

Hinweis

23.4.2020: EuGH sagt Nein zu Frühjahrsjagden auf Waldschnepfen in Niederösterreich und auf Eiderenten im finnischen Åland

Zu den Begriffen »andere zufriedenstellende Lösung«, »vernünftige Nutzung« und »geringe Mengen« iSd Vogelschutz-RL

HEIKE RANDL

Mit Urteilen vom 23.4.2020 hat der EuGH gleich zwei Vertragsverletzungsklagen der Europäischen Kommission in rechtlich ähnlich gelagerten Fällen traditioneller Jagdausübung stattgegeben. Demnach wurde sowohl gegen Österreich (C-161/19) als auch gegen Finnland (C-217/19) ein Verstoß gegen Bestimmungen der Vogelschutz-RL¹ dadurch festgestellt, dass einerseits Österreich die Frühjahrsjagd auf männliche Waldschnepfen (*Scolopax rusticola*) in Niederösterreich und andererseits Finnland die Frühjahrsjagd auf männliche Eiderenten (*Somateria mollissima*) in der Provinz Åland erlaubt hatte. Die Waldschnepfe wird in Anhang II Teil A, die Eiderente in Anhang II Teil B der Vogelschutz-RL angeführt.

Beide Verfahren weisen eine längere Vorgeschichte auf:

So wurde das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich bereits im September 2013 eingeleitet, ursprünglich ausschließlich die niederösterreichische BeutegreiferV betreffend,² und im März 2014 auf die (zum damaligen Zeitpunkt) in den Bundesländern Burgenland, Salzburg

¹ RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl L 2010/20, 7.

² Die NÖ BeutegreiferV, LGBl 6500/14-o, regelte die Jagd auf Mäusebussard und Habicht.

und Niederösterreich gängige Praxis der Frühjahrsjagd auf männliche Waldschnepfen während des Balzfluges ausgedehnt, die nach Ansicht der Kommission einen nicht mit Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL zu rechtfertigenden Verstoß gegen Art 7 Abs 4 leg cit darstellte.³ Da die niederösterreichische BeutegreiferV mit 15.5.2014 außer Kraft trat und die Bundesländer Burgenland und Salzburg ab dem Jahr 2016 die Frühjahrsjagd auf Waldschnepfen nicht mehr zuließen,^{4,5,6} verblieb als Verfahrensgegenstand letztlich noch die bis zuletzt durch die WaldschnepfenV⁷ erlaubte Frühjahrsjagd auf männliche Waldschnepfen in Niederösterreich. Die darin angeführte Höchstabschusszahl von ursprünglich 1.368 Stück wurde im Februar 2017 auf 759 Stück reduziert.

Auch in Finnland, in der Provinz Åland, finden traditionsgemäß Frühjahrsjagden statt, namentlich auf männliche Exemplare der Eiderente. Diesbezüglich wurde Finnland bereits im Jahr 2005 vom EuGH wegen Verstoßes gegen die (damals gültige) Vogelschutz-RL 79/409/EWG verurteilt,⁸ weswegen die Provinzregierung Åland für die Jahre 2006 bis 2010 keine Erlaubnisse mehr für die Frühjahrsjagd auf Eiderenten erteilte. Im Jahr 2011 wurde der Kommission bekannt, dass die Behörden in Åland wieder Erlaubnisse zur Jagd erteilt hätten, was die Kommission zur Einleitung des gegenständlichen Vertragsverletzungsverfahrens veranlasste. Nichtsdestotrotz wurden von 2011 bis

3 Zu beachten ist, dass Österreich iZm der Frühjahrsjagd ua auf Waldschnepfe, Au-erhahn und Birkhahn vom EuGH bereits vor 13 Jahren verurteilt wurde (EuGH 12.7.2007, C-507/04, Kommission/Österreich).

4 Nach aktueller Rechtslage darf die Waldschnepfe im Burgenland ausschließlich in der Zeit von 1.10. bis 31.12. bejagt werden (§ 1 Z 2 lit f Bgld WildstandregulierungsV, LGBL 26/2017 idF 79/2019).

