

Die Entwicklung naturschutzrechtlicher Bestimmungen in den letzten 40 Jahren im Hinblick auf den Eulenartenschutz

von Wilhelm Breuer



Abbildung 1: 1972 war der Steinkauz „Vogel des Jahres“. Die erst seit 1993 geltenden Verpflichtungen der Eingriffsregelung, Steinkauzlebensräume vor Bebauung zu schützen oder im Bebauungsfall die Verluste zu kompensieren, haben die Städte und Gemeinden lange Zeit kaum beachtet. Erst mit den in Deutschland nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs 2007 in Kraft getretenen gemeinschaftsrechtlich fundierten artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten scheitern endlich leichtfertige Bauplanungsabsichten der Kommunen in der Peripherie der Dörfer beispielsweise in der Kölner Bucht (Foto: SONIA WEINBERGER).

1 Einleitung

2016 wird nicht allein die Deutsche Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Eulen (AG Eulen) 40 Jahre alt, sondern auch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Beide – AG Eulen und BNatSchG – entstanden Mitte der 1970er Jahre. Die 1970er Jahre waren ein Jahrzehnt des Naturschutzes. Es beginnt 1970 mit dem ersten europäischen Naturschutzjahr und der Gründung des Nationalparks Bayerischer Wald, dem ersten Nationalpark Deutschlands. Den damaligen Aufmerksamkeits- und Bewusstseinswandel markieren beispielsweise die Studie des Club of Rome „Die Grenzen des Wachstums“ (1972) und das Buch des CDU-Bundestagsabgeordneten HERBERT GRUHL „Ein Planet wird geplündert“ (1975). In diesem Jahrzehnt schreibt der Journalist HORST STERN in 26 Folgen „Sterns Stunde“ zur besten Sendezeit Fernsehgeschichte für die Sache des Naturschutzes. 1978 erscheint das Buch von HORST STERN, GERHARD THIEL-

CKE, FREDERIC VESTER und RUDOLF SCHREIBER „Rettet die Vögel – Wir brauchen sie“, das rasch zum Bestseller wird. Die Umweltbewegung entwickelt sich zu einem Motor der Umweltpolitik. Hierin hat auch die AG Eulen ihren Grund.

Dieser Aufbruch ist eine Reaktion auf die sich gerade in diesem Zeitraum beschleunigende Industrialisierung und Urbanisierung des Raumes, die Zunahme von Verkehr und Flächenverbrauch, die Intensivierung und Rationalisierung der Landnutzung. Die 1970er Jahre sind beispielsweise eine Hochzeit der Flurbereinigung. Der Steinkauz ist 1972 nicht grundlos Vogel der 1970 beginnenden Reihe der Vögel des Jahres; 1977 folgt die Schleiereule. In dieser Epoche wächst der Stellenwert des Naturschutzes, was in Stellenplänen, Professionalisierung und Differenzierung des Naturschutzes in staatlichen wie nichtstaatlichen Organisationen, Bildung und Ausbildung und nicht zuletzt im Bemühen des Gesetzgebers, Natur

und Landschaft zu schützen, Niederschlag findet. Mit der Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen wächst in dieser Zeit gewissermaßen das Rettende.

Spätestens seit Inkrafttreten des BNatSchG 1976 sollte außer Frage stehen: Eulen sind keine rechtlose Sache, sondern ihr Schutz vor negativen anthropogenen Veränderungen ist wie der Schutz von Natur und Landschaft im Ganzen eine für Staat und Bürger gesetzlich verpflichtende Aufgabe. Seitdem hat das Bundesnaturschutzgesetz eine Reihe positiver Fortentwicklungen erfahren; zuletzt 2009 – oft allerdings gegen Widerstände oder aufgrund des Naturschutzrechts der Europäischen Union. Der folgende Beitrag richtet den Blick auf einige der für den Schutz der Eulen und ihrer Lebensräume grundlegenden Bestimmungen des Naturschutzrechts, auf für die Sache Erreichtes, Defizite und in der Zukunft liegende Herausforderungen.

Gewiss: Das Recht ist eine Sache – eine andere Sache ist es, es durchzusetzen. Das Vollzugsdefizit naturschutzrechtlicher Vorschriften ist das ungelöste Problem des Naturschutzes, nicht so sehr ein Mangel an Vorschriften. Die von der Politik kontrollierten Naturschutzbehörden sind häufig allein nicht in der Lage, für die Anwendung dieser Vorschriften Sorge zu tragen. Der Gesetzgeber weiß um Schwächen und Schwachstellen in den Naturschutzbehörden einerseits und die Stärke gegenläufiger Interessen andererseits. Deswegen hat er die Naturschutzvereinigungen 1976 mit Mitwirkungs- und 2002 mit Klagerichten ausgestattet. Inwieweit das Naturschutzrecht angewendet wird, liegt insoweit auch an den Naturschutzvereinigungen. Grund genug, naturschutzrechtliche Bestimmungen für den Eulenartenschutz ins Feld zu führen. Diese müssen gekannt und verstanden werden, um Eulen Recht zu verschaffen, wo und wann immer sie aufgrund zivilisatorischer Prozesse bedroht sind.

2 Naturschutzrechtliche Instrumente und ihre Bedeutung für den Eulenartenschutz

2.1 Eingriffsregelung (Kapitel 3 BNatSchG): Wenn schon keine Untersagung von Eingriffen, so doch wenigstens ein Recht auf Ausgleich

Natur- und Landschaftsschutzgebiete und Naturdenkmale kannte bereits das Reichsnaturschutzgesetz von 1935. Das es ablösende BNatSchG von 1976 wollte mehr als nur den Schutz einzelner Gebiete und Objekte. Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Reservate



Abbildung 2: Bäume mit Bruthöhlen des Steinkauzes dürfen nicht ohne weiteres beseitigt werden – weder in noch außerhalb der Brutzeit. Das folgt bereits aus der Eingriffsregelung. Der Schutz der Lebensstätte erstreckt sich auch auf wiederkehrend genutzte Brutplätze. (Foto: RALF KISTOWSKI).

sein, die lange Zeit nicht einmal zwei Prozent der Fläche Deutschlands einnahmen. Naturschutz und Landschaftspflege sollten vielmehr als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip auch und gerade dort zur Geltung gebracht werden, wo Vorhaben „die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändern und diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können“ – also in der Gesamtlandschaft und außerhalb von Schutzgebieten. Die Liste der so definierten Eingriffe reicht von A wie Abfalldeponie, Abgrabung und Autobahn bis Z wie Zentralkläranlage und umfasst praktisch jedes neue Natur und Landschaft beanspruchende Bauvorhaben. Dass hiervon Eulen und ihre Lebensräume betroffen sein können, liegt auf der Hand.

Die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung sind bekannt: Der Eingriffsverursacher ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und die unvermeidbaren erheblichen Beeinträchtigungen bestmöglich (nicht irgendwie) zu kompensieren. Sind die Eingriffsfolgen so schwerwiegend, dass sie nicht behoben werden können, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er vorrangig ist. In diesem Fall tritt an die Stelle von Kompensationsmaßnahmen als Ultima Ratio eine Zahlung, mit der Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu finanzieren sind.

Deshalb müssen die Folgen eines Eingriffs auch im Hinblick auf die Situation von Eulenarten prognostiziert, soweit möglich vermieden und die unvermeidbaren Folgen zulässiger Eingriffe bestmöglich kompensiert werden. Am Anfang dieses Prozesses steht eine ausreichende Sachverhaltsermittlung, die Bestandsaufnahmen von Eulen und ihrer Habitate einschließt, wenn diese infolge des Eingriffs beeinträchtigt werden könnten. Diese Sachverhaltsermittlung fällt in den Verantwortungsbereich des Eingriffsverursachers. Eine Zulassung des Eingriffs ist nur möglich, wenn alle unvermeidbaren Eingriffsfolgen den Verpflichtungen der Eingriffsregelung gemäß bewältigt werden. Trotz einer neuen Straße, eines neuen Baugebietes oder jedes anderen Eingriffs muss der Schaden an Natur und Landschaft eine Wiedergutmachung erfahren, wengleich der Gesetzgeber mit dem Begriff Ausgleich mehr verspricht als zumeist gehalten werden kann. Tatsächlich ist die Eingriffsregelung in der Praxis mit einer Vielzahl von Schwächen und Schwachstellen konfrontiert – beispielsweise:

- Die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung (und mithin die Hauptverursacher des Artenrückgangs) hat der Gesetzgeber vom Eingriffstatbestand und insofern von der Anwendung der Eingriffsregelung weitgehend ausgenommen.
- Die Eingriffsregelung untersagt nicht den Eingriff an sich, sondern nur solche Eingriffe, deren Folgen so schwerwiegend sind, dass sie nicht kompensiert werden können – und dies auch nur, soweit dem Schutz von Natur und Landschaft

Vorrang vor dem Eingriffsinteresse zuerkannt wird. Die Entscheidung darüber liegt nur ausnahmsweise bei der Naturschutzbehörde. Die Erfahrung zeigt, dass nahezu keinem Eingriff aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Zulassung versagt wird.

