



Info-Service 8/2020

EuGH: UHRL und USchadG – Haftung für Biodiversitätsschäden und Haftung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Mit Urteil vom 9. Juli 2020 (C-297/19) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) über das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 26. Februar 2019 (Az. 7 C 8/17) entschieden. Gegenstand waren Rechtsfragen zu dem Umweltschadensgesetz (USchadG), das zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG (UHRL) erlassen wurde.

1. Hintergrund

Dem Vorabentscheidungsersuchen lag die Klage einer anerkannten Naturschutzvereinigung zu Grunde. Diese begehrt von der zuständigen Landesbehörde die Anordnung von Sanierungsmaßnahmen nach dem USchadG gegenüber einem Wasser- und Bodenverband, der in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasst ist. Der Wasser- und Bodenverband habe durch den Betrieb eines Schöpfwerkes auf der Halbinsel Eiderstedt in Schleswig-Holstein Umweltschäden zu Lasten der Vogelart Trauerseeschwalbe nach den Vorschriften des USchadG zu verantworten.

In den Jahren 2006 bis 2009 wurde ein Teil der Halbinsel Eiderstedt, u.a. aufgrund des Vorkommens der Trauerseeschwalbe, als Vogelschutzgebiet nach der Vogelschutzrichtlinie (jetzt Richtlinie 2009/14/EG) ausgewiesen. In dem Managementplan nach § 32 Abs. 5 BNatSchG für dieses Gebiet heißt es, die Bedeutung des Gebietes sei im Wesentlichen durch die landwirtschaftliche Grünlandnutzung entstanden. Das Schöpfwerk dient der Entwässerung, welche zur Besiedelung und landwirtschaftlichen Nutzung der Halbinsel notwendig ist. Die Entwässerung gehört zur Aufgabe der Unterhaltung oberirdischer Gewässer, die dem Wasser- und Bodenverband als öffentlich-rechtliche Verpflichtung übertragen ist. Aufgrund des landwirtschaftlichen Strukturwandels auf der Halbinsel (vermehrte Ackernutzung anstatt Weidewirtschaft) geht mit dem Betrieb des Schöpfwerkes seit Jahren eine Reduzierung des Wasserstandes auf der Halbinsel einher, welche für den Rückgang der Trauerseeschwalbenpopulation aufgrund des Verlustes von Nahrungshabitaten mitverantwortlich gemacht wird.

Das OVG Schleswig-Holstein hatte der Klage des Naturschutzverbandes stattgegeben (Urteil vom 4. Februar 2016 – Az. 1 LB 2/13). Aufgrund der Revision hat das BVerwG das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH Rechtsfragen zur UHRL vorgelegt.

2. Vorlagefragen des BVerwG und Antworten des EuGH

2.1 Haftungsprivilegierte Bewirtschaftung?

Die Mitgliedstaaten können bei der Umsetzung der UHRL eine Haftungsbefreiung für Biodiversitätsschäden regeln, soweit diese Schädigungen auf einer „normalen Bewirtschaftung“ des betreffenden Gebiets beruhen. Deutschland hat von dieser Regelung in § 19 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 BNatSchG Gebrauch gemacht. Danach liegt eine erhebliche Schädigung in der Regel nicht vor u.a. bei einer nachteiligen Abweichung, die auf eine äußere Einwirkung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der betreffenden Gebiete zurückzuführen ist. Voraussetzung dafür ist, dass die Bewirtschaftung den Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die Erhaltungsziele zufolge als „normal“ anzusehen ist oder der „früheren“ Bewirtschaftungsweise entspricht. Das BVerwG wollte wissen, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen eine Tätigkeit, wie der Betrieb eines Schöpfwerkes zur Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen, als „normale Bewirtschaftung“ eines Gebietes im Sinne der UHRL angesehen werden kann.

