



Zeichnung: Franz Müller



Die Reichweite der Zugriffsverbote des Bundesnaturschutzgesetzes am Beispiel des Schutzes einheimischer Eulenarten¹

The extent of the ban on interference in nature of the Federal Nature Protection Law using the example of the protection of indigenous owl Species

Wilhelm Breuer

1. Einleitung

Die Rechtsprechung hat dem gemeinschaftsrechtlich normierten Artenschutzrecht in einer Reihe von Planungen zur Durchsetzung verholphen. Auf diese Weise erhielt der Schutz von Arten wie Feldhamster, Mopsfledermaus, Kamm-Molch, Wachtelkönig oder Steinkauz einen in der Planungspraxis bis dahin nicht gekannten Stellenwert. Politik, Wirtschaft und Teile der Öffentlichkeit haben darauf mit Verwunderung, Unverständnis oder auch Gegenwehr reagiert. Dabei stellen die Zugriffsverbote zum Schutz bestimmter Arten schon seit 1976 einen Kernbereich des Artenschutzes im Bundesnaturschutzgesetz dar.

Heute basiert ein Teil der in den Bundesländern unmittelbar geltenden artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote auf dem Gemeinschaftsrecht, und zwar auf Vorschriften der EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979 und der FFH-Richtlinie von 1992. Diese Vorschriften – sie gelten dem Schutz aller europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie – muss der Mitgliedstaat in nationales Recht umsetzen, dabei kann er sie näher ausgestalten, darf sie aber nicht abschwächen. 2007 hat der deutsche Gesetzgeber die artenschutzrechtlichen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes novelliert. Die als „Kleine Novelle“ bezeichnete Novellierung war notwendig geworden, weil sich Deutschland zuvor insbesondere zugunsten von Land- und Forstwirtschaft sowie Eingriffsplanungen mehr Ausnahmen von den Schädigungs- und Störungsverböten herausgenommen hatte als das Gemeinschaftsrecht erlaubt.

Im folgenden Beitrag sollen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 des am 01. März 2010 in Kraft getretenen Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) dargestellt und bewertet, ihre Reichweite am Beispiel des Schutzes einheimischer Eulenarten aufgezeigt, ergänzend auch andere dem Artenschutz dienende gesetzliche Bestimmungen vorgestellt, Schlussfolgerungen für die Artenschutzpraxis und die Rolle der Naturschutzverbände gezogen werden.

¹ Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009. BGBl. Teil I Nr. 51: 2542-2579.

2. Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG

§ 39 Abs. 1 BNatSchG erkennt allen wildlebenden Tierarten ein Mindestmaß an Schutz zu. Darin verbietet es, Tiere mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten“ und „Lebensstätten wild lebender Tiere ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören“ (allgemeiner Artenschutz).

Es liegt auf der Hand, dass dieser Schutz angesichts der realen Gefährdungen vieler Arten nicht ausreichen kann. Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG (besonderer Artenschutz) verbieten deshalb auch solche Handlungen, die nicht mutwillig vorgenommen werden oder für die ein vernünftiger Grund vorgebracht werden kann. Auf die Erfüllung subjektiver Tatbestandsmerkmale wie „absichtlich“, „vorsätzlich“ oder „fahrlässig“ kommt es im Rahmen der Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG nicht an. Sie schließen 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 § 44 Abs. 1 BNatSchG gelten keineswegs nur in Schutzgebieten oder im Außenbereich, sondern in der Gesamtlandschaft. Diese Zugriffsverbote sind allerdings auf den Schutz bestimmter Arten beschränkt.

§ 44 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.

Welche Arten besonders oder streng geschützt sind, ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG:

Besonders geschützt sind:

- Arten der Anhänge A und B der EG-Verordnung 338/97
- Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie
- Arten nach Art. 1 der EG-Vogelschutzrichtlinie (das sind alle europäischen Vogelarten)
- Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 BNatSchG aufgeführt sind

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, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 2 BNatSchG aufgeführt sind.