- Die Praxis der Eingriffsregelung beschränkt sich nahezu ausschließlich auf die Festlegung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder eine Ersatzzahlung. Insofern ist die Eingriffsregelung nur ein Reparaturbetrieb.
- Oft stehen Art und Umfang der Kompensationsmaßnahmen in kei-



Abbildung 3: Bei Eingriffen ist nicht allein die Eingriffsregelung beachtlich, sondern auch das Artenschutzrecht. So gelten die Schädigungs- und Störungsverbote des § 44 BNatSchG auch in Steinbrüchen mit aktivem Abbaubetrieb. Uhu-Brutplätze dürfen dort nur außerhalb der Brutzeit und zudem erst untergehen, wenn alternative Brutplätze zur Verfügung stehen. Das schließt die Schaffung solcher Brutplätze auf Kosten des Abbaubetriebes ausdrücklich ein. Uhuschutz ist also nicht allein auf das Entgegenkommen des Abbaubetriebs angewiesen, sondern der Schutz ist rechtlich geschuldet (Foto: RALF KISTOWSKI).

nem rechten Verhältnis zum Schadensmaß oder den Kompensationsmaßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung nicht erreichen können. Mitunter werden Maßnahmen realisiert, die für sich gesehen durchaus sinnvoll sein mögen, die aber fälschlich an Stelle der tatsächlich geschuldeten Kompensation erbracht werden.

- Die finanziellen Aufwendungen für Kompensationsmaßnahmen bewegen sich zumeist unter fünf Prozent bezogen auf die Kosten für Planung und Ausführung des Eingriffs. So gesehen bewegt sich die Kompensation im Finanzvolumen von „Kunst am Bau“.

- Dieses Niveau wird noch weiter unterschritten, denn im Mittel der untersuchten Fälle werden nur etwa 50 Prozent der auferlegten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wie vorgesehen realisiert. Vielfach erfolgt die Realisierung gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Nichtbeachtung zeitlicher Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten. Auf Grund dieser Umsetzungsdefizite bleiben erhebliche Restschäden an Natur und Landschaft zurück, die sich angesichts der Vielzahl der Eingriffe zu einem gravierenden Problem entwickeln.
- Der Anteil von Kompensationsflächen liegt auch 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung entgegen politisch motivierter Mutmaßungen etwa aus der Landwirtschaft im Promillebereich. Die in Deutschland mit Kompensationsmaßnahmen belegte Fläche ist im Übrigen so gering, dass die Landesbehörden für Statistik diese Flächen nicht erfassen.

Für die Aufstellung der Flächennutzungs- und Bebauungspläne hat die Eingriffsregelung bis 1993 überhaupt keine Rolle gespielt. Bis dahin war die Eingriffsregelung zwar schon bei der Aufstellung dieser Pläne vorausschauend zu berücksichtigen (was praktisch nicht geschah); die Anwendung der Eingriffsregelung knüpfte aber erst an die Zulassung des einzelnen Bauvorhabens an. Erfahrungsgemäß war es dort für Vermeidungsstrategien zu spät und der Spielraum für Kompensationsmaßnahmen war zu gering. Aus diesen Gründen waren die Vollzugsdefizite der Eingriffsregelung nirgends größer als in Baugenehmigungsverfahren. Das erklärt, dass noch bis in die 1990er Jahre hinein beispielsweise Steinkauzlebensräume in der Peripherie von Ortschaften kompensationslos für den Siedlungsbau in Anspruch genommen wurden.

Heute ist, wenn aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, unter Anwendung der Eingriffsregelung über die Vermeidung und die Kompensation der Eingriffsfolgen in der Abwägung nach § 1 a des Baugesetzbuches zu entscheiden. Das heißt, hier besteht anders als bei der Ein-



Abbildung 4: Windenergieanlagen können an artenschutzrechtlichen Hürden scheitern. Uhus zählen zu den an Windenergieanlagen besonders kollisionsgefährdeten Arten. Wird der von den Vogelschutzwarten empfohlene Abstand der Anlagen zu Uhuorkommen unterschritten und liegen keine belastbaren anderweitigen Erkenntnisse vor, ist der Abstand als der Bereich anzusehen, in dem eine Erhöhung des Tötungsrisikos zumindest nahe liegt. Wenn Zulassungen von Windenergieanlagen am Uhu scheitern, dann zumeist dieser Lage wegen (Foto: MANFRED KNAKE).

griffsregelung außerhalb der Bauleitplanung keine strikte Rechtspflicht zur Kompensation. Die an sich sinnvolle Vorverlagerung der Eingriffsregelung aus dem Baugenehmigungsverfahren in die Bauleitplanung wurde um diesen Preis der unter Abwägung gestellten Kompensation erreicht. Allerdings wird sich das Abwägungsermessen der Kommune in den meisten Fällen zu einer Pflicht verdichten, weil es im Regelfall ausreichende Möglichkeiten für Darstellungen und Festsetzungen von Kompensationsmaßnahmen im Bauleitplan gibt.

Nahezu überall bleibt die Praxis der Eingriffsregelung – auch bezogen auf die Erfordernisse des Eulenartenschutzes – hinter ihren Möglichkeiten zurück. Dass die Eingriffsregelung dennoch ein ernstzunehmendes Instrument des Naturschutzes ist, zeigt sich nicht zuletzt in den Initiativen aus Politik und Wirtschaft, die seit jeher auf eine Schwächung oder Aufhebung der Eingriffsregelung gerichtet sind.

2.2 Schutzgebiete (Kapitel 4 BNatSchG): Strenger Schutz für besonders schutzwürdige und besonders schutzbedürftige Gebiete

Einen umfassenderen Schutz als die Eingriffsregelung soll der besondere Gebietsschutz gewährleisten. Er ist gesetzlich oder in Einzelverordnungen geregelt auf bestimmte Gebiete beschränkt: Idealtypisch sind dies

die besonders schutzwürdigen und besonders schutzbedürftigen Gebiete; sie sollen insbesondere als Naturschutzgebiete und Nationalparke unter einen strengen Schutz gestellt werden. In allen besonders geschützten Gebieten (auch in den weniger streng geschützten Landschaftsschutzgebieten) ist ungestörte Natur und Landschaft das primär zu schützende Gut und der Schutz vor Beeinträchtigungen oberstes Gebot, das allerdings durch nähere Bestimmungen für den jeweiligen Schutzzweck auszugestalten ist.

Landschaftsschutzgebiete

Bei Landschaftsschutzgebieten, die 28 Prozent der Fläche Deutschlands einnehmen, handelt es sich im Vergleich zu Naturschutzgebieten in der Regel um großflächigere Gebiete mit geringeren Nutzungseinschränkungen. Veränderungsverbote zielen darauf ab, den „Charakter“ des Gebietes zu erhalten. Die Verordnungen untersagen zwar z. B. die Beseitigung von Landschaftsbestandteilen oder die Errichtung von Bauten, treffen gegenüber der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung aber kaum Regelungen. Zumeist stellen die Verordnungen selbst die Umwandlung von Grünland in Acker von den Verboten frei. Deshalb macht die Intensivierung der Landwirtschaft oder die Ausweitung des Maisanbaus auch vor Landschaftsschutzgebieten nicht halt. Beschränkungen der land- und forstwirtschaftlichen Bodennut-



Abbildung 5: Die in Deutschland mit Mais bestellte Fläche hat sich in den letzten 40 Jahren mehr als vervierfacht. Sie beträgt 2,6 Millionen ha. Das ist das Doppelte der Fläche aller Naturschutzgebiete zusammengenommen. In manchen Regionen ist mehr als ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche mit Mais bestellt. Der Maisanbau beschränkt die Verfügbarkeit von Kleinsäugetern für Eulen im Agrarraum. Der Maisanbau ist wie fast die gesamte landwirtschaftliche Bodennutzung von der Anwendung der Eingriffsregelung ausgenommen, so dass er sich außerhalb von Naturschutzgebieten naturschutzrechtlich kaum oder gar nicht beschränken lässt (Foto: MICHAEL PAPENBERG).

zung in Schutzgebieten würden zwar nicht in jedem Fall Entschädigungsansprüche auslösen, bei den staatlichen Stellen ist aber eine generelle Zurückhaltung spürbar, die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung zu reglementieren.

