis (vgl. zur Bezugnahme auf Anlagen BGH, Beschluss vom 4. Februar 2021 - I ZR 79/20 - juris, Rn. 15). Denn hierdurch wird der Streitgegenstand in räumlicher Hinsicht eindeutig festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Für ein gedachtes Vollstreckungsverfahren ist anhand dieser Karte die Nachprüfung gewährleistet, ob das Regierungspräsidium Karlsruhe einer etwaigen gerichtlichen Verpflichtung zur Ausweisung eines Schutzgebiets in räumlicher Hinsicht nachgekommen ist.

bb) Statthaft ist die allgemeine Leistungsklage, die zwar nicht ausdrücklich geregelt, aber von der Verwaltungsprozessordnung allgemein anerkannt ist (vgl. § 43 Abs. 2, § 111 VwGO).

Mit dem Kläger geht auch die Kammer davon aus, dass er sein Begehren durch Leistungsklage verfolgen kann und nicht auf eine Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO zu verweisen ist. Die Kammer übersieht dabei nicht, dass im Lichte des Gewaltenteilungsgrundsatzes bei einer gerichtlichen Verpflichtung der Exekutive zum Erlass einer untergesetzlichen Norm grundsätzlich Zurückhaltung geboten ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24. Oktober 2024 - 6 S 2828/19 - juris, Rn. 48, m. w. N. aus der

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts). Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist jedoch nicht verletzt, wenn sich das Begehren in einem Leistungsanspruch artikulieren lässt und dieser Anspruch auch besteht, die Erfüllung dieses Anspruchs aber von der normsetzenden Stelle verweigert wird (vgl. VGH Baden-Württemberg, a. a. O., Rn. 49).

cc) Die Klage unterliegt nicht den Zulässigkeitsrestriktionen des § 42 Abs. 2 VwGO analog. Zwar gelangt diese Bestimmung auch bei der allgemeinen Leistungsklage grundsätzlich zur Anwendung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. Februar 1992 - 7 B 15.92 - juris, Rn. 3, und Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - juris, Rn. 18). Allerdings muss der Kläger kraft Unionsrechts, das Anwendungsvorrang genießt, im vorliegenden Fall nicht die Verletzung in eigenen Rechten behaupten.

(1) Dabei kann dahinstehen, ob der Kläger bereits nach nationalem Gerichtsverfahrensrecht von dem Erfordernis einer Klagebefugnis über die in § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO enthaltene Öffnungsklausel befreit ist („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“).

Als derartige anderweitige Bestimmung regelt § 3 UmwRG, dass eine anerkannte inländische Vereinigung gemäß § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen kann, wenn die Vereinigung – erstens – geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, – zweitens – geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen berührt zu sein, und die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend macht (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG).

Die erste Voraussetzung liegt dabei ohne weiteres vor, mithin sind die Vorgaben von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie Satz 2 UmwRG erfüllt. Denn der Kläger hat mit

seiner Klage geltend gemacht, dass das verordnungsgeberische Unterlassen, das Gebiet „östlicher badischer Odenwald“ als besonderes Vogelschutzgebiet zum Schutz des Schwarzstorchs zu erklären, den Rechtsvorschriften der §§ 31, 32 Abs. 2 BNatSchG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) widerspricht, sowie, in seinem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch das Unterlassen berührt zu sein. Die behauptete Verletzung der §§ 31, 32 Abs. 2 BNatSchG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 2009/147/EG bezieht sich auch auf umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG.

Zweifelhaft erscheint indes, ob darüber hinaus eine unterlassene Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG vorliegt. In Betracht kommt insoweit allein ein Rückgriff auf § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, wonach das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auf Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden, anzuwenden ist.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG hat Auffangcharakter und ist mit Blick auf die den mitgliedstaatlichen Gerichten obliegende Verpflichtung, das nationale Recht so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (im Folgenden: Aarhus-Konvention) als auch mit dem Ziel eines effektiven Rechtsschutzes zu interpretieren, weit auszulegen (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - juris, Rn. 25, und vom 8. November 2022 - 7 C 7.21 - juris, Rn. 19; BT-Drs. 18/9526, S. 32 und 36).

Zur Durchsetzung der praktischen Wirksamkeit von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention mag § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG daher zwar grundsätzlich unionsrechtskonform auszulegen sein. So ist durch den Gerichtshof der Europäischen Union geklärt, dass Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, der nach Art. 1 des Beschlusses des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu

Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde, und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahingehend auszulegen sind, dass eine behördliche Legalisierungsentscheidung, mit der ein möglicherweise gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften verstößendes Vorhaben erlaubt wird, von einer nach den Voraussetzungen des nationalen Rechts ordnungsgemäß gegründeten und tätigen Umweltorganisation vor einem Gericht angefochten werden können muss (vgl. EuGH, Urteile vom 8. November 2022 - C-873/19, „Deutsche Umwelthilfe“ - Rn. 65 und 75, vom 20. Dezember 2017 - C-664/15, „Protect“ - Rn. 46 und 58, und vom 8. März 2011 - C-240/09, „Slowakischer Braunbär“ - Rn. 52). Allerdings stößt selbst in Ansehung dieses Urteils die Auslegung des Wortlauts der nationalrechtlichen Bestimmung, die von Verwaltungsakten oder öffentlich-rechtlichen Verträgen und dem entsprechenden Unterlassen spricht und damit einen behördlichen Gestaltungsakt (vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 UmwRG, der wiederum von Zulassungsentscheidungen, Genehmigungen und Entscheidungen spricht), nicht hingegen ein behördliches Unterlassen untergesetzlicher Normgebung vor Augen hat, an Grenzen (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Juli 2006 - Rs. C-212/04, „Adeneler u. a./Ellinikos Organismos Galaktos“ - Rdnr. 110, zum Erreichen der Auslegungsspielräume bei einer Auslegung contra legem).

(2) Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention ist daher praktische Wirksamkeit dadurch zu verleihen, dass die Bestimmung des § 42 Abs. 2 VwGO unangewendet bleibt (vgl. EuGH, Urteil vom 8. November 2022 - C-873/19, „Deutsche Umwelthilfe“ - Rn. 80; R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 30. Auflage 2024, § 42, Rn. 187).

dd) Der Kläger verfügt schließlich für seine Klage über ein Rechtsschutzinteresse.

