SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 412/85 *

I — Sachverhalt

1. *Rechtlicher Rahmen*

a) *Die Gemeinschaftsvorschriften*

Die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) in der durch die Richtlinie 81/854/EWG des Rates vom 19. Oktober 1981 zur Anpassung, aufgrund des Beitritts Griechenlands, der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 319, S. 3) geänderten Fassung (im folgenden: die Richtlinie) besagt in ihrem *Artikel 1* folgendes:

„1) Diese Richtlinie betrifft die Erhaltung sämtlicher wildlebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welches der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind. Sie hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung dieser Arten zum Ziel und regelt die Nutzung dieser Arten.

2) Sie gilt für Vögel, ihre Eier, Nester und Lebensräume.

3) ..."

Artikel 5 der Richtlinie lautet:

„Unbeschadet der Artikel 7 und 9 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten, insbesondere das Verbot

a) des absichtlichen Tötens oder Fangens, ungeachtet der angewandten Methode;

b) der absichtlichen Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern und der Entfernung von Nestern;

c) des Sammelns der Eier in der Natur und des Besitzes dieser Eier, auch in leerem Zustand;

d) ihres absichtlichen Störens, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung dieser Richtlinie erheblich auswirkt;

e) des Haltens von Vögeln der Arten, die nicht bejagt oder gefangen werden dürfen."

Nach *Artikel 6* der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten mit Ausnahme, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, der in Anhang III der Richtlinie genannten Arten den Verkauf von lebenden und toten Vögeln und von deren ohne weiteres erkennbaren Teilen oder aus diesen Tieren gewonnenen Erzeugnissen sowie deren Beförderung und Halten für den Verkauf und das Anbieten zum Verkauf zu untersagen.

Schließlich bestimmt *Artikel 9* der Richtlinie:

„1) Die Mitgliedstaaten können, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen

* Verfahrenssprache: Deutsch.

von den Artikeln 5, 6, 7 und 8 abweichen:

a) — ...,

— zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern,

— ...;

b) zu Forschungs- und Unterrichtszwecken, zur Aufstockung der Bestände, zur Wiederansiedlung und zur Aufzucht im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen;

c) ...

2) In den abweichenden Bestimmungen ist anzugeben,

— für welche Vogelarten die Abweichungen gelten,

— die zugelassenen Fang- oder Tötungsmittel, -einrichtungen und -methoden,

— die Art der Risiken und die zeitlichen und örtlichen Umstände, unter denen diese Abweichungen getroffen werden können,

— die Stelle, die befugt ist zu erklären, daß die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind, und zu beschließen, welche Mittel, Einrichtungen und Methoden in welchem Rahmen von wem angewandt werden können,

— welche Kontrollen vorzunehmen sind.

3) ..."

b) *Die deutschen Rechtsvorschriften über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten*

Der Vogelschutz in der Bundesrepublik Deutschland ist Teil des Naturschutzrechts. Die Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet ist zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Das Naturschutzrecht fällt in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes. Aufgrund dieser Kompetenz ist der Bund befugt, die erforderlichen Rahmenvorschriften zu erlassen. Innerhalb dieser Rahmenvorschriften haben die einzelnen Länder einen Spielraum, um ausfüllende Ländergesetze zu erlassen.

Als Rahmengesetz legt das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I, S. 3574) die sachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen fest.

Nach § *22 Absatz 2* BNatSchG ist es verboten,

„1) ...;

2) Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Eier, Larven, Puppen oder sonstige Entwicklungsformen wegzunehmen, zu zerstören oder zu beschädigen;

3) Tiere der in der Rechtsverordnung nach Absatz 4 als vom Aussterben bedroht bezeichneten Arten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten durch Aufsuchen, Fotografieren, Filmen oder ähnliche Handlungen zu stören;

4) a) ...;

b) lebende oder tote Tiere der besonders geschützen Arten oder Teile dieser Tiere, ihre Eier, Larven, Puppen, sonstige Entwicklungsformen oder Nester sowie hieraus gewonnene Erzeugnisse in Besitz zu neh-

men, zu erwerben, die tatsächliche Gewalt darüber auszuüben, zu be- und verarbeiten, abzugeben, feilzuhalten, zu veräußern oder sonst in den Verkehr zu bringen."

Gemäß *§ 22 Absatz 3 Satz 1* BNatSchG gelten die Verbote des Absatzes 2 nicht für den Fall, daß die Handlungen

„bei der ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, bei der Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse oder bei der Ausführung eines nach § 8 [BNatSchG] zugelassenen Eingriffs vorgenommen werden".