Naturschutzgebiete

In Deutschland gibt es etwa 8.700 Naturschutzgebiete. Ihre Fläche entspricht mehr als 100 Jahre nach der Einrichtung der ersten Naturschutzgebiete in Deutschland nur etwa 4 Prozent der Gesamtfläche. Die durchschnittliche Größe eines Naturschutzgebietes liegt bei ca. 150 ha. Etwa 60 Prozent aller Naturschutzgebiete sind kleiner als 50 ha, sie sind damit oft nicht ausreichend gegen negative Außenfaktoren wie Entwässerung und Eutrophierung geschützt. Nur etwa 13 Prozent dieser Gebiete umfassen eine Fläche von 200 ha oder mehr. In welchem Maße ein Naturschutzgebiet seine Schutzfunktion erfüllen kann, hängt nicht zuletzt von seiner Flächengröße ab. Kleine Naturschutzgebiete werden aufgrund ihrer Insellage und wegen der im Verhältnis zu ihrer Fläche langen Grenze stärker von ihrer Umgebung beeinflusst als große Naturschutzgebiete und zeichnen sich daher oft durch einen schlechteren Erhaltungszustand aus.

Nationalparke

Derzeit gibt es in Deutschland 16 Nationalparke mit einer Gesamtfläche von etwas mehr als eine Million ha. Bezogen auf die terrestrische Fläche Deutschlands, bei der die mari-

nen Gebiete unberücksichtigt bleiben, entspricht die Gesamtfläche der Nationalparke einem Flächenanteil von 0,6 Prozent des Bundesgebietes. Fast alle Nationalparke wurden 1990 oder später eingerichtet.

Die meisten der bestehenden deutschen Nationalparke sind derzeit noch „Entwicklungs-Nationalparke“, d.h. sie erfüllen erst in Teilen die Kriterien für eine großflächige, ungestörte Naturentwicklung. Mit in Managementplänen festgelegten Steuerungsmaßnahmen sollen innerhalb von 20 bis 30 Jahren nach Ausweisung der Parke die Voraussetzungen geschaffen werden, damit künftig in einem überwiegenden Flächenanteil der Gebiete den natürlichen und dynamischen Abläufen in der Natur Vorrang eingeräumt werden kann.

Natura 2000-Gebiete: EG-Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete

Die Naturschutzgebietsfläche wird in Deutschland ansteigen müssen, sollen die gemeinschaftsrechtlichen Naturschutzverpflichtungen eingelöst werden. Diese Verpflichtungen ergeben sich aus der EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979 und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie von 1992. Beide Richtlinien verlangen die Einrichtung von Schutzgebieten, die unter der Bezeichnung „Natura 2000“ zusammengefasst werden. Freiwillige Vereinbarungen oder Vertragsnaturschutz genügen nicht.

Seit 1979 verlangt die EG-Vogelschutzrichtlinie die Identifikation und Unterschutzstellung der für den

Schutz bestimmter Brutvogelarten und der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten flächen- und zahlenmäßig geeigneten Gebiete. Zu diesen Arten zählen Uhu, Sumpfohreule, Habichtskauz, Rauhfuß- und Sperlingskauz als Brutvogelarten und Sumpf- und Waldohreule als Zugvogelarten. Deutschland hat die Auswahl und Unterschutzstellung dieser Gebiete (nicht nur in Bezug auf diese Vogelarten) über Jahrzehnte verschleppt. Zu einer wenigstens ansatzweise planvollen Auswahl kam es erst zum Ende der 1990er Jahre nach Intervention der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs.

Zwar gibt es in Deutschland ca. 740 EG-Vogelschutzgebiete; sie machen 11,2 Prozent der Landfläche Deutschlands aus. Es bestehen aber Zweifel, ob Deutschland damit tatsächlich die flächen- und zahlenmäßig geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat. So liegt der Anteil der Populationen der Eulenarten wie der vieler anderer Vogelarten, für die solche Gebiete einzurichten sind (sehen wir von Habichtskauz- und Sumpfohreule ab), unter 20 Prozent. Beim Uhu wurden zwar Brut-, aber pflichtwidrig häufig nicht die Nahrungshabitate in die Abgrenzung einbezogen. Von einer planmäßigen Berücksichtigung der Überwinterungsgebiete von Sumpf- und Waldohreule kann gar keine Rede sein.

Nachdem mit der EG-Vogelschutzrichtlinie 1979 die Grundlagen für einen gemeinschaftsrechtlichen Vogelartenschutz gelegt waren, hat die Europäische Gemeinschaft die Mitgliedsstaaten 1992 in der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie auch zur Einrichtung von Schutzgebieten für bestimmte gefährdete Lebensraumtypen und andere gefährdete Arten als Vögel verpflichtet.

FFH-Gebiete sind wie EG-Vogelschutzgebiete keine eigenständige Schutzgebietskategorie, sondern der Mitgliedsstaat ist verpflichtet, diese Gebiete mit seinen nationalen Naturschutzgesetzen so zu schützen und zu entwickeln, dass der Erhaltungszustand der darin zu schützenden Arten und Lebensräume günstig ist. Selbstverständlich kann und soll der Schutz der FFH-Gebiete auch den darin lebenden Eulenarten zugutekommen.



Abbildung 6: Bis weit in die 1980er Jahre sind in Deutschland jährlich öffentliche Mittel in Millionenhöhe von Bund und Ländern für die „Beseitigung naturgegebener Nachteile“ aufgewandt worden und auf diese Weise die Lebensräume der Sumpfohreule entwässert und zerstört worden – kompensationslos. Infolgedessen sind die Bestände der Sumpfohreule dramatisch gesunken. Immerhin: Die einzigen größeren regelmäßigen Vorkommen der Art sind Bestandteil eines EG-Vogelschutzgebietes und als Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer geschützt (Foto: RALF KISTOWSKI).

In Deutschland gibt es ca. 4.600 FFH-Gebiete; sie machen 9,3 Prozent der Landfläche Deutschlands aus. FFH- und EG-Vogelschutzgebiet umfassen etwa 15,4 Prozent der terrestrischen und rund 45 Prozent der marinen Fläche Deutschlands.

Deutschland hat auch die Einrichtung und Unterschutzstellung von FFH-Gebieten verschleppt. Der Mangel bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundesnaturschutzgesetz führte 2006 zur Verurteilung Deutschlands vor dem Europäischen Gerichtshof und zu entsprechenden Nachbesserungen.

Die Europäische Kommission eröffnete im März 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der unzureichenden Unterschutzstellung von FFH-Gebieten. Hintergrund ist, dass aktuell über 2.600 der FFH-Gebiete nicht ausreichend unter gesetzlichen Schutz gestellt und mit Managementplänen versehen sind, obwohl dies bereits 2010 hätte vollständig geschehen müssen. Inwieweit Deutschland verurteilt wird und mit Strafzahlungen belegt wird, bleibt abzuwarten. Zurzeit arbeiten die Länder mit Hochdruck an der Sicherung der Gebiete, um eine Verurteilung anzuwenden.

2000 hat die Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen (EGE) diese Entwicklung vorausgesehen: „In Deutschland dürfte es nicht allein an der notwendigen Meldemoral fehlen. Die Versäumnisse werden sich fortsetzen: Kaum eine Landesregierung denkt daran, die künftigen Natura 2000-Gebiete nach den nationalen Naturschutzvorschriften konsequent streng zu schützen. Denn erst nach der Aufnahme von Gebieten in das Europäische Netz stellen sich in den Mitgliedstaaten

die besonderen Herausforderungen. Stattdessen sollen alte Verordnungen und freiwillige Vereinbarungen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen, signalisiert man großzügige Ausnahmemöglichkeiten für die Zulassung von Plänen und Durchführung von Projekten oder betreibt diese gar selbst – bis zur gerichtlichen Korrektur.“

Die Vollzugsdefizite Deutschlands sind noch größer, denn die beiden Richtlinien verlangen vom Mitgliedsstaat die Gewährleistung eines guten Erhaltungszustandes aller Vogelarten, die im Gebiet der Europäischen Union heimisch sind und dazu die Vernetzung und Neuschaffung ihrer Lebensräume. Mit der Unterschutzstellung und der bis heute in der Ferne liegenden Erreichung eines günstigen Erhaltungszustandes der zu schützenden Lebensraumtypen und Arten in den Schutzgebieten allein ist es also nicht getan.

