URTEIL DES GERICHTSHOFES
17. September 1987 *

In der Rechtssache 412/85

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Kalbe und durch Thomas van Rijn vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium Martin Seidel und durch Rechtsanwalt Dietrich Ehle, Köln, Zustellungsanschrift: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20-22, avenue Émile-Reuter, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Ausnahmen vom Vogelschutz zugelassen hat, ohne die in der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vorgesehenen Einschränkungen zu übernehmen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann und R. Joliet,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Deutsch.

aufgrund des Sitzungsberichts und der mündlichen Verhandlung vom 19. Februar 1987, in der die Kommission durch P. Kalbe und Th. van Rijn als Bevollmächtigte und die Bundesrepublik Deutschland durch den Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium M. Seidel und durch Rechtsanwalt D. Ehle, Köln, vertreten waren,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Mai 1987,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 10. Dezember 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Ausnahmen vom Vogelschutz zugelassen hat, ohne die in der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) (im folgenden: die Richtlinie) vorgesehenen Einschränkungen zu übernehmen.

2 Die Kommission leitete, nachdem sie die einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften geprüft hatte und zu dem Ergebnis gelangt war, daß sie nicht in vollem Umfang mit der Richtlinie übereinstimmten, das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein. Sie forderte die Bundesrepublik Deutschland zunächst auf, sich zu äußern, und gab dann am 6. Dezember 1984 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Da auf diese Stellungnahme hin nichts geschah, hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben.

3 Ursprünglich hatte die Klage der Kommission drei Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) zum Gegenstand, in denen Ausnahmen von den Vogelschutzbestimmungen zugelassen werden. Aufgrund einer am 10. Dezember 1986, das heißt nach dem schriftlichen Verfahren, eingetretenen Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung vom 19. Februar 1987 erklärt, daß sie die Rechtssache in bezug auf die zweite und die dritte Rüge, wie sie im Sitzungsbericht wiedergegeben sind, als erledigt ansehe.

4 Wegen der Vorgeschichte des Rechtsstreits, der streitigen deutschen Rechtsvorschriften, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

5 Zwischen den Parteien streitig geblieben ist allein die Übereinstimmung von § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG mit Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie.

6 Artikel 5 der Richtlinie sieht allgemeine Verbote vor, Vögel der in Artikel 1 der Richtlinie genannten Arten absichtlich zu töten oder zu fangen, ihre Nester und Eier absichtlich zu zerstören oder zu beschädigen sowie sie absichtlich zu stören, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung der Richtlinie erheblich auswirkt.

7 Diese allgemeinen Verbote der Richtlinie wurden durch § 22 Absatz 2 BNatSchG in das deutsche Recht umgesetzt. Nach dieser Bestimmung ist unter anderem die absichtliche Vornahme der in Artikel 5 der Richtlinie aufgeführten Handlungen verboten.

8 Nach § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG gelten die Verbote des Absatzes 2 nicht für den Fall, daß die betreffenden Handlungen bei der „ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung" oder bei der „Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse" vorgenommen werden.

9 Die Kommission bemängelt, daß in § 22 Absatz 3 BNatSchG Ausnahmen von den durch § 22 Absatz 2 BNatSchG umgesetzten Verboten des Artikels 5 der Richtlinie vorgesehen seien, ohne daß dabei die Einschränkungen eingehalten würden, die nach Artikel 9 der Richtlinie für diejenigen nationalen Gesetzgeber gälten, die Ausnahmen von den allgemeinen Verboten des Vogelschutzrechts vorsehen wollten.

10 Nach Artikel 9 der Richtlinie dürften die Mitgliedstaaten Ausnahmen nur vorsehen, soweit die Schutztatbestände dieser Bestimmung erfüllt seien. In den deutschen Rechtsvorschriften finde sich jedoch weder ein Hinweis darauf, daß Ausnahmen nur gestattet werden könnten, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, noch werde darin einer der in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie aufgezählten Gründe erwähnt.

11 Die Bundesrepublik Deutschland hält dem entgegen, § 22 Absatz 3 BNatSchG stelle keine Ausnahme von den Verboten des Absatzes 2 dar. Die Ausnahmetatbestände des § 22 Absatz 3 BNatSchG setzten nämlich voraus, daß keine absichtlichen Handlungen vorlägen. Die durch § 22 Absatz 3 BNatSchG umschriebenen Tätigkeiten, wie z. B. die ordnungsgemäße Bodennutzung, könnten keinesfalls als ein absichtlicher Verstoß gegen den Vogelschutz angesehen werden, da Handlungen, die in der Absicht vorgenommen würden, wildlebende Vögel zu töten, zu fangen, zu stören, zu halten oder zu verkaufen, nicht unter den Begriff der ordnungsgemäßen Ausübung der Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft fielen.