Die lokale Population im Sinne § 44 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 § 44 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.

3. Legalausnahmen des § 44 Abs. 4 und 5 BNatSchG

Es liegt auf der Hand, dass viele Tätigkeiten einzelne der Schädigungsverbote des § 44 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 weitaus gravierender.

Der Gesetzgeber hat darin offenkundig ein Problem gesehen und deshalb die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 4 BNatSchG für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und in § 44 Abs. 5 BNatSchG für Eingriffe in Natur und Landschaft und Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Innenbereich beträchtlich eingeschränkt.

Land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung

Die den Regeln der guten fachlichen Praxis entsprechende und den Anforderungen des Fachrechts genügende land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung hat der Gesetzgeber von den Zugriffsverboten ausgenommen.

Die Ausnahme gilt allerdings für die europäischen Vogelarten und die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie sowie die Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nummer 2 BNatSchG aufgeführt sind nur, sofern sich der Erhaltungszustand der lokalen Population infolge der Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Die zuständige Behörde kann gegenüber dem Bewirtschafter, wenn andere Maßnahmen nicht greifen, entsprechende Anordnungen treffen, die dies sicherstellen. Andere und mithin vorrangig zu ergreifende Maßnahmen sind Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen und Aufklärung. Greifen solche Maßnahmen nicht, ist die Behörde verpflichtet, die Bewirtschaftungsaufgaben anzuordnen. Diese müssen gewährleisten, dass die konkret vor Ort ausgeübte land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Bodennutzung künftig in einer den Bestand der lokalen Population erhaltenden oder wiederherstellenden Weise stattfindet. Die Feststellung des Erhaltungszustandes der lokalen Population ist dabei Sache der zuständigen Behörde.

Zur land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung zählt nur die so genannte tägliche Wirtschaftsweise; in der Landwirtschaft z. B. das Pflügen, Eggen, Säen, Düngen, Ernten usw., nicht aber z. B. der Bau von Wirtschaftswegen, landwirtschaftlichen Gebäuden oder der Umbruch von Ödland.

Die Ausnahmen des § 44 Abs. 4 BNatSchG gelten der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung nur, soweit sie die in § 5 BNatSchG genannten Grundsätze beachtet. Bezogen auf die landwirtschaftliche Bodennutzung verlangt dies u. a., in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten Grünlandumbruch zu unterlassen und die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (u. a. Flora und Fauna) nicht über die Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderlichen Maßes hinaus zu beeinträchtigen (§ 5 Abs. 2 BNatSchG). Bei der forstlichen Nutzung des Waldes ist das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschlag nachhaltig zu bewirtschaften sowie einen hinreichenden Anteil standortheimischer Forstpflanzen einzuhalten (§ 5 Abs. 3 BNatSchG).

Eingriffe in Natur und Landschaft, Vorhaben im Innenbereich

Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 Nrn. 1, 3 und 4 BNatSchG gelten für nach § 15 BNatSchG zulässige Eingriffe sowie für Vorhaben nach den Vorschriften des Baugesetzbuches nur, soweit europäische Vogelarten, Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie oder Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nummer 2 BNatSchG aufgeführt sind, betroffen sind.

Sind andere besonders geschützte Arten vom Eingriff oder Vorhaben betroffen, liegt ein Verstoß gegen keines der Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG vor.

Sind vom Eingriff oder Vorhaben europäische Vogelarten, Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie oder Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nummer 2 BNatSchG aufgeführt sind, betroffen, liegt ein Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG nicht vor, wenn die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der Arten im räumlichen Zusammenhang trotz Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung einzelner Nester, Bruthöhlen, Laichplätze usw. weiterhin erfüllt wird. Die ökologische Gesamtsituation des vom Vorhaben betroffenen Bereichs darf im Hinblick auf seine Funktion als Fortpflanzungs- oder Ruhestätte keine Verschlechterung erfahren.