2.3 Artenschutz (Kapitel 5 BNatSchG): Schädigungs- und Störungsverbote für bestimmte Arten und ihre Habitate

Das BNatSchG verbietet es, Eulen mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu verletzen oder zu töten. Dieses Maß an Schutz, welches das BNatSchG in § 39 BNatSchG allen wild lebenden Tieren gewährt, ist keineswegs gering. Wenn beispielsweise immer noch oder schon wieder Uhus aus ganz und gar unvernünftigen Gründen verfolgt werden, geschieht dies rechtswidrig und kann für den Täter strafrechtliche Konsequenzen haben. Aber es liegt auf der Hand, dass der Schutz vor direkter Verfolgung angesichts der realen Bedrohung vieler Arten, auch der in Deutschland brütenden Eulenarten,

nicht genügt. Die Verpflichtungen der EG-Vogelschutzrichtlinie reichen deshalb darüber hinaus. Verboten sind nämlich nicht nur mutwillig, ohne vernünftigen Grund, absichtlich, vorsätzlich oder fahrlässig begangene Schädigungen oder Störungen, sondern auch solche, die als Folge einer Handlung vorhergesehen werden kön-

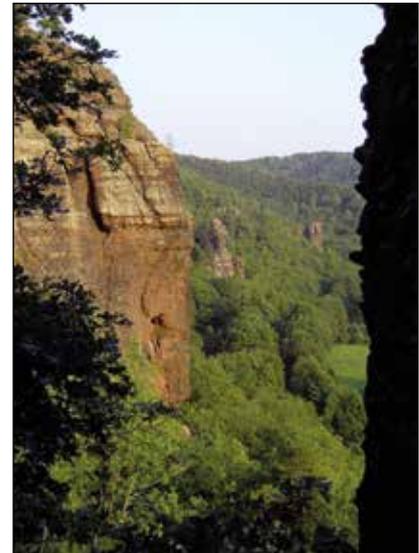


Abbildung 7: Weniger als 20 Prozent der Bestände von Uhu, Rauhfuß-, und Sperlingskauz sind in EG-Vogelschutzgebieten enthalten. Ob dieses bereits die für den Schutz dieser Arten flächen- und zahlenmäßig geeignetsten Gebiete sind, kann bezweifelt werden. Überdies ist ein großer Teil der EG-Vogelschutzgebiete nicht hinreichend in Schutzgebietsverordnungen geschützt. In vielen EG-Vogelschutzgebieten wird bis heute der dort herzustellende günstige Erhaltungszustand des Uhubestandes verfehlt. Dort sind Uhus für die Bestandserhaltung auf Zuzug aus anderen Gebieten angewiesen. Dabei soll von den EG-Vogelschutzgebieten eine Wiederbesiedlung der übrigen Landschaft ausgehen. So wurde in den Buntsandsteinfelsen im nordrhein-westfälischen Rurtal die für eine Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes notwendige Reproduktionsrate erst vor wenigen Jahren nach Beschränkungen des Klettersports erreicht. Zuvor hatte dort der Klettersport immer wieder zu Brutauffällen und -verlusten geführt. (Foto: LUTZ DALBECK).

nen, also sehenden Auges in Kauf genommen werden. Diese Verbote muss der Mitgliedstaat in sein nationales Recht übernehmen; er kann sie darin näher ausgestalten; abschwächen darf er sie nicht.

Deutschland hatte sich lange Zeit mehr Ausnahmen vom Artenschutzrecht der Gemeinschaft herausgenommen als dieses Recht erlaubt. Die Ausnahmen stellten die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung und Eingriffe in Natur und Landschaft und damit die Hauptverursacher des Artenrückganges von den Verboten vollständig frei. Auch deswegen hatte der Europäische Gerichtshof 2006 Deutschland verurteilt. Um Strafzahlungen abzuwenden, musste der deutsche Gesetzgeber das BNatSchG binnen Jahresfrist korrigieren. Das geschah 2007 in der „Kleinen Artenschutznovelle“.

Das Artenschutzrecht – konkret § 44 Abs. 1 BNatSchG – gilt im besiedelten und unbesiedelten Bereich, auch außerhalb von besonders geschützten Gebieten und umfasst drei Aspekte:

- a) Geschützt sind Leib und Leben des Individuums (auch des im Ei heranwachsenden Vogels) (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).
- b) Die Vögel dürfen nicht erheblich gestört werden (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG).
- c) Geschützt sind die Fortpflanzungs- und Ruhestätten (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG), also z. B. die Steinkauhöhle im alten Obstbaum, das Tagesversteck der Schleiereule im Kirchturm, der Uhubrutplatz in der Wand des Steinbruchs auch bei laufendem Abbau. Diese Habitate sind, werden sie immer wieder genutzt, wie es für Eulenbrutplätze in Baumhöhlen, Felsen, Gebäuden oder künstlichen Nisthöhlen oft der Fall ist, auch während der Abwesenheit der Vögel geschützt. Die Renovierung eines Gebäudes, in dem Schleiereulen brüten, kann deswegen an artenschutzrechtlichen Vorschriften scheitern, auf die Zeit außerhalb der Brutzeit beschränkt und mit der Auflage versehen werden, den Schleiereulenbrutplatz zu erhalten.

Allerdings hat der Gesetzgeber diese Normen mit Einschränkungen versehen:



Abbildung 8: Der Gesetzgeber hat die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung weitgehend von den artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverboten ausgenommen, aber doch nicht vollständig (§ 44 Abs. 4 BNatSchG). Ausgenommen ist sie davon nur insoweit, wie sich durch die Bewirtschaftung der Erhaltungszustand der lokalen Population bestimmter Arten nicht verschlechtert. Dazu zählen alle einheimischen Eulenarten. Allerdings werden die damit verbundenen Möglichkeiten bei Weitem nicht ausgeschöpft. Im Wald – gleich welcher Besitzart – dürften die Bestände von Wald-, Sperlings- und Raufußkauz folglich keineswegs schrumpfen und ein Mindestanteil von Höhlenbäumen wäre zu gewährleisten. Bei der Bewirtschaftung von Wald im Besitz der öffentlichen Hand sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zudem in besonderer Weise zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 4 BNatSchG). Das ist eine weitere Rechtsnorm, die der Verwirklichung harzt (Foto: RALF KISTOWSKI).

a) Signifikant erhöhtes Tötungsrisiko
Das Tötungsverbot gilt dem Schutz des Individuums, schützt es aber nicht vor einem allgemeinen Lebensrisiko, sondern beispielsweise beim Bau einer Straße oder eines Windparks nur vor einem signifikant gesteigerten Tötungsrisiko. Zu klären ist deswegen in jedem Einzelfall, ob die möglichen Kollisionsverluste im Straßenverkehr oder an Rotoren sozialadäquat und dann hinzunehmen sind oder über dieses Maß hinausgehen. Je intensiver beispielsweise Waldohreulen oder Uhus die Fläche der geplanten Straßentrasse oder des projektierten Windparks nutzen, umso höher ist das Tötungsrisiko zu veranschlagen. Oft kann diese Frage nur mit Raumnutzungsanalysen und unter Vorsorgegesichtspunkten beantwortet werden. Es kommt immer wieder (wenn auch zu

selten) vor, dass Bauvorhaben wegen eines anderenfalls signifikant steigenden Tötungsrisikos scheitern, neugeplant oder modifiziert werden müssen.

b) Erhebliche Beeinträchtigung

Hinsichtlich des Störungsverbotes ist die Einschränkung dem Gesetzestext selbst zu entnehmen. Untersagt sind Störungen nämlich nur, wenn sie erheblich sind. Das setzt voraus, dass sich der Erhaltungszustand der örtlichen Population verschlechtert. Bei seltenen Arten kann eine solche Verschlechterung schon mit der Störung eines einzigen Individuums oder Brutpaares einhergehen. Der Klettersport in von Uhus besiedelten Felsen kann zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Art führen, wie Untersuchungen gezeigt haben.

c) Ausnahmen für Eingriffe

Auch den Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätte hat der Gesetzgeber relativiert – allerdings nur für den Fall, dass diese Habitate im Zuge eines zugelassenen Eingriffs und infolge bestimmter bauplanungsrechtlicher Vorhaben ihre Funktion verlieren. In diesen Fällen liegt eine Verletzung des Verbotstatbestandes gar nicht vor, wenn die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätte der Art im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Diese Regelung spielt beispielsweise beim Rohstoffabbau eine große Rolle. Dort darf mit dem fortschreitenden Abbau ein Uhubrutplatz nur zerstört werden, wenn noch genügend geeignete Brutplätze vorhanden sind oder eigens zu diesem Zweck geschaffen werden. In diesem Zusammenhang spricht das Gesetz von „vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen“; sie sollen eine zeitlich ununterbrochene Besiedlung der betroffenen Lebensräume gewährleisten. Manchen Arten kann auf diese Weise geholfen werden, anderen Arten nicht. Es kommt darauf an, den Maßnahmen nur die heilende Wirkung zuzuschreiben, die sie auch tatsächlich entfalten.

d) Ausnahmen für die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung

Besonders weitreichende Ausnahmen räumt der Gesetzgeber der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung ein. Diese Nutzung darf nur beschränkt werden, wenn sich der Erhaltungszustand der lokalen

Population infolge der Bewirtschaftung verschlechtern würde und andere Maßnahmen, die Schäden abzuwenden, nicht greifen. Zu diesen anderen Maßnahmen zählen die Ausweisung von Schutzgebieten, Artenschutzprogramme, Aufklärung und vertragliche Vereinbarungen. Kann die Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population auf diese Weise nicht abgewendet werden, ist die Naturschutzbehörde verpflichtet, die erforderlichen Bewirtschaftungsvorgaben anzuordnen. So soll und kann sichergestellt werden, dass beispielsweise im Wirtschaftswald ein ausreichender Anteil Höhlenbäume für Sperlings-, Rauhuß- oder Waldkäuze erhalten bleibt und eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes ihrer örtlichen Population nicht eintritt. So groß die artenschutzrechtlichen Privilegien zugunsten der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung auch sind, das Naturschutzrecht eröffnet den Naturschutzbehörden die Möglichkeit, mehr Artenschutz durchzusetzen, als sie sich für gewöhnlich gegenüber der Land- und Forstwirtschaft zutrauen.