(1) Das Stellen eines Antrags vor Erheben der allgemeinen Leistungsklage ist für diese Klageart keine unverzichtbare Sachurteilsvoraussetzung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19. Januar 2017 - 12 S 1848/16 - juris, Rn. 32).

(2) Das Rechtsschutzinteresse an seiner Klage ist dem Kläger auch nicht unter dem Gesichtspunkt abzusprechen, dass dem von ihm in dem Klageantrag bezeichneten

Gebiet unter Umständen bereits die Eigenschaft eines sogenannten faktischen Vogelschutzgebiets zukommt (vgl. EuGH, Urteil vom 2. August 1993 - C-355/90, „Santoña“ - Rn. 15) und die Klage daher – vordergründig – die Rechtslage nicht im Sinne des Klägers zu verbessern imstande ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. Februar 2021 - 1 S 3952/20 - juris, Rn. 18). Die Kammer teilt die Auffassung des Klägers, dass zwar auch die Rechtsfigur des faktischen Vogelschutzgebiets zur Durchsetzung der dem Umweltschutz dienenden Vorschriften verhilft. Allerdings vermag erst die – als gesetzlich kodifizierter Regelfall – Erklärung eines Gebiets zu einem Schutzgebiet nach Maßgabe von § 32 Abs. 2 BNatSchG die erforderliche Klarheit aller Betroffenen – Bürger, Naturschutzverbände, Behörden, Gerichte – zu gewährleisten und die unionsrechtlichen Vorgaben der förmlichen, vollständigen und endgültigen Unterschutzstellung (vgl. EuGH, Urteile vom 7. Dezember 2000 - C-374/98 - Rn. 53, und vom 6. März 2003 - C/240-00 - Rn. 19 f.) zu wahren. Hierin besteht der durch die Klage angestrebte und bewirkte rechtliche Vorteil.

b) Die Klage ist aber unbegründet.

Der Kläger hat keinen Anspruch auf Verurteilung des Beklagten, das von ihm näher definierte Gebiet „Südöstlicher Sandstein Odenwald und nördliches Bauland“ zum Zwecke des Schutzes der Anhang I-Art (Vogelschutz-Richtlinie) Schwarzstorch (*Ciconia nigra*) zum EU-Vogelschutzgebiet zu erklären.

aa) Ein solcher Anspruch ergibt sich zunächst nicht unmittelbar aus der Fachkonzeption der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg zur Auswahl von Gebieten nach der Vogelschutzrichtlinie (79/409 EWG) in der Fassung vom 6. Dezember 2007 (Anlage K 20), selbst wenn man zugunsten des Klägers an dieser Stelle davon ausgehen wollte, dass die darin beschriebenen Kriterien zur beantragten Vogelschutzgebietsausweisung vorliegen.

Ausweislich der Einleitung zu dieser Fachkonzeption bildet es die fachliche Grundlage für die Auswahl von Vogelschutzgebieten in Baden-Württemberg. Sie dient dem Ziel, nach wissenschaftlichen Erkenntnissen in ausreichendem Maße Vogelschutzgebiete zur Umsetzung von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie benennen und ausweisen zu

können, und bildet die Reaktion auf die Beanstandung der Kommission der Europäischen Union gegenüber der Bundesrepublik Deutschland, nicht in ausreichendem Maße Schutzgebietsausweisungen vorgenommen zu haben (vgl. Fachkonzeption, S. 3 f.). Die Fachkonzeption dient damit allein der Aufstellung einer tragfähigen Nachmeldekulisse (siehe S. 4) unter Berücksichtigung der damals aktuellen Bestands- und Gefährdungssituation der Avifauna des Landes im europäischen Kontext. Sie konkretisiert die Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie, berücksichtigt die fachlichen Konsequenzen der (damaligen) Rechtsprechungspraxis und nimmt die Kritik der EU-Kommission an der früheren Gebietsmeldung aus dem Jahr 2001 auf, soweit sich diese nach Überprüfung als berechtigt erwiesen hat (siehe S. 2).

Der Fachkonzeption der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg kommt keine Rechtssatzqualität mit Anspruchscharakter zu. Denn die Aufgabe der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg erschöpft sich nach § 2 Abs. 1 Satz 1 LUBWG in der Beratung und Unterstützung der Landesregierung im Rahmen einer hoheitlichen Beistandsleistung in Fragen des Umwelt-, des Natur- und des Strahlenschutzes, des technischen Arbeitsschutzes sowie der Anlagensicherheit und der Produktsicherheit. Sie vermag damit den mit der Vollziehung des § 32 BNatSchG und § 36 NatSchG betrauten Landesbehörden, wie hier dem Regierungspräsidium Karlsruhe, ersichtlich keine rechtlich verbindlichen Vorgaben machen zu können.

Daneben erlangt die Fachkonzeption auch nicht über das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG Außenwirkung in dem Sinne, dass das Regierungspräsidium Karlsruhe aufgrund einer gleichheitssatzkonformen Anwendung der in der Fachkonzeption beschriebenen Kriterien zur Ausweisung des beantragten Vogelschutzgebiets verpflichtet wäre. Hiergegen sprechen bereits zuständigkeitsrechtliche Bedenken, da die Fachkonzeption von der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg – eine eigenständige rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts – stammt, nach außen zuständige und etwaig verpflichtete Behörde allerdings das Regierungspräsidium Karlsruhe ist. Darüber hinaus könnte angesichts der Regelung in § 32 Abs. 2 BNatSchG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG, wonach die für die Erhaltung des – hier – Schwarzstorchs die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt werden „müssen“, die Fachkonzeption nur als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift eingeordnet werden, da sie sich zu den (tatbestandlichen)

Kriterien zur Bestimmung der zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete verhält. Außenwirkung erlangte die Fachkonzeption damit aber nur, wenn der Gesetzgeber die Verwaltung ausdrücklich ermächtigt hätte, den Inhalt eines gesetzlichen Tatbestands durch Verwaltungsvorschriften verbindlich zu konkretisieren (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27. März 2007 - 1 A 1093/06 - juris, Rn. 8 ff.; LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 9. November 2017 - L 6 VS 3520/15 - juris, Rn. 45, m. w. N.). Dies ist indes nicht der Fall.

bb) Der von dem Kläger geltend gemachte Anspruch lässt sich auch nicht auf § 32 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BNatSchG (in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Bundesjagdgesetzes und zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. März 2026, BGBl. 2026 I Nr. 87) in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Satz 4 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26. Januar 2010, S. 7, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1010 vom 5. Juni 2019, ABl. L 170 vom 25. Juni 2019, S. 115) stützen.

Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG wählen die Länder die Gebiete, die der Kommission nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG zu benennen sind, nach den in diesen Vorschriften genannten Maßgaben aus. Nach § 32 Abs. 2 BNatSchG sind die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG benannten Gebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG zu erklären.

Gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 4 der Richtlinie 2009/147/EG erklären die Mitgliedstaaten insbesondere die für die Erhaltung von in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten 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. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2009/147/EG ergänzt diese Bestimmung dahin, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse die entsprechenden Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten treffen.

Die Voraussetzungen dieser Bestimmungen liegen nicht vor, denn ausgehend von dem maßgeblichen räumlichen Vergleichsrahmen des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland – und nicht lediglich die Fläche von Baden-Württemberg (dazu unter (1)) – ist die Kammer nicht davon überzeugt, dass das Gebiet „Südöstlicher Sandstein Odenwald und nördliches Bauland“ zu den für die Erhaltung des Schwarzstorchs zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten zählt (dazu unter (2)).

(1) Ob das Gebiet „Südöstlicher Sandstein Odenwald und nördliches Bauland“ für die Erhaltung des Schwarzstorchs zu den zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten gehört, ist in Bezug auf die Fläche der Bundesrepublik Deutschland zu beantworten.

Zur Umsetzung der Richtlinie 2009/147/EG hat sich der Bundesgesetzgeber dazu entschieden, auf die Regelungen des Art. 4 dieser Richtlinie unmittelbar zu verweisen. Dort ist geregelt, dass „die Mitgliedstaaten“ insbesondere die für die Erhaltung von in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären (vgl. Art. 4 Abs. 1 Satz 4). Danach betrifft die Schutzpflicht jeden Mitgliedstaat für sein Territorium. Ausgehend von dem eindeutigen Wortlaut der Richtlinienbestimmung sind allein in diesem örtlichen Rahmen die geeignetsten Gebiete nach ornithologischen Kriterien zu ermitteln (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. Juli 2021 - 5 S 1770/18 - juris, Rn. 45).

Die Kammer übersieht dabei nicht, dass nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG „die Länder“ die Gebiete auswählen, die der Kommission Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG zu benennen sind. Es handelt sich hierbei aber lediglich um eine Zuständigkeitsbestimmung, nicht hingegen um eine materiell-rechtliche Determinante. Denn dem Bund kommt in Ansehung von Art. 30, 83 GG bei der Gebietsauswahl aus verfassungsrechtlichen Gründen keine eigene (Mit-)Entscheidungskompetenz zu (vgl. Mühlbauer, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Auflage 2013, § 32 BNatSchG, Rn. 2).

Dies steht auch im Einklang mit der von dem Kläger zitierten und in der mündlichen Verhandlung nochmals hervorgehobenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

In seinem Urteil vom 14. November 2002 - 4 A 15.02 - juris, Rn. 22, hebt das Bundesverwaltungsgericht hervor, dass „die Mitgliedstaaten ein europäisches ökologisches Netz ‚Natura 2000‘“ errichten, „das neben den FFH-Gebieten auch die nach Art. 4 Abs. 1 VRL erklärten (ausgewiesenen) Vogelschutzgebiete umfasst. Die Bundesländer erfüllen die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen nunmehr nach Maßgabe der §§ 33 ff. BNatSchG i.d.F. des BNatSchGNeuregG vom 25. März 2002 (BGBl I S. 1193), die auch der Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie in das deutsche Naturschutzrecht dienen.“ Das Bundesverwaltungsgericht hebt also an dieser Stelle lediglich die Verbandskompetenz der Länder hervor, durch entsprechende Vogelschutzgebietsausweisungen das europäische ökologische Netz „Natura 2000“ zu errichten, beschränkt den materiell-rechtlich maßgeblichen Beurteilungsraum aber nicht auf die Fläche des jeweiligen Bundeslands.

Nichts anderes ergibt sich aus dem von dem Kläger zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. März 2008 - 9 A 3.06 - juris, Rn. 51, wonach bei der Frage, welche Gebiete nach ornithologischen Kriterien zu den geeignetsten zählen, ein fachlicher Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten besteht. Dieses Gericht stellt mithin auf den Mitgliedstaat – die Bundesrepublik Deutschland – zur Beantwortung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen von § 32 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BNatSchG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG ab.

(2) Der von dem Kläger in seinem Klagehauptantrag näher definierte Bereich – Anlage K 22 – gehört nicht zu den nach ornithologischen Kriterien für die Erhaltung des Schwarzstorchs zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Flächen mit der Folge, dass damit kein Anspruch auf Ausweisung eines entsprechenden Vogelschutzgebiets einhergeht. So sind nicht sämtliche Landschaftsräume unter Schutz zu stellen, in denen vom Aussterben oder sonst bedrohte Vogelarten vorkommen, sondern nur die Gebiete, die sich am ehesten zur Arterhaltung eignen. Zu den Bewertungskriterien gehören neben Seltenheit, Empfindlichkeit und Gefährdung einer Vogelart unter ande-

rem die Populationsdichte und Artendiversität eines Gebiets, sein Entwicklungspotential und seine Netzverknüpfung sowie die Erhaltungsperspektiven der bedrohten Art (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 24. Februar 2004 - 4 B 101.03 - juris, Rn. 13, vom 31. Januar 2006 - 4 B 49.05 - juris, Rn. 25, und vom 15. Dezember 2022 - 4 BN 15.22 - juris, Rn. 10, jeweils m. w. N.).