Um dies zu gewährleisten, können funktionserhaltende oder konfliktmindernde Maßnahmen getroffen werden, die unmittelbar an der voraussichtlich betroffenen Population ansetzen, mit dieser räumlich-funktional verbunden sind und so frühzeitig durchgeführt werden, dass zwischen dem Erfolg der Maßnahmen und dem vorgesehenen Eingriff keine Lücke entsteht. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, kurzfristig herstellbare Habitate und Habitatbestandteile vor der Zerstörung der eigentlichen Fortpflanzungs- und Ruhestätten herzustellen, so dass diese unmittelbar für die betroffenen Arten wirksam sind und damit die betroffenen Populationen zum Zeitpunkt der Beeinträchtigung stützen. Dieser Ansatz zur Wahrung der ökologischen Funktion gilt gleichermaßen für die Standorte besonders geschützter Pflanzenarten (§ 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG).

Wird die ökologische Funktion auch weiterhin erfüllt, sind auch die für die Durchführung des Eingriffs oder Vorhabens unvermeidbaren Beeinträchtigungen von den

Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ausgenommen, d. h. es dürfen dann nicht nur die Lebensstätten, sondern diese mitsamt ihren Bewohnern vernichtet werden. Die Privilegierung von Eingriffen in Natur und Landschaft findet aber ihre Grenze, wo Beeinträchtigungen z. B. im Rahmen von Baggerarbeiten ohne weiteres vermieden werden können, ohne die Durchführung des Eingriffs als solchem zu behindern.

Die Verwirklichung sozialadäquater Risiken, wie etwa unabwendbare Tierkollisionen im Verkehr, erfüllt der Gesetzesbegründung zufolge nicht den Tatbestand des § 44 Abs. 1 BNatSchG, sondern derartige Umstände sind bei der Zulassung entsprechender Vorhaben ggf. im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit der gebotenen Sorgfalt zu berücksichtigen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007). Unter den Verbotstatbestand des § 44 Abs. 1 BNatSchG können allerdings solche Gefährdungen fallen, die über ein allgemeines Lebensrisiko hinaus reichen, d. h. z. B. das Kollisionsrisiko signifikant erhöhen.

4. Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 und Befreiungen nach § 67 BNatSchG

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können nach § 45 Abs. 7 BNatSchG von den Verboten des § 44 BNatSchG im Einzelfall weitere 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 maßgeblichengünstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder
5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.

Eine Ausnahme darf 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 § 45 Abs. 7 BNatSchG gilt in den Fällen verbotswidriger Schädigungen und Störungen aller besonders und streng geschützter Arten, also nicht nur europäischer Vogelarten und Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie.

Von den Verboten des §44 BNatSchG kann auf Antrag Befreiung nach §67 BNatSchG gewährt werden, wenn die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Die Befreiung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.

5. Bewertung der „Kleinen Novelle“

Die für den einzelnen Bürger beachtlichen Zugriffsverbote zum Schutz besonders und streng geschützter Pflanzen- und Tierarten (deutschlandweit derzeit ca. 2.585 Arten) sind streng.

Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung, Eingriffe in Natur und Landschaft sowie Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Innenbereich sind jedoch von den Verboten weitgehend ausgenommen. Die Zugriffsverbote gelten für diese Handlungsfelder nur für weniger als 600 Arten, nämlich soweit europäische Vogelarten (in Deutschland 466 Arten) und Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie (132 Arten) betroffen sind. Zudem gelten diese Verbote für die genannten Handlungsfelder auch nur unter eingeschränkten Bedingungen. Deshalb kommt es nicht allein auf die Arten an, die infolge einer bestimmten Handlung geschädigt oder gestört werden, sondern auch auf den Verursacher der Handlung.

Der Gesetzgeber hat Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und Eingriffe von Staat, Wirtschaft und Kommunen und mithin insbesondere die Handlungen von den Zugriffsverboten ganz oder teilweise ausgenommen, die in Deutschland die Hauptverantwortlichen schwindender Biodiversität sind. So kommt es, dass z. B. ein Spaziergänger bestimmte Wiesenblumen nicht ausgraben oder abpflücken darf, ein ganzes Wiesental mit Vorkommen dieser Arten aber ganz legal bebaut werden darf.

