

EuGH: Umfassender Schutz für „Allerweltsarten“ bleibt

Weitreichende Entscheidung des EuGH zur Anwendung der Tötungs- und Störungsverbote im Artenschutz – Europäisches Höchstgericht folgte nicht der Empfehlung der Generalanwaltschaft.

Dieses Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in den Rechtssachen C-473/19 und C-474/19 wurde mit Spannung erwartet. Die Hoffnung, das strenge individuenbezogene Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie (V-RL) im Hinblick auf sogenannte „Allerweltsarten“ durch eine populationsbezogene Betrachtung relativierend zu gestalten, wie von Juliane Kokott als Generalanwältin am EuGH in den Schlussanträgen vertreten, wurde mit der Entscheidung des Gerichtshofes vom 4. März 2021 bitter enttäuscht.

Die Ausgangslage

Der Gegenstand des Ausgangsverfahrens war ein geplanter Kahlschlag eines Waldgebietes in der schwedischen Gemeinde Härryda, in dem verschiedene Vogelarten des Anhangs I der V-RL (Auerhahn, Habicht und Wespenbussard) und der in Anhang IV der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) gelistete Moorfrosch vorkommen. Die genannten Arten nutzen das Gebiet „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ für ihre Fortpflanzung, und die Abholzungen könnten, abhängig vom Zeitpunkt der Rodung, dazu führen, dass Exemplare dieser Arten entweder gestört oder getötet bzw. deren Eier zerstört werden. Doch weder die nationale Forstverwaltung noch die für den Artenschutz zuständige schwedische Provinzverwaltung sahen in diesen Maßnahmen einen Verstoß gegen die Verbotstatbestände der V-RL und der FFH-RL, da sie die Anwendung dieser Verbote entsprechend den nationalen rechtlichen Bestimmungen von einem ungünstigen Erhaltungszustand der betroffenen Arten abhängig machten.

Das vorliegende Gericht aus Schweden wollte daher vom EuGH im Zusammenhang mit der Prüfung, ob der Kahlschlag des Waldes zulässig ist, wissen,

- ob das Tötungsverbot des Artikel 5 der V-RL darauf beschränkt werden kann, dass es nur Arten erfasst, die in Anhang I der Richtlinie aufgeführt und auf irgendeiner Ebene bedroht sind oder deren Population auf lange Sicht rückläufig ist.
- ob die Begriffe „absichtliches Töten/Stören/Zerstören“ in Artikel 5 Buchstabe a bis d der V-RL und in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a bis c der FFH-RL so ausgelegt werden können, dass bei Maßnahmen, die ganz offensichtlich einen anderen Zweck verfolgen als Individuen bestimmter Arten zu töten oder zu stören, ein Risiko bestehen muss, das sich negativ auf den Erhaltungszustand der Arten auswirkt.

Die Schlussanträge der Generalanwaltschaft – September 2020

Sowohl die V-RL als auch die FFH-RL untersagen „absichtliche“ Beeinträchtigungen unabhängig vom Erhaltungszustand der betroffenen geschützten Arten. Für die FFH-RL hat der EuGH bereits entschieden, den Begriff der Absichtlichkeit bei den Verboten nach Artikel 12 der FFH-RL immer weit auszulegen und auch das „Inkaufnehmen solcher Beeinträchtigungen“ als Verbotstatbestand zu werten. Zur Auslegung des Tötungsverbots der V-RL hat Generalanwältin Kokott nunmehr ein deutlich relativiertes Verständnis im Hinblick auf den individuenbezogenen Schutz europäischer Vogelarten vertreten und auch den Erhaltungszustand der jeweiligen Art als bedeutsam für die Reichweite des Verbotes angesehen. Da die V-RL anders als die FFH-RL nicht nur wenige, sehr seltene Arten, sondern auch „Allerweltsarten“ erfasst, ist eine identische Auslegung des Absichtsbegriffs in beiden Richtlinien (Artikel 12 FFH-RL und Artikel 5 V-RL) nicht sinnvoll. Kokott zufolge sollen bei der Auslegung der Verbote der europäischen Artenschutz-Richtlinien „unverhältnismäßige Einschränkungen menschlicher Tätigkeiten“ vermieden werden.

Die angeregte Aufweichung des individuenbezogenen Schutzansatzes soll nach der Generalanwältin nur auf die sogenannten Allerweltsarten angewendet werden, da deren Erhaltung in der Regel keine Verbote erfordert, die schon eingreifen, wenn eine Beeinträchtigung lediglich in Kauf genommen wird, da menschliche Aktivitäten deren Bestand normalerweise nicht gefährden. Daher sollen, „wenn die Beeinträchtigung von Vögeln nicht bezweckt, sondern nur in Kauf genommen wird, (...) die Verbote nach Artikel 5 Buchstabe a und b der Richtlinie 2009/147 [V-RL] nur [gelten], soweit dies notwendig ist, um diese Arten (...) auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernis-

sen entspricht, und dabei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung trägt.“

Zudem korrespondiert der strenge Schutzansatz der FFH-RL, so der Schlussantrag, mit einem Ausnahmeregime, das – im Gegensatz zur V-RL – einen weiten Ausnahmegrund enthält. Nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c FFH-RL ist es nämlich möglich, Ausnahmen auch „(...) aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ zu gewähren. Eine solch weitreichende Formulierung findet sich im Katalog der Ausnahmegründe der Vogelschutzrichtlinie nicht. Auch aus diesem Grund empfiehlt Julianne Kokott, eine enge Auslegung des Absichtsbegriffs für die V-RL bereits auf Ebene des Verbotstatbestandes.

EuGH entscheidet: Populationsbezogene Betrachtung im Artenschutz ist unzulässig

Mit dem Urteil in den Rechtssachen C-473/19 und C-474/19 hat der EuGH die Hoffnungen so mancher Wirtschaftsbranche auf eine Erleichterung der bestehenden Genehmigungspraxis nicht nur nicht erfüllt, sondern lässt weiter keine Bewegung in der europäischen Rechtsprechung hinsichtlich der Auslegung der artenschutzrechtlichen Tötungs- und Störungsverbote in der V-RL zu. Der EuGH stärkt den individuenbezogenen Schutzansatz der beiden EU-Naturschutzrichtlinien und begründet diesen auch aus dem Wortlaut der FFH-RL (Artikel 12) und der V-RL (Artikel 1 Absatz 2), welcher auf „Exemplare“ und „Eier“ und damit auf den Schutz der Individuen abstellt. Der Gerichtshof stellt auch klar, dass die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des Artikel 5 V-RL sämtliche wildlebende Vogelarten umfassen, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Der Sinn und Zweck der V-RL erlauben es gar nicht, den Anwendungsbereich der Zugriffsverbote zu beschränken.

Verbotstatbestände nicht von Erhaltungszustand abhängig

Der EuGH stellt in Bezug auf Artikel 12 Buchstabe a bis c FFH-RL auch fest, dass der Zweck der Störungs- und Tötungsverbote umgangen wird, wenn bei der Anwendbarkeit der Verbote – z.B. bei forstwirtschaftlichen Tätigkeiten und Maßnahmen – auf den Erhaltungszustand der betroffenen Arten abgestellt wird. Dies gilt umso mehr für die Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten, für die ein strengerer Schutz gilt, nachdem der Unionsgesetzgeber das Verbot hier nicht auf absichtliche Handlungen beschränkt hat. Daher gilt der Schutz dieser Bestimmung auch für Arten, die bereits einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben. Bei Allerweltsarten ist weiter sorgfältig zu prüfen, ob ein signifikant erhöhtes Risiko für das konkrete Individuum vorliegt. Populationsbezogene Bewertungen und der Erhaltungszustand der betroffenen Arten spielen weiter nur im Rahmen der Ausnahmeprüfung eine Rolle.

Der EuGH betont in der aktuellen Entscheidung auch das Verhältnis von Verbotstatbestand und Ausnahme im Hinblick auf Artikel 12 und 16 der FFH-RL. Hier ist streng zwischen Verbotstatbestand (Betrachtung des Individuums) und Ausnahme (Einbeziehung des Erhaltungszustandes) zu trennen, um nicht die Prüfung der restriktiven Ausnahmeveraussetzungen zu umgehen. Grundsätzlich findet sich in der V-RL mit Artikel 5 als Verbotstatbestand und Artikel 9 als Ausnahmetatbestand eine vergleichbare rechtliche Konstellation. Dies spricht dafür, dass der EuGH die für die FFH-RL etablierte, strenge Unterscheidung zwischen Verbotstatbestand und Ausnahme auch auf die V-RL überträgt.

Belastende Konsequenzen für Wirtschaft – Zielkonflikt für EuGH und Politik

Wie das artenschutzrechtliche Störungs- und Tötungsverbot bei den sogenannten Allerweltsarten gehandhabt werden soll, beschäftigt aktuell Gerichte, Behörden und Vorhabenträger in einigen Mitgliedstaaten. Denn derzeit gerät nahezu jedes moderne Vorhaben zu Infrastruktur oder Energiewende in Konflikt mit den Verbotstatbeständen der europäischen Naturschutzrichtlinien, weil sich – ohne die Anordnung von umfassenden Schutzmaßnahmen – eine Störung oder Tötung eines einzelnen Exemplars nicht ausschließen lässt oder zumindest als unvermeidbar in Kauf genommen werden muss.