Ferner ermächtigt *§ 22 Absatz 4 Nr. 2* BNatSchG den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, durch Rechtsverordnung weitere Ausnahmen von einzelnen Verboten nach § 22 Absatz 2, insbesondere für das Halten zu privaten Zwecken oder den Handel in Fachgeschäften, vorzusehen.

Schließlich sind aufgrund von *§ 26 Absatz 3* BNatSchG die Länder befugt, Ausnahmen von den Verboten des § 22 Absatz 2 sowie von etwaigen aufgrund von § 22 Absatz 3 BNatSchG erlassenen Durchführungsbestimmungen zuzulassen.

Im einzelnen sind nach *§ 26 Absatz 3 Nr. 1* zur Abwendung erheblicher land-, forst-, wasser- und sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden und nach *§ 26 Absatz 3 Nr. 3* zu Forschungs-, Lehr- oder Zuchtzwecken Ausnahmen zulässig.

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Die Kommission war der Auffassung, die §§ 22 und 26 BNatSchG stimmten mit der Richtlinie nicht überein, und eröffnete deshalb mit Schreiben vom 23. Februar 1984 gegen die Bundesrepublik Deutschland das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag. Da sie weder die Antwort auf dieses Schreiben noch die Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 6. Dezember 1984 für überzeugend hielt, hat die Kommission beschlossen, den Gerichtshof anzurufen.

II — Schriftliches Verfahren

Mit Schriftsatz, der am 10. Dezember 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Artikel 169 Absatz 2 EWG-Vertrag den Gerichtshof mit den der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vorgeworfenen Vertragsverletzungen befaßt.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1) festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verstoßen hat, daß in den Vorschriften der §§ 22 Absätze 3 und 4 sowie 26 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes Ausnahmen vom Vogelschutz zugelassen werden, ohne die in den Artikeln 6 und 9 der Richtlinie insoweit vorgesehenen Einschränkungen zu übernehmen,

2) der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Bundesrepublik Deutschland* beantragt,

1) die Klage abzuweisen,

2) der Klägerin die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

IV — Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren

Die *Kommission* rügt drei Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes, nämlich § 22 Absatz 3 Satz 1, § 22 Absatz 4 Nr. 2 und § 26 Absatz 3 Nr. 3. In den genannten Bestimmungen würden die darin vorgesehenen Ausnahmen vom Schutz der wildlebenden Vogelarten nicht an die in den Artikeln 6 und 9 der Richtlinie festgelegten Bedingungen gebunden.

Die *Bundesrepublik Deutschland* ist demgegenüber der Auffassung, sie habe ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie ordnungsgemäß erfüllt. Sie unterstütze in jeder Hinsicht die Zielvorgaben der Richtlinie. Sie habe darüber hinaus von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, strengere Naturschutzbestimmungen zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vorzusehen. Die vorgesehenen Ausnahmebestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes könnten nur in dem von der Richtlinie vorgegebenen Rahmen eingreifen. Insoweit sei die Richtlinie in einer Weise in nationales Recht umgesetzt worden, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustandes, wie er in den Zielen der Richtlinie vorgegeben sei, gerecht werde.

Erste Rüge: Nichtkonformität von § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG

Die *Kommission* führt aus, gemäß § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG gälten die Verbote des § 22 Absatz 2 ganz allgemein nicht. Die geschützten Vogelarten könnten nämlich schon dann gejagt, gefangen, getötet, gehalten und verkauft werden, wenn diese Handlungen bei der ordnungsgemäßen Bodennutzung vorgenommen würden. Artikel 9 der Richtlinie sei demgegenüber wesentlich strenger und erlaube den Mitgliedstaaten lediglich, Ausnahmen vorzusehen, sofern die in seinem Absatz 1 eng umrissenen Maßstäbe eingehalten würden.

Ferner vermißt die Kommission in der betreffenden Bestimmung einen Hinweis darauf, daß eine Ausnahme, wie Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie es vorsehe, nur bewilligt werden könne, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe.

Darüber hinaus seien nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Richtlinie Ausnahmen insbesondere nur zur Abwendung erheblicher Schäden zulässig. Der Begriff „erhebliche Schäden" fehle in der betreffenden deutschen Bestimmung.

Durch Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie sei der Zielkonflikt zwischen der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung einerseits und dem Schutz der wildlebenden Vogelarten andererseits in dem Sinne entschieden worden, daß die Belange des Vogelschutzes vorgingen, soweit es nicht um die Abwendung erheblicher Schäden gehe. Nach dem Wortlaut des § 22 Absatz 3 BNatSchG brauche sich demgegenüber kein Landwirt um den Vogelschutz zu kümmern, solange er bei der ordnungsgemäßen Ausübung der landwirtschaftlichen Bodennutzung handele.