Während EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie die Zulässigkeit des Zugriffs auf europäische Vogelarten und Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie u. U. bereits an den Schutz des Individuums knüpfen, senkt §44 Abs. 4 und 5 BNatSchG dieses Schutzniveau ab, erklärt für zulässig, was die beiden Richtlinien verbieten oder entlässt regelmäßig Zugriffe aus der artenschutzrechtlichen Prüfungspflicht, die allenfalls im Ausnahmefall zugelassen werden können. Die Legalausnahmen des §44 Abs. 4 und 5 BNatSchG sind deshalb aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht problematisch. Ihre Anwendung ist in Fällen der Betroffenheit von europäischen Vogelarten und Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie nicht ratsam.

Der Gesetzgeber hat die Legalausnahmen so begründet, es würden mit ihnen bestehende von der Europäischen Kommission anerkannte Spielräume bei der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen genutzt und rechtlich abgesichert, um für die Betroffenen akzeptable und vollzugstaugliche Ergebnisse zu erzielen. Diese Spielräume erlaubten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft eine auf den Erhaltungszustand der lokalen Population und nicht auf den Schutz von Individuen und bei der Zulassung von Vorhaben und Planungen eine auf die Aufrechterhaltung der ökologischen Funktionalität von Fortpflanzungs- und Ruhestätten gerichtete Prüfung (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007).

Inwieweit die Legalausnahmen tatsächlich den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts genügen, bleibt abzuwarten. Die neue Ausnahmeregelung des §45 Abs. 7 BNatSchG bietet hingegen Möglichkeiten, artenschutzrechtliche Hürden in gemeinschaftskonformer Weise zu überwinden. Diese Vorschrift gilt in Fällen verbotswidriger Betroffenheit aller besonders und streng geschützten Arten.

6. Konsequenzen für den Schutz einheimischer Eulenarten

Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG verbieten hinsichtlich der europäischen Vogelarten mehr als nur vorsätzliches Fangen, Verletzen oder Töten von Individuen oder das Entnehmen, Beschädigen oder Zerstören ihrer Eier oder Fortpflanzungsstätten. Allerdings schränken die Legalausnahmen des §44 Abs. 4 und 5 BNatSchG die Reichweite der Zugriffsverbote für bestimmte Verursacher im unterschiedlichem Maße ein, so dass es darauf ankommt, wer die Schädigung oder Störung vornimmt. Die nicht leicht zu durchschauende Rechtslage soll an einigen Fallbeispielen mit Bezug zum Schutz einheimischer Eulenarten veranschaulicht werden.

Klettersport (Uhu)

Die Ausübung des Klettersports in von Uhus besiedelten Felsen kann sich während der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeit negativ auf den Reproduktionserfolg auswirken. Dieser Zeitraum reicht von der Hauptbalz (Mitte Januar bis Mitte April) bis zum Abschluss der Jungenaufzucht (Ende September). Das Klettern kann in dieser Zeit Bruten vereiteln, zum Abbruch von Bruten oder zum Tod der Jungvögel führen. So ist in Gebieten ohne Klettersport ein dreimal höherer Bruterfolg belegt worden als in Gebieten, in denen das Klettern erlaubt ist (DALBECK & BREUER 2001).

Die klettersportbedingten Störungen können den Verbotstatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG erfüllen. Die Störung muss dazu erheblich sein, d. h. eine bestimmte Schwelle überschreiten. Dies ist der Fall, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population verschlechtert.

Ist die Population klein, kann bereits die Störung eines oder weniger Individuen eine ganze Population und in der Folge auch die Art gefährden. Das ist umso eher der Fall, je gefährdeter die Art ist. Der Uhu zählt in Deutschland zu den gefährdeten Brutvogelarten. Trotz einer Erholung liegt der Bestand weiterhin erheblich unter der aus populationsgenetischen Gründen anzustrebenden, wenn nicht sogar notwendigen Größe (BERGERHAUSEN & RADLER 1989).