Die Kammer schöpft ihre Überzeugung im Sinne von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO, dass das von dem Kläger bezeichnete Gebiet nach den vorgenannten Kriterien nicht zu den zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Flächen gehört, aus den von dem Regierungspräsidium Karlsruhe im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Erkenntnisquellen, allem voran den Stellungnahmen des Landesamts für Umwelt Baden-Württemberg (dazu unter (a)). Die demgegenüber von dem Kläger vorgelegten Erkenntnisquellen überzeugen die Kammer indes nicht (dazu unter (b)).

(a) Das Landesamt für Umwelt Baden-Württemberg führt zu den nach ornithologischen Kriterien für die Erhaltung des Schwarzstorchs zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Flächen in einer Stellungnahme vom 20. Januar 2025 (Anlage B 2) an das Regierungspräsidium Karlsruhe aus, dass ausweislich des Berichts des Bundesamts für Naturschutz aus dem Jahr 2020 – „Bestandsgrößen und -trends der Brutvögel Deutschlands“ – der Schwarzstorch mit einem Bestand von 800 bis 900 Vogelpaaren in den Jahren 2011 bis 2016 erfasst sei und der Trend bei der bundesweiten Bestandsituation sowie bei der Verbreitung nach oben zeige. Der Gesamtbestand in Deutschland für den Berichtszeitraum 2017 bis 2023 belaufe sich weiterhin auf 800 bis 900 Vogelpaare, der Populationstrend 2010 bis 2022 verzeichne eine Zunahme von acht bis 39 % (Mittel 23 %), der Populationstrend liege in dem Zeitraum von 1985 bis 2022 bei 681 %, der Trend bei dem Brutverbreitungsgebiet in den Jahren 2010 bis 2022 bei elf bis 40 % und dieser Trend im Zeitraum von 1980 bis 2022 bei 241 bis 2.000 %. Der aktuelle Populationsanteil in Vogelschutzgebieten betrage 140 bis 220 Paare, was circa 21 % des Gesamtbestandes entspreche. Für Baden-Württemberg habe das Landesamt für Umwelt Baden-Württemberg einen Gesamtbestand von 60 bis 85 Paaren an das Bundesamt für Naturschutz gemeldet; die Trends seien mit „stark zunehmend“ angegeben worden. Belastbare Zahlen zu den aktuellen Populationsbeständen und Trends lägen zwar nicht vor. Es sei aber davon auszugehen, dass die Bestände in den Vogelschutzgebieten analog zum Bestandsanstieg im gesamten Land zugenommen

hätten. Baden-Württemberg habe schließlich mit nur circa 8,5 % Populationsanteil von Deutschland keine besondere Verantwortlichkeit für diese Art („in Bezug auf den Flächenanteil Baden-Württembergs von Deutschland unterdurchschnittlich“).

Das Landesamt für Umwelt Baden-Württemberg legt darüber hinaus im Anschluss an das von dem Kläger vorgelegte Gutachten „Entwicklung eines EU-Vogelschutzgebiets im südöstlichen Sandstein-Odenwald und nördlichen Bauland“, Vorlage 9. Juli 2025, des Geografen Hahl (Anlage K 17) in einer Stellungnahme vom 20. Februar 2026 (Anlage B 7) überzeugend dar, dass der Schwarzstorch im östlichen badischen Odenwald zwar die höchsten Revierdichten in Baden-Württemberg erreiche und in Bezug auf Baden-Württemberg eines der besten und geeignetsten Gebiete für den Schwarzstorch darstelle. Bei der in dem Klagehauptantrag abgegrenzten Region handele es sich aber – in Ansehung des zutreffend angelegten Maßstabs der ganzen Fläche der Bundesrepublik Deutschland – gleichwohl nicht um eine zahlen- und flächenmäßig geeignetste Fläche.

Fachlich gesehen sei eine Nachmeldung des Odenwaldes nur dann zwingend, wenn das hier streitige Gebiet auch einen Gesamtbestand enthalte, der einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt des Schwarzstorchs auf nationaler Ebene ermögliche. Das heiße, dass bei einer Art mit 800 bis 900 Revierpaaren in Deutschland Gebiete beachtlich seien, die einen relevanten Anteil an Revierpaaren beheimateten. Betrachte man die aktuelle Verbreitung des Schwarzstorchs in Deutschland, so sei erkennbar, dass zusammenhängende Verbreitungsgebiete insbesondere in den Bundesländern beziehungsweise Regionen Bayern, nördliches Rheinland-Pfalz, südöstliches Nordrhein-Westfalen, südliches Thüringen und Sachsen sowie in Teilen von Brandenburg zu finden seien. Die höchsten Revierdichten zeigten sich in einem breiten Band mehr oder weniger geschlossener Schwarzstorchverbreitung, welches sich im Westen beginnend vom nördlichen Rheinland-Pfalz und südlichen Nordrhein-Westfalen über das nördliche Hessen und das südliche Thüringen und nördliche Bayern bis ins südliche Sachsen ziehe. Diese Verbreitungsmuster gäben daher keine konkreten Hinweise, die eine zusätzliche Ausweisung eines Vogelschutzgebiets für den Schwarzstorch im Odenwald fachlich begründen. Die wichtigen Kriterien der Revierdichte und des Bestandsanteils am deutschen Gesamtbestand seien für den baden-württembergischen Teil

des Odenwaldes jedenfalls nicht offensichtlich im Sinne eines der besten und geeignetsten Gebiete erfüllt.

Das zu der Ausweisung als Vogelschutzgebiet beantragte Gebiet sei ferner nicht deshalb als geeignetste Fläche anzusehen, weil ihm keine gewichtige Funktion als „Trittstein“ zur Herstellung oder Verdichtung und Beibehaltung eines kohärenten Gebietsnetzes zukomme. Soweit diese Kriterien in dem genannten Gutachten des Geografen Hahl als gewichtige Kriterien zur Gebietsausweisung herangezogen würden, könne vor dem Hintergrund der aktuellen Verbreitungsmuster und Ausbreitungskapazitäten des Schwarzstorchs in Deutschland kaum überzeugen. Es könne hier ein isoliertes Vorkommen mit herausragender Trittstein- oder Kohärenzfunktion im Natura 2000-Netzwerk kaum belastbar konstruiert werden, und eine zwingende Notwendigkeit der Ausweisung des Odenwalds als Vogelschutzgebiet zur Sicherstellung des genetischen Austauschs von Teilpopulationen oder als Quellpopulation sei vor dem Hintergrund der Biologie der Art fachlich nicht nachvollziehbar.

