SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 21. September 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache hat das Tribunal administratif Nantes drei Fragen nach der Auslegung des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1] (im folgenden: Vogelschutzrichtlinie oder Richtlinie) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

2. Die Vorlagefragen stellen sich im Rahmen von sechs von verschiedenen Umweltvereinigungen und einer Jägervereinigung beim Tribunal administratif Nantes erhobenen Klagen auf Nichtigerklärung der Erlasse der Präfekten der Departements Maine-et-Loire und Loire-Atlantique, in denen diese, jeweils für ihr Departement, die Daten für das Ende der Jagdzeit für die Jagdzeit 1992/93 festsetzten. Die verschiedenen Kläger stützen ihre Nichtigkeitsklagen insbesondere auf angebliche Verletzungen der Vogelschutzrichtlinie.

3. Die Vogelschutzrichtlinie betrifft nach ihrem Artikel 1 Absatz 1 „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."

Artikel 2 bestimmt allgemein, daß „die Mitgliedstaaten ... die erforderlichen Maßnahmen [treffen], um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird".

Nach Artikel 5 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das absichtliche Töten, Fangen, Stören oder Halten aller in der Richtlinie genannten Vögel zu verbieten.

Abweichend von diesem Verbot läßt Artikel 7 die Jagd auf bestimmte Vögel, allerdings unter einschränkenden Voraussetzungen, zu. Die für die vorliegenden Vorabent-

* Originalsprache: Niederländisch.
1 — ABl. 1979, L 103, S. 1.

scheidungsfragen einschlägigen Teile des Artikels 7 lauten wie folgt:

„(1) Die in Anhang II aufgeführten Arten dürfen aufgrund ihrer Populationsgröße, ihrer geographischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit in der gesamten Gemeinschaft im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bejagt werden. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß die Jagd auf diese Vogelarten die Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte macht.

...

(4) Die Mitgliedstaaten vergewissern sich, daß bei der Jagdausübung ..., wie sie sich aus der Anwendung der geltenden einzelstaatlichen Vorschriften ergibt, die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung und eine ökologisch ausgewogene Regulierung der Bestände der betreffenden Vogelarten, insbesondere der Zugvogelarten, eingehalten werden und daß diese Jagdausübung hinsichtlich der Bestände dieser Arten mit den Bestimmungen aufgrund von Artikel 2 vereinbar ist. Sie sorgen insbesondere dafür, daß die Arten, auf die die Jagdvorschriften Anwendung finden, nicht während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit bejagt werden. Wenn es sich um Zugvögel handelt, sorgen sie insbesondere dafür, daß die Arten, für die die einzelstaatlichen Jagdvorschriften gelten, nicht während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen bejagt werden ...“

In der vorliegenden Rechtssache geht es vor allem um diesen letzten Passus, nämlich um Artikel 7 Absatz 4 Satz 3, der den Rückzug der Zugvögel zu den Nistplätzen betrifft.

4. In Frankreich finden sich die Vorschriften über die Festsetzung der Jagdzeit in den Artikeln R.224-3, R.224-4 und R.224-5 des Code rural (Agrargesetzbuch) [2].

Artikel R.224-3 bestimmt, daß die Pirschjagd und die Vogeljagd in den Zeiten zulässig sind, die jedes Jahr durch Erlaß der Präfekten jedes einzelnen Departements auf Vorschlag des Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (Departementsdirektor für Landwirtschaft und Forsten) nach Stellungnahme des Conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage (Departementsrat für Jagd und Wildfauna) und der Fédération des chasseurs (Jägerverband) neu festgelegt werden. Der Erlaß muß mindestens zwanzig Tage vor seinem Wirksamwerden veröffentlicht werden.

Artikel R.224-5 setzt für bestimmte Wildarten, darunter die Zugvögel und die jagdbaren Wasservögel, den zeitlichen Rahmen fest, innerhalb dessen die Daten für den Beginn und das Ende der Jagdzeit von den Präfekten festgesetzt werden müssen [3]. Für Zugvögel ist der letzte Februartag der letzte zulässige Tag für das Ende der Jagdzeit [4]. Bei jagdbaren Wasservögeln ist das späteste

2 — Diese Artikel gehen auf das Dekret Nr. 86-571 vom 14. März 1986, JORF (Amtsblatt der Französischen Republik) vom 18. März 1986, S. 4521, in seiner später geänderten Fassung zurück.

3 — Für die nicht in Artikel R.224-5 genannten Wildarten legt Artikel R.224-4 das frühestens zulässige allgemeine Datum für den Beginn der Jagdzeit und das spätestens zulässige allgemeine Datum für das Ende der Jagdzeit fest. Das früheste allgemeine Datum für den Beginn der Jagdzeit wird für vier Gebiete Frankreichs unterschiedlich festgesetzt (erster Sonntag im September für Korsika, zweiter Sonntag im September für den Südosten, dritter Sonntag im September für den Südwesten und vierter Sonntag im September für den Norden und das Zentrum), während der letzte Februartag für ganz Frankreich das späteste allgemeine Datum für das Ende der Jagdzeit ist.

4 — Das frühestens zulässige Datum für den Beginn der Jagdzeit ist das allgemeine Datum für den Beginn der Jagdzeit, wie es in Artikel R.224-4 bestimmt ist, außer für die Turteltaube, für die es auf den 15. August festgesetzt wurde.

Datum für das Ende der Jagdzeit ebenfalls der letzte Februartag, außer bei Wildenten, für die es auf den 15. Februar festgesetzt wurde [5].

5. Mit Erlaß vom 7. Juli 1992 setzte der Präfekt des Departements Maine-et-Loire die Daten für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel und jagdbare Wasservögel wie folgt fest:

ZUGVÖGEL:	28. Februar 1993
JAGDBARE WASSERVÖGEL:	
Stockente	10. Februar 1993
Graugans, Löffelente, Tafelente und Kiebitz	20. Februar 1993
Übrige jagdbare Wasservögel	28. Februar 1993

Der Präfekt des Departements Loire-Atlantique setzte mit Erlaß vom 22. Juli 1992 folgende Daten für das Ende der Jagdzeit fest:

ZUGVÖGEL:	
Schnepfe und Taube	28. Februar 1993
Andere Zugvögel	10. Januar 1993
JAGDBARE WASSERVÖGEL:	
Stockente	7. Februar 1993
Kiebitz, Goldregenpfeifer, Austernfischer, Graugans und andere Entenarten	14. Februar 1993
Übrige jagdbare Wasservögel	28. Februar 1993

6. Gegen den Erlaß des Präfekten des Departements Maine-et-Loire richtet sich die von der Association pour la protection des animaux sauvages (Verein zum Schutz wildlebender Tiere) vor dem Tribunal administratif Nantes erhobene Nichtigkeitsklage, mit der die Klägerin u. a. geltend macht, der Erlaß sei rechtswidrig, weil er die Bejagung von Zugvögeln und jagdbaren Wasservögeln für einen zu langen Zeitraum zulasse.

Gegen den Erlaß des Präfekten des Departements Loire-Atlantique richten sich die Klagen, die dieselbe Association pour la protection des animaux sauvages sowie die Groupe ornithologique de Loire-Atlantique (vogelkundliche Gruppe des Departements Loire-Atlantique), die Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne (Gesellschaft zum Studium und Schutz der Natur in der Bretagne) und das Rassemblement des opposants à la chasse (Sammlungsbewegung der Jagdgegner) mit der Begründung erhoben, der Erlaß lasse die Jagd auf Zugvögel und jagdbare Wasservögel für einen zu langen Zeitraum zu. Des weiteren erhob die Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique (Verband der Jäger des Departements Loire-Atlantique) eine Klage auf Nichtigerklärung des Erlasses, jedoch mit der Begründung, daß darin für bestimmte Vogelarten ein zu frühes Datum für das Ende der Jagdzeit festgesetzt worden sei.