Abb. 1: Junge Uhus im Nest. *Young Eagle Owls in the nest.*

Foto: G. Schreiber

Werden infolge des Kletterns Gelege beschädigt oder zerstört oder Uhus verletzt oder getötet (das geschieht z. B., wenn nicht flugfähige Jungvögel aufgeschreckt in die Tiefe stürzen), kann das Klettern auch den Tatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllen. Hiervon ist insbesondere in solchen Bereichen auszugehen, in denen das Klettern zum Schutz des Uhus per Schutzgebietsverordnung verboten ist, denn dort muss der Verursacher einer Störung mit einem solchen Ergebnis seines Handelns rechnen.

Gesteinsabbau (Uhu)

Brütet der Uhu in einem Steinbruch, verbietet § 44 Abs. 1 Nrn. 1 und 3 BNatSchG einen Abbau des Brutplatzes während der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeit. Eine Ausnahme ist nur möglich aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, wenn eine zumutbare Alternative nicht gegeben ist und die Population trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt.

Auch außerhalb der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeit darf ein regelmäßig vom Uhu genutzter Brutplatz nicht zerstört werden. Die Vorschrift des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG erstreckt sich nämlich bei solchen Fortpflanzungsstätten, die wie Uhubrutplätze wiederholt als Brutplatz genutzt werden, über die einmalige Brutzeit hinaus. Dasselbe gilt z. B. für Spechthöhlen, die nachfolgend von anderen Arten genutzt werden. Im Zuge eines zugelassenen Eingriffs ist die Zerstörung jedoch zulässig, sofern im räumlichen Zusammenhang ein geeigneter Brutplatz erhalten oder neu geschaffen wird. Die Zulässigkeit kann an die Auflage gebunden sein, dass ein geeigneter Brutplatz vor Inanspruchnahme des alten Brutplatzes herzustellen ist.

Steht weiterhin ein geeigneter Brutplatz im räumlichen Zusammenhang zur Verfügung, liegt auch kein Verstoß gegen die Verbote des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vor. Das gilt allerdings nur, soweit die mit dem Abbau verbundenen Beeinträchtigungen unvermeidbar sind. Ein Abbau, der zur Tötung von Uhus oder Zerstörung von Gelegen führen könnte, dürfte in der Regel als vermeidbar anzusehen und mithin unzulässig sein. Ein solcher Abbau könnte nur zulässig sein, wenn die oben genannten Ausnahmegründe gegeben sind.

Wegebau (Uhu)

Der Bau eines Wirtschaftsweges in unmittelbarer Nähe eines Uhubrutplatzes im Zuge eines zugelassenen Eingriffs ist während der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeit verboten, sofern die Bauarbeiten zu einer erheblichen Störung im Sinne § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG führen. Sofern auch von der Nutzung des Weges z. B. durch den landwirtschaftlichen Verkehr oder Freizeitnutzungen eine solche Störung ausgeht, ist der Wegebau nur zulässig, wenn im räumlichen Zusammenhang ein geeigneter Brutplatz erhalten oder neu geschaffen wird.

Mittelspannungsmasten (Uhu)

Zwar wurden längst technische Lösungen für die vogelschutzkonforme Konstruktion neuer und das Nachrüsten alter Mittelspannungsmasten entwickelt. Dennoch muss in Deutschland mit 350.000 gefährlichen Masten gerechnet werden. Die Opferzah-

len dürften in die Zehntausende gehen. Betroffen sind unter anderem Uhus. So kamen beispielsweise in der Eifel seit 1983 mindestens 140 Uhus auf diese Weise ums Leben (BREUER 2007). Seit 2002 dürfen in Deutschland neue Mittelspannungsmasten nur noch so errichtet werden, dass Vögel vor Stromschlag geschützt sind. Bestehende Masten, von denen eine hohe Gefährdung ausgeht, müssen bis spätestens 2013 entschärft sein (§ 41 BNatSchG). Kommen Vögel an nach 2002 errichteten oder an nach 2012 nicht umgerüsteten Mittelspannungsmasten zu Schaden, könnte ein Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vorliegen.