Entgegen der Annahme des Gutachtens des Geografen Hahl komme dem streitigen Gebiet auch keine maßgebliche Bedeutung und Verantwortlichkeit unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung der West- und Ostzieherpopulationen zu. Nach aktueller Roter Liste Baden-Württemberg betrage der Populationsanteil nur 4,7 % des Bundesbestandes und liege damit deutlich unter dem Flächenanteil von etwa 10 %. An dieser Bewertung dürfte sich trotz neuerer Entwicklungen mit zunehmenden Beständen in Baden-Württemberg und gleichbleibendem Bestand auf Bundesebene nichts Grundsätzliches ändern. Die Schwelle zur regionalen Verantwortlichkeit mit Bestandsanteilen von $\geq 10\%$ – von der Kommission der Europäischen Union akzeptiert und in dem „Triel-Urteil“ des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht beanstandet – werde aktuell und auf absehbare Zeit nicht erreicht.

Der zur Ausweisung als Vogelschutzgebiet beantragten Fläche komme seine besondere Eignung auch nicht unter dem – grundsätzlich als fachlich zulässiges Kriterium anzuerkennenden – Merkmal eines „hotspots“ zu. Die Einordnung könne aber nur erfolgen, wenn belastbar darlegt würde, dass der entsprechende „hotspot“ einer der besten und geeignetsten im Bundesgebiet sei und sich daraus im Sinne der Vogelschutz-

richtlinie eine zwingende Gebietsmeldung ergebe. Eine dafür erforderliche für das gesamte Bundesgebiet regional differenzierte Analyse sei aber durch den Geografen Hahl nicht vorgelegt worden. Die von ihm darüber hinaus aufgestellten „worst-case-Szenarien“, die bislang keine relevanten Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl und Abgrenzung von Vogelschutzgebieten darstellten, seien ebenso spekulativ wie Behauptungen zu der Bedeutung der Fläche als Vogelzuggebiet.

Diese Darlegungen erscheinen der Kammer schlüssig, in sich stimmig sowie nachvollziehbar und sind daher – auch unter Beachtung des der Behörde insoweit zustehenden fachlichen Beurteilungsspielraums (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 2022 - 4 BN 15.22 - juris, Rn. 10; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. Juli 2021 - 5 S 1770/18 - juris, Rn. 56) – überzeugend.

(b) Die von dem Kläger übermittelten Erkenntnisquellen vermögen die Kammer indes nicht im Sinne des § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO davon zu überzeugen, dass der von dem Kläger in seinem Klagehauptantrag näher definierte Bereich – Anlage K 22 – zu den nach ornithologischen Kriterien für die Erhaltung des Schwarzstorchs zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Flächen gehört.

(aa) Voranzustellen ist, dass – anders als der Kläger meint – die beantragte Fläche als Vogelschutzgebiet nicht bereits deshalb auszuweisen ist, weil unmittelbar im geographischen Anschluss im hessischen Odenwald durch das Bundesland Hessen eine entsprechende Schutzgebietsausweisung erfolgt ist. Sie fußt auf entsprechenden Verordnungen aus den Jahren 2008 und 2016 und damit ersichtlich auf einer anderen Erkenntnis- und Bewertungsgrundlage als sie für den mit dieser Klage geltend gemachten Anspruch von Relevanz ist. Dass die nun beantragte Fläche nicht deshalb zu den geeignetsten zählt, ergibt sich auch nicht – wie von der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg in ihrer Stellungnahme vom 20. Februar 2026 überzeugend dargelegt – unter dem Blickwinkel eines kohärenten Schutzgebietsnetzwerks.

(bb) Es verfängt auch nicht, dass die Ornithologische Gesellschaft Baden-Württemberg e. V. (Anlage K 4) in einer Publikation zu dem baden-württembergischen Oden-

wald eines der höchsten Vorkommen des Schwarzstorchs in Baden-Württemberg beschreibt. Dies mag für Baden-Württemberg zutreffen, stellt aber den falschen Bezugsmaßstab dar, der die Fläche der gesamten Bundesrepublik Deutschland ist.

(cc) Als untauglich, die ornithologische Wertigkeit des Schwarzstorchs für die Ausweisung eines Schutzgebiets im beantragten Umfang anhand der Kriterien der Bedrohung, Seltenheit und Empfindlichkeit dieser Vogelart zu belegen (vgl. nochmals VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. Juli 2021 - 5 S 1770/18 - juris, Rn. 36), erweist sich auch das von dem Kläger angeführte Gutachten des Michael Hahl M. A. („proreg“, Anlage K 5). Zweck dieses Gutachtens ist eine „[f]achliche Analyse und Beurteilung bezüglich de[s] Erfordernis[ses], regional bedeutsame Konfliktpotenziale des Arten- und Lebensraumschutzes sowie insbesondere den Status ‚Faktisches Vogelschutzgebiet (Östlicher) Odenwald‘ im Rahmen der Natura 2000-Schutzkulisse in der regionalplanerischen Fortschreibung des Teilregionalplans Windenergie (Verband Region Rhein-Neckar), räumlicher Fokus: südöstlicher Odenwald-Raum, Baden-Württemberg“ beizusteuern. Konkrete Feststellungen zu Bedrohung, Seltenheit und Empfindlichkeit des Schwarzstorchs im Lichte des Bezugsrahmens Bundesrepublik Deutschland enthält es keine.