Die Verpflichtungen der Betroffenen würden nur durch den Wortlaut des Bundesnaturschutzgesetzes definiert. Deshalb müsse dieser Wortlaut aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsklarkeit zweifelsfrei erkennen lassen, daß die dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen mit dem Wortlaut der Richtlinie übereinstimmten. In diesem Zusammenhang ergebe sich aus einem Vergleich des Wortlauts von § 22 Absatz 3 Satz 1 mit demjenigen von § 26 Absatz 3 Nr. 1

BNatSchG, der die Ermächtigung der Länder zur Zulassung von Ausnahmen vom Vogelschutz auf die Abwendung erheblicher Schäden beschränke, daß die in § 22 Absatz 3 Satz 1 vorgesehene Ausnahme nicht auf die Abwehr solcher Schäden beschränkt sei.

Schließlich sei § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG nicht dahin zu verstehen, daß er die Ausnahme auf unabsichtliche Begehungsweisen beschränke, die in den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie nicht angesprochen würden. Somit gestatte § 22 Absatz 3 Satz 1 dem deutschen Gesetzgeber, insoweit nach Gutdünken vorzugehen. Zwar könnten unabsichtliche Verstöße gegen den Vogelschutz bei der ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung erlaubt werden, ohne gegen die Richtlinie zu verstoßen; die Ausnahme des § 22 Absatz 3 Satz 1 gelte jedoch für alle Vorschriften des Absatzes 2 schlechthin. Sie erstrecke sich damit auch auf Tätigkeiten, die, wie z. B. das Nachstellen, Fangen, Halten oder Eiersammeln, nur absichtlich begangen werden könnten.

Es treffe auch nicht zu, daß der Richtlinie schon deshalb genügt sei, weil absichtliche Verstöße gegen den Vogelschutz bereits keine ordnungsgemäße Bodennutzung darstellten und von der Ausnahme des § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG nicht gedeckt würden.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* legt zunächst dar, daß die Artikel 5 und 6 der Richtlinie nur bestimmte absichtliche Handlungen verböten. Artikel 9 der Richtlinie wiederum beziehe sich nur auf die in den Artikeln 5 und 6 der Richtlinie verbotenen Handlungen. Andere Handlungen fielen damit nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 9. Dieser Artikel regele somit nicht die Frage, ob und in welchem Umfang Ausnahmen von Verbotsvorschriften zulässig seien, die die Mitgliedstaaten über die Mindestschutzbedingungen der Richtlinie hinaus erlassen hätten. Für diesen Rechtsbereich stehe es den Mitgliedstaaten deshalb frei, eigenständige Ausnahmen vorzusehen.

Da § 22 Absatz 2 BNatSchG nicht nur bestimmte absichtliche Handlungen, sondern auch fahrlässige Handlungen verbiete, setzten alle drei in § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG genannten Ausnahmetatbestände voraus, daß gerade keine „Absichtshandlungen" vorlägen. § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG gewähre nämlich keine Ausnahme, wenn die in § 22 Absatz 2 BNatSchG verbotenen Handlungen absichtlich vorgenommen würden.

Hinzu komme, daß eine ordnungsgemäße Bodennutzung nur vorliege, wenn sie auf die Belange des Naturschutzes Rücksicht nehme. Somit könnten Handlungen, die in der Absicht vorgenommen würden, wildlebende Vögel zu töten, zu fangen, zu stören, zu halten oder zu verkaufen, schon nicht mehr als ordnungsgemäße Ausübung der Land-, Forst- oder Fischereiwirtschaft angesehen werden. Eine ordnungsgemäße land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und die Verwertung der bei einer solchen ordnungsgemäßen Bewirtschaftung gewonnenen Erzeugnisse setzten nämlich voraus, daß gerade keine Absichtshandlung vorliege. Da jedoch das Bundesnaturschutzgesetz nicht nur zum Schutz der Vögel erlassen worden sei, sei eine Ausnahme von seinem § 22 Absatz 2 für den Fall vorzusehen gewesen, daß bei einer ordnungsgemäßen Bodennutzung geschützte pflanzliche Produkte unbeabsichtigt mitverwertet würden.

Was die Verweisung in § 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG auf § 8 BNatSchG betreffe, so lasse diese Bestimmung ebenfalls keine absichtlich gegen den Vogelschutz gerichteten Handlungen zu.