Die Vorlagefragen

7. Mit sechs Urteilen vom 17. Dezember 1992 — je einem für jede der sechs Nichtigkeitsklagen — hat das Tribunal administratif Nantes dem Gerichtshof drei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, mit denen es wissen will,

1. ob das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel und jagdbare Wasservögel

5 — Das frühestens zulässige Datum für den Beginn der Jagdzeit ist bei allen jagdbaren Wasservögeln das allgemeine früheste Datum für den Beginn der Jagdzeit, wie es in Artikel R.224-4 bestimmt ist.

auf den Zeitpunkt des Beginns des Frühjahrszuges oder auf den Zeitpunkt des variablen Beginns des Zuges festgesetzt werden muß;

2. ob Artikel 7 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie es den nationalen Behörden verbietet, nach Arten gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit festzusetzen;

3. ob die Befugnis der Präfekten, das Datum für das Ende der Jagdzeit in ihrem Departement festzusetzen, mit dem von der Richtlinie beabsichtigten Schutz vereinbar ist.

Im folgenden prüfe ich nacheinander diese drei Fragen. Dabei werde ich einige Argumente erörtern, die die einzelnen Beteiligten vor dem Gerichtshof (der Präfekt des Departements Maine-et-Loire, das Rassemblement des opposants à la chasse, die Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique, die französische Regierung und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften) vorgetragen haben. Wegen einer vollständigen Übersicht über das Vorbringen der einzelnen Parteien verweise ich jedoch auf den Sitzungsbericht.

Beantwortung der ersten Frage

8. Die erste Frage lautet, ob das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel und jagdbare Wasservögel auf den Zeitpunkt des Beginns des Frühjahrszuges oder auf den Zeitpunkt des variablen Beginns des Zuges festgesetzt werden muß. Aus den Vorlageurteilen des Tribunal administratif Nantes geht hervor, daß das vorlegende Gericht hier mit auf zwei Zeitpunkte Bezug nimmt, wie sie in einem vom Muséum national d'histoire naturelle (Staatliches Museum für Naturgeschichte) und vom Office national de la chasse (Nationales Jagdbüro) im März 1989 im Auftrag des französischen Staatssekretärs für Umwelt erstellten gemeinsamen Bericht mit dem Titel „Verteilung und zeitlicher Ablauf des Frühjahrszuges und der Vermehrung der jagdbaren Wasservögel in Frankreich" aufgeführt sind. Zum richtigen Verständnis der Vorlagefrage scheint es mir unentbehrlich zu sein, auf diesen gemeinsamen Bericht sowie auf das damit verbundene, vom vorlegenden Gericht in seinen Urteilen ebenfalls genannte Rundschreiben des französischen Umweltministeriums etwas ausführlicher einzugehen.

9. Der erste Teil dieses gemeinsamen Berichts, der dem Gerichtshof von verschiedenen Beteiligten vorgelegt worden ist, enthält die Ergebnisse einer Untersuchung über den Frühjahrszug von jagdbaren *Wasser*vögeln in Frankreich [6]. Aus dem Vorwort des Staatssekretärs für Umwelt geht hervor, daß diese Untersuchung ausdrücklich darauf gerichtet war, wissenschaftliche Daten zu sammeln für die Anwendung des Artikels 7 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie, insbesondere der darin enthaltenen Bestimmung, daß die Mitgliedstaaten, „wenn es sich um Zugvögel handelt, ... insbesondere dafür [sorgen], daß die Arten, für die die einzelstaatlichen Jagdvorschriften gelten, nicht ... während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen bejagt werden" (siehe Nr. 3).

6 — Der Bericht enthält also keine Informationen über andere Zugvögel als Wasservögel. In der mündlichen Verhandlung hat der Sachverständige der französischen Regierung bestätigt, daß die über diese anderen Zugvögel vorliegenden wissenschaftlichen Kenntnisse beschränkter seien. Nach weiteren Untersuchungen könnte ihre Wanderung eine größere geographische Streuung aufweisen, als dies bei den Wasservögeln der Fall ist. Meine Schlußanträge beziehen sich auf alle Zugvögel; wegen der anderen Zugvögel als Wasservögel siehe jedoch insbesondere Nr. 17 sowie die Fußnoten 21 und 31.

In den Schlußfolgerungen dieser Untersuchung heißt es dem gemeinsamen Bericht zufolge, daß der Zeitpunkt des Beginns des Frühjahrszuges von drei Faktoren abhänge. Erstens bestünden zwischen den Vogelarten Unterschiede: einige begännen ihren Zug frühzeitig, andere spät. Zweitens bestünden Unterschiede von einem Jahr zum anderen. Einige Arten unterlägen insoweit beträchtlichen jährlichen Schwankungen, während diese Schwankungen bei anderen Arten geringer seien [7]. Drittens gebe es geographische Unterschiede. Diese geographischen Schwankungen erwiesen sich jedoch im Vergleich zu den jahresbedingten Schwankungen als verhältnismäßig unbedeutend.

Als Ergebnis enthält der gemeinsame Bericht sodann für die verschiedenen Arten jagdbarer Wasservögel folgende Angaben:

1) ein zusammenfassendes Datum für den Beginn des Frühjahrszuges. Hierbei handelt es sich um eine Art Mittelwert, der — wenn ich es richtig verstehe — dadurch ermittelt wurde, daß zuerst für jedes Jahr der Median (d. h. der Zentralwert) der Daten für die verschiedenen Gebiete und sodann aus diesen Medianwerten für die einzelnen Jahre der am häufigsten vorkommende Wert (d. h. der Modus) herangezogen wurde. Dieses mittlere Anfangsdatum meint das vorlegende Gericht, wenn es auf den „Zeitpunkt des Beginns des Frühjahrszuges" Bezug nimmt;

2) die äußersten Daten (der früheste und der späteste Zeitpunkt), innerhalb deren der Zeitpunkt für den Beginn des Frühjahrszugs sowohl jahresbedingt als auch geographisch schwankt. Dieses früheste Datum entspricht dem in der Vorlagefrage genannten „variablen Beginn des Zuges";

3) den Zeitraum der größten Wanderungstätigkeit. Nach meinem Verständnis ist dies der Zeitraum, in dem sich die meisten Vögel auf der Wanderung befinden [8].

10. Auf der Grundlage dieses gemeinsamen Berichts wurde im Dezember 1991 vom französischen Umweltministerium in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Museum für Naturgeschichte ein Vermerk erstellt, in dem die Ergebnisse des gemeinsamen Berichts zusammengefaßt und für die Praxis verwertbar gemacht wurden. Des weiteren erstellte das Umweltministerium einen Vermerk über den Gebrauch quantitativer Kriterien zur Festlegung der Daten für den Beginn und das Ende der Jagdzeit. Nach diesem Vermerk sollte der Beginn des Frühjahrszuges nur dann als signifikant angesehen werden, wenn 10 % der Vögel mit der Wanderung begonnen haben.

Schließlich richtete das Umweltministerium am 9. Januar 1992 ein Rundschreiben an die Präfekten der Departements, das dem

7 — So geht aus der Untersuchung hervor, daß bei Krickenten der Beginn des Frühjahrszuges im Jahresvergleich zwischen Anfang Januar und Ende Februar schwankt, während er bei Knäkenten immer zwischen Mitte und Ende Februar liegt.

8 — Alle diese Angaben werden mit der Dekade als Basiseinheit ausgedrückt, wobei jeder Monat drei Dekaden umfaßt. So wird beispielsweise für die Graugans angegeben, daß 1) der Frühjahrszug in der ersten Februardekade beginnt, 2) dieser Beginn zwischen der ersten und der dritten Februardekade schwankt und 3) die größte Wanderungstätigkeit zwischen der zweiten Februardekade und der ersten Märzdekade stattfindet.