(dd) Den rechtlich maßgeblichen Bezugsrahmen – das ganze Bundesgebiet – legt auch die von dem Kläger vorgelegte „Raumnutzungsanalyse windkraftsensibler Großvogelarten im Markgrafenwald, Waldbrunn, und Augstel, Eberbach“ vom 15. Januar 2022 nicht an (Anlage K 6), die die Flugbewegungen unter anderem des Schwarzstorchs im Brutzeitraum 2021 erfasst. Die Analyse ist im Kontext eines Windenergieanlagenprojekts entstanden und stellt 43 Flugbewegungen des Schwarzstorchs über das Projektgebiet fest, davon 13 Überflüge über das Projektgebiet (dort S. 13). In Bezug auf die davor liegenden Jahre gelangt diese Analyse zu mehr Flugbewegungen.

In Ansehung zu dem Fazit dieser Analyse (S. 45) mag ein Rückschluss zumindest denkbar erscheinen, dass das konkrete im baden-württembergischen Odenwald zu realisierende Windenergieanlagenprojekt zu einer gewissen Bedrohung des Schwarzstorchs führen kann. Die Analyse schweigt aber dazu, ob diese ein solches Ausmaß erreicht, dass es den baden-württembergischen Odenwald gemessen an der Fläche der Bundesrepublik Deutschland zu einem der geeignetsten Gebiete im Sinne des

Art. 4 der Richtlinie 2009/147/EG macht. Zu den Kriterien von Seltenheit und Empfindlichkeit verhält sich diese Analyse zudem nicht.

(ee) Das gleiche gilt für die Analyse vom 28. Januar 2021 (Anlage K 7, „Raumnutzungsanalyse windkraftsensibler Großvogelarten“) und vom 2. September 2018 (Anlage K 8, „Raumnutzungsanalyse ausgewählter windkraftsensibler Großvogelarten im südöstlichen Odenwald - Endbericht -“).

(ff) Auch der „[n]aturschutzfachlichen Stellungnahme in Genehmigungsverfahren für 7 WKA im Windpark ‚Waldbrunn‘“ vom 7. August 2023 (Anlage K 9) ist anzulasten, dass sie eine – in räumlicher Hinsicht – kleinteilige Analyse vornimmt und nicht den relevanten Beurteilungsmaßstab – Bundesgebiet – anlegt.

(gg) Die weiteren von dem Kläger vorgelegten gutachterlichen Stellungnahmen (K 10 bis K 15) sind schon deshalb nicht mehr als taugliche Grundlage für die tatsächlichen Gegebenheiten heranzuziehen, weil sie überaltert sind (so die „[g]utachterliche Stellungnahme“ der Gruppe für ökologische Gutachten Detzel & Matthäus vom 14. August 2014 [K 10], die „Stellungnahme zur Aufstellung eines Teilflächennutzungsplanes der vVG Eberbach-Schönbrunn - Windenergie“ vom 28. Juni 2017 [K 11], die gutachterliche Stellungnahme des Michael Hahl M. A. vom 30. September 2016 [K 12], das als Anlage K 13 vorgelegte Schreiben vom 18. März 2016 sowie das Einwendungsschreiben der Baumann Rechtsanwälte vom 6. Juni 2016 [K 15]). Darüber hinaus legen auch sie nicht den hier relevanten Maßstab – geeignetste Fläche aufgrund von Seltenheit, Empfindlichkeit und Gefährdung des Schwarzstorchs, seiner Populationsgröße und -dichte, die Artendiversität des Gebiets, sein Entwicklungspotenzial und die Netzverknüpfung sowie die Erhaltungsperspektiven des dort vorkommenden bedrohten Schwarzstorchs in Ansehung des Beurteilungsraums Bundesgebiet – an.

(hh) Die „Ergänzung zur Stellungnahme im Rahmen der 3. Offenlage des Teilregionalplans Windenergie im Verband Region Rhein-Neckar (VRRN)“ des Klägers vom 9. April 2019 (Anlage K 14) legt schließlich ihrerseits den falschen Bezugsmaßstab zugrunde.

(ii) Auch das von dem Kläger unter dem 9. Juli 2025 von dem Geografen Hahl gefertigte Gutachten zu dem Thema „Entwicklung eines EU-Vogelschutzgebiets im südöstlichen Sandstein-Odenwald und nördlichen Bauland“ vermag den klageweise geltend gemachten Anspruch nicht zu tragen.

Das 50-seitige Gutachten gelangt zu der Annahme, nach eigener Analyse erscheine unter biogeographischen, habitatbezogenen und räumlich-funktionalen Kriterien die Eignung des betreffenden Gebiets als herausragend (S. 16). Aus Sicht des Gutachters sei eine hohe Empfindlichkeit beziehungsweise Vulnerabilität der Schwarzstorchbestände trotz der scheinbar positiven Angaben zu „Trends“ weiterhin gegeben, und zwar im Maßstab der Bundesrepublik (S. 19). Einem Schwarzstorch-Hotspot wie dem östlichen Sandstein-Odenwald komme insofern schon deshalb eine herausragende Funktionalität für die Schwarzstorch-Bestandsentwicklung zu, weil hier aufgrund seiner spezifischen Habitatausstattung mit weiträumigen Mittelgebirgswäldern und hoher Tal-dichte, welche wiederum essenzielle Nahrungshabitate bereithalte, in Phasen tendenziell zunehmender sommerlicher Trockenheit eine gewisse Resilienz aufgrund der naturräumlichen Ausstattung zu eigen sei, die vergleichsweise ausgeprägter sei als in einigen stärker vom Offenland geprägten Gebieten wie etwa in der Schwäbisch-Fränkischen Alb usw. (S. 20). Baden-Württemberg komme eine besondere (Schutz-)Verantwortung angesichts von Bestandsrückgängen und Brutabbrüchen in den östlichen Bundesländern (S. 22 f.) zu. Hinzu komme, dass eine geringere Dichte in den regionalen Populationen unweigerlich dazu führen könne, dass sich potenzielle Brutpaare möglicherweise gar nicht erst fänden und somit die Reproduktionsrate nicht ihr Optimum erreichen oder gar rückläufig sein könne. Dieser Aspekt zeige wiederum, wie wertvoll und wichtig die außergewöhnliche Habitatdichte im östlichen Sandstein-Odenwald, die höchste in Baden-Württemberg, für die Resilienz der Schwarzstorch-Population sei (S. 26). Dem Odenwald komme auch eine besondere Bedeutung für den Vogelzug (S. 27) und unter Kohärenzaspekten zu (S. 7, 9 ff.). Arbeite man mit Szenarien und nicht lediglich mit Trends, seien Faktoren (zum Beispiel: sommerliche Trockenheit und Nahrungsmangel; Intensivierung der Fortwirtschaft; Windenergieausbau als „Falle“, S. 30 f.) denkbar, die neue und verstärkende Drücke bis hin zur Eskalation – dem Kollaps – führen könnten (S. 31). Der Sandstein-Odenwald verfüge über eine hervorragende Habitatausstattung, von der grundlegende Impulse ausgingen, die sich