Abb. 2: Stromopfer Uhu. *Electrocuted Eagle Owl.*
Foto: S. Brücher

Gebäudesanierung (Schleiereule)

Die Sanierung eines landwirtschaftlichen Gebäudes, eines Kirchturmes oder einer Ruine mit einem Brutplatz der Schleiereule ist während der Brut- und Aufzuchtzeit verboten, wenn dies mit einer Tötung oder Verletzung der Vögel oder Beschädigung von Eiern verbunden ist (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Verboten ist die Sanierung auch dann, wenn sie mit einer erheblichen Störung der lokalen Population der Schleiereule verbunden ist (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Das gilt z. B. auch für Brutplätze der Dohle, Wochenstuben von Fledermäusen oder Schwalbennester.

Auch außerhalb der Fortpflanzungs- und Aufzuchtzeit darf die Fortpflanzungsstätte nicht zerstört werden (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG), wenn es sich um dauerhaft genutzte Fortpflanzungsstätten handelt. Eine Ausnahme kann nur unter den in § 45 Abs. 7 BNatSchG genannten Gründen gewährt werden, z. B. zur Abwendung erheblicher wirtschaftlicher Schäden oder im Interesse der öffentlichen Sicherheit. Eine zumutbare Alternative darf nicht gegeben sein. Die Ausnahme kann z. B. mit der Auflage der Schaffung geeigneter Brutplätze an anderer (oder nach Abschluss der Arbeiten an derselben) Stelle verbunden werden.



Abb. 3: Schleiereule als Straßenverkehrsoffer. *Barn Owl road kill.*

Foto: EGE

Straßenverkehr (Schleiereule)

Viele Schleiereulen kollidieren mit dem Straßenverkehr. Unabwendbare Kollisionen erfüllen jedoch das Tötungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nur, wenn aufgrund der besonderen Umstände das Tötungsrisiko signifikant steigt. Das ist beispielsweise beim Bau oder Ausbau von Straßen im unmittelbaren Umfeld von Brutplätzen der Fall (siehe hierzu bezogen auf das Kollisionsrisiko von Uhus an Straßen: BREUER et al. 2009). Bei der Planung neuer Straßen muss ein erhöhtes Kollisionsrisiko in jedem Fall in die Folgenabschätzung und -bewältigung nach den Vorschriften der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung einbezogen werden.



Abb. 4: Raufußkauz in alter Schwarzspechthöhle.
Tengmalm's Owl in an old Black Woodpecker nest hole.
Foto: H. Jegen

Forstwirtschaftliche Bodennutzung (Wald-, Raufuß- und Sperlingskauz)

Höhlenbäume im Wald sind wichtige Bruthabitate und Ruhestätten von Wald-, Raufuß- und Sperlingskauz. Das Fällen solcher Bäume ist – sofern die Anforderungen des § 5 Abs. 3 BNatSchG beachtet werden (Bewirtschaftung ohne Kahlschlag) – Teil der forstwirtschaftlichen Bodennutzung. Sie verstößt nicht gegen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG, sofern sich der Erhaltungszustand der lokalen Population der Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Dies kann z. B. mit der Gewährleistung eines bestimmten Anteils alter oder toter Bäume oder der Beschränkung der Baumartenwahl gewährleistet werden. Diese Gewährleistung kann Gegenstand von Schutzgebietsverordnungen oder Artenschutzprogrammen sein oder vertraglich oder mit gezielter Aufklärung erreicht werden. Ist dies nicht möglich, hat die Naturschutzbehörde entsprechende Bewirtschaftungsaufgaben anzuordnen. Das Fällen von Höhlenbäumen während der Brutzeit sollte sich im Wald schon aus dem Selbstverständnis der Forstwirtschaft heraus verbieten, zumindest aber das Fällen von Bäumen mit Brutn gefährdeter Arten. Von einem Forstwirt ist zu erwarten, dass er sich vor dem Fällen Gewissheit verschafft, dass mit dem Fällen keine Brutn zerstört werden.

