



## 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 zum 6. Internationalen Symposium  
„Populationsökologie von Greifvogel-  
und Eulenarten“  
vom 19.10. – 22.10.2006  
in Meisdorf/Harz

### I. Rechtslage

Naturschutz ist in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine in weiten Bereichen gemeinschaftsrechtlich fundierte Aufgabe. Das gilt aufgrund der Richtlinie des Rates 79/409/EWG vom 02.04.1979 (der EG-Vogelschutzrichtlinie) auch für die Erhaltung sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der jetzt 25 Mitgliedstaaten heimisch sind. Dazu zählt z. B. die in Art. 4 der Richtlinie den Mitgliedstaaten aufgetragene Pflicht, die zum Schutz bestimmter Arten „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ als Europäische Vogelschutzgebiete streng zu schützen.

Wir richten den Blick aber nun auf eine andere Verpflichtung dieser Richtlinie: Art. 5. Er verlangt von den Mitgliedstaaten, Regelungen zum Schutz aller europäischen Vogelarten zu treffen. Diese Regelungen müssen umfassen: das Verbot

- des absichtlichen Tötens,
- der absichtlichen Zerstörung, Entfernung oder Beschädigung von Nestern und Eiern,
- des absichtlichen Störens, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung dieser Richtlinie erheblich auswirkt.

Ausnahmen von den Verboten des Art. 5 der EG-Vogelschutzrichtlinie darf der Mitgliedstaat nur unter folgenden Bedingungen zulassen – und auch nur, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt (Art. 9):

- a) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit, im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt, zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern, zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt,
- b) zu Forschungs- und Unterrichtszwecken, zur Aufstockung der Bestände, zur Wiederansiedlung und zur Aufzucht im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen,
- c) um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.

Deutschland hat zwar entsprechende Regelungen in § 42 Abs. 1 BNatSchG getroffen; sie verbieten es,

- europäischen Vogelarten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,
- europäische Vogelarten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten durch Aufsuchen, Fotografieren oder Filmen oder ähnliche Handlungen zu stören.

Im deutschen Naturschutzrecht (§ 43 BNatSchG) sind aber mehr Ausnahmen zugelassen als das Gemeinschaftsrecht erlaubt. Wegen dieser und anderer Vertragsverletzungen ist Deutschland Anfang 2006 vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden, die gesetzgeberischen Fehlleistungen bis Ende 2007 zu korrigieren (EuGH, Urteil in der Rechtssache C-98/03 vom 10.01.2006). Tatsächlich können die Verbote nur unter eingeschränkten Bedingungen überwunden werden. Längst nicht jedes öffentliche Interesse vermag die Schädigung oder Störung zu legitimieren.

Spätestens seit diesem Urteil steht außer Frage, dass den in Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie genannten Schädigungs- und Störungsverboten auch Geltung zu verschaffen ist z. B. bei der Ausführung eines rechtlich zugelassenen Eingriffs und der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung. Diese Bereiche hatte Deutschland aus dem Geltungsbereich des § 42 Abs. 1 BNatSchG größtenteils ausnehmen wollen.

Dabei hatte sich schon Jahre zuvor die deutsche Auslegung des Absichtsbegriffs als gemeinschaftsrechtswidrig erwiesen. Deutschland hatte für absichtlich nur erachten wollen, was willentlich geschieht. Der Absichtsbegriff des Gemeinschaftsrechts reicht jedoch darüber hinaus:

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 gewissermaßen nicht allein auf direktes Verfolgen oder zielgerichtetes Töten, sondern gilt um nichts weniger dem Kollateralschaden. So hatte es der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 30.01.2002 in der Rechtssache C-103/00 entschieden.

Schon diese als Caretta-Urteil in die europäische Rechtsgeschichte eingegangene Entscheidung hatte Politik, Wirtschaft und Verwaltung alarmiert. Der Bundesumweltminister unterrichtete mit Schreiben vom 01.06.2004 die sechzehn Länderumweltminister eindringlich über die Brisanz der Entscheidung: die Rechtslage stelle die Praxis vor einige Schwierigkeiten.

Welche Politikbereiche die Entscheidung in Schwierigkeiten bringt, offenbaren die Adressaten, denen das Ministerschreiben nachrichtlich zugeht: die Bundesministerien für *Wirtschaft und Arbeit, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft*. – Wie sollten diese Politikbereiche von dem strengen Schutzsystem, welches das Gemeinschaftsrecht etabliert wissen will, auch unberührt bleiben?

