



Die Reichweite des Artenschutzrechts am Beispiel einheimischer Eulenarten

Wilhelm Breuer
Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V. (EGE)
*European Group of Experts on Ecology,
Genetics and Conservation*

Beitrag zu dem Seminar an der
Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz
„Reichweite und Praxis des Artenschutzrechts
in Fachplanungen“
am 09.11.2006 in Camp Reinsehlen

I. Artenschutzrecht – ein weites Feld

Das Artenschutzrecht ist ein weites Feld, vielleicht mehr noch ein Meer – und zwar der Untiefen, Riffe und Stürme. Ein Meer, auf dem viele die Orientierung verlieren, Gewinnerwartungen sinken und kommerzielle Interessen zerschellen können. Es ist eine hohe See angefüllt mit streng und besonders geschützten Seeungeheuern in Gestalt von Hams-tern und Steinkäuzen etwa, die Pläne zu durchkreuzen und Projekte zu verschlingen drohen. Wie unberechenbar gefährlich dieses Meer ist, zeigen bereits folgende Umstände:

(1) Vielzahl der Arten

Streng oder besonders geschützt ist nicht etwa eine Minderzahl, sondern eine Vielzahl von Arten.

In Niedersachsen z. B. kommen ca. 230 streng geschützte Arten vor. Dazu zählen alle Fledermausarten sowie 120 der etwa 300 hier regelmäßig vorkommenden Brut- und Gastvogelarten. Hinzu kommen schätzungsweise 800 lediglich besonders geschützte Arten (z. B. alle hier vorkommenden übrigen Amphibien- und Reptilienarten sowie 193 Pflanzenarten). Besonders geschützt sind auch alle europäischen Vogelarten, die hinsichtlich des Störungsverbot des § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG den streng geschützten Arten gleichgestellt sind.

Viele streng geschützte und mehr noch besonders geschützte Arten sind nicht so selten, dass sie nicht auch in der „Normallandschaft“ vorkommen könnten.

(2) Absichtsbegriff

Eine Schädigung oder Störung ist nicht erst dann absichtlich, wenn sie vorsätzlich oder mutwillig vorgenommen wird, sondern schon dann, wenn die Folgen der Handlung vorhergesehen werden konnten, also wissentlich in Kauf genommen werden. Das Verbot erstreckt sich nicht allein auf direktes Verfolgen oder zielgerichtetes Töten, sondern gilt unter diesem Umstand um nichts weniger dem Kollateralschaden.

Die Schädigungs- und Störungsverbote sind auch beachtlich z. B. bei der Ausführung eines rechtlich zugelassenen Eingriffs und der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung. Diese Bereiche hatte Deutschland aus dem Geltungsbereich des Artenschutzrechts größtenteils ausnehmen wollen (vgl. § 43 Abs. 4 BNatSchG).

(3) Schutz des Individuums

Der Wortlaut und die Regelbeispiele des § 42 Abs. 1 BNatSchG stellen eindeutig auf die Beeinträchtigung von Individuen ab. Deshalb leuchtet das Verbotsschild schon auf, sobald auch nur ein Individuum einer besonders oder streng geschützten Art beeinträchtigt wird.

(4) Hohe Zulassungshürden

Die Zulassung eines Eingriffs kann insofern an den Verboten des § 42 Abs. 1 BNatSchG scheitern oder muss zumindest an beträchtliche Einschränkungen hinsichtlich der Art und Weise oder des Zeitpunktes seiner Ausführung geknüpft werden – soweit nicht die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 BNatSchG gegeben sind. Im Falle einer Störung oder Schädigung der Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie oder europäische Vogelarten sind die Gründe für eine Befreiung noch stärker eingeschränkt.

(5) Sich überlagernde Anforderungen

Für verschiedene Gruppen von Arten gelten unterschiedliche, z. T. sich überlagernde artenschutzrechtliche Schädigungs- und Störungsverbote, Ausnahme- und Befreiungsgründe. Einige entsprechen dem Gemeinschaftsrecht, andere gehen darüber hinaus, wieder andere bleiben – teils zulässiger-, teils unzulässigerweise – dahinter zurück.

Die Vorschriften des Artenschutzrechts werden zudem überlagert von anderen Bestimmungen des Naturschutzrechts, insbesondere den Bestimmungen für die Zulassung von Plänen und Projekten im Falle der Gebiete des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000, dem besonderen Gebietschutz generell und in der Gesamtlandschaft der Eingriffsregelung. Bestimmungen, die ebenfalls mit unterschiedlichen Reichweiten dem Schutz von Arten verpflichtet sind.