Dass die Anwendung der artenschutzrechtlichen Vorschriften Schwierigkeiten aufwirft, kann kaum verwundern, ist doch die Anwendung dieser Vorschriften nicht weniger anspruchsvoll als diese Verbote selbst. Das gilt insbesondere für die Bestimmung der Grenze des signifikant erhöhten Tötungsrisikos, der erheblichen Störung und der Wirksamkeit von Vorkehrungen zur Vermeidung oder von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen. Das sind die drei Hauptfelder der Auseinandersetzung. Diese Grenzen sind so hart umkämpft wie kaum eine andere Grenze im Naturschutzrecht. An ihr messen sich darauf spezialisierte Gutachter mit der Naturschutzverwaltung, die mit dem gesamten Spektrum naturschutzkritischer Nutzungen und Interessen konfrontiert ist. Sie unterliegt in dieser Auseinandersetzung leicht schon der geringen personellen und finanziellen Ressourcen wegen, die oft keine Begegnung mit der anderen Seite „auf Augenhöhe“ erlaubt. In jedem Fall sucht die Wirtschaft die Deutungshoheit über die artenschutzrechtlichen Maßstäbe zu erlangen.

Sehen wir von den skizzierten Ausnahmen ab, sind die artenschutzrecht-

lichen Vorschriften durchaus streng. Eine Chance auf weitere Ausnahmen hat nämlich nur, wer für sein Vorhaben zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art vorbringen kann und dies auch nur, soweit das Ziel nicht auf andere zumutbare Weise erreicht werden kann. Zudem darf sich trotz der Ausnahme der Erhaltungszustand der betroffenen Art nicht verschlechtern.

So dürfen außerhalb des Waldes Bäume mit vom Waldkauz bewohnten Höhlen ganzjährig nicht entfernt werden. Eine Ausnahme kommt am ehesten in Betracht, wenn ein solcher Baum aus Gründen der öffentlichen Sicherheit beseitigt werden muss (z. B. ein nicht mehr standsicherer Baum in einem Park). Unter diesen Umständen kann im räumlichen Zusammenhang das Anbringen von Nistkästen für Waldkäuze als schadensbegrenzende Maßnahme angeordnet werden. Der Schutz hohler Bäume mit Bruthöhlen des Steinkauzes ist so umfassend, dass Pferdehalter verpflichtet sind, die Höhlenbäume vor Schäl- und Verbisschäden zu schützen. Ohne geeignete Schutzmaßnahmen sterben die Bäume nämlich ab und verlieren ihre gesetzlich geschützte Funktion.

Steinkäuze können sogar die Bauplanungsabsichten der Städte und Gemeinden durchkreuzen. Die Vorkommen der Steinkäuze müssen vor jeder Planung eigens ermittelt werden. Käuze und die artenschutzrechtlichen Vorschriften verhindern Baugebiete aber nicht in jedem Fall. Bleiben oder entstehen mit gutem Willen und aus planerischer Umsicht dem Kauz alternative Brutplätze und genügend Platz in der Nachbarschaft („im räumlichen Zusammenhang“ der betroffenen Individuen), kann durchaus gebaut werden. Nur unterm Strich darf sich die Zahl der Steinkauzvorkommen nicht verringern. Ist dies nicht gewährleistet, kann nur unter den oben genannten Ausnahmeveraussetzungen gebaut werden.

2.4 Vogelschutz an Mittelspannungsmasten (§ 41 BNatSchG): Ein altes Problem sollte seit 2013 gelöst sein

Der Schutz der Vögel vor einem Stromschlag an Masten war eines der

zentralen Motive für die Anfänge des Vogelschutzes in Deutschland. In den letzten Jahrzehnten starb an gefährlichen Masten beispielsweise jeder dritte tot aufgefundene Uhu. Allein in der Eifel registrierte die EGE mehr als 150 stromtote Uhus. Die Opferzahlen sind wie die Spitze eines Eisberges. Gefunden werden Vögel zumeist nur an straßen- oder wegenahen Masten. Den staatlichen Stellen werden die Opfer am ehesten gemeldet, wenn sie den Ring einer Vogelwarte tragen. Beringt ist aber nur eine verschwindend geringe Zahl Vögel. Die meisten Opfer bleiben von Menschen unentdeckt. Das Risiko trifft die Vögel, die mit gefährlichen Masten in Berührung kommen, unabhängig von ihrer Fitness und ohne, dass die Vögel sich darauf einstellen könnten.

Der Tod am Mast ist ebenso banal wie vermeidbar: Bereits vor Jahrzehnten wurden technische Lösungen für die vogelschutzkonforme Konstruktion neuer und das Nachrüsten alter Masten entwickelt. Ja, die Betreiber des Mittelspannungsnetzes hatten sich in den 1980er Jahren zu einer Entschärfung gefährlicher Masten und zum Einsatz ungefährlicher Masten selbst verpflichtet – aber das Versprechen zu selten gehalten.

Im Jahr 2002 schlug für den Vogelschutz an Mittelspannungsmasten eine legislative Sternstunde. Denn es trat nach großenteils unerfüllten Selbstverpflichtungen eine artenschutzrechtliche Bestimmung in Kraft, die die Netzbetreiber zum Verzicht auf gefährliche Masten sowie zur Umrüstung vogelgefährlicher Masten verpflichtet. Während die Errichtung vogelgefährlicher Masten seitdem strikt untersagt ist, hat der Gesetzgeber den Netzbetreibern für die Entschärfung vogelgefährlicher Altmasten eine zehnjährige Frist eingeräumt. Diese Frist endete am 31.12.2012. Mit der letzten Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 2009 hat der Gesetzgeber das Verbot von Masten hoher Gefährdung für Vögel auf Oberleitungsanlagen von Eisenbahnen ausgedehnt, allerdings diese von der Nachrüstpflcht ausgenommen.

Es gibt nicht viele naturschutzrechtliche Bestimmungen von solcher Klarheit wie § 41 BNatSchG „Vogelschutz

an Energiefreileitungen“. Dank dieser Bestimmung sollte eines der Hauptprobleme des Vogelschutzes seit mehr als drei Jahren gelöst sein. Doch ist es das wirklich?

- Die EGE machte nach Ablauf der Frist in fünf Bundesländern zehn Stichproben auf einer Fläche von 1.326 km² in den Versorgungsgebieten von acht Netzbetreibern. Das Ergebnis ist geradezu skandalös: Von in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz kontrollierten 2.020 Masten erwiesen sich 660 Masten als für Vögel hoch gefährlich. Das ist jeder dritte Mast. Jeder 15. Mast wurde errichtet, als die Errichtung solcher Masten bereits verboten war. Rechnet man die Zahl auf das Bundesgebiet hoch, kommt man auf rund 178.000 gefährliche Masten. Bei Abzug von Siedlungs- und Waldgebieten, in denen Mittelspannungsmasten eher selten sind, beläuft sich die Zahl der Masten auf mindestens 100.000.
- Die Länderumweltministerien sind für die Durchsetzung des Vogelschutzes an Mittelspannungsmasten zuständig, verzichten aber auf Kontrollen und vertrauen stattdessen ungeprüft den Angaben der Netzbetreiber. Diese melden eifrig „fertig“. Den 13 Staatlichen Vogelschutzwarten fehlt das Personal, Kontrollen durchzuführen oder überhaupt die Sachkenntnis, gefährliche Masten von ungefährlichen Masten zu unterscheiden. Die Misere unterstreicht eindrücklich der Befund aus dem Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalau. Die Staatliche Vogelschutzwarte hatte die Umrüstung gefährlicher Masten in diesem Gebiet im Jahr 2007 mit der höchsten Priorität eingestuft. Gleichwohl erwies sich hier im Jahr 2013 von 98 kontrollierten Masten die Hälfte als gefährlich.
- Das nordrhein-westfälische Umweltministerium hatte sich mit dem Netzbetreiber RWE darauf verständigt, die Umrüstung auf Masten in EG-Vogelschutzgebieten zuzüglich 15 Prozent der Landesfläche zu beschränken. Da Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von weniger als fünf Prozent an der Landesfläche so wenige Vogelschutzgebiete eingerichtet hat wie kein anderes