§ 22 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG untersage nämlich ganz allgemein jede gegen die Arti-

kel 5 und 6 der Richtlinie verstoßende absichtliche Handlung. Somit sei ausgeschlossen, daß diese Bestimmung Artikel 9 der Richtlinie zuwiderlaufe.

Zweite Rüge: Nichtkonformität von § 22 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG

Die *Kommission* führt aus, § 22 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG enthalte eine noch weiter gehende Ermächtigung zur Zulassung von Ausnahmen als § 22 Absatz 3. Die Ermächtigungsnorm des § 22 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG sei nicht mit den in Artikel 5 Buchstabe e, Artikel 6 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben b und c der Richtlinie vorgesehenen Einschränkungen versehen. Sie ermächtige den zuständigen Minister ausdrücklich, sich nach Bedarf über die Richtlinie hinwegzusetzen.

Der Hinweis darauf, daß die Auslegung und Anwendung dieser Globalermächtigung im gegenwärtigen Zeitpunkt mit Artikel 9 der Richtlinie übereinstimmten, hebe den Widerspruch zwischen der genannten Ermächtigungsnorm und der Richtlinie nicht auf. Die Versicherung, daß die Bundesbehörden im Rahmen des vorgesehenen internen Verfahrens künftig auch die Richtlinie beachten wollten, reiche nicht aus, deren Vorschriften und Schutzzweck die nötige Geltung zu sichern.

Im Interesse der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit sei es erforderlich, die den zuständigen Stellen eingeräumten Befugnisse zur Gestattung von Ausnahmen zweifelsfrei an die in der Richtlinie insoweit vorgesehenen Bedingungen zu binden.

Die *Bundesrepublik Deutschland* verweist zunächst darauf, daß § 22 Absatz 4 Nr. 2 BNatSchG selbst gar keine Ausnahmen von den Verboten zulasse, sondern lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß von Verordnungen sei. Außerdem lasse diese Bestimmung auch keine Ausnahmen von den in der Richtlinie enthaltenen grundsätzlichen Verboten zu. Da nach Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag eine Richtlinie lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels für die Mitgliedstaaten verbindlich sei, seien Form und Mittel zur Verwirklichung dieses Ziels den Mitgliedstaaten freigestellt. Der durch die fragliche Bestimmung ermächtigte zuständige Minister sei deshalb verpflichtet, die Richtlinie hinsichtlich des zu erreichenden Ziels zu beachten. Dadurch sei gewährleistet, daß von der Bestimmung kein richtlinienwidriger Gebrauch gemacht werde. Im übrigen sei der zuständige Minister auch nur zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt, die den Zweck des Vogelschutzes nicht gefährdeten. Auch dies gewährleiste, daß mögliche Ausnahmen im Rahmen des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie lägen.

Dritte Rüge: Nichtkonformität von § 26 Absatz 3 Nr. 3 BNatSchG

Die *Kommission* führt aus, gemäß § 26 Absatz 3 Nr. 3 seien Ausnahmen bereits dann zulässig, wenn sie ganz allgemein zu „Zuchtzwecken" vorgesehen würden, was die kommerzielle Zucht einschließe. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie gestatte demgegenüber die Aufzucht der geschützten Vogelarten ausdrücklich nur zur Aufstockung der Bestände und zur Wiederansiedlung.

Da die mangelnde Übereinstimmung der fraglichen Bestimmung mit der Richtlinie offensichtlich sei, habe die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in einer Mitteilung vom 25. Februar 1985 bereits ihre Bereitschaft betont, „durch einen Hinweis auf die Richtlinie ... die Ermächtigung zu Ausnahmeregelungen von den Verboten des § 22 Absatz 2 BNatSchG zumindest beispielhaft zu konkretisieren [und] die Ermächtigung für die Länder, Ausnahmetatbestände zu normieren, aufzuheben".

Die *Bundesrepublik Deutschland* hält dem entgegen, die fragliche Bestimmung ge-

währe selbst keine Ausnahmen von den Bestimmungen der Richtlinie. Sie beinhalte nur eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Die Bundesländer dürften auf dieser Grundlage jedoch keine Rechtsvorschriften erlassen, die über die in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie enthaltenen Ausnahmen hinausgingen. Da die Länder an Artikel 189 EWG-Vertrag gebunden seien, seien sie verpflichtet, Rechtsvorschriften zu erlassen, die sich im Rahmen des Artikels 9 Absatz 1 der Richtlinie bewegten.

K. Bahlmann
Berichterstatter