(6) Praktische Schwierigkeiten

Nicht wenige besonders geschützte Arten sind nur schwer zu erfassen oder ihre Bestimmung erfordert spezielle Kenntnisse, zählen aber – anders als vielleicht im Zusammenhang mit der Anwendung der Eingriffsregelung – zu den entscheidungserheblichen Arten. Die Ausführung eines Eingriffs könnte an Vorkommen dieser Arten scheitern, die erst nach der Zulassung des Eingriffs entdeckt werden selbst wenn zunächst keine Anhaltspunkte für ihr Vorkommen gegeben waren. Das ist für den Eingriffsverursacher eine unsichere Sache.

II. Konsequenzen

Es bedarf keiner besonderen Phantasie, die Konsequenzen der Rechtslage, die keineswegs nur in Schutzgebieten oder im Außenbereich, sondern in der Gesamtlandschaft greift, zu veranschaulichen. Das gilt bereits im Hinblick auf die 211 in Niedersachsen regelmäßig brütenden europäischen Vogelarten.

Zu ihrem Schutz mag es zwar in manchen Fällen genügen, die artenschutzrechtlich kritischen Handlungen in die Zeit außerhalb der Fortpflanzungszeit zu verlegen, um die Schädigungs- und Störungsverbote nicht zu verletzen. In vielen Fällen sind die Konsequenzen aber weitaus gravierender.

Der den europäischen Vogelarten in § 42 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BNatSchG gewährte Schutz vor Zerstörung und Beschädigung erstreckt sich nämlich nicht nur auf Nester, sondern weitere Lebensstätten, schließt solchermaßen genutzte künstliche Nisthilfen ein, gilt den Nestern, wenn sie (z. B. wie Uhubrutplätze oder Schwarzspechthöhlen) wiederholt von der selben oder anderen Arten genutzt werden über die Brutzeit hinaus. Ferner dürfen die Vogelarten an und in ihren Lebensstätten nicht gestört werden.¹

Die Verbote können, um ihre Reichweite bezogen auf die acht in Niedersachsen regelmäßig vorkommenden europäischen Eulenarten wenigstens anzudeuten, z. B. betreffen:

- Die Inanspruchnahme von Uhubrutplätzen für die Rohstoffwirtschaft. Das gleiche gilt für den Bau von Wirtschafts- oder Wanderwegen, wenn von Bau oder Benutzung erhebliche Störungen der Brutplätze ausgehen.

¹ Art. 5 Vogelschutzrichtlinie bleibt hinter einigen dieser Anforderungen zurück. Art. 5 begnügt sich mit dem Verbot der Zerstörung, Entfernung oder Beschädigung von Nestern und Eiern; es erstreckt sich nicht auf alle Lebensstätten. Das Störungsverbot des Art. 5 Vogelschutzrichtlinie gilt hingegen nicht nur den in § 42 Abs. 1 BNatSchG genannten Lebensstätten, sondern dem Lebensraum der Arten im Ganzen – allerdings mit der Einschränkung, soweit sich die Störung auf die Zielsetzung der Richtlinie erheblich auswirkt. Diese Einschränkung wiederum kennt § 42 Abs. 1 BNatSchG nicht.