12 Zunächst ist zu prüfen, ob § 22 Absatz 3 BNatSchG eine Ausnahme von den in § 22 Absatz 2 BNatSchG ausgesprochenen Verboten darstellt. Insbesondere ist zu klären, ob § 22 Absatz 3 BNatSchG absichtliche Handlungen gegen den Vogelschutz betrifft.

13 Was den Geltungsbereich des § 22 Absatz 3 BNatSchG anbelangt, ist festzustellen, daß diese Bestimmung ausdrücklich auf den vorhergehenden Absatz Bezug nimmt, der die allgemeinen Verbote gemäß Artikel 5 der Richtlinie enthält. Da diese Verbote aber absichtliche Handlungen zum Gegenstand haben, bezieht sich die Ausnahme notwendigerweise auf dieselben Handlungen.

14 In § 22 Absatz 3 BNatSchG wird auch nicht, was ebenfalls seinen Geltungsbereich betrifft, umschrieben, welche die Umwelt beeinträchtigenden Tätigkeiten aufgrund eines subjektiven Merkmals zulässig sein sollen. Das deutsche Gesetz gestattet nämlich Ausnahmen vom Vogelschutz schon dann, wenn die Handlungen „bei der ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung" vorgenommen werden.

15 Diese Bezugnahme auf eine bestimmte Bodennutzung gibt keinen genauen Hinweis darauf, in welchem Umfang Beeinträchtigungen der Umwelt zulässig sein sollen. Die Begriffe der ordnungsgemäßen Bodennutzung einerseits und des *nicht* absichtlichen Verstoßes gegen die Vogelschutzbestimmungen andererseits gehören nämlich zwei verschiedenen rechtlichen Ebenen an. Da das deutsche Gesetz den Begriff der „ordnungsgemäßen Nutzung" nicht definiert, sind somit absichtliche Beeinträchtigungen des Lebens und des Lebensraums der Vögel nicht vom Geltungsbereich des § 22 Absatz 3 BNatSchG ausgeschlossen, soweit sie im Zusammenhang mit einer solchen Bodennutzung notwendig sind.

16 Daher kann dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland nicht gefolgt werden, eine ordnungsgemäße Bodennutzung sei begrifflich mit Handlungen gleichzusetzen, die nicht in der Absicht vorgenommen würden, gegen Vogelschutzbestimmungen zu verstoßen.

17 Da § 22 Absatz 3 BNatSchG folglich eine Ausnahme von den Verboten gemäß Artikel 5 der Richtlinie darstellt, ist er nur zulässig, wenn er den Anforderungen des Artikels 9 der Richtlinie genügt.

18 Nach dieser Bestimmung hat der Mitgliedstaat die Ausnahme auf die Fälle zu beschränken, in denen es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Die Ausnahme muß sich auf zumindest einen der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, b und c abschließend aufgezählten Gründe stützen und den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 2 entsprechen, mit denen die Ausnahmen auf das strikt Notwendige begrenzt und der Überwachung durch die Kommission zugänglich gemacht werden sollen.

19 Die in § 22 Absatz 3 BNatSchG vorgesehenen Ausnahmen entsprechen nicht den Anforderungen des Artikels 9 der Richtlinie, da die darin umschriebenen Tätigkeiten keinem der in Artikel 9 der Richtlinie aufgezählten Gründe zugeordnet werden können.

20 Sonach ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie durch § 22 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes Ausnahmen von den in der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vorgesehenen Vogelschutzbestimmungen zugelassen hat.

Kosten

21 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 4 wird die Partei, die die Klage oder einen Antrag zurücknimmt, zur Tragung der Kosten verurteilt, es sei denn, daß die Rücknahme durch das Verhalten der anderen Partei gerechtfertigt ist.

22 Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung auf zwei in ihrer Klageschrift enthaltene Rügen verzichtet, weil die Bundesrepublik Deutschland diesen Rügen nach Erhebung der Klage nachgekommen ist.

23 Daraus ergibt sich, daß die teilweise Klagerücknahme der Kommission durch das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gerechtfertigt ist, die im übrigen in bezug auf den Rest der Klage unterlegen ist.

24 Somit sind die Kosten der Bundesrepublik Deutschland aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, daß sie durch § 22 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes Ausnahmen von den in der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vorgesehenen Vogelschutzbestimmungen zugelassen hat.

2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten.

Mackenzie Stuart O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. September 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart