

**Rechtssache C-297/19**  
**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

11. April 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

26. Februar 2019

**Kläger:**

Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein  
e. V.

**Beklagter:**

Kreis Nordfriesland

---

**Abschrift**

**Bundesverwaltungsgericht**

**BESCHLUSS**

[OMISSIS] Verkündet  
am 26. Februar 2019  
[OMISSIS]

In der Verwaltungsstreitsache

des Naturschutzbund Deutschland  
– Landesverband Schleswig-Holstein e. V. –,  
[OMISSIS] Neumünster,

Klägers, Berufungsklägers,  
Revisionsbeklagten  
und Anschlussrevisionsklägers,

– [OMISSIS] [Or. 2]

gegen

den Kreis Nordfriesland,  
[OMISSIS]

Beklagten, Berufungsbeklagten,  
Revisionskläger  
und Anschlussrevisionsbeklagten,

[OMISSIS] Beigeladener:  
Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt,  
Körperschaft des öffentlichen Rechts,  
[OMISSIS]

Revisionskläger  
und Anschlussrevisionsbeklagter,

[OMISSIS] Beteiligter:

Der Vertreter des Bundesinteresses  
beim Bundesverwaltungsgericht,  
[OMISSIS]

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

[OMISSIS]

am 26. Februar 2019 beschlossen: **[Or. 3]**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht wird ausgesetzt.

Der Gerichtshof der Europäischen Union wird um Klärung folgender Fragen  
im Wege der Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV gebeten:

1. a) Umfasst der Begriff der „Bewirtschaftung“ im Sinne von Anhang I  
Abs. 2 Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen  
Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur  
Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (UHRL) Tätigkeiten, die  
mit einer unmittelbaren Bodenertragsnutzung in untrennbarem  
Zusammenhang stehen?

Falls ja:

b) Unter welchen Voraussetzungen ist eine Bewirtschaftungsweise den  
Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die  
Erhaltungsziele zufolge als „normal“ im Sinne der UHRL anzusehen?

c) Welcher zeitliche Maßstab gilt für die Frage, ob eine Bewirtschaftung der „früheren“ Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber im Sinne der UHRL entspricht?

d) Bestimmt sich die Beantwortung der Frage, ob eine Bewirtschaftung der früheren Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber im Sinne der UHRL entspricht, unabhängig von den Aufzeichnungen über den Lebensraum bzw. den Dokumenten über die Erhaltungsziele?

2. Stellt eine Tätigkeit, die aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübt wird, eine „berufliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 2 Nr. 7 UHRL dar?

### Gründe:

#### I

- 1 Der Kläger, eine anerkannte Umweltvereinigung, begehrt vom Beklagten die Anordnung von Sanierungsmaßnahmen gegenüber dem Beigeladenen nach dem Umweltschadengesetz (USchadG), das zur Umsetzung der Richtlinie [Or. 4] 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden erlassen wurde. Der Beigeladene habe durch den Betrieb eines Schöpfwerks Umweltschäden zulasten der Vogelart Trauerseeschwalbe auf der Halbinsel Eiderstedt in Schleswig-Holstein zu vertreten.
- 2 Von der ca. 30 000 ha großen Halbinsel Eiderstedt wurden in den Jahren 2006 und 2009 insgesamt etwa 7 000 ha unter anderem wegen des Vorkommens der Trauerseeschwalbe als Vogelschutzgebiet (DE 1618-404) ausgewiesen. Nach dem Managementplan wird das Vogelschutzgebiet auch heute überwiegend als Grünlandgebiet großflächig traditionell bewirtschaftet und ist insbesondere wegen seiner Größe noch das wichtigste Brutgebiet der Trauerseeschwalbe in Schleswig-Holstein.
- 3 Die Halbinsel Eiderstedt bedarf zur Besiedlung und landwirtschaftlichen Nutzung der Entwässerung. Diese erfolgt über sogenannte Parzellengräben mit einer Gesamtlänge von ca. 5 000 km, die in ein Netz von Sielzügen von insgesamt 900 km Länge münden. Die Parzellengräben werden von den jeweiligen Nutzern der anliegenden Flächen unterhalten, während die Unterhaltungslast für die Sielzüge als Vorfluter bei insgesamt 17 auf Eiderstedt ansässigen Wasser- und Bodenverbänden liegt.
- 4 Der beigeladene Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt ist ein Wasser- und Bodenverband in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und Oberverband der 17 auf Eiderstedt ansässigen Wasser- und Bodenverbände. Zu seinen kraft Gesetzes übertragenen Aufgaben gehört die Unterhaltung oberirdischer Gewässer als öffentlich-rechtlicher Verpflichtung. In Erfüllung