Gerichtshof von der französischen Regierung zusammen mit den beiden genannten Vermerken in der Anlage vorgelegt worden ist [9]. In diesem Rundschreiben heißt es, das Datum für das Ende der Jagdzeit müsse für jede Vogelart innerhalb der Dekade [10] bestimmt werden, in der nach den statistischen Angaben der vorangegangenen Jahre 10 % der Vögel der betreffenden Art mit der Wanderung begonnen hätten. Die Erlasse der Präfekten der Departements Maine-et-Loire und Loire-Atlantique, die Gegenstand der Ausgangsverfahren vor dem Tribunal administratif Nantes sind (siehe Nr. 5), entsprechen diesem Rundschreiben.

11. Das Tribunal administratif Nantes wurde also, wie es in seinen Vorlageurteilen darlegt, mit vier Arten von Daten oder vier möglichen Methoden zur Ermittlung des Datums für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel und jagdbare Wasservögel konfrontiert: drei aus dem gemeinsamen Bericht (mittlerer Zeitpunkt des Beginns, frühester variabler Zeitpunkt und Zeitraum der größten Wanderungstätigkeit; siehe Nr. 9) und einer vierten aus dem ministeriellen Rundschreiben (Zeitpunkt, zu dem 10 % der Vögel mit der Wanderung begonnen haben).

Das Tribunal administratif führt in seinen Vorlageurteilen — völlig zu Recht, wie ich weiter unten (Nr. 18) noch darlegen werde — aus, daß zwei dieser vier Möglichkeiten, nämlich das Abstellen auf die größte Wanderungstätigkeit und den Zeitpunkt, zu dem 10 % der Vögel mit der Wanderung begonnen haben, in jeder Beziehung mit Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutzrichtlinie, wie er vom Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-157/89 ausgelegt worden ist [11], unvereinbar sind. Bleiben noch der mittlere Beginnzeitpunkt und der früheste variable Zeitpunkt, wie sie dem gemeinsamen Bericht zu entnehmen sind. Nach meinem Verständnis zielt das Tribunal administratif mit seiner Vorlagefrage darauf ab, die Auslegungskriterien zu erhalten, die notwendig sind, um die Vereinbarkeit dieser beiden Methoden mit der Vogelschutzrichtlinie beurteilen zu können.

12. Meines Erachtens sind die Kriterien, nach denen gefragt wird, zwar implizit, aber mit Sicherheit dem bereits genannten Urteil in der Rechtssache C-157/89 zu entnehmen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof nämlich bereits über die Auslegung (u. a. [12]) von Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutzrichtlinie entschieden:

„Was die ... Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 ... [Satz] 3 der Richtlinie anbelangt, so ergibt sich aus den Akten, daß ... die Wanderungsbewegungen der Vögel gewissen Schwankungen unterliegen, die aufgrund der Wetterverhältnisse insbesondere die Zeiträume betreffen, in denen ... [jener Vorgang stattfindet]. So ... kann es sein, daß manche Tiere einer bestimmten Zugvogelart in einem gegenüber den durchschnittlichen Wanderungsbewegungen verhältnismäßig frühen Zeitpunkt zu ihren Nistplätzen zurückkehren.

9 — In der mündlichen Verhandlung ist vom Rassemblement des opposants à la chasse — ohne Widerspruch durch die übrigen Beteiligten — darauf hingewiesen worden, daß sich das Staatliche Museum für Naturgeschichte ausdrücklich von diesem Rundschreiben distanziert habe, dessen Inhalt es als wissenschaftlich nicht fundiert beanstandet habe.

10 — Zur Erläuterung dieser Einheit siehe Fußnote 8.

11 — Urteil vom 17. Januar 1991 in der Rechtssache C-157/89 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-57).

12 — Das Urteil betraf auch Satz 2 dieser Bestimmung. Im Rahmen des nachstehenden Zitats lasse ich die Bezugnahmen auf diesen Satz außer Betracht.

Es geht also darum, ob ein Mitgliedstaat die Jagd zulassen darf, ... solange die meisten Tiere einer bestimmten Zugvogelart das Gebiet dieses Mitgliedstaats noch nicht auf dem Weg zu ihrem Nistplatz überfliegen, oder ob der staatliche Gesetzgeber ... die gewöhnliche Wanderungszeit um einen zusätzlichen Zeitraum verlängern muß, um den oben genannten Schwankungen Rechnung zu tragen.

Hierzu ist zu bemerken, daß Artikel 7 Absatz 4 ... [Satz] 3 der Richtlinie das Ziel verfolgt, für die Zeiträume, in denen das Überleben der wildlebenden Vogelarten besonders gefährdet ist, einen lückenlosen Schutz zu gewährleisten. Infolgedessen darf der Schutz vor Bejagung nicht auf die — aufgrund der durchschnittlichen ... Wanderungsbewegungen ermittelte — Mehrzahl der Vögel einer bestimmten Art beschränkt werden. Es wäre mit den Zielen der Richtlinie unvereinbar, wenn ein Teil der Population einer Vogelart im Falle ... einer vorzeitigen Migration nicht in den Genuß des vorgesehenen Schutzes käme." [13]

13. In der vorliegenden Rechtssache setzen sich die französische Regierung und die Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique für eine einschränkende Auslegung dieses Urteils ein. Etwas schematisch wiedergegeben, scheint ihr Standpunkt darauf hinauszulaufen, daß sich aus dem Urteil nur ergebe, daß ein Datum für das Ende der Jagdzeit (oder eine Methode für seine Festsetzung) dann mit Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutzrichtlinie unvereinbar sei, wenn dieses Datum (oder diese Methode) dazu führe, daß höchstens 50 % der Vögel einer bestimmten Art während ihres Zuges vor Bejagung geschützt würden. Dagegen werde der Richtlinie schon dann entsprochen, wenn gewährleistet sei, daß nicht mehr als 50 % der Vögel einer bestimmten Art während ihres Zuges bejagt werden dürften. Daher sei die im Rundschreiben des französischen Umweltministeriums vom 9. Januar 1992 festgelegte Methode, wonach das Ende der Jagdzeit auf den Zeitpunkt festzusetzen sei, zu dem 10 % der Vögel mit der Wanderung begonnen hätten, mit der Richtlinie vereinbar, da hierdurch ein viel höherer Anteil der Vögel als 50 %, nämlich 90 %, geschützt werde.

Diese einschränkende Auslegung halte ich nicht für richtig. Im Urteil in der Rechtssache C-157/89 ist zwar von einer „Mehrzahl" die Rede, dies ist jedoch als nur eine Anwendung eines im Urteil niedergelegten weitergehenden Grundsatzes zu verstehen. Die zentrale Aussage des Urteils scheint mir die zu sein, daß „Artikel 7 Absatz 4 ... [Satz] 3 der Richtlinie das Ziel verfolgt, für die Zeiträume, in denen das Überleben der wildlebenden Vogelarten besonders gefährdet ist, einen *lückenlosen* Schutz zu gewährleisten" (oben Nr. 12; Hervorhebung von mir); und zu diesen Zeiträumen zählt der des Frühjahrszuges. Aus diesem Grundsatz zieht der Gerichtshof weiter den Schluß, daß es „mit den Zielen der Richtlinie unvereinbar [wäre], wenn ein Teil der Population einer Vogelart im Falle ... einer vorzeitigen Migration nicht in den Genuß des vorgesehenen Schutzes käme". Diese Schlußfolgerung scheint mir ebensogut auf einen Anteil von 10 % wie auf einen solchen von 50 % zuzutreffen.

14. Zum richtigen Verständnis dieses Komplexes halte ich es für zweckmäßig, noch einmal auf die Ziele und die allgemeine Struktur der Vogelschutzrichtlinie einzugehen. In der vorliegenden Rechtssache zeigt sich nämlich,

13 — Rechtssache C-157/89, a. a. O., Randnrn. 12 bis 14.

daß die einzelnen Beteiligten in diesem Punkt von ganz unterschiedlichen Auffassungen ausgehen, obwohl die Richtlinie und die Rechtsprechung des Gerichtshofes eindeutig sind.