Mahd von Vegetationsflächen (Sumpfohreule)

Die Mahd extensiver Grünlandflächen eines Golfplatzes, in denen die Sumpfohreule brütet, wirft artenschutzrechtliche Probleme auf, denn die Mahd kann zu einer Verletzung oder Tötung der Vögel führen (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Die Mahd ist auch dann unzulässig, wenn sie Teil der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist, denn eine solche Schädigung ist als Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Art anzusehen, die auch unter den Voraussetzungen des § 44 Abs. 4 BNatSchG kaum abgewendet werden kann. Eine Ausnahme ist nur unter den in § 45 Abs. 7 BNatSchG genannten Voraussetzungen möglich.

Diese Voraussetzungen sind in der Regel nicht gegeben. So setzt eine Ausnahme z. B. einen erheblichen landwirtschaftlichen und nicht bloß einen betriebswirtschaftlichen Schaden voraus. Eine Ausnahme könnte am ehesten bei Brutplätzen der Sumpfohreule in Küstendünen oder Grünlandgebieten aus Gründen des Hochwasserschutzes gerechtfertigt sein, z. B. wenn notwendige Deichbauarbeiten auf keinen anderen Zeitpunkt verschoben werden können oder zur Abwendung einer Überflutung von Ortschaften bestimmte andere Flächen überflutet werden müssen.

Artenschutzrechtlich begründete Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung sind hingegen in der Regel hinzunehmen. Aus diesem Grund stellt sich auch die Frage nach der Angemessenheit von Entschädigungszahlungen des Staates für den Abschluss vertraglicher Regelungen z. B. zum Schutz von Sumpfohreulen-, Wiesenweihen- oder Wiesenvogelbruten vor der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, denn die Zugriffsverbote gelten auch ohne die Gewährleistung solcher Leistungen. Auch ist die Auszahlung landwirtschaftlicher Subventionen an die Einhaltung öffentlichen Rechts – mithin auch der artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote – gebunden. Verstöße können nicht nur zu Bußgeldern, sondern auch zu beträchtlichen Rückzahlungsforderungen führen.

Beseitigung von Höhlenbäumen außerhalb des Waldes (Waldkauz)

Baumhöhlen können Fortpflanzungs- oder Ruhestätten des Waldkauzes sein (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Außerhalb des Waldes dürfen Bäume mit solchen Höhlen ganzjährig nicht entfernt werden. Eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG kommt am ehesten in Betracht, wenn ein solcher Baum z. B. in einem Park aus Gründen der öffentlichen Sicherheit (Verkehrssicherheit) beseitigt werden muss.

Ist die Beseitigung hingegen Teil eines zugelassenen Eingriffs (z. B. der Bau einer Straße), ist die Beseitigung zulässig, soweit die ökologische Funktion der Fortpflanzungs- und Ruhestätte im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird (§ 44 Abs. 5 BNatSchG). Dies mag u. U. mit dem Anbringen von Nistkästen für Waldkäuse an Bäumen im Umfeld zu gewährleisten sein.

Verbissbedingte Schädigung von Höhlenbäumen (Steinkauz)

Aus § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG erwächst Grundbesitzern und Pferdehaltern die Pflicht, Höhlenbäume auf Grünlandflächen vor Schäl- und Verbisschäden zu schützen, wenn diese Bäume Fortpflanzungs- und Ruhestätten des Steinkauzes (oder anderer Vogelarten) sind. Ohne geeignete Schutzmaßnahmen sterben die Bäume ab und verlieren ihre nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG geschützte Funktion.