- Baumaßnahmen an Bauwerken wie Kirchtürmen, Ruinen und landwirtschaftlichen Bauten, mit Vorkommen der Schleiereule – Maßnahmen des Denkmalschutzes eingeschlossen.
- Das Roden hohler Bäume, in denen der Steinkauz brütet. Das Verbot gilt nicht allein der konkreten Handlung, sondern berührt mittelbar bereits die der Rodung vorausgehende Flächennutzungs- oder Bebauungsplanung der Gemeinde. Ist nämlich ein artenschutzrechtlicher Hinderungsgrund bereits zum Aufstellungszeitpunkt erkennbar, entbehrt die Planung der Vollzugsfähigkeit, sie verliert ihre gestaltende Wirkung und ist unwirksam. Die planende Gemeinde muss deshalb das Artenschutzrecht um der Vermeidung rechtlicher Beanstandungen willen in ihre Überlegungen einbeziehen, obwohl sie nicht zum Adressatenkreis des § 42 BNatSchG zählt.
- Das Errichten von Windenergieanlagen in Bereichen, in denen Sumpfohreulen oder auch Waldohreulen traditionell überwintern. Wie im Beispiel zuvor entfalten die Schädigungs- und Störungsverbote auch hier eine Vorwirkung auf die vorgelagerte Standortentscheidung.
- Die Ausübung des Klettersportes zumindest während der Zeit, in der sich Störungen besonders negativ auf den Reproduktionserfolg des Uhus auswirken können. Das sind keineswegs nur Brutzeit und Nestlingsphase, sondern auch andere Aktivitätsphasen des Uhus im Jahresverlauf.
- Von Pferden verursachte Schälschäden an Bäumen mit Bruthöhlen des Steinkauzes, welche die Bäume zum Absterben bringen. Ohne Laub sind die Höhlen im Sommer als Brutplatz wegen zu großer Hitze unbrauchbar. Die Verbote wirken auf den Halter oder Grundeigentümer zurück, wenn sich das Ergreifen von Verbisschutzmassnahmen hatte aufdrängen müssen.
- Die Mahd von Grünland, in dem die Sumpfohreule brütet oder auch den Einschlag von Bäumen mit von Wald-, Rauhfuß- oder Sperlingskauz genutzten Höhlen oder von Waldohreulen genutzten Greifvogel- und Krähenestern.

Die Schädigungs- und Störungsverbote treffen insoweit z. B. auch Land- und Fortwirtschaft. Interessengruppen, die sich Kenntnisse von Natur und Landschaft zuschreiben, sie wohlmöglich auch besitzen und den Naturschutz in besonderer Weise durch sich selbst und manchmal nur durch sich selbst verwirklicht sehen.

So gesehen stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit, zumindest aber nach der Angemessenheit von Entschädigungszahlungen des Staates für

den Abschluss von Vereinbarungen zum Schutz beispielsweise von Wiesenvogel- oder Wiesenhengelegen vor Walze oder Mähdrescher – in Deutschland Ausgaben in Millionenhöhe. Denn die Schädigungs- und Störungsverbote gelten auch ohne Gewährung solcher Leistungen. Eine Aspekt, der nicht zuletzt angesichts massiver Leistungskürzungen anderer Einkommensgruppen (z. B. Hartz IV) zu denken erlaubt sein sollte.

Zudem ist die Auszahlung landwirtschaftlicher Subventionen (Cross-Compliance) an die Einhaltung öffentlichen Rechts – mithin auch der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote – gebunden. Verstöße können nicht nur zu Bußgeldern, sondern zu beträchtlichen Rückzahlungsforderungen führen.

III. Anspruch und Wirklichkeit

Dies alles ist geltendes, aber erst ansatzweise vollzogenes Recht. Aus der Vielzahl eindrücklicher Beispiele nur drei:

(1) Uhu versus Klettersport und Freizeit

Von den 104 im Jahr 2006 in der Eifel registrierten Uhubrutpaaren brüteten in diesem Jahr nur 52 erfolgreich. In vielen Fällen brachen die Uhus die Brut selbst in Naturschutzgebieten ab oder begannen erst gar nicht mit der Brut, weil sie gestört wurden.

Die Störungen verursachten – um einige der Verlustursachen zu nennen – Klettersportler, Ballonfahrer, Hobby-Paläontologen, militärische Übungsflüge, Spaziergänger mit freilaufenden Hunden, Hubschraubereinsätze beim Pestizideinsatz in Weinbergen, forstwirtschaftliche Maßnahmen oder auch moderne „Hexen“, die in einem Steinbruch ihr esoterisches Unwesen trieben.

Das Schicksal der Uhus hängt vielerorts vom Witterungsverlauf an Ostern, Christi Himmelfahrt, Pfingsten und Fronleichnam ab. Nicht weil Uhus wetterfühliger wären, sondern weil zu dieser Zeit bei gutem Wetter an vielen Brutplätzen buchstäblich der Teufel los ist.

Pars pro toto: Die Vorgänge im und um das Naturschutzgebiet "Buntsandsteinfelsen im Rurtal von Untermaubach bis Abenden":

Es ist eines der wenigen Gebiete, welche die nordrhein-westfälische Landesregierung überhaupt als Europäische Vogelschutzgebiete zum Schutz des Uhus gemeldet hat. Im März hatte der Uhu mit der Brut begonnen. Seitdem hatte die EGE um den Erfolg der Brut gebangt. In der Vergangenheit waren hier immer wieder Bruten gestört, zerstört oder vereitelt worden.