- a) In seinem Urteil hat der EuGH zunächst klargestellt, dass die deutsche Regelung in § 19 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 BNatSchG so zu verstehen ist, dass sich die Anforderungen einer „normalen“ Bewirtschaftung auch auf frühere Bewirtschaftungsweisen bezieht.
- b) Der Begriff der „normalen Bewirtschaftung“ eines Gebietes ist nach der Auslegung durch den EuGH dahingehend zu verstehen, dass er **zum einen** sämtliche Verwaltungs- oder Organisationsmaßnahmen, die Auswirkungen auf die geschützten Arten und natürlichen Lebensräume in einem Schutzgebiet haben können, erfasst, wie sie sich aus den auf Grundlage der FFH-Richtlinie (Richtlinie 93/43/EWG) und der Vogelschutz-Richtlinie erlassenen Bewirtschaftungsdokumenten (wie z.B. Standarddatenbögen, Managementpläne) ergeben. Diese Bewirtschaftungsdokumente sind ggf. unter Bezugnahme auf die in der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie festgelegten Ziele und Verpflichtungen sowie mit Hilfe von Bestimmungen des nationalen Rechts zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie auszulegen. Ist danach die landwirtschaftliche Nutzung als Bewirtschaftung anzusehen, sind auch die Tätigkeiten erfasst, die damit im Zusammenhang stehen, wie hier die Be- und Entwässerung der Nutzflächen durch den Betrieb eines Schöpfwerkes.

Zum anderen sind Maßnahmen erfasst, die der „früheren Bewirtschaftungsweise“ entsprechen. Maßgeblich dabei ist, dass die frühere Bewirtschaftungsweise als üblich anzusehen sowie allgemein anerkannt ist und feststeht und während eines hinreichend langen Zeitraums bis zum Eintritt eines Schadens an den geschützten Arten und Lebensräumen praktiziert worden ist.

- c) Die Bewirtschaftung eines Gebietes, in dem geschützte Arten und natürliche Lebensräume im Sinne der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie vorhanden sind, kann jedoch nur dann als „normal“ angesehen werden, wenn sie die Ziele und Verpflichtungen, die in den Richtlinien vorgesehen sind und insbesondere die nach der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie verabschiedeten Bewirtschaftungsdokumente achtet, wie diejenigen, die in den Aufzeichnungen über den Lebensraum und den Dokumenten über die Erhaltungsziele enthalten sind (z.B. Standarddatenbögen). Alle Bewirtschaftungsmaßnahmen müssen daher mit den Zielen der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie und mit der jeweiligen guten Praxis vereinbar sein, um unter die Haftungsbefreiung fallen zu können.

2.2 Haftungsrelevante berufliche Tätigkeit?

Weiterhin ist gemäß der UHRL der Anwendungsbereich nur für Umweltschäden und unmittelbare Gefahren solcher Schäden eröffnet, die durch eine „berufliche Tätigkeit“ verursacht werden (so auch § 3 Abs. 1 USchadG). Das BVerwG hielt es für eindeutig, dass es für die Qualifikation einer Tätigkeit als "berufliche Tätigkeit" weder auf die privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Organisationsform, noch auf die Verfolgung eines Erwerbszwecks ankommt, unklar und durch den EuGH klärungsbedürftig sei jedoch, ob eine aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübte Tätigkeit als berufliche Tätigkeit in Betracht komme.

Der EuGH hat auf diese Frage vergleichsweise knapp geantwortet. Eine berufliche Tätigkeit ist danach jede in einem beruflichen Rahmen – im Gegensatz zu einem rein persönlichen oder häuslichen Rahmen – ausgeübte Tätigkeit, unabhängig davon, ob diese Tätigkeit einen Bezug zum Markt oder Wettbewerbscharakter hat. Der Begriff umfasst somit auch aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübte Tätigkeiten.

3. Auswirkungen des Urteils

Das Urteil des EuGH ist von nicht zu unterschätzender praktischer Relevanz, verdeutlicht es doch das strenge Regime der UHRL und des USchadG. Auch Körperschaften des öffentlichen Rechts können im Rahmen ihrer ihr gesetzlich übertragenen Aufgabenwahrnehmung für Umweltschäden belangt werden. Dies bedeutet, dass auch öffentlich-rechtliche operative Tätigkeiten im Bereich des (Wasser-)Straßenbaus, der Abfallentsorgung, der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung haftungsrelevant sein dürften.

Zudem zeigt das Urteil des EuGH die Pflicht jedes Grundstücksnutzers und Anlagenbetreibers auf, auch bei der Durchführung von operativen Tätigkeiten die Vereinbarkeit mit den Zielen der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie zu prüfen. Ob eine zuvor erteilte Genehmigung der operativen Tätigkeit von dieser Prüfungspflicht befreien kann, ist eine Einzelfrage, die der EuGH hier nicht entscheiden musste.

Hamburg, den 27. Oktober 2020

gez. Dr. Lutz Krahnfeld
info@kk-rae.de

gez. Janne Marie Harder, LL.M.