

Das geltende Artenschutzrecht

Reichweite und Konsequenzen für den Schutz Gebäude bewohnender Arten



Wilhelm Breuer

Beitrag zu einer Veranstaltung der Natur- und Umweltschutzakademie NRW und der Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW e. V. (LNU) „Fledermäuse, Greifvögel und Co. – Artenschutz an Gebäuden“ am 16. Mai 2008 in Schleiden

I. Vorbemerkung

Der Artenschutz ist mit der in diesem Monat in Bonn stattfindenden Internationalen Konferenz zum Schutz der Biodiversität auch auf die nationale Agenda zurückgekehrt. Ob zum Vorteil des Schutzes einheimischer Arten, muss sich allerdings erst noch herausstellen. Hierzulande beschränkt sich das Interesse am Artenschutz grotesk verzerrt auf zwei Zooeisbären. Sie lassen niemanden kalt, auch den Bundesumweltminister nicht. Das Fell der Bären ist eine weiße Weste.

Dabei spielt sich der Niedergang der Biodiversität nicht allein in den entlegenen Teilen der Welt ab, sondern um nichts weniger in Deutschland. In einem Land, das sich selbst als Land garantierter Nachhaltigkeit, umsichtiger Umweltfolgenabschätzung und geordneter Entwicklung, wenn nicht gar des übersteigerten Natur- und Artenschutzes begreift.

Die Wirklichkeit stimmt mit der Selbstwahrnehmung nicht überein. In Deutschland ist der Fortbestand der Hälfte der hier vorkommenden 76.000 Pflanzen- und Tierarten bedroht – nicht etwa eines tatsächlichen oder vermeintlichen Klimawandels wegen, sondern aufgrund verschiedenster nicht hinreichend an die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege angepasster Landnutzungen.

In den letzten 40 Jahren hat sich ein bis heute anhaltender dramatischer Rückgang der Biodiversität insbesondere in den Agrarökosystemen und nicht zuletzt in den Dörfern vollzogen.

Im Dorf (aber auch in den Städten) traf es vor allem und ausgerechnet Arten, die seit Menschengedenken als Kulturfolger gegolten hatten – Gebäude bewohnende Tiere zumal: Steinkäuze, Schleiereulen, Dohlen, Turmfalken, Mauersegler, Haussperlinge, Rauch- und Mehlschwalben, Bachstelzen, Hausrotschwänze, Fledermäuse, Hausgrillen, Mörtelbienen und Hornissen zum Beispiel.

Sie profitierten Jahrhunderte lang von Öffnungen, Nischen und Spalten in Mauern, Ställen, Scheunen, Häusern und Kirchtürmen, einem Platz unter Dachvorsprüngen oder im Gebälk, von der lehmigen Gosse, dem Schuttplatz am Rand des Dorfes, spontaner Vegetation, Mäusen und einem Heer von Insekten.

Geplant war diese Artenvielfalt nicht, sie war vermutlich auch nicht geschätzt, eher das hingewommene Ergebnis aus Mangel und Unzulänglichkeiten aller Art. Das schließt nicht aus, dass manche Arten (wie Schwalben als Glückbringer) mehr als nur geduldet und andere (wie Schleiereulen mit eigens eingebauten Einflugöffnungen in Scheunen zur Verteidigung der Vorräte gegen Mäuse) sogar zielgerichtet begünstigt wurden.

Tatsache ist: Die Vielfalt von einst ist vielerorts dahin, hinweggefegt von errungener Perfektion, übersteigter Ordnung und dem Hang zur Sterilität, behindert und regelrecht fortgeplant von Bauherren, Kirchenvorständen, Denkmalpflegern, Bauingenieuren und Architekten, erstickt im monströsen Warenangebot der Baumärkte, gestorben an der Vorliebe für saubere, abweisende und tote Fassaden. Wie Häuser und Menschen sich doch gleichen können.

II. Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG

Dabei erkennt das deutsche Naturschutzrecht seit 1976 in § 41 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) allen 76.000 in Deutschland wildlebenden Tier- und Pflanzenarten ein Mindestmaß an Schutz zu. Darin verpflichtet es nämlich die Länder, Vorschriften zu erlassen, welche insbesondere regeln,

- „Tiere nicht mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten“ und
- „Lebensstätten nicht ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören“ (Allgemeiner Schutz wildlebender Tiere).

Lebensstätte einer wildlebenden Art ist jedes konkrete Gebiet, wenn sich in ihm generell oder üblicherweise Individuen einer solchen Art aufhalten. Dies schließt auch solche Orte ein, die nur zeitweilig als Aufenthaltsort dienen.