5 In Salzburg ist nach aktueller Rechtslage als Schonzeit für die Waldschnepfe der Zeitraum von 1.1. bis 10.9. festgelegt (§ 54 Abs 1 Z 2 lit d Sbg JagdG, LGBL 100/1993 idF 67/2019, iVm § 1 Sbg SchonzeitenV, LGBL 53/1996 idF 42/2020).

6 In Kärnten und Oberösterreich ist die Schonzeit für die Waldschnepfe jeweils für den Zeitraum 20.2. bis 10.9. festgelegt (siehe §§ 52 Abs 2, 58 K-JG, LGBL 21/2000 idF 104/2019, iVm § 7 Abs 1 DurchführungV zum K-JG, LGBL 32/2006 idF 70/2016; § 1 OÖ SchonzeitenV, LGBL 72/2007 idF 38/2012), in Tirol ist die Waldschnepfe ganzjährig geschont (§ 1 Abs 3 Zweite DurchführungV zum TJG 2004, Tir LGBL 43/2004 idF 63/2016).

7 NÖ WaldschnepfenV, LGBL 6500/15-0 idF zuletzt 22/2017; § 2: »(1) Waldschnepfenhahnen dürfen in der Zeit von 1. März bis 15. April während des Balzfluges im Rahmen der in § 3 festgelegten Höchstzahlen erlegt werden. (2) Die Entnahme von Waldschnepfenhahnen hat durch **Abschuss** mit geeigneter Schrotmunition zu erfolgen. Die jagdrechtlichen Vorschriften sind einzuhalten. Der Einsatz von Jagdhunden vor dem Schuss, sowie der **Fang** sind **nicht** gestattet.« (Fettdruck im Original).

8 EuGH 15.12.2005, C-344/03, Kommission/Finnland.

zumindest 2019 in Åland regelmäßig die beanstandeten Jagderlaubnisse erteilt.

Beide Mitgliedstaaten bestritten nicht, dass die Frühjahrsjagden auf die männlichen Tiere von Waldschnepfe bzw Eiderente in den von Art 7 Abs 4 Vogelschutz-RL verbotenen Zeitraum, also während der Nistzeit bzw während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit, fallen,⁹ reklamierten in ihren Stellungnahmen aber jeweils für sich, dass der Ausnahmetatbestand des Art 9 Abs 1 lit c leg cit zur Anwendung komme. Beide Mitgliedstaaten scheiterten vor dem Gerichtshof letztlich in erster Linie am Fehlen belastbarer wissenschaftlicher Grundlagen für ihre Argumentation.

Nach Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL können Mitgliedstaaten von den normierten Verboten der Art 5 bis 8 abweichen,

- ▷ *sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt,*
- ▷ *um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.*

Die Abs 2 bis 4 des Art 9 schaffen einen Rahmen mit zusätzlichen Anforderungen bei der Inanspruchnahme der Ausnahmestimmungen, um die Ziele der Vogelschutz-RL nicht zu gefährden.

Als Ausnahmeregelung ist Art 9 Vogelschutz-RL nach der Rsp des EuGH eng auszulegen und liegt die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede einzelne Abweichung bei jener Stelle, die über sie entscheidet, was die Mitgliedstaaten entsprechend sicherzustellen haben. Die Abweichung, von der ein Mitgliedstaat Gebrauch machen möchte, muss im rechten Verhältnis zu den Bedürfnissen stehen, die sie rechtfertigen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).¹⁰ Die Beweismittel, die die notwendigen Kriterien für ein Abweichen vom Schutzsystem der Vogelschutz-RL belegen sollen, müssen auf überzeugenden wissenschaftlichen Grundlagen beruhen. Die Feststellung des Gerichtshofs iZm der Fauna-Flora-Habitat-RL (FFH-RL),¹¹ wonach zum

9 Der EuGH verweist in diesem Zusammenhang auf das bereits erwähnte Urteil vom 12. 7. 2007, C-507/04, Kommission/Österreich.