Am 9. Mai 2006 ist die Brut verlassen und das Nest leer. Wen wundert es? Am selben Tag verbringt die Dorfju-

gend einen sonnigen Nachmittag am Brutplatz - übrigens kiffend.

Jeder weiß, dass hier Uhus geschützt werden sollen, das Gebiet nicht betreten werden darf und - das Übertreten des Verbotes (außer für Uhus) folgenlos bleibt.

Bemerkenswert ist der Wortwechsel mit den per Handy herbeigerufenen, aber nicht erschienenen Ordnungshütern: EGE: "Bitte kommen Sie, es befinden sich Personen illegal im Naturschutzgebiet." Polizist: "Welche Hausnummer?" EGE: "Es gibt keine Hausnummer. Es ist ein Naturschutzgebiet." Polizist: "Es gibt kein Naturschutzgebiet."

(2) Steinkauz in der Bauleitplanung

In welchem Umfang Städte und Gemeinden zum Rückgang des Steinkauzes beitragen und geltende naturschutzrechtliche Bestimmungen verletzen, hatte die EGE bereits 1998 anhand der Flächennutzungspläne verschiedener Gemeinden in der Kölner Bucht gezeigt. Die Kölner Bucht ist mit 600 Brutpaaren eines der Dichtezentren der Art in Deutschland.

In den überprüften nach 01.05.1993 aufgestellten Flächennutzungsplänen geben die Kommunen nahezu ein Viertel aller Steinkauzlebensräume für neue Baugebiete frei. Einen Ausgleich für die vorbereitete Zerstörung von Steinkauzlebensräumen sieht keiner der überprüften Flächennutzungspläne vor. Die Städte und Gemeinden unterstellen lediglich die Möglichkeit eines Ausgleichs im Baugebiet, wofür aber die tatsächlichen Voraussetzungen regelmäßig fehlen.

Im Projektgebiet der EGE in der Kölner Bucht lebten 1992 330 Brutpaare. Mehr als 90 % der untersuchten Population besiedelt das mit Obstbäumen bestandene Grünland innerhalb oder am Rand von Ortschaften und ist insofern von der Ausweitung der Siedlungsfläche besonders betroffen.

Das Problem wird hier noch verschärft, weil ein großer Teil der Population in Bereichen lebt, die u. U. dem unbepflanzten Innenbereich im Sinne § 34 Baugesetzbuch zugerechnet werden können, in dem nach § 21 Abs. 2 BNatSchG die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung keine Anwendung findet und sich der Schutz nur aber immerhin mit der Vorschrift des § 42 Abs. 1 BNatSchG durchsetzen kann, was in der Praxis aber kaum jemals geschah, weil die Rechtsfolgen dieser Vorschrift nicht gesehen oder zumindest nicht vollzogen wurden.

10 Jahre später, 2002, war der Bestand auf 275 Brutpaare gesunken. Das ist ein Verlust von 5,5 Brutpaaren pro Jahr oder annähernd 20 % des Bestandes in 10 Jahren. 80 % der Verluste gehen auf das Konto neuer Baugebiete.

Wie groß die Akzeptanz- und Durchsetzungsprobleme des Artenschutzes sind, zeigt exemplarisch

die aktuelle Auseinandersetzung um einen bislang nicht rechtskräftigen Bebauungsplan – einer von ungezählten:

Die Ratsmehrheit einer nordrhein-westfälischen Kleinstadt hält nachdrücklich am Bebauungsplan fest, scheidet bislang aber am Artenschutzrecht. Bürgermeister und Ministerpräsident richten daraufhin öffentlich schwere Vorwürfe an die EGE. „Phantomsteinkäuze“ verhinderten neue Wohngebiete.

Die EGE weist die Vorwürfe in einem offenen Brief an beide Politiker zurück: Auch dann, wenn einem Politiker das Vorkommen streng geschützter Tierarten dort, wo wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen, nicht passe, blieben die Steinkäuze in der Kölner Bucht bis auf Weiteres eine Realität. Sie als Phantom abzutun, sei nicht nur wahrheitswidrig, sondern auch eine Herabsetzung der langjährigen Arbeit der EGE.