Ziel der Vogelschutzrichtlinie ist die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Das ergibt sich aus dem Titel und den Begründungserwägungen der Richtlinie und wird zudem in Artikel 1 Absatz 1 (siehe oben Nr. 3) ausdrücklich erklärt. Um dieses Ziel zu verwirklichen, enthält die Richtlinie einerseits in Artikel 2 (siehe Nr. 3) eine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „die erforderlichen Maßnahmen" zu treffen, und andererseits eine Reihe in den nachfolgenden Artikeln der Richtlinie genannter besonderer Verpflichtungen. Eine dieser besonderen Verpflichtungen, die in Artikel 5 niedergelegt ist, betrifft das Verbot, die wildlebenden Vogelarten zu bejagen. Abweichend von diesem Verbot beläßt Artikel 7 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Bejagung einer beschränkten Anzahl von Arten (und zwar die in Anhang II der Richtlinie aufgeführten) unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen zuzulassen. Diese einschränkenden Voraussetzungen lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Zum einen enthält die Richtlinie allgemeiner formulierte Beschränkungen, nämlich in Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 4 Satz 1, mit denen u. a. an die allgemeine Verpflichtung des Artikels 2 der Richtlinie angeknüpft wird. Zum anderen enthält Artikel 7 Absatz 4 Sätze 2 und 3 zwei Beschränkungen, die ganz konkreter und spezifischer Natur sind und die „insbesondere" gelten. Die zweite dieser Beschränkungen betrifft das Verbot, Zugvögel während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen zu bejagen.

15. Aus dem Ziel und dem Aufbau der Vogelschutzrichtlinie sowie aus dem Wortlaut des Artikels 7 Absatz 4 Satz 3 ergibt sich deutlich, daß das Verbot, Zugvögel während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen zu bejagen [14] gewiß nicht einschränkend ausgelegt werden darf, sondern daß ihm in vollem Umfang („lückenlos", um dieses Wort aus dem Urteil in der Rechtssache C-157/89 zu gebrauchen) Folge geleistet werden muß. Außerdem scheint mir — im Gegensatz zur Auffassung der französischen Regierung und der Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique — für Abweichungen von diesem Verbot oder für dessen sonstige Relativierung durch eine Berufung auf die in Artikel 2 erwähnten „freizeitbedingten Erfordernisse" kein Raum zu sein. Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 enthält nämlich eine konkrete, besondere Verpflichtung, die von der allgemeinen Verpflichtung nach Artikel 2 unabhängig ist. Insoweit kann übrigens eine Parallele zu Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie gezogen werden. Diese Bestimmung enthält einige besondere Verpflichtungen in bezug auf spezielle Schutzgebiete für Vögel. Mitgliedstaaten haben unter Hinweis auf diese Verpflichtungen wiederholt argumentiert, daß aufgrund der in Artikel 2 genannten „wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernisse" Ausnahmen oder Abweichungen möglich seien. Der Gerichtshof hat diese Argumentation jedoch stets verworfen und deutlich gemacht, daß Artikel 2 „keine eigenständige Abweichung von der durch die Richtlinie geschaffenen allgemeinen Schutzregelung" darstellt [15]. Wenn dies für Artikel 4 Absatz4 der Richtlinie gilt, scheint

14 — Im weiteren werde ich nicht auf das im selben Satz aufgestellte Verbot, Zugvögel während der Brut- und Aufzuchtzeit zu bejagen, sowie das in Satz 2 aufgestellte entsprechende Verbot eingehen, da diese in der hier vorliegenden Sache nicht in Rede stehen. Meine Argumentation läßt sich jedoch auch darauf — entsprechend — anwenden.

15 — Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-883, Randnr. 22) unter Hinweis auf die Urteile vom 8. Juli 1987 in den Rechtssachen 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029) und 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073).

es mir erst recht für das noch konkretere und speziellere Verbot des Artikels 7 Absatz 4 Satz 3 zu gelten.

16. In meinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-157/89 habe ich die Bedeutung, die in der Vogelschutzrichtlinie dem allgemeinen Verbot der Jagd während des Frühjahrszuges beigemessen wird, wie folgt erklärt:

„Dieses Verbot beruht auf der Überlegung, daß die Jagd während dieses Zeitraums bei den Zugvögeln zu einer übermäßigen Bestandsminderung führt. Dies gilt in besonderem Maße für bestimmte Arten wie die Entenarten, die ihre Wanderungen in großen Gruppen antreten und deshalb einer massiven Vernichtung ausgesetzt wären, wenn die Jagd während ihres Zugs offen wäre. Das Jagdverbot ist auch deswegen wichtig, weil den Vögeln die Möglichkeit geboten werden muß, sich in den von ihnen überflogenen Gebieten ungestört zu ernähren, dort zu rasten und auf diese Weise die Kräfte zu gewinnen, die sie brauchen, um ihren anstrengenden Rückzug zu den Nistplätzen fortzusetzen. Aber auch für die Zugvögel, die den Winter in dem betroffenen Gebiet verbracht haben, ist es wichtig, daß die Jagd rechtzeitig geschlossen wird. Bei einer Schließung der Jagd vom Beginn der Wanderung an werden die Vögel, die ihre Wanderung noch nicht angetreten haben, nämlich in die Lage versetzt, sich hierauf ungestört vorzubereiten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich Zugvögel über die Grenzen hinweg bewegen, so daß die betroffenen Länder eine ausgeprägte gemeinsame Verantwortung für die Erhaltung der Bestände dieser Arten tragen (dritte Begründungserwägung der Richtlinie)." [16]

In diesem Zusammenhang habe ich auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes verwiesen, nach der der Genauigkeit der Umsetzung der Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie in das nationale Recht „besondere Bedeutung zu[kommt] in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist" [17].

17. Was bedeutet dies alles nun konkret für die Festsetzung des Datums für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel? Aus Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutzrichtlinie, wie er im Urteil in der Rechtssache C-157/89 ausgelegt worden ist, kann meines Erachtens als allgemeine Regel hergeleitet werden, daß das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel so festgesetzt werden muß, daß ein lückenloser Schutz während des Frühjahrszuges gewährleistet wird, oder daß dieses Datum *nach einer Methode* bestimmt werden muß, *die geeignet ist, einen lückenlosen Schutz während des Frühjahrszuges zu ermöglichen.*

Das bedeutet nicht, daß schon dann ein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt, wenn nachgewiesen wird, daß ein einziger verirrter Vogel sich zu einem Zeitpunkt auf die Wanderung begeben hat, zu dem die Jagdzeit noch nicht beendet war. Wie mehrere Beteiligte bemerken, wäre ein solcher Ansatz unwirksam und unvernünftig. Insoweit vermag ich auch der Kommission zu folgen,

16 — Siehe meine Schlußanträge in der Rechtssache C-157/89, a. a. O., Nr. 21.

17 — U. a. Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, Randnr. 9).

wenn sie die Auffassung vertritt, daß die Richtlinie den Schutz von Vogelarten, nicht aber den einzelner Vögel bezwecke. Ich denke aber, daß immer dann ein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt, wenn das Datum für das Ende der Jagdzeit so festgesetzt wird, daß ein „nicht lückenloser" Schutz einer Vogelart während ihres Zuges zu erwarten ist. Das bedeutet meines Erachtens, daß die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Ende der Jagdzeit so zu bestimmen, daß ein lückenloser Schutz während des Zuges *ermöglicht wird*, auch wenn der Schutz tatsächlich Lücken aufweisen mag. Keine Methode kann jedoch garantieren, daß jederzeit jeder einzelne Vogel geschützt wird.

Bei der Suche nach einer Methode, die einen lückenlosen Schutz ermöglicht, müssen die Mitgliedstaaten natürlich die „verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten" berücksichtigen, wie dies auch die Gemeinschaft selbst nach Artikel 130r Absatz 3 erster Gedankenstrich EWG-Vertrag bei der Erarbeitung ihrer Maßnahmen tun muß [18]. Sollten die verfügbaren Daten nicht aussagekräftig genug sein, um mit der erforderlichen Genauigkeit festzustellen, an welchem Tag der Frühjahrszug bei den verschiedenen Vogelarten beginnt — was bei Zugvögeln, die keine jagdbaren Wasservögel sind, der Fall zu sein scheint (siehe oben Fußnote 6) —, so sind die Mitgliedstaaten zwangsläufig auf Schätzungen und Voraussagen angewiesen, die einen gewissen Grad der Unsicherheit aufweisen. In einem derartigen Fall müssen sie, um dennoch einen lücken-losen Schutz zu ermöglichen, Sicherheitsmargen vorsehen, wie sich deutlich aus den Gründen des Urteils in der Rechtssache C-157/89 ergibt [19].