10 Vgl EuGH 23. 4. 2020, C-161/19, Rz 48 und 50, bzw C-217/19, Rz 66 f, jeweils mwH auf seine Rsp.

11 RL 92/43/EWG zur Erhaltung der Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl L 1992/206, 7.

Zeitpunkt der Genehmigungserteilung im Hinblick auf geschützte Arten den Behörden die besten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Verfügung stehen müssen, gilt auch für Art 9 Abs 2 Vogelschutz-RL.¹²

▷ Zur Voraussetzung »keine andere zufriedenstellende Lösung«

Der EuGH hielt dazu im Fall von Österreich abermals fest, dass nach dem Willen des Unionsrechtsgebers diese Voraussetzung nur dann ins Treffen geführt werden könne, wenn die zu anderen Zeiten eröffneten Jagdmöglichkeiten so beschränkt sind, dass das von der Vogelschutz-RL angestrebte Gleichgewicht von Artenschutz und bestimmten Freizeitaktivitäten (und eine solche ist die Jagd auf Waldschnepfen bzw Eiderenten)¹³ gestört wird. Nun sei es aber jedenfalls unstrittig, dass Waldschnepfen auch im Herbst in jenen Gebieten vorkommen, in denen sie bejagt werden, und dass sie gemäß Art 7 Abs 4 Vogelschutz-RL in dieser Zeit auch bejagt werden dürften. Was das Vorbringen von Österreich betreffe, wonach im Vergleich zur Herbstjagd die selektive Entnahme nur der männlichen Waldschnepfen während der Brut- und Aufzuchtzeit eine für die Bestände dieser Art in Niederösterreich schonendere Art der Bejagung darstelle, so ziehe Österreich zum einen wissenschaftlich nicht nachvollziehbare Schlüsse und berücksichtige es dabei nicht, dass die Bestände einer Art aus der Gemeinschaft aller Individuen bestehen, die eine Fortpflanzungsgemeinschaft bilden, wie der EuGH bereits im Urteil gegen Österreich aus dem Jahr 2007 in vergleichbarem Zusammenhang festgehalten hatte. Folglich ziele der Schutz von Wildvögeln während der Nistzeit und während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit gemäß Art 7 Abs 4 Vogelschutz-RL sowohl auf Männchen als auch auf Weibchen in ihrer Gesamtheit ab. Die Änderung des Gleichgewichts zwischen Männchen und Weibchen infolge einer selektiven Entnahme ausschließlich von Männchen könne diesen Anforderungen nicht entsprechen. Im Übrigen dürften auch Jagderlaubnisse außerhalb der in Art 7 Abs 4 Vogelschutz-RL

12 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 70. Der Gerichtshof verweist dabei ua auf sein Urteil vom 10.10.2019, C-674/17, Tapiola; siehe dazu insb *Scharfetter*, Zur Zulässigkeit von Eingriffen in Wolfspopulationen – EuGH bekräftigt erneut strenge Voraussetzungen für Ausnahmen vom Artenschutz, TiRuP 2019/A, 1.

13 Siehe dazu etwa auch den Leitfaden der Kommission zu den Jagdbestimmungen der Vogelschutz-RL 79/409/EWG aus dem Jahr 2008 (im Folgenden: EK-Leitfaden 2008), wonach die Vogeljagd in Europa hauptsächlich als Freizeitaktivität betrieben wird (zB Kapitel 2.3.2).

genannten Zeiten nicht unbegrenzt sein und müssten jedenfalls dem Erfordernis einer »vernünftigen Nutzung« genügen.

Infolgedessen habe Österreich nicht nachweisen können, dass die Frühjahrsjagd schonender wäre als die Herbstjagd und es daher »keine andere zufriedenstellende Lösung« iSd Art 9 Abs 1 Vogelschutz-RL gebe.¹⁴

▷ Zur Voraussetzung »vernünftige Nutzung«

Nach der Rsp des EuGH kann die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd auf wildlebende Vögel während der in Art 7 Abs 4 Vogelschutz-RL genannten Zeiten eine durch Art 9 Abs 1 lit c *leg cit* gestattete »vernünftige Nutzung« sein.¹⁵ Dies setzt aber notwendigerweise voraus, dass die Bestände der betroffenen Art(en) nachweislich auf »ausreichendem Niveau« gehalten werden, andernfalls von einer »vernünftigen Nutzung« nicht gesprochen werden kann.¹⁶