Ich zitiere aus dem Brief: *„Die Steinkäuze in der Kölner Bucht stehen seit mehr als dreißig Jahren unter der wissenschaftlichen Beobachtung der EGE. Es gibt in der Kölner Bucht zwar kein Einwohnermeldeamt für gefährdete Tierarten, welche beliebig für Arbeitslosigkeit und leere öffentliche Kassen verantwortlich gemacht werden könnten. Gleichwohl werden von uns Jahr für Jahr Steinkäuze registriert und beringt. Von machen liegen sogar fälschungssichere DNA-Analysen vor.“*

Daraufhin schreibt der Bürgermeister in der Zeitung:

„Gibt es nicht auch in der Schöpfung eine Wertordnung? Haben nicht Menschen bei der Güterabwägung Vorrang? Geht es hier, wie von den Eulenfreunden, deren Engagement wir alle hoch schätzen sollten, unterstellt, nicht doch um vitale Entwicklungsinteressen einer intakten Dorfgemeinschaft und um erschwinglichen Wohnraum für junge Familien und ihre Kinder?“

Die EGE entgegnet und damit schließen wir dieses Beispiel ab:

„Sehr geehrter Herr Bürgermeister! Nichts spricht gegen die Wahrung vitaler Entwicklungsinteressen einer intakten Dorfgemeinschaft oder die Bereitstellung erschwinglichen Wohnraums für junge Familien und ihre Kinder. Ganz im Gegenteil. Wer wollte das nicht? Unsere Kritik gilt auch nicht Ihrer ganz persönlichen Auffassung, diese Interessen hätten schon deshalb Vorrang vor dem Schutz vom Aussterben bedrohter Wildtiere, weil diese Interessen stets wichtiger seien als der Rest der Schöpfung. Diese Auffassung ist zwar verfassungswidrig und ganz nebenbei auch unchristlich, aber Sie dürfen diese Auffassung natürlich behalten. Wir haben Sie hingegen kritisiert, weil Sie die Steinkäuze in Ihrem Stadtgebiet wider besseres Wissen für gar nicht existent erklärt und uns insoweit Falschaussagen unterstellt haben. Das müssen Sie mit Ihrem Gewissen ausmachen und mit dem lieben Gott – falls Sie nicht auch ihm schon die Existenz abgesprochen haben.“

(3) Zerstörung von Höhlenbäumen

Ein drittes und letztes Beispiel: Die von Pferden verursachten Schälschäden an vom Steinkauz und anderen gefährdeten Arten (wie Fledermäusen, Gartenrotschwanz oder Grünspecht) bewohnten Höhlenbäumen.

Alle zur Anzeige gebrachten Verstöße wurden von den Naturschutzbehörden abgetan. Der Beweis, die Bäume seien Lebensstätten gewesen, habe nicht erbracht werden können. Die EGE hat sich daraufhin an den nordrhein-westfälischen Umweltminister gewandt:

„Wir haben uns entschlossen, den Baumfrevl in besonders schwerwiegenden Fällen bei den zuständigen unteren Landschaftsbehörden zur Anzeige zu bringen, insbesondere damit diese Ersatzpflanzungen durchsetzen. Für uns, einer Organisation, der wie Ihnen daran gelegen ist, „die Menschen mitzunehmen“, kein leichter Schritt, sondern nur eine Ultima Ratio.“

Wir haben uns noch bevor wir überhaupt den ersten Fall zur Anzeige gebracht haben schon gesagt, vermutlich wird auch an dieser Stelle den zuständigen Landschaftsbehörden die Kraft und der politische Rückhalt fehlen, diese Verstöße zu ahnden. – Genau diese Einschätzung scheint sich nun zu bewahrheiten.“

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung für ganz NRW der Sache annähmen und für eine Lösung einsetzen würden, die der Bedeutung des Problems angemessen ist. Selbstverständlich können wir aufgrund unserer Aufzeichnungen belegen, dass die zum Absterben gebrachten Bäume Lebensstätten des Steinkauzes oder anderer besonders oder gar streng geschützter Arten waren. Die unteren Landschaftsbehörden kennen unsere Organisation seit vielen Jahren und haben keinerlei Grund, unsere Angaben in Zweifel zu ziehen.“

Der Minister schrieb nach 50 Tagen, wir mögen uns noch gedulden. Eine abschließende Antwort steht nach jetzt 70 Tagen immer noch aus. – Die ganze Sache hat übrigens ein beeindruckendes Medienecho in der Region gefunden. Hier sind die Grundbesitzer und Pferdehalter für die nächste Zeit hinreichend sensibilisiert. Insofern hat sich der Einsatz schon gelohnt.