18. Deshalb kommt es den Mitgliedstaaten zu, die konkrete Methode zu wählen, um das Datum für das Ende der Jagdzeit in der Praxis festzusetzen. Es ist also nicht Sache des Gerichtshofes, konkret eine ganz bestimmte Methode festzulegen, geschweige denn, sich in technische Auseinandersetzungen von statistischer Art einzumischen. Der Gerichtshof kann, wie ich vorhin ausgeführt habe, nur darauf verweisen, daß nach der Richtlinie das Datum für das Ende der Jagdzeit nach einer Methode bestimmt werden muß, die geeignet ist, einen lückenlosen Schutz während des Frühjahrszuges zu ermöglichen (siehe oben Nr. 17). Wenn sich diese Stellungnahme auch nicht für diese oder jene Methode ausspricht, so schließt sie doch eine Reihe von Methoden aus, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen.

Zu diesen ausgeschlossenen Methoden scheinen mir jedenfalls alle diejenigen zu gehören, die darauf gerichtet sind oder ihrer Art nach dazu führen, nur einen bestimmten (sei es auch hohen) Prozentsatz der Vögel einer Art zu schützen. Derartige Methoden sind nämlich nicht geeignet, einen lückenlosen Schutz zu ermöglichen, sondern lassen einen Teil der Vögel ungeschützt. Deshalb verstehe ich auch, daß das Tribunal administratif Nantes eine Methode wie die im ministeriellen Rundschreiben vom 9. Januar 1992 vorgeschriebene — die auf den Zeitpunkt abstellt, zu dem 10 % der Vögel mit ihrer Wanderung begonnen haben — für mit der Richtlinie unvereinbar hält (siehe oben Nrn. 10 f.).

18 — Siehe hierzu meine Schlußanträge in der Rechtssache C-157/89, a. a. O., Nr. 11.

19 — Randnrn. 12 und 13, oben wiedergegeben in Nr. 12.

Zu den nach der Richtlinie ausgeschlossenen Methoden gehören meines Erachtens auch alle jene, nach denen ein mittleres Datum [20] für den Beginn des Frühjahrszuges (auf der Grundlage der einzelnen Vogelarten, der einzelnen Jahre und/oder verschiedener Gebiete) errechnet und dieses ohne Berücksichtigung einer Sicherheitsmarge als allgemeines Datum für das Ende der Jagdzeit festgesetzt wird. Einem solchen mittleren Datum ist nämlich eigen, daß es in etwa der Hälfte der Fälle dem tatsächlichen Beginn des Zuges einer bestimmten Vogelart in dem betreffenden Jahr und/oder einer bestimmten Gegend nachfolgt [21]. Eine solche Methode ist daher nicht geeignet, einen lückenlosen Schutz zu ermöglichen. Wenn ich es recht verstehe, handelt es sich bei dem Datum des Beginns des Frühjahrszuges, wie es im genannten gemeinsamen Bericht angegeben ist (Nr. 9), um ein solches mittleres Datum [22].

Dagegen ist es natürlich mit der Richtlinie vereinbar, wenn die Jagdzeit allgemein zum früheren der beiden äußersten Daten beendet wird, innerhalb deren der Zeitpunkt des Beginns des Zuges auf der Grundlage der verschiedenen Vogelarten, der Jahre und/oder verschiedener Gebiete schwankt. Diese Methode ist nämlich eindeutig geeignet, einen lückenlosen Schutz zu ermöglichen.

Im übrigen vermag ich mich der Auffassung der Kommission auch insoweit anzuschließen, als sie die Praxis des Nivellierens, insbesondere des Zusammenfassens von Zahlen nach Dekaden (siehe oben Nrn. 9 f.), als solche für mit der Richtlinie vereinbar hält. Wie die Kommission darlegt, ist es aus praktischen, technischen Gründen üblich, die Beobachtungen über die Wanderungsbewegungen nach Dekaden zusammenzufassen. Die Tatsache, daß dieses Verfahren angewandt wird, sagt für sich genommen nichts darüber aus, ob die Methode zur Bestimmung des Datums für das Ende der Jagdzeit geeignet ist, einen lückenlosen Schutz während des Zuges zu ermöglichen oder nicht. Dies hängt nämlich von anderen Faktoren ab, wie ein einfaches Beispiel verdeutlichen mag. Gesetzt den Fall, daß Beobachtungen darauf hindeuten, daß eine bestimmte Vogelart in einem bestimmten Gebiet stets in der zweiten Dekade des Monats Februar, d. h. zwischen dem 10. und 20. Februar, mit dem Frühjahrszug beginnt. Wird nun aufgrund dieser Angaben das Datum für das Ende der Jagdzeit auf den 15. Februar festgesetzt, so liegt ein Verstoß gegen die Richtlinie vor, da die betreffende Vogelart in diesem Fall nicht während der ersten Tage ihres Zuges geschützt ist. Hier wäre nur eine Festsetzung des Jagdzeitendes auf den 10. Februar mit der Richtlinie vereinbar.

Beantwortung der zweiten Frage

19. Die zweite Frage lautet, ob Artikel 7 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie es den nationalen Behörden verbietet, nach Arten gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit festzusetzen. In seinen Vorlageurteilen weist das Tribunal administratif Nantes insoweit auf zwei Probleme hin, nämlich auf die

20 — Mit „mittleres" meine ich hier im weiteren Sinne alle statistischen Methoden, die in Richtung eines Zentralwerts gehen, wie den Modus (häufigster Wert, im vorliegenden Fall das häufigste Datum) und den Median (mittleres Datum).

21 — Dies ist um so schwerwiegender, als das Datum des Zugbeginns stark schwankt; siehe zu den geographischen Schwankungen die Anmerkung in Fußnote 6 zu den anderen Zugvögeln als jagdbaren Wasservögeln.

22 — Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, dies in tatsächlicher Hinsicht zu klären.

Verwechslungsgefahr und die Gefahr, daß durch die Jagd Störungen verursacht werden:

„In der Tat ergibt sich aus einem dem ORNIS-Ausschuß von der französischen Delegation vorgelegten Arbeitspapier sowie aus einem Vermerk des Staatlichen Museums für Naturgeschichte vom Juli 1992, daß die Unterscheidung zwischen Vögeln, die ähnlichen Arten angehören, während der Jagd schwierig ist und daß oft die Gefahr einer Verwechslung der Arten besteht. Außerdem hat der Berichterstatter in der Rechtssache C-157/89 unter Hinweis auf einen dem internationalen Kongreß ‚Wildtiere und Umwelt' im Mai 1986 vorgelegten Bericht ausgeführt: ‚Die zu stark verlängerte jagdliche Tätigkeit wirkt sich nicht nur auf die bejagten Arten aus, sondern infolge der durch sie verursachten Störungen auch auf nichtjagdbare Arten, die sich in der gleichen Umgebung aufhalten; sie kann als ein Faktor angesehen werden, der die Möglichkeiten der Besiedelung neuer Gebiete durch wegbereitende Zugvogelarten einschränkt.'"

20. Das Rassemblement des opposants à la chasse setzt sich vor dem Gerichtshof für eine Bejahung dieser Vorlagefrage ein, indem es sich hauptsächlich auf den Schutzzweck des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie stützt und dabei sowohl die Verwechslungsgefahr als auch die durch die Jagd verursachten Störungen als schwerwiegend ansieht. Die französische Regierung und die Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique sprechen sich, gestützt auf den Zusammenhang der Richtlinie und die Rechtsprechung des Gerichtshofes, für eine Verneinung der Frage aus. Die Kommission schließlich führt Argumente an, die in beide Richtungen gehen. Ich selbst meine, mich eher der erstgenannten Auffassung anschließen zu können, und zwar aus folgenden Gründen.