Finnland stützte sich im Hinblick auf die Bejagung der Eiderente auf mehrere Arbeiten, die der Gerichtshof aus verschiedenen Gründen nicht als geeignete Belege für ein Halten auf »ausreichendem Niveau« anerkannte (ua zu alt, nicht den verfahrensrelevanten Zeitraum betreffend, seitens Finnland einseitig zitiert bzw falsche Schlussfolgerungen gezogen etc), wobei sich der EuGH ua mit dem EK-Leitfaden 2008 sowie mit dem Begriff »potenziell gefährdet« eingehender auseinandersetzte.¹⁷

Die Kommission wiederum führte im Verfahren mehrere Studien an, von denen die meisten der Behauptung Finnlands entgegentraten, es sei in der Lage, die Erhaltung der auf der Flugroute Ostsee/Wattenmeer vorhandenen Bestände der Eiderente zu Beginn der Frühjahrsjagdsaison auf »ausreichendem Niveau« zu gewährleisten.¹⁸ Zudem stuften mehrere der auch von Finnland herangezogenen Institutionen bzw Studien, wie zB die IUCN, BirdLife International und die finnische »Rote Liste«, in den späteren verfahrensrelevanten Jahren die Eiderente in höhere Risikokategorien ein. Hierzu hielt der Gerichtshof fest, dass eine rückläufige Entwicklung der Bestände einer betroffenen Art als solche zwar nicht genüge, um zu beweisen, dass sich diese Bestände

14 Vgl EuGH 23.4.2020, C-161/19, Rz 49, 51–57 mwH auf seine Rsp.

15 Vgl EuGH 23.4.2020, C-161/19, Rz 47, sowie C-217/19, Rz 65, jeweils mwH auf seine Rsp.

16 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 68 mwH auf seine Rsp.

17 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 71–80.

18 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 81.

nicht in einem ausreichenden Erhaltungszustand befinden. Wenn jedoch keine zusätzlichen Beweismittel darauf hinweisen sollten, dass die Situation aus anderen Gründen trotzdem als günstig anzusehen ist, könne bei einer solchen Entwicklung nicht von einem Halten der Bestände auf »ausreichendem Niveau« ausgegangen werden.¹⁹

In Bezug auf die Auslegung der Vogelschutz-RL und der FFH-RL sei an dieser Stelle noch hinzuzufügen, dass nach der EuGH-Rsp zwar hinsichtlich der FFH-RL Abweichungen bei ungünstigem Erhaltungszustand zugelassen werden können, derartige Ausnahmen aber nur unter außergewöhnlichen Umständen gewährt werden dürften und eine solche Gewährung im Lichte des Vorsorgeprinzips beurteilt werden müsse. Bei Berücksichtigung der Besonderheiten von Vogelschutz-RL und FFH-RL könne diese Auslegung nicht als unterschiedlich angesehen werden, soweit sie in den Grenzen ihrer Besonderheiten entsprechende Erwägungen beinhaltet, die sich ua auf das jeweilige Schutzsystem beziehen.²⁰

Abschließend setzte sich der Gerichtshof noch mit den finnischen Bewirtschaftungsplänen auseinander, die sich auf den EK-Leitfaden 2008 stützten. Dazu hielt er fest, dass selbst dann, wenn nachgewiesen würde, dass die sich aus einem Bewirtschaftungsplan ergebenden positiven Auswirkungen auf die Bestände einer geschützten Art (hier: Bejagung kleiner Raubtiere im Frühjahr, damit das Nisten der Eiderente zu besseren Ergebnissen führt) die durch die Entnahmen verursachten negativen Auswirkungen auf einen solchen Bestand ausgleichen, ein Mitgliedstaat zudem jene Maßnahmen zu ergreifen habe, die sich auf die verschiedenen Faktoren erstrecken, die auf die Bestände der betroffenen Art einwirken können.²¹

19 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 82 f.

20 EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 94 – wiederum mit Verweis auf sein Tapiola-Urteil (siehe FN 12).

21 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 85 f mwH auf seine Rsp. Der Gerichtshof bezieht sich hierbei auf den sechsten Erwägungsgrund der Vogelschutz-RL, dieser lautet: »Die zu treffenden Maßnahmen sollten sich auf die verschiedenen auf die Vogelbestände einwirkenden Faktoren erstrecken, und zwar auf die nachteiligen Folgen der menschlichen Tätigkeiten wie insbesondere Zerstörung und Verschmutzung der Lebensräume der Vögel, Fang und Ausrottung der Vögel durch den Menschen sowie den durch diese Praktiken bewirkten Handel; der Umfang dieser Maßnahmen sollte daher im Rahmen einer Vogelschutzpolitik der Situation der einzelnen Vogelarten angepasst werden«.