## 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.

Zwar mag es in manchen Fällen genügen, die artenschutzkritischen Handlungen in die Zeit außerhalb der Fortpflanzungszeit zu verlegen, um die Schädigungs- und Störungsverbote nicht zu verletzen. In vielen Fällen genügt dies nicht und sind die Konsequenzen 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 Uhu-Brutplätze oder Schwarzspechthöhlen) wiederholt von derselben oder einer anderen Art genutzt werden über die Brutzeit hinaus. Ferner dürfen die Vogelarten an und in ihren Lebensstätten nicht gestört werden, wengleich Art. 5 das Verbot auf die Störungen beschränkt, welche sich auf die Zielsetzung der EG-Vogelschutzrichtlinie erheblich auswirken.

Die Verbote können, um ihre Reichweite bezogen auf einige europäische Eulenarten wenigstens anzudeuten, z. B. betreffen:

- die Inanspruchnahme von Uhu-Brutplätzen für Gesteinsabbau oder Rohstoffwirtschaft. Das gleiche gilt für den Bau von Wirtschafts- oder Wanderwegen in Weinbergen, wenn von Bau oder Benutzung erhebliche Störungen der Brutplätze ausgehen.
- Baumaßnahmen an Bauwerken wie Kirchtürmen, Ruinen und landwirtschaftlichen Bauten, mit Vorkommen der Schleiereule – Maßnahmen des Denkmalschutzes eingeschlossen.
- das Roden hohler Obstbäume, in denen der Steinkauz brütet. Das Verbot gilt nicht allein der konkre-

ten Handlung, sondern trifft mittelbar bereits die der Rodung vorausgehenden Flächennutzungs- oder Bebauungsplanung der Gemeinde. Jedenfalls ist eine Planung unwirksam, wenn der artenschutzrechtliche Hinderungsgrund zum Aufstellungszeitpunkt bereits erkennbar war. Die planende Gemeinde muss deshalb das Artenschutzrecht um der Vermeidung rechtlicher Beanstandungen willen in ihre Überlegungen einbeziehen.

- das Errichten von Windenergieanlagen in Bereichen, in denen Sumpfohreulen traditionell überwintern. Wie im Beispiel zuvor entfalten die Schädigungs- und Störungsverbote auch hier eine Vorwirkungen 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.
- das Fällen von Bäumen mit von Wald-, Rauhuß- oder Sperlingskauz genutzten Höhlen oder von Waldohreulen genutzten Greifvogel- und Krähenestern und insoweit auch die forstwirtschaftliche Nutzung.
- von Pferden verursachte Fraß- und Schälschäden an Bäumen mit Bruthöhlen des Steinkauzes, welche die Höhlen unbrauchbar machen. Die Verbote wirken auf den Halter oder Grundeigentümer zurück, wenn sich das Ergreifen von Verbißschutzmaßnahmen hatte aufdrängen müssen.
- die landwirtschaftliche Nutzung von Grünland, in dem die Sumpfohreule brütet. Das gilt prinzipiell auch für andere Graslandbiotope, wie etwa die Mahd extensiver Flächen von Golfplätzen.

Anhaltspunkte für die Größenordnung des Problems liefern dokumentierte Brutverluste infolge solcher Schädigungen und Störungen beim Mäusebussard für den Zeitraum 1974 – 2003 in Nordrhein-Westfalen:

| Verlustursache             | Anzahl | Zeitraum |
|----------------------------|--------|----------|
| Nistbaum gefällt           | 19     | bis 2001 |
| aus dem Nest genommen      | 53     | bis 1998 |
| Brut bzw. Nest zerstört    | 8      | bis 1996 |
| Nest beschossen            | 86     | bis 2002 |
| Altvogel geschossen        | 67     | bis 2003 |
| vergiftet                  | 100    | bis 2003 |
| Fang                       | 13     | bis 1984 |
| forstliche Arbeiten        | 98     | bis 2003 |
| andere menschliche Störung | 125    | bis 2003 |

Tab.: Brutverluste infolge menschlicher Schädigungen und Störungen (Daten 1974 – max. 2003) (aus: GUTHMANN, ACKERMANN, MEBS, MÜSKENS & THISEN 2005: Bestandsentwicklung und Bruterfolg des Mäusebussards *Buteo buteo* in Nordrhein-Westfalen von 1974-2003. Charadrius Zeitschrift für Vogelkunde, Vogelschutz und Naturschutz in Nordrhein-Westfalen. 41. Jahrgang. Heft 4: 161-177.

Es liegt auf der Hand, dass die Verbote ins Leere gehen, wenn die Vorkommen der betroffenen Arten unentdeckt bleiben oder bewusst übersehen werden.