Flächenland, wäre der Wille des Gesetzgebers auf 80 Prozent der Landesfläche unterlaufen worden. Dieser Deal war erst 2008 revidiert worden, nachdem die EGE die Vereinbarung aufgedeckt hatte. Daraufhin zitierten die „Aachener Nachrichten“ den RWE-Sprecher „Selbstverständlich befolgen wir geltendes Recht und rüsten alle Strommasten bis 2012 um“. 2013 erweist sich allen damaligen Bekundungen zum Trotz jeder dritte Mast als hochgefährlich, was die Landesnaturschutzverwaltung nicht hinderte, in ihrer Zeitschrift „Natur in NRW“ die Erfolgsmeldung zu verbreiten, „Netzbetreiber in NRW setzten Vogelschutz termingerecht um“.

- Nach einer Stichprobe im Westerwald, die nach Ablauf der Umrüstungsfrist auf einer Fläche von 144 km² 220 von 628 Masten als gefährlich identifizierte, kommentierte das rheinland-pfälzische Umweltministerium ohne Anflug von Selbstkritik: Es sei „sicherlich noch nicht alles optimal“, aber es zeige sich, „dass wir auf dem richtigen Weg sind und in absehbarer Zeit dieses Gefahrenpotential beseitigt ist“.
- Im Europäischen Vogelschutzgebiet Halbinsel Eiderstedt wurden acht Monate nach Ablauf der Umrüstungsfrist 98 gefährliche Verteilerstationen registriert und beiläufig eine Reihe Stromopfer dazu. Das schleswig-holsteinische Umweltministerium sprach den Trafomasten am Ende der erdverkabelten Mittelspannungsleitungen kurzerhand die Eigenschaft von Mittelspannungsmasten ab und glaubt, sich auf diese Weise des Problems entledigen zu können.
- Nach Auffinden eines 2013 an einem nicht entschärften Mast getöteten Uhus in Bayern, schrieb der Landesbund für Vogelschutz: „Obwohl sich unser Verband mit der Erstellung einer Prioritätenkarte und bei Monitoring-Gesprächen mit Behörden und Netzbetreibern mehrfach konstruktiv eingebracht hatte, müssen wir feststellen, dass die Betreiber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht einmal im selbst verpflichteten Minimalbereich vollständig nachgekommen sind.“
- Im südwestlichen Brandenburg zählte die EGE im Juli 2014 auf

kleinstem Raum 45 gefährliche Masten und reichte die detaillierte Mängelliste mit angehängter Fotodokumentation mit der Bitte um Aufklärung ans Umweltministerium. Auf Nachfragen hieß es Monate später aus dem Ministerium, der Netzbetreiber sei in Verzug geraten und man habe ihm eine vierjährige Verlängerung eingeräumt.

Fünf Jahre vor Ablauf der zehnjährigen Umrüstungsfrist hatte die EGE an die Länderumweltminister appelliert: „Sie sind es, welche mit den Ihnen zur Verfügung stehenden Staatlichen Vogelschutzwarten gegenüber den Netzbetreibern die Lösung des Problems auf Länderebene einfordern und durchsetzen müssen. Welche Vorstellungen und Aktivitäten haben Sie bisher entwickelt, um sicherzustellen, dass die Anforderungen des Gesetzgebers bis 2012 erfüllt sind?“

An einigen der in den Stichproben registrierten gefährlichen Mittelspannungsmasten sind vor Jahren Entschärfungsarbeiten durchgeführt worden. Diese Maßnahmen waren entweder schon damals unzureichend oder haben sich zwischenzeitlich als unwirksam herausgestellt. Netzbetreiber und Länderministerien berufen sich jedoch auf eine Altfallregelung. Im August 2011 hat der Verband der Elektrotechnik (VDE) den Stand der Entschärfungstechnik in einer Richtlinie definiert. Sie löst eine frühere Regelung aus dem Jahr 1991 ab. Alle Masten, an denen vor August 2011 Umrüstungsmaßnahmen durchgeführt wurden, sollen als ausreichend entschärft gelten – ganz gleich wie unzureichend die Maßnahmen auch sind. So stieß die EGE bei den Stichproben auf tote Uhus gleich an drei Masten, die die Netzbetreiber mit Berufung auf die eigenwillige Altfallregelung als entschärft betrachten. Nach solchen Funden sind die Netzbetreiber zwar durchaus bereit, den Todesmast zu entschärfen, die anderen Masten gleicher Bauart lassen sie aber zumeist so gefährlich wie sie sind. Netzbetreiber und Länderumweltminister erklären die von der EGE beanstandeten Masten kurzerhand zu Altfällen, deren Umrüstung nicht mehr zur Debatte stünde. Eine kühne Vorgehensweise, findet sich doch im BNatSchG nirgends ein Anhaltspunkt für eine Altfallregelung. Zudem

handelt es sich bei den beanstandeten Masten zumeist um solche, die schon den alten Standards nicht genügten. Ein anderer Teil ist erst kürzlich umgerüstet worden oder die Masten wurden errichtet, als sie schon nicht mehr errichtet werden durften.

Die Rechtsverstöße bleiben folgenlos. Der Bundesgesetzgeber hat nämlich von Sanktionsmöglichkeiten für den Fall unterlassener Entschärfungsmaßnahmen oder auch verbotswidrig neu errichteter gefährlicher Masten abgesehen. Selbst dann, wenn an diesen Masten Vögel ums Leben kommen, ist der Netzbetreiber vor ordnungs- und strafrechtlichen Konsequenzen sicher, hat doch der Gesetzgeber nur vorsätzliches Töten bußgeld- oder strafbewehrt, weshalb die Netzbetreiber trotz des gesetzwidrigen Zustandes vieler Masten, an denen fortwährend Vögel ums Leben kommen, nicht durchgreifend belangt werden können.

2.5 Landschaftsplanung (Kapitel 2 BNatSchG): Die Grundlage für planvolles Naturschutzhandeln

Die Vorschriften der Eingriffsregelung, des besonderen Gebietsschutzes sowie des Artenschutzes sind in der Hauptsache auf die Verteidigung von Natur und Landschaft gerichtet, dort wo diese noch einigermaßen intakt sind. Das genügt angesichts der eingetretenen dramatischen Verluste biologischer Vielfalt nicht. Tatsächlich müssen vielen Tier- und Pflanzenarten Lebensräume zurückgewonnen, ihre Restbestände vergrößert und diese wieder in Kontakt zueinander gebracht werden.

Auch diese Aufgabe ist eine Artenschutzaufgabe der Länder. Schon das BNatSchG von 1976 verlangte von ihnen dazu, die Erfordernisse und Maßnahmen des Artenschutzes in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen darzustellen. Diese Programme und Pläne sind insoweit auch Programme und Pläne des Artenschutzes, und zwar vom Artenschutzprogramm für einzelne Arten auf der Ebene des Landes bis hinunter zu einzelnen Artenhilfsmaßnahmen auf kommunaler Ebene.

Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne um-



Abbildung 9: Seit 2002 verbietet das Bundesnaturschutzgesetz die Errichtung vogelgefährlicher Mittelspannungsmasten. Bis Ende 2012 mussten Altmasten gefährlicher Bauart entschärft sein. Die Netzbetreiber sind dieser Verpflichtung nur unzureichend nachgekommen. Zwar ist das wesentliche Inkrafttreten des Tötens europäischer Vogelarten beispielsweise an gefährlichen Masten untersagt; der Gesetzgeber hat aber lediglich das absichtliche Töten strafbewehrt. Insofern bleiben die Umrüstungsversäumnisse für die Netzbetreiber folgenlos. Das Foto zeigt neben dem getöteten Uhu eine Sitzstange, die den Uhu von der tödlichen Berührung gefährlicher Bauteile nicht abhalten können. Sitzstangen sind deswegen keine angemessene Vorkehrung zur Entschärfung vogelgefährlicher Masten (Foto: LUTZ DALBECK).

fassen gewissermaßen Diagnose und Therapie des Erhaltungszustandes von Natur und Landschaft (der Situation von Arten eingeschlossen). Die Landschaftsplanung ist Voraussetzung für planvolles Naturschutzhandeln. Sie zeigt im Sinne eines Behandlungsplanes die Strategien und Maßnahmen auf, die zur Sicherung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt ergriffen werden müssen – beispielsweise mit der Unterschutzstellung bestimmter Gebiete oder der Integration von Anforderungen des Naturschutzes in die Landnutzung.