21. Wie das Tribunal administratif Nantes selbst ausgeführt hat — und alle Beteiligten scheinen sich hierin einig zu sein —, stellt sich die Frage, ob nach Arten gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit mit der Schutzregelung des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie vereinbar sind, aufgrund zweier Gesichtspunkte.

Erstens besteht die Gefahr einer Verwechslung zwischen Vogelarten, für die die Jagdzeit bereits beendet ist, und solchen, die noch gejagt werden dürfen. Das Tribunal administratif Nantes verweist insoweit auf einen Vermerk des französischen Staatlichen Museums für Naturgeschichte vom Juli 1992, in dem dieses Problem behandelt wird. Dieser Vermerk ist dem Gerichtshof vom Rassemblement des opposants à la chasse vorgelegt worden, und kein einziger anderer Beteiligter hat dessen wissenschaftliche Fundiertheit in Frage gestellt oder Beweismaterial mit anderer Beweisrichtung vorgelegt. In dem Vermerk wird dargelegt, daß die Verwechslungsgefahr von einer ganzen Reihe Faktoren abhängig sei, wie der Beobachtungsentfernung, der Helligkeit des Himmels, der Zeitspanne, innerhalb deren der Vogel sichtbar sei, und der Erfahrung des Jägers. Weiter heißt es in dem Vermerk: „Zu beachten ist, daß sich Enten oft in Schwärmen fortbewegen, die aus mehreren Arten bestehen. Eine Gruppe Enten kann manchmal drei, vier oder gar fünf verschiedene Arten umfassen. Das macht einen ‚selektiven' Schuß nahezu unmöglich." Der Vermerk gelangt zu folgendem Schluß:

„Einem Jäger bereitet es möglicherweise nicht nur Schwierigkeiten, im Gedächtnis zu behalten, für welchen jagdbaren Wasservogel welche Jagdzeit im Februar gilt, sondern er muß vor der Jagd dafür sorgen, daß er die Spezies des Vogels genau bestimmen kann. Angesichts der in Frankreich praktizierten Jagdmethoden, nach denen diese Art Wild

insbesondere während der Abenddämmerung und nachts bejagt wird, sowie der Tatsache, daß mehrere Arten Ähnlichkeiten im äußeren Erscheinungsbild aufweisen, erscheint uns die Gefahr sehr groß, daß Vögel geschossen werden, die nicht genau identifiziert werden konnten."

Zweitens ist problematisch, daß die Vögel, die sich auf dem Zug befinden, durch die Bejagung der Vögel gestört werden, die mit dem Zug noch nicht begonnen haben. Wie ich vorstehend angeführt habe, hat das Tribunal administratif insoweit auf den Sitzungsbericht in der Rechtssache C-157/89 verwiesen, der hierzu ein Zitat aus einem Bericht eines deutschen Kongresses enthält. Das Rassemblement des opposants à la chasse hat dem Gerichtshof außerdem einen Auszug aus einem Gutachten vorgelegt, das der Sachverständige A. Tamisier im Auftrag des Tribunal administratif Grenoble erstellt hat. In diesem Gutachten wurde auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung festgestellt, daß sich der durch die Jagd hervorgerufene Störungseffekt auf den Vogelbestand eines bestimmten Gebiets zahlenmäßig stärker auswirkt als die eigentliche Bejagung der Vögel selbst. Die übrigen Beteiligten vor dem Gerichtshof haben weder die Verläßlichkeit dieser Ergebnisse in Zweifel gezogen, noch sonst etwas hiergegen vorgebracht.

22. Es scheint mir kaum bestreitbar zu sein, daß im Rahmen der durch die Vogelschutzrichtlinie eingeführten Schutzregelung sowohl die Verwechslungsgefahr als auch die durch die Jagd verursachte Störung von Bedeutung sind.

Was zum einen die Gefahr einer Verwechslung betrifft, so scheint sich Artikel 7 Absatz 4 Satz 3, soweit er ein Verbot der Bejagung von Vögeln während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen enthält, seiner Formulierung nach auch auf Vögel zu beziehen, die nicht bewußt bejagt werden, sondern die infolge einer Verwechslung mit einer anderen Vogelart, die bejagt werden darf, getötet werden.

Was zum anderen die Störung von Vögeln, die nicht mehr bejagt werden dürfen, durch die Bejagung anderer Vögel angeht, so scheint sie mir sowohl von Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 als auch von Artikel 7 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie erfaßt zu werden. Nach der erstgenannten Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß die Jagd auf die in Anhang II aufgeführten Arten die „Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte macht". Nach der zweitgenannten Bestimmung sind die Mitgliedstaaten allgemein verpflichtet, bei der Jagdausübung „die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung" einzuhalten. Wie das Rassemblement des opposants à la chasse zu Recht bemerkt, ist ein weiterer Hinweis in Artikel 5 Buchstabe d der Richtlinie enthalten, der das allgemeine Verbot ausspricht, die nach der Richtlinie geschützten Vögel absichtlich zu stören.

23. Bei der Erörterung der ersten Vorlagefrage habe ich — unter Hinweis auf das Urteil in der Rechtssache C-157/89 — betont, daß Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutzrichtlinie ein *lückenloses* System des Schutzes während des Frühjahrszuges bezweckt. Die vorstehend zusammengefaßten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte scheinen darauf hinzudeuten, daß ein nach Arten gestaffeltes Ende der Jagdzeit mit der Richtlinie nur schwer zu vereinbaren ist.

Bevor ich jedoch zu einem abschließenden Ergebnis komme, sind noch die Gegenargumente der Beteiligten zu prüfen. Ein erstes Argument, das insbesondere von der französischen Regierung vorgebracht worden ist, geht dahin, daß das Verbot eines nach Arten gestaffelten Endes der Jagdzeit unverhältnismäßig sei, weil der Schutz der Vögel gegen andere Erfordernisse, darunter das der Jagd, abgewogen werden müsse. Dieses Argument ist meiner Ansicht nach mit dem Zweck und dem Aufbau der Vogelschutzrichtlinie sowie mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes unvereinbar. Wie ich bereits bei der Beantwortung der ersten Vorlagefrage ausgeführt habe (Nr. 15), enthält Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 eine besondere, eindeutige Verpflichtung, Zugvögel während ihres Zuges vor Bejagung zu schützen, die nicht unter Berufung auf die anderen in Artikel 2 der Richtlinie genannten Interessen beeinträchtigt werden darf.

24. Ein zweites Argument, das von der französischen Regierung, der Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique und der Kommission angeführt wird, bezieht sich darauf, daß die Richtlinie auf einem System von Listen verschiedener Vogelarten beruht, von denen einige bejagt werden dürfen und andere nicht. Hieraus folge, daß auch das Verbot der Bejagung während des Frühjahrszuges nach Arten getrennt geprüft werden müsse. Ich halte dies für eine falsche Schlußfolgerung. Richtig ist, daß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie die Jagd auf die in Anhang II aufgeführten Arten zuläßt und daß daraus abgeleitet werden kann, daß bestimmte Vogelarten bejagt werden dürfen, während gleichzeitig die Jagd auf andere Arten verboten ist. Artikel 7 Absatz 1 enthält jedoch nur eine einzige Zulassungsregel, die für das ganze Jahr und somit auch für Zeiträume des Jahres, die für den Schutz des Vogelbestands weniger wichtig sind, allgemein gilt. Absatz 4 dieses Artikels betrifft demgegenüber Ausnahmen — u. a. hinsichtlich des Wanderungszeitraums —, die einen besonderen Schutz der Vögel während sensibler Zeiträume im Auge haben. Für diese Zeiträume gilt, wie der Gerichtshof in der Rechtssache C-157/89 angenommen hat, daß die Richtlinie einen lückenlosen Schutz gewährleisten will, da das Überleben der wildlebenden Vogelarten in diesen Zeiträumen ganz besonders gefährdet ist. Wenn sich, wie ich vorhin verdeutlicht habe, zeigen sollte, daß zur Verwirklichung dieses lückenlosen Schutzes ein einheitliches Datum für das Ende der Jagdzeit unentbehrlich ist, so könnte der allgemeinen Zulassungsregelung des Artikels 7 Absatz 1, insbesondere dem Umstand, daß in dieser Bestimmung auf einzelne Vogelarten verwiesen wird, kein Argument *gegen* eine Auslegung des Artikels 7 Absatz 4 Satz 3 entnommen werden, wonach die Einführung nach Vogelarten gestaffelter Enddaten ausgeschlossen ist.