dieser pflichtigen Aufgaben betreibt er unter anderem das Siel- und Schöpfwerk Adamsiel. Dieses entwässert das gesamte Verbandsgebiet mittels einer ab einem bestimmten Pegelstand automatisiert in Betrieb gesetzten Pumpe. Die in Gang gesetzten Pumpvorgänge bewirken dann, dass der Wasserstand wieder reduziert wird.

- 5 Die nach erfolglosem Antrag des Klägers auf Anordnung von Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht [Or. 5] ab. Auf die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts aufgehoben und den Beklagten verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (erneut) zu entscheiden. Die geschützte Art Trauerseeschwalbe und ihr natürlicher Lebensraum hätten durch den Betrieb des Schöpfwerks des Beigeladenen einen Schaden im Sinne des Umweltschadengesetzes erlitten. Da die Tätigkeit des Beigeladenen nicht als Bodenertragsnutzung zu qualifizieren sei, komme die Verneinung erheblicher Auswirkungen unter dem Gesichtspunkt einer normalen Bewirtschaftungsweise nicht in Betracht. Der Beigeladene übe mit seinem Siel- und Schöpfwerksbetrieb eine berufliche Tätigkeit aus, auch wenn dem eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zugrunde liege. Zwischen dem vor und nach dem 30. April 2007 unverändert gebliebenen Siel- und Schöpfwerksbetrieb des Beigeladenen und dem Umweltschaden bestehe ein unmittelbarer ursächlicher Zusammenhang. Ohne den Siel- und Schöpfwerksbetrieb könne kein Wasser aus dem Grabensystem ablaufen. Den Beigeladenen treffe für seinen mitverursachenden Beitrag am Umweltschaden auch ein Verschulden. Für den Ausspruch einer Verpflichtung fehle es jedoch an der notwendigen Spruchreife. Dem Beklagten stehe bei der Auswahl des in Anspruch zu nehmenden Verantwortlichen, des Zeitpunkts sowie des Inhalts zu ergreifender Maßnahmen ein Ermessen zu.
- 6 Der Beklagte und der Beigeladene streben mit ihren Revisionen eine Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils an.

## II

- 7 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Es ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen (Art. 267 AEUV).
- 8 1. Die maßgeblichen Vorschriften des Unionsrechts finden sich in Art. 2 Nr. 7 sowie in Anhang I Abs. 2 Spiegelstrich 2 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABI. L143 S. 56) – UHRL -. [Or. 6]
- 9 2. Die für die erste Vorlagefrage bedeutsamen Vorschriften des nationalen Rechts finden sich in § 19 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 sowie ergänzend in § 5 Abs. 2 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)

vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434) (a). Die für die zweite Vorlagefrage bedeutsamen Vorschriften des nationalen Rechts finden sich in § 2 Nr. 4 des Gesetzes über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 666), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1972), in § 39 Abs. 1 Satz 1 und § 40 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2254), sowie in § 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Wassergesetzes des Landes Schleswig Holstein (Landeswassergesetz – WasG SH) vom 11. Februar 2008 (GVOBl. SH S. 91), in der Fassung des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. SH S. 773)(b).

a) § 19 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 BNatSchG lautet:

Eine erhebliche Schädigung liegt dabei in der Regel nicht vor bei nachteiligen Abweichungen, die auf natürliche Ursachen zurückzuführen sind oder aber auf eine äußere Einwirkung im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der betreffenden Gebiete, die den Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die Erhaltungsziele zufolge als normal anzusehen ist oder der früheren Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber entspricht.

§ 5 Abs. 2 BNatSchG lautet:

Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:

1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines [Or. 7] nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;
3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;
4. die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden;

5. auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen;

6. die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechtes zu erfolgen; es sind eine Dokumentation über die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des § 10 der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) in der jeweils geltenden Fassung sowie eine Dokumentation über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des Artikels 67 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) zu führen.

b) § 2 Nr. 4 USchadG lautet:

berufliche Tätigkeit: jede Tätigkeit, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird, unabhängig davon, ob sie privat oder öffentlich und mit oder ohne Erwerbscharakter ausgeübt wird.