Die Landschaftsplanung ist auch das Instrument zur Konkretisierung einer weiteren Verpflichtung, die das Bundesnaturschutzgesetz den Ländern seit 2002 auferlegt hat: Der Aufbau eines Netzes verbundener Biotope, das mindestens 10 Prozent der Landesfläche umfasst und den Erfordernissen des Artenschutzes genügt (§ 21 BNatSchG).

Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne sind zwar primär die Sache der Naturschutzbehörden; diese Programme und Pläne wenden sich aber nicht allein an diese Behörden, sondern mit unterschiedlicher Verbindlichkeit auch an andere öffentliche Stellen, Fachplanungen und nicht zuletzt an

die Landnutzungen, die Öffentlichkeit und Jedermann.

Oftmals sind diese Programme und Pläne noch nicht aufgestellt worden oder sie sind nicht mehr aktuell oder genügen nicht den gesetzlichen Anforderungen. Gerade im Hinblick auf die Erfordernisse des Artenschutzes sind viele der programmatischen und planerischen Aussagen zu unbestimmt, zu unverbindlich oder aus anderen Gründen unzureichend. Immerhin der Gesetzgeber hat 2009 die Fortschreibungspflicht für diese Programme und Pläne verschärft.

2.6 Naturschutzdienliche Bestimmungen im übrigen Umweltrecht

Weitere Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft finden sich nicht allein im Bundesnaturschutzgesetz, sondern den Anliegen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienen auch Regelungen in anderen Gesetzen. Diese Gesetze lassen sich drei Kategorien zuordnen: a) Gesetze zur Raum- und Projektplanung (z. B. Bau-, Flurbereinigungs-, Fernstraßenrecht), b) Gesetze zur Abwehr von Gefahren (auch) für Natur und Landschaft (z. B. Immissionsschutzrecht), c) Gesetze zur Bewirtschaftung spezieller natürlicher Ressourcen (z. B.

Bodenschutz-, Wasserhaushalts- und Waldrecht). Auch diese Rechtsvorschriften haben sich fortentwickelt; sie berücksichtigen Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem stärkeren Maße als früher. Insofern spielen Naturschutz und Landschaftspflege auch in anderen Fachgesetzen eine Rolle. Als eigenständiges Rechtsgebiet umfasst das Naturschutzrecht demgegenüber diejenigen Regelungskomplexe, deren Hauptziel der Schutz und die Wiederherstellung von Natur und Landschaft in allen ihren Erscheinungsformen ist.

3 Herausforderungen für den Eulenartenschutz

Eine Bilanz des Eulenartenschutzes nach 40 Jahren wird für die einzelnen Arten unterschiedlich ausfallen. Während sie etwa für den Uhu positiv ist, hat sich die Situation für andere Eulenarten eher nicht verbessert und für die an ungenutzte oder extensiv genutzte Lebensraumtypen angepassten Arten eher verschlechtert, wie sich anhand der Roten Listen zeigen lässt. Die Bestandszunahme beim Uhu, die gerne als Erfolgsgeschichte apostrophiert wird, ist vor allem auf Wiederansiedlungsprojekte und die Überwindung direkter Verfolgung zurückzuführen. Insbesondere mit dem Einsatz von Nisthilfen konnten die Bestände von Schleiereule, Steinkauz und Rauhuftkauz vielerorts erhalten oder sogar erhöht werden. Im Vergleich zu anderen Artengruppen ist die Lage der meisten einheimischen Eulenarten vergleichsweise positiv.

Das Naturschutzrecht hat Anteil an diesem Erfolg hauptsächlich aufgrund folgender drei Voraussetzungen:

- Erstens: mit der Einrichtung von Schutzgebieten, insbesondere der Gebiete des ökologischen Netzes Natura 2000 auf 15,4 Prozent der Fläche. EG-Vogelschutzgebiete, die bereits 1979 und FFH-Gebiete, die mit den Vogelschutzgebieten ab 1992 zu diesem Netz hatten eingerichtet werden müssen und dessen Vollendung noch enorme Anstrengungen verlangt.
- Zweitens: mit dem Verbot vogelfährlicher Mittelspannungsmasten sowie der Verpflichtung zur Umrüstung gefährlicher Masten 2002. Angesichts des Umstandes, dass Kontrollen nicht stattfinden,

die Umrüstungsdefizite nicht aufgedeckt werden und für die Netzbetreiber weitgehend folgenlos bleiben, haben die Netzbetreiber beinahe viel unternommen.

- Drittens: mit der „Kleinen Artenschutzrechtsnovelle“, die 2007 in Kraft trat und die im Gemeinschaftsrecht lange zuvor getroffenen Schädigungs- und Störungsverbote zum Schutz europäischer Vogelarten endlich im nationalen Recht verankert hat.

Rückblickend lässt sich zudem folgendes festhalten:

- Die positiven Veränderungen beruhen vor allem auf den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, das sich mit seinen beiden Naturschutzrichtlinien und der Rechtsprechung als entscheidender Schrittmacher für den Naturschutz erwiesen hat. Künftig ist mit einer solchen Vorreiterrolle der Europäischen Union zumal angesichts ihrer aktuellen Krisen eher nicht (mehr) zu rechnen. So sind die beiden Richtlinien nicht nur mit massiven Vollzugsdefiziten und Angriffen in einzelnen Mitgliedsstaaten konfrontiert, sondern sie sind in einem so genannten „Fitness-Check“ aktuell einer Überprüfung mit unbestimmtem Ausgang unterworfen.
- In Deutschland ist der Naturschutz zunehmend der Forderung ausgesetzt, Natur und Landschaft nur noch dort und in dem Umfang zu schützen, wo und wie es das Gemeinschaftsrecht verlangt („eins zu eins“, wie man sagt, „und kein Aufsatteln mehr“), worauf sich angesichts der auch in dieser Hinsicht bestehenden Vollzugsdefizite trefflich antworten ließe, „Ja, bitte. Wenigstens das“. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist – wie Schutzgebiete außerhalb Natura 2000 – insoweit gefährdet, weil sie nicht gemeinschaftsrechtlich fundiert, sondern gewissermaßen eine bloße nationale Errungenschaft des Naturschutzes sind, welche die Deutschen jederzeit einschränken oder aufgeben könnten.
- Dem Aufschwung des Naturschutzes in den 1970er Jahren folgte zu Beginn der 1990er Jahre der Abschwung. HORST STERN hat dies 1996 so beschrieben: „Selten hat sich eine moderne Gesellschaft

schneller und radikaler von einem mehrheitlich akzeptierten Postulat verabschiedet als die Deutschen vom Schutz der Natur. Für die Politik ist er nicht einmal mehr Gegenstand von Sonntagsreden und in allen Umfragen rutschte er von einem Spitzenplatz ans Ende der abgefragten Problemfelder. Aus der Ökologie, die jahrelang everybody's Darling war, wurde über Nacht ein Schimpfwort. Standort Deutschland über alles. Banken machen den Weg frei! Und keiner fragt wohin.“ Das war wenige Jahre nach Erlangung der Deutschen Einheit in einer Zeit wachsender Arbeitslosigkeit, zunehmender Verschuldung der öffentlichen Haushalte und dem Vordringen neoliberaler Bestrebungen. Der bis heute anhaltende Widerstand gegen die Schaffung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 deutete sich bereits an; die internationale Finanzkrise indessen noch nicht.