IV. Chancen nutzen

Wie überhaupt die Bezugnahme auf das Artenschutzrecht binnen kurzer Zeit zu einer umfassenderen Sachverhaltsermittlung und Folgenbewältigung, z. T. auch Versagung oder jedenfalls Modifizierung von Plänen und Projekten geführt hat – jedenfalls dort, wo Artenkenntnisse und Biologiewissen mit rechtlicher Kompetenz auf Seiten der Naturschutzbehörden und –verbände verknüpft werden.

Welche Chancen für den Naturschutz und welche Risiken für die Wirtschaft im Artenschutzrecht nach den EuGH-Urteilen vom 30.01.2002 in der Rechtsache C-103/00 und 10.01.2006 in der Rechtsache C-98/03 liegen, zeigen die Reaktionen von Politik und Wirtschaft:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Deutsche Bauernverband, der Deutsche Forstwirtschaftsrat und bemerkenswerter Weise fünf-

zehn der sechzehn Länderumweltminister haben die Bundesregierung aufgefordert, die kommende deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine tief greifende Änderung des europäischen Natur- und Artenschutzrechts zu nutzen.

“Angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes helfen Interpretationsversuche der Richtlinie (gemeint sind FFH- und Vogelschutzrichtlinie, Anmerkung des Verfassers) nicht weiter. Der Richtlinienentwurf selbst muss daher geändert werden, um sachgerechte regionale Lösungen und fachlich akzeptable Ergebnisse zu erreichen“, heißt es in der Pressemitteilung der Umweltminister bemerkenswerter Weise eine Woche vor der Eröffnung des 28. Deutschen Naturschutztages im Mai 2006 in Bonn, der unter dem Leitwort stand *„100 Jahre Naturschutz als Staatsaufgabe“*.

Auch wenn die Absichten dieser Initiative hinreichend klar sind: Einer Harmonisierung und Neuordnung des Artenschutzrechts wird man sich zumindest auf nationaler Ebene nicht vollständig verschließen können. Sie ist bereits aus der Mitte des Naturschutzes heraus vor längerer Zeit verlangt worden, und eine Anpassung ist nach der Verurteilung Deutschlands vor dem EuGH notwendig. Zudem stellt sich die Frage, ob die derzeitigen Anforderungen des Artenschutzrechts in jedem Fall praktisch durchgehalten werden können und auch, ob ihre strikte Durchsetzung in jedem Falle angemessen, verhältnismäßig und klug ist.

Diese Harmonisierung verlangt allerdings Umsicht und Rücksichtnahme zu Gunsten der Schutzbefohlenen – Eigenschaften, mit denen die beteiligten Akteure nicht gerade gesegnet sind. So könnte das Ergebnis angesichts der politischen Bestrebungen, Natur und Landschaft nur noch soweit schützen zu wollen, wie es gemeinschaftsrechtlich verlangt ist („eins zu eins und kein Aufsatteln mehr“, wir haben gesehen, Politik und Wirtschaft verlangen noch mehr, nämlich ein Zurückgehen hinter die Linien des Gemeinschaftsrechts) anders ausfallen, als es den Arten zu wünschen ist. Am Ende könnte die Liste der zu schützenden Arten drastisch verkürzt werden etwa auf die gemeinschaftsrechtlich geschützten oder so wenige Arten wie auf einem Bierdeckel Platz haben.

V. Eckpunkte für die Praxis

Eine verantwortungsvolle Neuordnung des Artenschutzrechts sollte folgende Vorschläge und Erwägungen beachten:

(1) BNatSchG an Gemeinschaftsrecht anpassen

Das gemeinschaftsrechtliche Artenschutzrecht gilt den europäischen Vogelarten sowie den Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. Diese Anforderungen gelten bis auf weiteres fort. Deutschland muss sie aufgrund des EuGH-Urteils vom

10.01.2006 vollständig in das nationale Recht übernehmen.

(2) Richtlinien angleichen

Im Falle einer Änderung des gemeinschaftsrechtlichen Artenschutzrechts erscheint es vertretbar, die Schädigungs- und Störungsverbote sowie Ausnahmegründe der EG-Vogelschutzrichtlinie (Art. 5 und 9) denen der FFH-Richtlinie (Art. 12, 13 und 16) anzugleichen.