wiederum in der Umgebung weiter auswirkten, in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Der regionale Schwarzstorchbestand im Sandstein-Odenwald mit seinen FFH-Gebieten als essenzielle Nahrungshabitate und seinen bewaldeten Lebensräumen als Bruthabitate müsse sicherlich als wichtige Quellpopulation auch für eine überregionale Schwarzstorchentwicklung bewertet werden, das heißt dass er im Rahmen einer raumzeitprognostizierenden Betrachtung mit höchster Wahrscheinlichkeit als eines der besonders wichtigen Akkumulations- und Herkunftsgebiete von Individuen auch für weitere Populationen innerhalb einer west- und südwestdeutschen Metapopulation fungiere (S. 43). Mit Blick auf die Kohärenz ergebe sich das klageweise bezeichnete Gebiet als einer von drei Teilräumen (S. 45).

Dieses Gutachten ist nicht fähig, den von dem Kläger geltend gemachten Anspruch zu tragen. Zwar erblickt es in dem Gebiet „Südöstlicher Sandstein Odenwald und nördliches Bauland“ unter dem Blickwinkel der Netzverknüpfung (im Gutachten: „Kohärenz“) eine große Bedeutung für die seltene Population des Schwarzstorchs, die es auch als empfindlich und gefährdet einstuft. Es benennt ferner Zahlen und Populationsgröße, allerdings nur als – ablehnende – Auseinandersetzung mit den von dem Regierungspräsidium Karlsruhe vorgelegten Daten. Zu der Artendiversität des Gebiets verhält es sich ebenso wenig wie zu dem Entwicklungspotenzial und den Erhaltungsperspektiven der in dem Gebiet „Südöstlicher Sandstein Odenwald und nördliches Bauland“ vorkommenden Arten. Darüber hinaus verfügt das vorgelegte Gutachten auch deshalb nicht über die in Ansehung von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche Überzeugungskraft, weil es die getroffenen Aussagen zu den – immerhin teilweise – benannten Kriterien aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht näher belegt. Auf welcher konkreten, aktuellen und nach guten wissenschaftlichen Standards anhand ornithologischer Kriterien erhobenen Datengrundlage (vgl. EuGH, Urteile vom 25. Oktober 2007 - C-334/04 - Rn. 32, und vom 13. Dezember 2007 - C-418/04 - Rn. 47 und 66; BVerwG, Beschluss vom 13. März 2008 - 9 VR 10.07 - juris, Rn. 22; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. Juli 2021 - 5 S 1770/18 - juris, Rn. 39 a. E.) die getroffenen Aussagen fußen, wird nicht dargelegt. Das am Ende des Gutachtens beigefügte Literaturverzeichnis erhellt insoweit nicht.

Darüber hinaus hat das Regierungspräsidium Karlsruhe an diesem Gutachten mit Recht methodische Zweifel – unbelegte Annahmen, Spekulationen, fachlich untaugliche Kriterien – angemeldet sowie, dass an unterschiedlichen Stellen der unzutreffende Maßstab – Beurteilungsraum Land Baden-Württemberg anstelle des richtigerweise anzulegenden Bundesgebiets – gewählt wurde (vgl. nochmals Stellungnahme der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg vom 20. Februar 2026, Anlage B 7). Auch aus diesem Grund verfügt es nicht über die in Ansehung von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche Überzeugungskraft.

(jj) Gleiches gilt für die „[g]utachterliche Stellungnahme zu einem Schriftsatz der LUBW vom 20.02.2026 in Sachen Verbandsklage und Nachmeldung eines Vogelschutzgebiets im südöstlichen Odenwald und nördlichen Bauland“ des Geografen Hahl vom 2. Mai 2026 (Anlage K 18) sowie dessen weiteren Gutachtens „Habitatpotenzial, Nutzungsdruck und Gebietsabgrenzung im faktischen Vogelschutzgebiet Südöstlicher Odenwald“ vom 26. Mai 2026 (Anlage K 21). Die erratische Anlegung des unzutreffenden Maßstabs perpetuiert sich an prominenter Stelle gleich zu Beginn der gutachterlichen Ausführungen vom 2. Mai 2026, wenn es auf Seite 2 heißt:

„Indem die LUBW in ihrem Schriftsatz (Rathgeber 2026) explizit bestätigt, dass der südöstliche Sandstein-Odenwald die ‚höchsten Revierdichten in Baden-Württemberg‘ aufweist und somit diese Region implizit als flächen- und zahlenmäßig geeignetstes Gebiet anerkennt, entzieht sie einer ablehnenden Haltung zur Anerkennung eines faktischen Vogelschutzgebiets die fachliche Grundlage. Wenn ein Gebiet innerhalb der festgelegten Bezugseinheit (Baden-Württemberg) den Spitzenwert (‚höchste Revierdichte‘) einnimmt, ist es per Definition als herausragend ‚geeignetstes Gebiet‘ anzusehen.“

Aus Sicht der Kammer besteht entgegen der Annahme des Klägers darüber hinaus kein Zirkelschluss.

Diesen erblickt er unter Verweis auf die Ausführungen des Geografen Hahl darin, dass ein Gebiet nicht gleichzeitig als unstrittig am besten geeignet bezeichnet werden könne, um ihm dennoch die Schutzwürdigkeit abzusprechen. Vielmehr begründe die Seltenheit auf Landesebene die Schutzbedürftigkeit; die Dichte auf lokaler Ebene begründe die vorrangige Auswahlpflicht.