§ 39 Abs. 1 Satz 1 WHG lautet:

Die Unterhaltung eines oberirdischen Gewässers umfasst seine Pflege und Entwicklung als öffentlich-rechtliche Verpflichtung (Unterhaltungslast).

§ 40 Abs. 1 Satz 1 WHG lautet:

Die Unterhaltung oberirdischer Gewässer obliegt den Eigentümern der Gewässer, soweit sie nicht nach landesrechtlichen Vorschriften Aufgabe von Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbänden, gemeindlichen Zweckverbänden oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ist.  
**[Or. 8]**

§ 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WasG SH lautet:

Die Gewässerunterhaltung umfasst neben den in § 39 Abs. 1 Satz 2 WHG genannten Maßnahmen insbesondere auch die Erhaltung und Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses.

### III

- 10 Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich. Je nach Beantwortung der Vorlagefragen sind die Revisionen entweder aus Rechtsgründen erfolgreich oder es bedarf einer Zurückverweisung der Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Obergericht als Tatsacheninstanz.

- 11 1. Der zeitliche Anwendungsbereich des Umwelthaftungsgesetzes bzw. der Umwelthaftungsrichtlinie nach § 13 Abs. 1 USchadG bzw. Art. 17 UHRL ist eröffnet. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich aus Art. 17 Spiegelstrich 1 und 2 UHRL i.V.m. ihrem 30. Erwägungsgrund, dass die Richtlinie für Schäden gilt, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die am oder nach dem 30. April 2007 stattgefunden haben, sofern diese Schäden entweder auf Tätigkeiten zurückzuführen sind, die am oder nach diesem Datum stattgefunden haben, oder auf Tätigkeiten, die vor dem genannten Datum stattgefunden, aber nicht vor ihm geendet haben (EuGH, Urteil vom 1. Juni 2017 – C-529/15 [ECLI:EU:C:2017:419] – Rn. 22 unter Bezugnahme auf EuGH, Urteil vom 4. März 2015 – C-534/13 [ECLI:EU:C:2015:13] – Rn. 44; vgl. auch EuGH, Urteil vom 9. März 2010 – C-378/08 [ECLI:EU:C:2010:126], Raffinerie Mediterranee u. a. – Rn. 41). Vorliegend steht als Ursache für eingetretene Umweltschäden der Betrieb eines Siel- und Schöpfwerks durch den Beigeladenen in Rede, der nach trichterlicher Feststellung vor und nach dem 30. April 2007 unverändert geblieben ist. Dieser Betrieb stellt mithin eine Tätigkeit dar, die (auch) nach dem 30. April 2007 stattgefunden hat. Zugleich geht es um Schäden, die durch Ereignisse verursacht worden sind. Als derartige Ereignisse sind die ab einem bestimmten Pegelstand automatisiert durchgeführten Pumpvorgänge anzusehen, die den Wasserstand reduzieren.
- 12 2. Das Umweltschadensgesetz tritt nicht nach § 1 Satz 1 USchadG hinter vorrangig anzuwendendes anderweitiges nationales Recht zurück. Namentlich [Or. 9] vorhandene landesrechtliche Regelungen sind gegenüber dem Umweltschadensgesetz weniger weitreichend.

#### IV

- 13 Die Vorlagefragen bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof, weil sie weder durch seine Rechtsprechung geklärt noch offenkundig sind.
- 14 Zu den einzelnen Vorlagefragen sind folgende Erwägungen von Bedeutung:
- 15 1. Zu Frage 1:
- a) Fraglich ist, wie der Begriff „Bewirtschaftung“ im Sinne von Anhang I Abs. 2 Spiegelstrich 2 UHRL zu verstehen ist. Ausgehend vom Wortlaut der Norm kann dieser Begriff einen weiten Kreis wirtschaftlicher Betätigungen umfassen. Demgegenüber hat das Obergericht ein enges Verständnis des Begriffs zugrunde gelegt und nur die landwirtschaftliche Betätigung im Sinne einer Bodenertragsnutzung als „Bewirtschaftung“ angesehen. Der Senat ist der Auffassung, dass jedenfalls der Betrieb eines Siel- und Schöpfwerks, der – wie hier – zur notwendigen Be- und Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen dient, wegen des untrennbaren Zusammenhangs mit der Bodenertragsnutzung vom Begriff der „Bewirtschaftung“ umfasst wird.
- 16 b) Der Klärung bedarf weiter, unter welchen Voraussetzungen eine Bewirtschaftungsweise im Sinne von Anhang I Abs. 2 Spiegelstrich 2 UHRL den

Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die Erhaltungsziele zufolge als „normal“ anzusehen ist. Insoweit dürfte vorrangig ein aus den genannten Quellen oder anhand eines vorhandenen Managementplans zu bestimmender gebietsspezifischer Maßstab anzulegen sein. Ergänzend zu vorhandenen gebietsbezogenen Dokumenten könnten bei der Maßstabsbildung gegebenenfalls allgemeine, normativ bestimmte Grundsätze herangezogen werden. Für die unmittelbare Bodenertragsnutzung kommen dafür die Grundsätze der guten fachlichen Praxis, die im deutschen Recht in § 5 Abs. 2 BNatSchG niedergelegt sind, in Betracht. **[Or. 10]**

- 17 c) Der Klärung bedarf auch, was unter „früherer Bewirtschaftungsweise“ der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber im Sinne von Anhang I Abs. 2 Spiegelstrich 2 UHRL in zeitlicher Hinsicht zu verstehen ist. Denkbar erscheint, eine „frühere Bewirtschaftungsweise“ für jede über eine gewisse Dauer vor dem in Art. 19 Abs. 1 UHRL angegebenen Datum, also dem 30. April 2007, praktizierte Bewirtschaftungsweise anzunehmen. Denkbar erscheint aber auch, nicht jede irgendwann zu einem früheren Zeitpunkt ausgeübte Bewirtschaftungsweise zu berücksichtigen, sondern zu verlangen, dass sie auch noch am 30. April 2007 tatsächlich ausgeübt wurde.
- 18 d) Der Wortlaut von Anhang I Abs. 2 Spiegelstrich 2 UHRL lässt nicht eindeutig erkennen, ob die Beantwortung der Frage, ob eine Bewirtschaftung „der früheren Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber entspricht“, unabhängig von den Aufzeichnungen über den Lebensraum bzw. den Dokumenten über die Erhaltungsziele erfolgt. Dies erscheint dem Senat jedoch als naheliegend. Die Regelung würde dann als Auffangtatbestand in dem Sinne dienen können, dass bei fehlenden hinreichenden Anhaltspunkten in den Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die Erhaltungsziele zur Maßstabsbildung eine tatsächliche Betrachtung erfolgt.
- 19 2. Zu Frage 2:

Auch die Frage, ob eine Tätigkeit, die aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübt wird, eine „berufliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 2 Nr. 7 UHRL darstellt, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht geklärt und auch nicht offenkundig zu beantworten. Aus dem Wortlaut von Art. 2 Nr. 7 UHRL ergibt sich zwar, 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. Klärungsbedürftig bleibt jedoch, ob eine aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübte Tätigkeit eine „wirtschaftliche Tätigkeit“, eine „Geschäftstätigkeit“ oder ein „Unternehmen“ im Sinne von Art. 2 Nr. 7 UHRL darstellt. Aus der Sicht des Senats erscheint es als nicht fernliegend, die Begriffstrios „wirtschaftliche Tätigkeit“, „Geschäftstätigkeit“ und „Unternehmen“ dahingehend zu verstehen, dass eine hiervon **[Or. 11]** umfasste Tätigkeit einen Marktbezug bzw. einen wettbewerblichen Charakter aufweisen muss. Ein solcher Bezug zu einem Markt



bzw. der Wettbewerbscharakter fehlt einer aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübten Tätigkeit, vorliegend der Unterhaltung oberirdischer Gewässer durch einen Wasser- und Bodenverband einschließlich der Erhaltung und Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1, § 40 Abs. 1 Satz 1 WHG, § 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WasG SH), bei der es dem Aufgabenträger zudem nicht möglich ist, sich der Erfüllung der gesetzlich übertragenen Aufgabe zu entziehen.

[OMISSIS]