Dann müssten für eine Befreiung von den Verboten der Vogelschutzrichtlinie wie schon heute bei den Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie folgende drei Voraussetzungen gegeben sein:

- es darf keine anderweitige zufrieden stellende Lösung geben,
- es müssen bestimmte gesteigerte Gründe für eine Projektrechtfertigung vorliegen und
- die Populationen der betroffenen Art müssen trotz der Ausnahme ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben.

Bisher sind die Bedingungen für eine Befreiung von den Verboten der Vogelschutzrichtlinie deutlich strenger.

(3) Je gefährdeter umso schutzwürdiger

Im Falle der nicht gemeinschaftsrechtlich geschützten Arten, ist der Mitgliedstaat nicht an europäisches Recht gebunden. Das betrifft eine Vielzahl streng und besonders geschützter Arten.

Ihre Einstufung als solche verdanken sie nicht der Gefährdung infolge der mit der Verwirklichung von Plänen und Projekten verbundenen Kolateralschäden, sondern zielgerichteter Verfolgung, Aneignung und Vermarktung dieser Arten.

Für diesen Regelungsbereich mögen die Einstufungen angemessen sein. Für den in Fachplanungen gebotenen Artenschutz sind sie es nicht. Dort sollte der Schutz primär den Arten zukommen, die zu den besonders schutzwürdigen Arten zählen.² Das sind insbesondere die nach den Roten Listen gefährdeten Arten.

Wie fragwürdig die Bezugnahme auf streng und besonders geschützte Arten in Fachplanungen ist, zeigt sich darin, dass sich unter ihnen viele ungefährdete Arten befinden, die zu Recht für die Anwendung der Eingriffsregelung nicht eigens berücksichtigt und erfasst werden.³ Umgekehrt sind viele gefährdete Arten weder streng noch besonders geschützte Arten.

² GASSNER hat es so zusammengefasst: *„Es ist nötig, die Spreu vom Weizen zu trennen“* (2004: 564).

³ Nicht gefährdet sind in Niedersachsen z. B. 20% der besonders geschützten Pflanzenarten (einschließlich Unterarten) sowie fast 40% der 211 hier regelmäßig vorkommenden Brutvogelarten.

Den nicht gemeinschaftsrechtlich geschützten, aber gleichwohl aufgrund ihrer Gefährdung schutzbedürftigen Arten sollte schon im Interesse einheitlichen Rechts derselbe Schutz zuteil werden, wie den gemeinschaftsrechtlich geschützten.

Allerdings wären bei einer artenschutzrechtlichen Berücksichtigung aller in den Roten Listen aufgeführten Arten noch deutlich mehr Arten zu berücksichtigen als heute bereits berücksichtigt werden müssen, was die Praxis vor neue Probleme stellen würde. Hierfür bieten sich verschiedene Lösungen an z. B. die Beschränkung auf hochgradig gefährdete Arten oder solche, welche als Leitarten die Lebensraumsprüche anderer gefährdeter Arten gleichsam inkorporieren. Eine Lösung könnte aber z. B. auch darin liegen, die Vorschriften des Besonderen Biotopschutzes (§ 30 BNatSchG) um bestimmte Biotope zu ergänzen. Die Vielzahl der gefährdeten Arten dürfte nämlich auf ein Spektrum relativ weniger Biotoptypen beschränkt sein. Eine Lösung könnte insofern darin gesehen werden, die Ausnahmen von den Verboten des § 30 BNatSchG an die unter Punkt (2) genannten Bedingungen zu knüpfen.

(4) Auch bestimmte weitere Arten schützen

Angewendet werden sollte das Artenschutzrecht aber auch auf bestimmte weitere Arten, für die das angemessen erscheint. Das gilt insbesondere für Arten, die besondere ökologische Anforderungen stellen wie die Vogelarten des Anhangs I der EG-Vogelschutzrichtlinie oder koloniebrütende Vogelarten, auch wenn sie nicht zu den Arten der Roten Listen zählen.⁴

Die vorgeschlagene praktisch vernünftige Beschränkung des Artenschutzrechts und insoweit der zu erfassenden Arten primär auf Arten der Roten Listen kann sich auf breite Zustimmung stützen. Sie kommt auch dem von verschiedener Seite geforderten oder vorgeschlagenen populationsbezogenen Ansatz entgegen, denn bei den zur Berücksichtigung empfohlenen Arten kann sich eine Schädigung oder Störung am ehesten nicht nur auf das Individuum, sondern auch auf den Erhaltungszustand der Population auswirken.