Der Ort kann sich in der freien Natur oder auch im besiedelten Bereich befinden (z. B. Schwalbennester oder Fledermausquartiere). Ausgenommen sind nur der unmittelbare Wohnbereich der Menschen bzw. die Innenräume eines Hauses.

Welches Gebiet im Einzelnen die Lebensstätte ausmacht, hängt von den Bedürfnissen und Lebensansprüchen der Art ab. Auch hier kann nur ein vernünftiger (einleuchtender) Grund die Beeinträchtigung oder Zerstörung der Lebensstätte rechtfertigen.

Es liegt auf der Hand, dass dieser Schutz angesichts der realen Gefährdungen vieler Arten nicht ausreichen kann. Die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG (Besonderer Artenschutz) verbieten deshalb im Unterschied zu § 41 Abs. 1 BNatSchG (Allgemeiner Artenschutz) auch solche Handlungen, die nicht mutwillig vorgenommen werden oder für die ein vernünftiger Grund vorgebracht werden kann.

Auch kommt es auf die Erfüllung subjektiver Tatbestandsmerkmale wie „absichtlich“, „vorsätzlich“ oder „fahrlässig“ im Rahmen der Verbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG nicht an. Diese Verbote schließen vielmehr auch solche Schädigungen und Störungen ein, die als Folgen einer Handlung vorhergesehen werden konnten, also wissentlich in Kauf genommen werden.

Die Schädigungs- und Störungsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG gelten keineswegs nur in Schutzgebieten oder im Außenbereich, sondern in der Gesamtlandschaft, auch im besiedelten Bereich. Ausgenommen ist auch hier wiederum nur der unmittelbare Wohnbereich des Menschen.

Diese Zugriffsverbote sind allerdings auf den Schutz bestimmter Arten, manche Zugriffsverbote auch nur auf bestimmte Aktivitätszeiten oder nur bestimmte Habitate von Arten beschränkt. Im Einzelnen:

§ 42 Abs. 1 BNatSchG verbietet es,

1. wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,
2. wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderzeiten erheblich zu stören; eine erhebliche Störung liegt vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert,

3. Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wildlebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,
4. wildlebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, sie oder ihre Standorte zu beschädigen oder zu zerstören.

§ 42 Abs. 1 BNatSchG schützt gewissermaßen Leib und Leben bestimmter Arten, Abs. 2 schützt bestimmte Arten zu bestimmten Zeiten vor Störungen, die eine bestimmte Schwelle überschreiten, Abs. 3 schützt die Wohnung bestimmter Arten, Abs. 4 gilt dem Schutz bestimmter Pflanzenarten und ihrer Standorte.

§ 42 Abs. 1 BNatSchG gilt den besonders geschützten Arten, den streng geschützte Arten sowie allen europäischen Vogelarten (die ausnahmslos zu den besonders, teils auch zu den streng geschützten Arten zählen).

Welche Arten besonders oder streng geschützt sind, ergibt sich aus §10 Abs. 2 Nr. 10 und 11 BNatSchG:

Besonders geschützt sind

- Arten der Anhänge A und B der EG-Verordnung 338/97
- Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie (das sind z. B. alle Fledermausarten)
- Arten nach Art. 1 der EG-Vogelschutzrichtlinie (das sind alle europäischen Vogelarten)
- Arten der Anlage 1 Spalte 2 und 3 zu § 1 der Bundesartenschutzverordnung

Streng geschützt ist eine Teilmenge dieser besonders geschützten Arten; und zwar

- Arten des Anhangs A der EG-Verordnung 338/97
- Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie
- Arten der Anlage 1 Spalte 3 zu § 1 der Bundesartenschutzverordnung

Besonders oder streng geschützt sind in Deutschland 2.585 der ca. 76.000 wild lebenden Pflanzen- und Tierarten, also nur 3,4 Prozent des einheimischen Artenbestandes und insofern auch nur eine Minderzahl der gefährdeten Arten.

Die lokale Population im Sinne § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG umfasst die in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehende Fortpflanzungsgemeinschaft einer Art. In der Praxis kann die Abgrenzung der lokalen Population einige Schwierigkeiten aufwerfen. Diese Schwierigkeiten können nur artspezifisch, unter Einbeziehung populationsbiologischer Gesichtspunkte und mit praktischer Vernunft gelöst werden.

Eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Überlebenschancen, der Bruterfolg oder die Reproduktionsfähigkeit vermindert werden, wobei dies artspezifisch für den jeweiligen Einzelfall untersucht und beurteilt werden muss.