In vielen Fällen stehen die Handlungen aber im Zusammenhang mit Plänen oder Projekten, die einer Zulassung bedürfen oder ein behördliches Verfahren durchlaufen (z. B. Bauleitpläne, Bauvorhaben). In diesen Fällen ist der Träger des Planes oder Projektes zu einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung verpflichtet. Sie umfasst auch die Erfassung der von dem Vorhaben im Ausfall betroffenen Arten.

Weil die Zulassung nicht nur an den Schädigungs- und Störungsverbote, sondern auch an einer unzureichenden Sachverhaltsermittlung zu scheitern vermag (und dies ist in der Vergangenheit oft geschehen), unternehmen die Träger z. B. von Infrastrukturprojekten beträchtliche Anstrengungen, die betroffenen Arten und die Auswirkungen der Vorhaben hinreichend zu ermitteln. Die erwähnten beiden Urteile des EuGH wie auch die nationale Rechtsprechung haben diese Bemühungen geradezu beflügelt.

In der Land- und Forstwirtschaft oder auch im Klettersport liegen die Dinge zugegeben anders. Diese Nutzungen stehen nicht unter einem vergleichbaren Zulassungsvorbehalt und weniger in der Gefahr gerichtlicher Überprüfung; sie finden zumeist einfach statt.

Gleichwohl sind die Schädigungs- und Störungsverbote auch für sie beachtlich. Die zuwiderhandelnden Personen können ordnungs- und strafrechtlich belangt werden, und zwar nicht erst, wenn sie um die Folgen ihres Handelns wussten, sondern schon, wenn sie darum etwa aufgrund ihrer Vorkenntnisse oder Ausbildung hätten wissen müssen.

Forstleute z. B. wissen um die Bedeutung von Baumhöhlen. Bevor ein Baum gefällt werden kann, müssen sie sich vergewissern, inwieweit er Lebensstätte im Sinne § 42 BNatSchG ist. Die Verbote gelten auch in den Fällen, in denen kein Ornithologe oder Vogelschützer die Forstverwaltung eigens auf den in der Baumhöhle brütenden Raufußkauz hingewiesen hat.

Die Schädigungs- und Störungsverbote treffen in besonderer Weise land- und forstwirtschaftliche Berufstätige und Natursportler. 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 auch angesichts massiver Leistungskürzungen anderer Einkommensgruppen (z. B. Hartz IV) zu denken geben 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 Rückzahlungsfordern führen.

### III. Perspektiven

Man kann natürlich einwenden, alles dies sei graue Theorie. Wir sollten hingegen sagen, alles dies ist gutes Recht.

Wie gut dieses Recht ist, können wir daraus ersehen, dass der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Deutsche Bauernverband, der Deutsche Forstwirtschaftsrat und fünfzehn der sechzehn Länderumweltminister die Bundesregierung aufgefordert haben, 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“*.

Tatsächlich stellt sich die Frage, ob die Anforderungen des Artenschutzrechts in jedem Fall praktisch durchgehalten werden können und auch, ob ihre strikte Durchsetzung in jedem Falle angemessen, verhältnismäßig und klug ist.

Ihre Durchsetzung dürfte aber umso mehr geboten sein, je gefährdeter die Arten im Sinne der Roten Listen als anerkannte Maßstäbe des Naturschutzhandels sind und je leichter die Schädigungen und Störungen vermieden werden können. Die meisten europäischen Greifvogel- und Eulenarten zählen zu den mindestens im nationalen Maßstab gesehen gefährdeten Arten.

Insofern bietet sich der Gefährdungsgrad für eine angemessen differenzierte und praktisch vernünftige Vorgehensweise an. Dieser Maßstab könnte zudem für die bevorstehende Reform des Artenschutzrechts hilfreich sein. Dafür setzt sich z. B. die Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V. in den laufenden Beratungen ein.

Das bis auf weiteres geltende Artenschutzrecht vermag aber zumindest die Position des Naturschutzes in der Alltagspraxis und im Einzelfall beträchtlich zu stärken. Das zeigen Erfolge, die es trotz aller Niederlagen gibt.

So bleibt doch festzuhalten: Um Eulen und Greifvögeln Recht zu verschaffen, wo und wann immer sie aufgrund zivilisatorischer Prozesse bedroht oder bedrängt sind, muss das Recht 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 fürwahr nicht allein eine Frage biologischen Spezialwissens. Anderenfalls herrscht im Einsatz für die Natur, was mit Recht überwunden sein will: das Gesetz des Dschungels.

**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](mailto:EGEEulen@aol.com)  
[www.EGEEulen.de](http://www.EGEEulen.de)