Zwar trifft es zu, dass nach dem eindeutigen Wortlaut des § 32 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG die Bestimmung und Ausweisung eines Vogelschutzgebiets den Bundesländern vorbehalten ist. Hierbei handelt es sich jedoch, wie bereits dargelegt, um eine kompetenzrechtliche Zuweisung. Die Auswahl hat sich indes an den Kriterien auszurichten, die sich aus diesen unionsrechtlichen Bestimmungen ergeben. Teil des insoweit den nach Landesrecht zuständigen Behörden eröffneten fachlichen Beurteilungsspielraums ist auch die Beantwortung der Frage, ob im maßgeblichen Beurteilungsraum – die gesamte Fläche der Bundesrepublik Deutschland – die in Rede stehende Fläche nach ihrer Gesamtzahl und Fläche zur Erreichung des Erhaltungsziels am besten geeignet ist. Vor diesem Hintergrund steht die Aussage, der Schwarzstorch erreiche im östlichen badischen Odenwald die höchsten Revierdichten in Baden-Württemberg und stelle daher in Bezug auf Baden-Württemberg eines der besten und geeignetsten Gebiete für den Schwarzstorch dar, in keinem Widerspruch zu dem auf § 32 Abs. 2 BNatSchG gestützten Anspruch, das im Klageantrag näher bezeichnete Gebiet zu einem Vogelschutzgebiet zu erklären. Denn im Vergleich zum Bundesgebiet ist der östliche badische Odenwald nicht eines der besten und geeignetsten Gebiete für den Schwarzstorch (vgl. nochmals Stellungnahme der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg vom 20. Februar 2026, S. 3).

(kk) Vertritt das für die Ausweisung eines Vogelschutzgebiets im vorliegenden Fall zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe, dem ein fachlicher Beurteilungsspielraum zukommt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. Juli 2021 - 5 S 1770/18 - juris, Rn. 56; BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 2022 - 4 BN 15.22 - juris, Rn. 10), die Auffassung, dass hierfür die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorliegen, weil die erforderlichen tatsächlichen Gegebenheiten nicht bestehen, und gelingt es dem Kläger letztlich selbst nicht, die zu der Erfüllung seines geltend gemachten Anspruchs auf Schutzgebietsausweisung maßgeblichen Tatsachen beizubringen, insbesondere weil die von ihm vorgelegten Gutachten aus ganz unterschiedlichen Gründen nicht tragfähig und daher nicht überzeugend sind, drängt sich für die Kammer eine eigene Beweisaufnahme nicht auf (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Juli 1964 - V C 126.62 - juris, Rn. 2 a. E., und Beschluss vom 29. Dezember 1988 - 3 CB 42.87 - juris, Rn. 4).

3. Bleibt nach alledem die Klage mit ihrem Hauptantrag ohne Erfolg, tritt die innerprozessuale Bedingung ein und es ist über den ersten Hilfsantrag zu entscheiden. Dieser

ist zwar zulässig, wobei insoweit die Ausführungen zur Zulässigkeit des Hauptantrags sinngemäß gelten, aber unbegründet.

Dabei geht auch die Kammer in Übereinstimmung mit dem Kläger und in Ansehung der ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung von der analogen Anwendbarkeit von § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO bei der Leistungsklage aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Januar 2021 - 2 B 21.20 - juris, Rn. 10; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. August 2023 - 1 S 1718/22 - juris, Rn. 64).

Ob eine Verurteilung des Beklagten zu einer Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts überhaupt im Falle behördlich unterlassener untergesetzlicher Normsetzung in Betracht kommt, mag auf sich beruhen. Ohne das Vorliegen einer behördlichen Entscheidung – hier einer Rechtsverordnung – dürfte sich schwerlich für die Kammer prüfen lassen, ob das Regierungspräsidium Karlsruhe seinen fachlichen Beurteilungsspielraum fehlerhaft ausgeübt hat. Jedenfalls aber verletzen die von dem Regierungspräsidium im gerichtlichen Verfahren angestellten fachlichen Erwägungen, die von dem Kläger näher beschriebenen Flächen nicht als Vogelschutzgebiet auszuweisen, nicht den dieser Fachbehörde eröffneten Beurteilungsspielraum.

4. Bleibt die Klage mit dem ersten Hilfsantrag ohne Erfolg, tritt die innerprozessuale Bedingung ein und es ist über den zweiten, gemäß § 43 VwGO zulässigen Hilfsantrag zu entscheiden. Dieser ist unbegründet, da das in Anlage K 22 bezeichnete Gebiet „Südöstlicher Sandstein-Odenwald“ (innerhalb der äußeren schwarzen Linie ohne die mit roter Linie abgegrenzten Teilräume) nicht die Voraussetzungen für die Erklärungen zum EU-Vogelschutzgebiet erfüllt und die Ausweisung nach Art. 4 Abs. 1 Satz 4 daher nicht geboten ist. Wie bereits dargelegt, ist die Kammer nicht davon überzeugt, dass das von dem Kläger bezeichnete Gebiet für den Schwarzstorch zu den zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten Gebieten in der Bundesrepublik Deutschland gehört. Auf die obigen Ausführungen wird verwiesen.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Kammer sieht gemäß § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO davon ab, das Urteil wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zugelassen wird. Der **A n t r a g a u f Z u l a s s u n g** d e r B e r u f u n g ist beim Verwaltungsgericht **Karlsruhe** innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu stellen.

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim einzureichen. Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO i.V.m. § 67 Abs. 4 Satz 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

RaVG Dr. Sauerwald
ist wegen Urlaubs
am Signieren verhindert

Metzger

Metzger

Krechan

Streitwertbeschluss **vom 23. Juni 2026**

Der Streitwert wird gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 und 3, § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde eingelegt werden, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde ist schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht **Karlsruhe** einzulegen. Die Adresse lautet: Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird; ist der Streitwert jedoch später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Beschlusses eingelegt werden.

RaVG Dr. Sauerwald
ist wegen Urlaubs
am Signieren verhindert

Metzger

Metzger

Krechan