25. Ein drittes Argument, das von Beteiligten zur Stützung der Auffassung angeführt wird, daß gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit mit der Richtlinie vereinbar seien, bezieht sich auf die frühere Rechtsprechung des Gerichtshofes. Nach Ansicht der französischen Regierung hat der Gerichtshof in dem bereits mehrmals genannten Urteil in der Rechtssache C-157/89 implizit eingeräumt, daß gestaffelte Enddaten mit der Richtlinie vereinbar seien. Nach Auffassung der Fédération des chasseurs de Loire-Atlantique soll sich dies noch deutlicher aus dem Urteil in der Rechtssache 262/85 [23] ergeben. Auch die Kommission weist darauf hin, daß der Gerichtshof nie zuvor das Problem von Verwechslungen oder Störungen infolge

23 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073).

gestaffelter Daten für das Ende der Jagdzeit aufgeworfen habe.

Nachdem ich die Entscheidungen des Gerichtshofes, insbesondere die beiden genannten Urteile noch einmal gelesen habe, meine ich nicht, daß sich dieser bereits zum Problem der gestaffelten Daten für das Ende der Jagdzeit — auch nicht implizit — geäußert hat. Die beiden Urteile, auf die die Beteiligten verweisen, betreffen Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag. In diesen Verfahren beschränkt sich der Gerichtshof strikt auf eine Prüfung der von der Kommission im vorangehenden Verwaltungsverfahren angeführten und vor dem Gerichtshof erneut geltend gemachten Vertragsverletzungsgründe. Denn nach ständiger Rechtsprechung ist es „im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag ... Sache der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muß dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren dieser das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann; sie kann sich hierfür nicht auf irgendeine Vermutung stützen“ [24].

Nun, in keiner der beiden genannten Rechtssachen hatte die Kommission speziell vorgetragen und durch Beweise gestützt, daß die Staffelung der Daten für das Ende der Jagdzeit einen Verstoß gegen die Richtlinie darstelle. In der Rechtssache 262/85 hatte sie ganz allgemein geltend gemacht, die italienischen Rechtsvorschriften hätten die in Artikel 7 Absatz 4 vorgeschriebenen Schutzperioden, wie die Schutzperiode für Zugvögel während ihres Frühjahrszugs, nicht berücksichtigt [25]. Der Gerichtshof hat dieses Vorbringen als unbegründet verworfen, da sich herausstellte, daß die Rechtsvorschriften doch Bestimmungen u. a. über den Frühjahrszug der Zugvögel enthielten [26]. In jenem Fall handelte es sich tatsächlich um gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit, doch ging es keineswegs um die Frage, ob die Staffelung mit der Schutzregelung der Richtlinie vereinbar sei. In der Rechtssache C-157/89 beanstandete die Kommission das verspätete Ende der Jagdzeit für neunzehn Zugvogelarten [27]. Die Kommission stützte sich hierbei auf wissenschaftliche Angaben über die jeweiligen Zeiträume, innerhalb deren diese Vogelarten über das italienische Gebiet zogen. In bezug auf zwei dieser Arten stützten diese Beweismittel jedoch die Behauptung der Kommission nicht. Wie sich nämlich herausstellte, ziehen diese Arten erst nach dem in Italien für sie vorgesehenen Datum für das Ende der Jagdzeit über das italienische Gebiet. Deshalb hat der Gerichtshof die Rüge der Kommission hinsichtlich aller betreffenden Vogelarten, bis auf die letzten zwei, für begründet angesehen [28]. Hieraus läßt sich meines Erachtens nicht ableiten, daß gestaffelte Daten für das Ende der Jagdzeit mit der Richtlinie vereinbar sind. Die Kommission hatte das Gegenteil nicht ausdrücklich behauptet und jedenfalls kein einziges Beweismittel dafür vorgelegt. Da sich die Kommission einzig und allein auf die Daten über die Migrationszeiträume je Vogelart stützte, konnte der Gerichtshof auch nur diesen Gesichtspunkt berücksichtigen [29].

24 — Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81 (Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6) und u. a. Urteil vom 20. Mai 1990 in der Rechtssache C-62/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-925, Randnr. 37).

25 — In ihrer Erwiderung hatte die Kommission auch vorgetragen, die Daten für das Ende der Jagdzeit seien falsch gewählt worden. Diese Rüge war aber unzulässig, da sie nicht Teil des Verwaltungsverfahrens gewesen war; siehe Randnr. 24.

26 — Randnr. 23.

27 — Randnrn. 21 bis 27.

28 — Randnrn. 25 und 26.

29 — In der mündlichen Verhandlung hat das Rassemblement des opposants à la chasse — ohne daß ihm von den anderen Beteiligten in irgendeiner Weise widersprochen worden wäre — darauf hingewiesen, daß der italienische Gesetzgeber dieses Urteil inzwischen mit einem neuen Gesetz durchgeführt hat, das ein einheitliches Datum für das Ende der Jagdzeit einführt.

26. Ich komme nun zu dem letzten von der Kommission vorgebrachten Argument. Dieses räumt ein, daß die durch die gestaffelten Daten für das Ende der Jagdzeit hervorgerufenen Probleme der Verwechslung und Störung bei der Anwendung der Richtlinie zu berücksichtigen seien. Sie meint jedoch, daß für den Gerichtshof kein Grund bestehe, die gestaffelten Daten für das Ende der Jagdzeit als solche für mit der Richtlinie unvereinbar zu erklären. Die nationalen Behörden könnten diesen Problemen nämlich je nach den konkreten tatsächlichen Umständen Rechnung tragen. Dabei seien auch andere Lösungen möglich, wie eine strenge Kontrolle der vogelkundlichen Kenntnisse bei der Erteilung von Jagdscheinen und eine strenge Ahndung von Zuwiderhandlungen.

Mit der Kommission bin ich der Auffassung, daß die Richtlinie den Mitgliedstaaten in vielerlei Hinsicht einen weiten Ermessensspielraum beläßt und daß der Gerichtshof bei seiner Auslegung der Richtlinie nicht weiter gehen darf, als es nach dem Schutzzweck der Richtlinie notwendig ist. Im vorliegenden Fall überzeugt mich die Argumentation der Kommission jedoch nicht völlig. Hinsichtlich der Verwechslungsgefahr räume ich zwar durchaus ein, daß es andere Lösungen als die Einführung eines einheitlichen (frühen) Datums für das Ende der Jagdzeit geben mag. So ist es zweifellos angebracht, die vogelkundlichen Kenntnisse der Jäger bei der Erteilung von Jagdscheinen zu kontrollieren und Zuwiderhandlungen streng zu ahnden. Ich bezweifle jedoch, ob dies ausreicht. Der vorhin erörterte Vermerk des französischen Staatlichen Museums für Naturgeschichte (Nr. 21) weist nämlich auf verschiedene andere relevante Faktoren hin, die mit den vogelkundlichen Kenntnissen der Jäger nichts zu tun haben, wie die Witterungsverhältnisse, die Uhrzeit am Tag oder in der Nacht und den Umstand, daß sich Vögel verschiedener Arten in gemeinsamen Gruppen fortbewegen. Was zum anderen das Problem der Störung durch die Jagd betrifft, sehe ich schlechthin keine Alternative zur Einführung eines einheitlichen Datums für das Ende der Jagdzeit [30], und auch die Kommission führt keine Alternative hierzu an. Dennoch soll, wie behauptet wird, die Störungsgefahr der Erhaltung des Vogelbestands mindestens so abträglich sein wie die Verwechslungsgefahr (siehe Nr. 21).