Ist ein Verbotstatbestand des § 42 Abs. 1 BNatSchG objektiv erfüllt, kann die zuständige Behörde bereits ordnungsrechtlich tätig werden, indem sie etwa eine Unterlassungsverfügung erlässt. Die subjektive Seite ist im Rahmen der Verfolgung tatbestandsmäßiger Handlungen als Ordnungswidrigkeit oder Straftat zu prüfen.

III. Legalausnahmen des § 42 Abs. 4 und 5 BNatSchG

Es liegt auf der Hand, dass viele Tätigkeiten einzelne der Schädigungsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG durchaus berühren oder verletzen können. Zwar mag es in manchen Fällen genügen, die artenschutzkritischen Handlungen in die Zeit außerhalb der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten zu verlegen, um die Schädigungs- und Störungsverbote nicht zu verletzen. In vielen Fällen genügt dies aber nicht und sind die Konsequenzen weit aus gravierender.

Der Gesetzgeber hat darin offenkundig ein Problem gesehen und deshalb die Zugriffsverbote in § 42 Abs. 4 BNatSchG für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und in § 42 Abs. 5 BNatSchG für Eingriffe in Natur und Landschaft und Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Innenbereich beträchtlich eingeschränkt.

Diese Einschränkungen sind sehr weitgehend. Sie betreffen allerdings Veränderungen an bestehenden Gebäuden etwa infolge von Sanierungen, Umbauten, denkmalpflegerischen Maßnahmen oder Abriss nicht oder kaum, denn diese u. U. artenschutzkritischen Handlungen sind weder der land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung noch in der Regel den Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Sinne zuzurechnen. Für die Anwendung der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG an Gebäuden bleiben sie deshalb unbeachtlich.

IV. Ausnahmen nach § 43 Abs. 8 BNatSchG

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können allerdings nach § 43 Abs. 8 BNatSchG von den Verboten des § 42 BNatSchG Ausnahmen zulassen

1. zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden,
2. zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt,
3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,
4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung oder der maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Diese Bedingungen können unter Umständen ausnahmsweise auch den Zugriff z. B. auf Gebäude besiedelnde Arten rechtfertigen – z. B. bei der Sanierung einsturzgefährdeter Gebäude, der Konservierung denkmalgeschützter Bauwerke oder des Umbaus von Wirtschaftsgebäuden, Wohnhäusern und baulichen Anlagen aller Art.

Eine Ausnahme darf allerdings nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Population einer Art nicht verschlechtert, soweit nicht Artikel 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie weitergehende Anforderungen enthält. Artikel 16 Abs. 3 der FFH-Richtlinie und Artikel 9 Abs. 2 der EG-Vogelschutzrichtlinie sind zu beachten. Die Landesregierungen können solche Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen.

Artikel 16 Abs. 1 der FFH-Richtlinie bindet die Zulässigkeit u. a. an zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art. Artikel 16 Abs. 3 der FFH-Richtlinie gestattet die Ausnahme nur, wenn die Population der betroffenen Art trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand bleibt. Artikel 9 Abs. 2 der EG-Vogelschutzrichtlinie verlangt, dass bestimmte Angaben zu den abweichenden Bestimmungen getroffen werden.

Die Vorschrift des § 43 Abs. 8 BNatSchG gilt in den Fällen verbotswidriger Schädigungen und Störungen aller besonders und streng geschützter Arten, also nicht nur europäischer Vogelarten und Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie.

V. Befreiungen nach § 62 BNatSchG

Von den Verboten des § 42 BNatSchG kann auf Antrag Befreiung nach § 62 BNatSchG gewährt werden, wenn die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.

VI. Beispiele für die Reichweite hinsichtlich des Schutzes Gebäude bewohnender Arten

Im Hinblick auf den Schutz Gebäude bewohnender Arten sind die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG streng. Beispiele für die Reichweite der Verbote finden sich in der Rechtsprechung und sind im Schrifttum behandelt worden.

§ 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verbietet es z. B., Nester europäischer Vogelarten (Turmfalke, Schleiereule, Mauersegler, Dohle, Hausrotschwanz, Rauchschwalbe, Haussperling usw.) während der Brutzeit zu zerstören oder Baumaßnahmen durchzuführen, wenn sie Gelege zerstören oder Jungvögel töten (z. B. Sanierung von Gebäuden während der Brutzeit). Gleiches gilt für den Schutz von Fledermäusen.