- Der ungebremste Verlust biologischer Vielfalt ist Ausdruck eines Staatsversagens. Das gilt in besonderer Weise für die Situation von Natur und Landschaft im Agrarraum, die bereits Mitte der 1970er Jahre prekär war und heute dramatisch ist. Dazu trägt die rechtliche Sonderstellung der Landwirtschaft bei. Sie nimmt gegenüber anderen Natur und Landschaft beeinträchtigenden Verursachern eine rechtliche Sonderstellung ein. Landwirtschaftliche Produktionsweisen sind von der Eingriffsregelung ausgenommen; im Unterschied zu Produktionsweisen in weiten Bereichen von Industrie, Gewerbe, Bergbau und Energiewirtschaft unterliegen sie keiner Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Durchführung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen des Naturschutzes ist dort vor allem von landwirtschaftlichen Unternehmen abhängig, ohne diese in jedem Fall dazu verpflichtet zu können. Für die notwendige Akzeptanz der Grundeigentümer muss gezahlt werden. Dabei müssen die finanziellen Aufwendungen mit den bei einer einschränkungs-freien Bewirtschaftung erzielbaren Preisen für Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Strom aus erneuerbaren Energien konkurrieren. Die hierfür erforderlichen Finanzen stehen nicht ansatzweise bereit. Es fehlt eine ausreichende rechtliche Bin-



Abbildung 10: Die Wiederansiedlung ursprünglich heimischer Eulenarten bedarf der behördlichen Zulassung. Eine Gefährdung von Ökosystemen, Biotopen oder Arten darf mit der Wiederansiedlung nicht verbunden sein (§ 40 Abs. 4 BNatSchG). Der Uhu in großen Teilen Deutschlands und der Habichtskauz im Bayerischen Wald verdanken sich solcher Wiederansiedlungsprojekte (Foto: RALF KIS-TOWSKI).

derung der Landwirtschaft an Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Die Erfolgsgeschichte des Uhus in den letzten 40 Jahren kann über die tatsächliche Bedrohung nicht hinwegtäuschen, zumal die Zunahme des Bestandes einer Art für sich allein kein Erfolgskriterium ist. Dass mit der bloßen Zunahme einer Art nicht bereits alles in Ordnung ist, erschließt sich aus einem anderen Zusammenhang. So nimmt die Zahl der Menschen auf der Erde zu und zugleich ist die Lage der Menschheit so dramatisch wie lange nicht. Eines der Hauptziele des Naturschutzes ist eine vom Menschen ungestörte Entwicklung von Natur und Landschaft. In die Bestandssituation des Uhus greifen jedoch zivilisatorische Phänomene und anthropogene Verlustursachen fortwährend und sich noch verstärkend ein. Man mache sich das für die laufende Dekade klar. Der Deutsche Bundestag hat sie zur Dekade zum Schutz der Biodiversität erklärt. Die Hälfte dieser Dekade ist bereits weitgehend erfolglos verstrichen. Worauf darf der Uhu in dieser Zeit hoffen? Oder fragen wir besser: Womit müssen Uhus bei Fortsetzung der Trends und angesichts

der verfügbaren Prognosen am Ende dieser Dekade rechnen? Mit einem Zuwachs an Windenergieanlagen von 20.000 auf 35.000, mit dem Bau von 2.800 km neuen Hoch- und Höchstspannungsleitungen, mit der Zunahme des Pkw-Verkehrs um 20 und der Zunahme des Lkw-Verkehrs um 34 Prozent, mit der Überbauung von 2.800 km² Boden für Verkehrswege und Siedlungen (das ist mehr als die Fläche des Saarlandes), mit der Ausweitung des Maisanbaus, der schon heute in Deutschland ein Fünftel der Ackerfläche einnimmt. Für Uhus wachsen die Tötungsrisiken und schrumpfen die Nahrungshabitate.

Angesichts dieser Misere muss die Kluft zwischen naturschutzrechtlichem Anspruch und Vollzugswirklichkeit aufgefüllt werden. Wir können dazu auf mindestens vierfache Weise beitragen:

Erstens: Machen wir den Artenschutz anderen verständlich. Wie groß die Versäumnisse auf diesem Feld sind, zeigen schon wenige Beobachtungen:

- Wie kommt es, dass die breite Bevölkerung so wenig um hierzulande bedrohte Arten weiß? Wie kann es sein, dass Schauspieler mit dramatischen Appellen zum Erhalt des Eisbären viel Applaus ernten, die allgegenwärtigen Spendenaufrufe zum Schutz von Elefanten und Tiger auf breite Zustimmung stoßen, aber die Sorge um einheimische Arten denkbar gering ist?
- Wie kommt es, dass die Deutschen von China den Erhalt von Bambusbären verlangen, deren Zahl um ein Vielfaches höher ist als die Zahl der Feldhamster in allen norddeutschen Bundesländern zusammengenommen? Wie kommt es, dass es mit der Sympathie für den Feldhamster spätestens dann aus ist, wenn er einem konkreten Vorhaben im Wege ist? Dabei geht die Zahl konkret wegen Feldhamster aufgegebenen Bauvorhaben in Deutschland gegen Null. Eine kurze Internet-Recherche mit den Suchbegriffen „Feldhamster“ und „Baustopp“ zeigt ein niederschmetterndes Resultat. Eine überwältigende Mehrheit der Suchergebnisse zeigt eine offen ausgesprochene Skepsis gegenüber der Notwendigkeit, diese Tiere überhaupt zu schützen.

- Wie kommt es, dass auf das Bekanntwerden manipulierter Abgas-tests eines Automobilherstellers Medien und Öffentlichkeit deutlich reagieren, die unzureichende Umrüstung gefährlicher Mittelspannungsmasten oder das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des unzureichenden Beitrages zu Natura 2000 in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung weder Erwähnung noch Resonanz finden?
- Wie kommt es, dass deutsche Umweltminister und mit ihnen Medien und Gesellschaft als Ursache für den ungebremsen Niedergang der Biodiversität fast immer den Klimawandel nennen und oft nichts anderes?

Für eine erfolgreiche Vermittlung der Ziele des Artenschutzes müssen wir mehr noch als den Verstand das Herz ansprechen. Wir müssen uns trauen, mit Emotionen zu argumentieren. Hier ist der Artenschutz oft auf beschämende Weise ungeübt.

Zweitens: Verknüpfen wir Eulenbiologiewissen mit Kenntnissen des Naturschutzrechts. Gewiss: Artenschutz ist nicht nur und am wenigsten eine Sache des Rechts. Niemand fühlt sich in die Aufgabe des Artenschutzes gerufen, nur weil er das Artenschutzrecht gelesen hat. Ebenso begeistert sich niemand für den Fußball seiner internationalen Spielregeln wegen. Und doch: Was ließe sich für die Sache des Eulenartenschutzes erreichen, würden wir Eulenbiologiewissen mit Kenntnissen des Naturschutzrechts verknüpfen. Das enorme Vollzugsdefizit naturschutzrechtlicher Vorschriften mag entmutigend sein; entmutigender wäre es, gäbe es diese Vorschriften nicht.

Drittens: Arbeiten wir mit anderen rollenverteilt zusammen. Zusammen mit den Personen in den Naturschutzbehörden sollten wir uns das wichtigste und erfolgreichste Evolutionsprinzip der Natur zu Eigen machen: Arbeitsteilung – sich ergänzen, nicht kopieren – kooperieren, nicht konkurrieren – eintreten für die gemeinsame Sache mit verteilten Aufgaben und Rollen. Eine Naturschutzverwaltung, die fachlich kompetent Erfordernisse und Maßnahmen in Verwaltungshandeln umsetzt, und politisch unabhängige,

starke Verbände, die als Lobby den politischen Druck für die Sache des Naturschutzes erzeugen. Diese Rolle umfasst beispielsweise:

- regelmäßige Bestandsaufnahmen der einheimischen Eulenarten von der nationalen bis zur lokalen Ebene.
- die Bereitstellung dieser Monitoringdaten (ggf. gegen Kosten-erstattung oder Vergütung) für Berichtspflichten staatlicher Stellen, die Landschaftsplanung, die Planung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen und in Zulassungsverfahren.
- die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Integration des Eulenartenschutzes (z. B. beim Abbau von Rohstoffen, Land- und Forstwirtschaft) und die Zusammenarbeit mit den Kirchen (z. B. anknüpfend

an die Umweltenzyklika des Papstes „Laudato sí“ Initiativen zur Bereitstellung von Schleiereulenbrutplätzen in Kirchen).

- das Ausschöpfen von für Naturschutzvereinigungen bestehenden Mitwirkungs- und Klagerechten bei offenkundig im Widerspruch zu Naturschutzbestimmungen zugelassenen Projekten und Plänen.
- die Dokumentation und Politisierung massiver Vollzugsdefizite naturschutzrechtlicher Vorschriften (z. B. der unzureichenden Umrüstung gefährlicher Mittelspannungsmasten) und schließlich die Wahrnehmung der Rolle eines öffentlichen Gewissens.

Viertens: Lassen wir uns nicht entmutigen. Nicht alles was erfolglos ist, ist auch sinnlos. Auch andere Menschen in anderen Aufgaben kennen Nie-

derlagen: Lehrerinnen, deren Schüler nicht versetzt werden; Seelsorger, deren Schafe erneut in die Irre gehen; Bewährungshelfer, deren Klienten zum wiederholten Male straffällig werden; die Ärzteschaft, die nach Jahrtausenden der Medizingeschichte Patienten immer noch an den Tod verliert. Es gibt keine Veranlassung, aufzugeben. Und vor allem: Wir haben kein Recht dazu.

Wilhelm Breuer
EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.
Breitestr. 6
D-53902 Bad Münstereifel
Telefon 022 57-95 88 66
egeeulen@t-online.de
www.ege-eulen.de