Dies bedeutet keine uferlose Ausweitung der bereits für die Anwendung der Eingriffsregelung erforderlichen Sachverhaltsermittlung, weil diese Arten ganz überwiegend auch bisher schon Ge-

genstand der Erfassungsaufgaben im Rahmen der Eingriffsregelung sind oder es hätten sein müssen.⁵

Einer besonderen Abwägungsregel wie jetzt § 19 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG bedarf es nicht, wenn die artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote zusätzlich zur Eingriffsregelung anzuwenden sind.

(5) Den günstigen Erhaltungszustand sichern

Wie vorgeschlagen, ist die Gewährleistung des günstigen Erhaltungszustandes eine von drei Ausnahmevoraussetzungen.

Würden in Deutschland weitaus größere Anstrengungen unternommen, den günstigen Erhaltungszustand der Arten zu sichern oder wiederherzustellen, könnte sich der Spielraum für die ausnahmsweise Zulassung von Plänen und Projekten vermutlich zusätzlich weiten.

VI. Zusammenfassung

(1) Das geltende Artenschutzrecht bietet Naturschutzbehörden und –verbänden weit mehr als das vergleichsweise schwache Sanktionsprogramm der Eingriffsregelung Vorschriften für einen durchgreifenden Schutz einer Vielzahl bestimmter Arten. Diese Vorschriften müssen erkannt und verstanden werden. Sie sollten mit praktischer Vernunft, Umsicht und Augenmaß von den Naturschutzbehörden und –verbänden ins Feld geführt werden.

(2) Das geltende Artenschutzrecht ist für wahr ein scharfes Schwert. Deshalb kann es vernünftig sein, es nicht in allen denkbaren Fällen oder auch nur zugunsten stark gefährdeter Arten einzusetzen. Die beispielhaft genannten Eulenarten wie Uhu, Steinkauz oder Sumpfohreule gehören sicherlich hierzu. Der Schutz anderer weniger attraktiver weniger gefährdeter Arten hat es demgegenüber schwer, in Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit vermittelt zu werden, wengleich auch diese Arten den Schutz verdient haben könnten.

(3) Mit der Bezugnahme auf das Artenschutzrecht können vielfach Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen durchgesetzt werden, die auch bei Anwendung der Eingriffsregelung notwendig oder wünschenswert sind, dort aber wegen der Schwäche des Vermeidungsgebotes und der Verengung der Eingriffsregelung auf einen Reparaturbetrieb oft unterbleiben, mit dem strikten artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbot aber leichter durchgesetzt werden können.

⁴ Z. B. ist der Graureiher in den meisten Bundesländern nicht gefährdet. Gleichwohl ist die Anwendung der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote zum Schutz einer Graureiherkolonie sicherlich geboten und einzusehen. Das gilt auch für Arten wie Erdkröte und Grasfrosch, wenn eine nicht unbedeutende Population z. B. beim Neu- oder Ausbau einer Straße betroffen ist.

⁵ So sind bei einem Straßenbauvorhaben schon wegen der Eingriffsregelung gefährdete Gefäßpflanzen, Brut- und Gastvögel, Amphibien, Reptilien und u. U. auch bestimmte Säugetiere (z. B. Wildkatze, Luchs, Fischotter, Feldhamster, Fledermäuse) zu erfassen. Diese Artengruppen machen einen sehr großen Teil der besonders und streng geschützten Arten aus.

(4) In vielen Fällen wird mit flankierenden (u. U. zeitlich vorlaufenden) Maßnahmen der günstige Erhaltungszustand der Arten gewährleistet werden können wie das z. B. für Feldhamster, Zauneidechse, Kammmolch oder Wachtelkönig an einigen Stellen in Deutschland oft begleitet von einem gewissen Medieninteresse auch schon versucht wird. Solche Maßnahmen können auch in der Eingriffsregelung erforderlich sein, scheitern dort aber häufig an dem vergleichsweise leicht zu überwindenden Sanktionsprogramm.

(5) Schwierigkeiten haben so gesehen nur oder immerhin solche Vorhaben zu erwarten, für die es eine anderweitige zufrieden stellende Lösung gibt oder für die keine gesteigerten Gründe vorgebracht werden können oder bei denen der günstige Erhaltungszustand der Arten nicht gewährleistet werden kann.

Anschrift des Verfassers:

Wilhelm Breuer
EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.
Postfach 11 46
D-52394 Heimbach
Telefon 02446/3321
Telefax 02446/3043
e-Mail EGEEulen@aol.com
www.EGEEulen.de