Im Ergebnis habe Finnland nicht nachweisen können, dass die Behörden in der Provinz Åland zum Zeitpunkt der Erteilung der beanstandeten Jagderlaubnisse über überzeugende wissenschaftliche Erkenntnisse darüber verfügt hätten, dass die Bestände der Eiderente auf »ausreichendem Niveau« erhalten wurden. Eine »vernünftige Nutzung« iSd Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL liege daher nicht vor.²²

▷ Zur Voraussetzung »geringe Mengen«

Diese Voraussetzung ist nach der EuGH-Rsp wiederum dann nicht erfüllt, wenn die in Abweichung gestattete Entnahme von Vögeln nicht gewährleistet, dass die Bestände der betroffenen Art auf ausreichendem Niveau erhalten bleiben. Als »geringe Menge« iSd Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL sei eine Entnahme von 1 % der betroffenen Art anzusehen, wobei im Hinblick auf Zugvogelarten erstens auf die Region, in der von der Ausnahme Gebrauch gemacht wird, abzustellen sei und zweitens Zugvögel, dort, wo sie brüten, an einem Ort verbleiben. Aufgrund des auf die Vorschriften der Vogelschutz-RL anzuwendenden Vorsorgegrundsatzes müsse eine Überschätzung der zur Nutzung verfügbaren Vögel vermieden werden und müssten Berechnungsmethoden eingehalten werden, die es zweifellos erlauben, bei einem Wert von 1 % zu bleiben.²³ Zugvogelarten, die während der Brutzeit an einem Ort verbleiben, müssten demnach während dieser Zeit bei der Auslegung des Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL den sesshaften Arten gleichgestellt werden. Zudem könne ein einzelner Mitgliedstaat nicht die gesamte verfügbare Quote für sich in Anspruch nehmen, sondern es müsse hypothetisch in Betracht gezogen werden, welche anderen Mitgliedstaaten diese Quote möglicherweise nutzen wollen, sodass die verfügbare Quote nur anteilig berechnet und angewandt werden könne.²⁴

Finnland hätte demnach, anstatt seine Berechnungen auf den gesamten Zugvogelbestand auf der Flugroute Ostsee/Wattenmeer zu stützen, als Bezugsgröße den Bestand der Eiderente heranziehen müssen, der auf den Inseln der Provinz Åland nistet. Folglich hatten die Provinzbehörden zum Bezugszeitpunkt nicht über die Daten verfügt, auf deren Grundlage sie die entnehmbare Menge an Vögeln des betroffenen Bestandes korrekt hätten berechnen können, weswegen Finnland

22 EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 87 f.

23 Vgl EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 89–91 mwH auf seine Rsp.

24 EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 92 f.

die Voraussetzung »geringe Mengen« iSd Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL nicht erfüllte.²⁵

In Bezug auf Österreich war das Vorliegen dieser Voraussetzung (neben jener des Fehlens einer »anderen zufriedenstellenden Lösung«) alleine schon deswegen zu verneinen, weil die zum relevanten Zeitpunkt (dh mit Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist am 29.7.2015) geltende Anzahl an zur Jagd freigegebenen männlichen Waldschneppen auf unzutreffenden Berechnungen beruhte und diese Zahl deshalb auf Initiative der niederösterreichischen Behörden später herabgesetzt worden war. Dies beweise zur Genüge, dass Österreich zum Stichtag eben nicht über belastbare Daten verfügte und daher nicht in der Lage war, das Erfordernis der »geringen Mengen« iSd Art 9 Abs 1 lit c Vogelschutz-RL zu erfüllen.²⁶

Korrespondenz:

Sen. Sc. Mag.^a Dr.ⁱⁿ Heike Randl

Universität Salzburg

Fachbereich Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht

Kapitelgasse 5-7

5010 Salzburg

E-Mail: heike.randl@sbg.ac.at

25 EuGH 23.4.2020, C-217/19, Rz 94-96.

26 Vgl EuGH 23.4.2020, C-161/19, Rz 58-60.