Obwohl ich deshalb nicht einzusehen vermag, wie die Festsetzung gestaffelter Daten für das Ende der Jagdzeit angesichts der Verwechslungs- und der Störungsgefahr mit dem Erfordernis des lückenlosen Schutzes der Vögel, deren Bejagung in jedem Fall verboten ist, zu vereinbaren ist, kann ich nicht von vornherein ausschließen, daß es einem Mitgliedstaat gelingt, überzeugend darzutun, daß dieser Schutz mit hinreichender Sicherheit gewährleistet ist. Jedoch ruht auf dem betreffenden Mitgliedstaat eine schwere Beweislast, der er in Ermangelung gesicherter wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse sowohl über die Staffelung des Zuges der betroffenen Vögel als auch das Ausmaß der genannten Verwechslungs- und Störungsgefahren um so schwerer wird genügen können. In einem Vorabentscheidungsverfahren ist es nicht Sache des Gerichtshofes, sondern die des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob der Mitgliedstaat dieser Beweislast genügt hat.

30 — Wie das Rassemblement des opposants à la chasse in der mündlichen Verhandlung bemerkt hat, ist dies auch die einzige Methode mit vorbeugendem Charakter. Nach Artikel 130r Absatz 2 EWG-Vertrag beruht nun aber die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt u. a. auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen.

Beantwortung der dritten Frage

27. Bei der dritten Frage geht es darum, ob die Befugnis der Präfekten, das Datum für das Ende der Jagdzeit in ihrem Departement festzusetzen, mit der Richtlinie vereinbar ist. Wie ich die Frage aufgrund der Vorlageurteile und der Erklärungen der Beteiligten verstehe, umfaßt sie in Wahrheit zwei Aspekte, die zwar miteinander verbunden sind, jedoch nicht notwendig zusammenfallen. Erstens geht es um die Frage, ob die Richtlinie es zuläßt, daß in verschiedenen Teilen eines Mitgliedstaats unterschiedliche Daten für das Ende der Jagdzeit festgesetzt werden, oder ob insoweit ein einheitliches Datum festgesetzt werden muß. Zweitens geht es um die Frage, ob ein Mitgliedstaat die Umsetzung oder Durchführung der Vogelschutzrichtlinie nachgeordneten Behörden überlassen darf oder ob eine Umsetzung auf nationaler Ebene erforderlich ist. Hinsichtlich beider Aspekte scheint eine recht große Übereinstimmung unter allen Beteiligten vor dem Gerichtshof zu bestehen, so daß ich mich bei meiner Erörterung kurz fassen kann.

28. Daß für die einzelnen Gebiete unterschiedliche Daten für das Ende der Jagdzeit gelten, ist für sich genommen mit der Richtlinie vereinbar. Wie ich anläßlich der ersten Vorlagefrage ausführlich erörtert habe (Nrn. 17 und 18), schreibt Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 lediglich vor, daß das Datum für das Ende der Jagd so festgesetzt wird, daß ein lückenloser Schutz der Zugvögel während ihres Frühjahrszugs ermöglicht wird. Zeigt sich, daß der Frühjahrszug in verschiedenen Teilen eines Mitgliedstaats zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnt [31], so kann dieser Mitgliedstaat mithin die Richtlinie in der Weise durchführen, daß er für die einzelnen Gebiete unterschiedliche Daten für das Ende der Jagdzeit festsetzt, wenn dadurch, auch unter Berücksichtigung der oben (Nr. 21) erörterten Verwechslungs- und Störungsgefahren, in jedem Gebiet ein lückenloser Schutz ermöglicht wird.

Auch die Tatsache, daß die Durchführungsbefugnis einer örtlichen Behörde oder einem regionalen Verwaltungsorgan eingeräumt wird, verstößt für sich genommen nicht gegen die Richtlinie. Diese enthält nämlich keine einzige besondere Bestimmung zu diesem Punkt, so daß die Mitgliedstaaten insoweit über einen großen Freiraum verfügen. Wie die Kommission und das Rassemblement des opposants à la chasse zu Recht bemerken, ist dieser Freiraum jedoch durch die allgemeinen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Richtlinien beschränkt, die auch für die Vogelschutzrichtlinie gelten. Ich beziehe mich hier — mit den Worten des Generalanwalts Da Cruz Vilaça in der Rechtssache 247/85 — auf die „Rechtsprechung des Gerichtshofes ..., wonach jeder Mitgliedstaat die Richtlinien in einer Weise durchführen muß, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustands voll gerecht wird, auf den die Richtlinien abzielen. Die Durchführung der Richtlinie in der internen Rechtsordnung darf also nicht einem nationalen oder regionalen Verwaltungsorgan überlassen werden, dessen Ermessen durch die anwendbare Rechtsvorschrift nicht so abgegrenzt wird, daß die in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen in vollem Umfang beachtet sind“ [32]. Bezogen auf Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Vogelschutz-

31 — Zu den anderen Zugvögeln als jagdbaren Wasservögeln siehe Fußnote 6; siehe auch Fußnote 21.

32 — Schlußanträge des Generalanwalts Da Cruz Vilaça in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, 3055 f.).

richtlinie bedeutet dies konkret, daß die Rechtsvorschriften, die die Befugnis, das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel festzusetzen, einem unabhängigen oder nachgeordneten Organ einräumen, zugleich sicherstellen müssen, daß dieses Datum jedenfalls so festgesetzt wird, daß ein lückenloser Schutz während des Frühjahrszuges ermöglicht wird. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies — auch im Lichte der Antworten auf die erste und die zweite Vorlagefrage — zu prüfen.

Anträge

29. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Tribunal administratif Nantes wie folgt zu beantworten:

1) Das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel ist, um Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie 79/409/EWG zu genügen, nach einer Methode festzusetzen, die geeignet ist, einen lückenlosen Schutz dieser Vogelarten während des Frühjahrszuges zu ermöglichen. Methoden, die bezwecken oder ihrer Anlage nach dazu führen, daß nur ein bestimmter Prozentsatz der Vögel einer Art geschützt wird, erfüllen diese Voraussetzung ebensowenig wie Methoden, nach denen ein mittleres Datum für den Beginn des Frühjahrszuges (auf der Grundlage der einzelnen Vogelarten, der einzelnen Jahre und/oder der verschiedenen Gebiete) errechnet und dieses Datum ohne Berücksichtigung einer Sicherheitsmarge als allgemeines Datum für das Ende der Jagdzeit festgesetzt wird.

2) Es ist mit Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 unvereinbar, wenn ein Mitgliedstaat die Daten für das Ende der Jagdzeit nach Vogelarten gestaffelt festsetzt, es sei denn, er kann aufgrund gesicherter wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse zur Überzeugung des nationalen Gerichts dartun, daß mit hinreichender Sicherheit gewährleistet ist, daß eine solche Staffelung der Daten für das Ende der Jagdzeit einem lückenlosen Schutz während des Frühjahrszuges, wie er vorstehend unter 1 näher bestimmt ist, nicht entgegensteht.

3) Sofern in jedem Gebiet ein lückenloser Schutz ermöglicht wird, ist es mit der Richtlinie vereinbar, wenn für die einzelnen Gebiete unterschiedliche Daten für das Ende der Jagdzeit festgesetzt werden. Wird einer örtlichen Behörde oder einem regionalen Verwaltungsorgan die Befugnis eingeräumt, das Datum für das Ende der Jagdzeit für Zugvögel festzusetzen, so müssen die Rechtsvorschriften,

mit denen diese Befugnis eingeräumt wird, sicherstellen, daß dieses Datum nur so festgesetzt werden darf, daß ein lückenloser Schutz während des Frühjahrszuges ermöglicht wird.