Das Artenschutzrecht stellt neben rechtlichen Fragen des Umgangs mit artenschutzfachlichen Vorgaben eine zunehmend politisch komplizierte, zielkonfliktbeladene Herausforderung dar. Will man insbesondere Klimaschutz und den Ausbau der erneuerbaren Energien erleichtern, ist der europäische Gesetzgeber gefordert, die rechtlichen Unsicherheiten im Konflikt zwischen Klimaschutz und Schutz der biologischen Vielfalt im Rahmen des Europäischen Green Deals zu lösen. So könnten die Kommission und das Europäische Parlament gemeinsam die europäischen Richtlinien zum Vogel- und Artenschutz dahingehend verändern, dass Maßnahmen und Projekte, die zum Klimaschutz beitragen, Priorität im öffentlichen Interesse erlangen.

Es mag auch am zu beurteilenden Sachverhalt gelegen haben, dass der EuGH auf die differenzierende Betrachtung der Generalanwältin nicht eingegangen ist. Das Höchstgericht hatte im vorliegenden Verfahren mit der Rodung eines kompletten Waldgebiets einen extremen Eingriff in die Natur zu beurteilen. Bisher wurde der EuGH aber noch nie mit der Frage konfrontiert, dass Projekte für Energiewende und Klimaschutz Konflikte mit dem Arten- und speziell dem Vogelschutz mit sich bringen können. Er musste insbesondere noch nicht entscheiden, ob bei diesem Zielkonflikt – denn beides, Klima- und Umwelt- und damit auch Artenschutz sind

primärrechtliche Zielvorgaben – eine Abwägung zu Gunsten oder zu Lasten eines anderen Rechtsgutes erfolgen kann, und unter welchen Voraussetzungen sich welches Rechtsgut durchsetzt. Eine Klarstellung auf europäischer Ebene wäre sicherlich gewinnbringend, um mehr Rechtssicherheit für die Wirtschaft im Ganzen und die Energiewende im Besonderen zu erlangen. ●

EuGH 4.3.2021, C-473/19 und C-474/19:
Schlussanträge der Generalanwältin ([Link](#)),
Urteil des Gerichtshofs ([Link](#)).

Außergewöhnliche Entscheidung

Deutsches Urteil pro Klimaschutz

Die nicht alltägliche Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, dass die Generationengerechtigkeit im Sinne der Kläger berücksichtigt werden muss, hat Folgen für das deutsche Klimaszutzziel 2030: Es muss nachgeschärft werden.

Deutschland muss nacharbeiten. In einer Entscheidung vom 24. März 2021 verpflichten die Richter des deutschen Bundesverfassungsgerichts die Bundesregierung dazu, das Klimapaket nachzubessern. Konkret geht es darum, dass die Regelungen des deutschen Klimaschutzgesetzes über die nationalen Klimaschutzziele bis 2030 mit den Grundrechten unvereinbar sind, da ausreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen.

Das deutsche Klimaschutzgesetz verpflichtet dazu, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55 Prozent gegenüber 1990 zu mindern und legt durch sektorenbezogene Jahresemissionsmengen die bis dahin geltenden Reduktionspfade fest (§ 3 Absatz 1 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Klimaschutzgesetz in Verbindung mit Anlage 2).

Die Verfassungsrichter können zwar nicht feststellen, dass der Gesetzgeber mit diesen Bestimmungen gegen seine grundrechtlichen Schutzpflichten, die Beschwerdeführenden vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen oder gegen das Klimaschutzgebot des Artikel 20a Grundgesetz verstoßen hat, dennoch seien die zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden durch die



Mag. Christoph Haller MSc (WKÖ)
christoph.haller@wko.at

angegriffenen Bestimmungen aber in ihren Freiheitsrechten verletzt. Es gehe also um Generationengerechtigkeit.

Die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes verschieben hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030 und somit auf junge und zukünftige Generationen. Die notwendigen Minderungen müssten, so das Gericht, dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden, um mit dem „Paris-Ziel“ kompatibel zu sein. Von diesen künftigen Emissionsminderungspflichten sei praktisch jegliche Freiheit potenziell betroffen, weil noch nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens mit der Emission von Treibhausgasen verbunden und damit nach 2030 von drastischen Einschränkungen bedroht sind. Der Gesetzgeber hätte daher zur Wahrung grundrechtlich gesicherter Freiheit Vorkehrungen treffen müssen, um diese hohen Lasten abzumildern. Zu dem danach gebotenen rechtzeitigen Übergang zu Klimaneutralität reichen die gesetzlichen Maßgaben für die Fortschreibung des Reduktionspfades der Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2031 nicht aus. Der Gesetzgeber ist nun verpflichtet, die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausgasemissionen für Zeiträume nach 2030 bis zum 31. Dezember 2022 näher zu regeln bzw. nachzuschärfen.

Anmerkung: Die deutsche Bundesregierung hat bereits auf das Urteil reagiert. Das Klimaschutzgesetz wird verschärft: Bereits 2045 soll Deutschland klimaneutral sein.

[Link](#) zum Urteil BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270



Mag. André Buchegger (WKÖ)
andre.buchegger@wko.at