§ 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG verbietet es z. B., Fledermäuse oder Vögel der europäischen Arten während der Fortpflanzungs- oder Aufzuchtzeit zu stören, wenn sich infolge der Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert. Davon ist nicht nur bei solchen Arten auszugehen, deren Erhaltungszustand bereits schlecht ist (Rote Liste Arten), sondern sicherlich auch bei vielen Arten der Vorwarnlisten.

§ 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG verbietet es z. B. Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der besonders geschützten Arten (also z. B. aller einheimischer Vogelarten) zu beschädigen oder zu zerstören. Dies bedeutet, dass z. B. Quartiere oder Wochenstuben von Fledermäusen, Schwalbennester oder Dohlennistplätze an und in Gebäuden nicht zerstört werden dürfen. Das Verbot gilt überdies in der Zeit, in der die Tiere nicht anwesend sind, sofern es sich – wie z. B. bei Schwalbennestern – um nicht nur einmalig genutzte Fortpflanzungsstätten handelt. Eingeschlossen sind auch künstliche Nisthilfen. Das Verbot kann auch die aktive Behinderung des Nestbaus von Schwalben an Gebäuden einschließen.

Sofern Ausnahmen nach § 43 Abs. 8 oder Befreiungen nach § 62 BNatSchG in Frage kommen, können diese auch mit der Auflage versehen werden, dass an der selben oder einer anderen Stelle vor, während oder nach Abschluss der Baumaßnahmen Ersatzhabitate (z. B. in Form von Nisthilfen) geschaffen werden. Beispiele hierfür kennt die gute Naturschutzpraxis. Die Maßnahmen können nicht an beliebiger Stelle durchgeführt wer-

den, sondern müssen möglichst den konkret von den artenschutzkritischen Handlungen betroffenen Individuen bzw. der lokalen Population zugute kommen.

VII. Schlussbemerkung

Obgleich Schädigungs- und Störungsverbote zum Schutz von Arten an Gebäuden prinzipiell seit 1976 und insofern lange Zeit vor der letzten Novelle des deutschen Artenschutzrechts 2007 galten, wurden diese Verbote in der Vergangenheit nur unzureichend oder gar nicht angewandt.

Dies ist auf eine allgemeine Geringschätzung des Artenschutzes im besiedelten Bereich und einer unzureichenden personellen Ausstattung der Naturschutzbehörden zurückzuführen. Erfahrungsgemäß werden die artenschutzrechtlichen Vorschriften im Falle von Gebäudesanierung, -umbau und -abriss am ehesten im städtischen und großstädtischen Bereich angewandt. Dies wohl deshalb, weil der Artenschutz hier in der Aufgabenwahrnehmung weniger mit anderen als prioritär angesehenen Naturschutzaufgaben konkurriert.

Das geltende Artenschutzrecht bietet ausreichende Möglichkeiten, Gebäude bewohnende Arten zu schützen, jedenfalls vermag es die Position des Artenschutzes in der Alltagspraxis zu stärken.

Um aber Dohlen, Turmfalken, Mehlschwalben und Zwergfledermäusen in und an Gebäuden Recht zu verschaffen, muss das Recht dieser Arten gekannt, verstanden und angewandt werden. Dieses ist auch, wenn nicht vor allem, Sache der Pflichtverteidiger in den Naturschutzbehörden und der Laienanwälte in den Naturschutzverbänden und führungswahr nicht allein eine Frage biologischen Spezialwissens. Anderenfalls herrscht im Einsatz für die Natur, was mit Recht überwunden sein will: das Gesetz des Dschungels.

Wir im Naturschutz müssen aber auch sehen, dass das Recht allein nicht genügt. So wie niemand Christ ist, nur weil er die 10 Gebote gelesen hat, wird auch niemand z. B. Schwalben an seinem Haus dulden oder ihre Ansiedlung fördern, nur weil ihm die Vorschriften des Artenschutzrechts entgegengehalten wurden – so wie sich auch kein Junge fürs Fußballspielen begeistert, nur weil er die Regeln des Weltfußballverbandes las. Nein, Naturschutz ist zunächst und vor allem eine Frage des Herzens. Dann erst kommen wildlebende Tiere an Gebäuden zu dem Schutz, der ihnen im Gesetz längst zugesprochen ist.

Anschrift des Verfassers: Wilhelm Breuer
EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.
European Group of Experts on Ecology, Genetics and Conservation www.ege-eulen.de
Breitestr. 6 D-53902 Bad Münsterneifel
Telefon 022 57-95 88 66 egeeulen@t-online.de