Abb. 5: Das Pferd und die Bäume, die es zum Absterben brachte. *The horse and the trees it killed off.* Foto: EGE



Abb. 6: Steinkauzpaar. *Tawny Owl pair*. Foto: A. Trunk

Bauleitplanung (Steinkauz)

Die Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Städte und Gemeinden zählen zwar nicht zum Adressatenkreis der Zugriffsverbote des §44 Abs. 1 BNatSchG, die Verbote entfalten aber eine Vorwirkung für diese Pläne, die sich dem Grundsatz der Rechtsprechung verdankt, nach dem eine Planung, die aus Rechtsgründen der Vollzugsfähigkeit entbehrt, unwirksam ist. Verantwortlich zeichnet hierfür

die Erwägung, dass eine Bauleitplanung, die wegen dauerhafter rechtlicher Hinderungsgründe nicht verwirklicht werden kann und in diesem Sinne „vollzugs-unfähig“ ist, ihren gestaltenden Auftrag aus §1 Abs. 5 Satz 1 BauGB verfehlt und als solche nicht erforderlich im Sinne des §1 Abs. 3 BauGB ist.

Sieht ein Flächennutzungs- oder Bebauungsplan eine mit dem Artenschutzrecht unvereinbare Flächennutzung vor, fällt er der Nichtigkeit jedenfalls dann anheim, wenn die mangelnde Realisierbarkeit im Erlasszeitpunkt bereits feststeht. Angesichts dessen ist die zur Planung entschlossene Gemeinde – obwohl sie in dieser Funktion nicht zum Adressatenkreis des §44 Abs. 1 BNatSchG zählt – gehalten, das Artenschutzrecht um der Vermeidung rechtlicher Beanstandungen willen in ihre Überlegungen einzubeziehen (GELLERMANN 2003).

Insofern muss die planende Gemeinde prüfen, inwieweit die von ihr im Flächennutzungsplan dargestellten oder im Bebauungsplan festgesetzten Baugebiete ohne Verletzung der Zugriffsverbote des §42 Abs. 1 BNatSchG in Anspruch genommen werden können. Dies ist zum Beispiel im Falle der vom Steinkauz als Fortpflanzungs- oder Ruhestätte genutzten Höhlenbäume nur gegeben, wenn deren Funktion im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Das dürfte zumeist nicht oder allenfalls mit zeitlich vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen gewährleistet werden können. Mittelbare Bedeutung haben die Zugriffsverbote insofern auch für Bauleitpläne z. B. im Bereich von Steinkauzlebensräumen.

7. Sonstige artenschutzrechtliche Vorschriften

Neben §44 Abs. 1 BNatSchG dienen auch andere naturschutzrechtliche Bestimmungen dem Artenschutz, insbesondere die Vorschriften des besonderen Gebietsschutzes in Kapitel 4 sowie die Eingriffsregelung in Kapitel 3 des BNatSchG.

Artenschutz in besonders geschützten Gebieten

Die Unterschutzstellung von Gebieten (besonderer Gebietsschutz) ist ein wichtiges Instrument zum Schutz von Arten. Der besondere Gebietsschutz ist gesetzlich oder in

Einzelverordnungen geregelt auf bestimmte Gebiete beschränkt: Idealtypisch die besonders schutzwürdigen und besonders schutzbedürftigen Gebiete - zum Schutz von Arten insbesondere Nationalparks, Naturschutzgebiete sowie die nach § 30 BNatSchG besonders geschützten Biotope.

In allen besonders geschützten Gebieten 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.

Im Fall des § 30 BNatSchG und weiterer von den Ländern gesetzlich geschützten Biotopen umfasst das Verschlechterungsverbot nicht nur erhebliche Beeinträchtigungen im Sinne der Eingriffsregelung, sondern jedwede Beeinträchtigung des Biotops (nicht unbedingt aber auch der darin lebenden Tierarten!). Ausnahmen sind nur zulässig, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen (nicht etwa auf irgendeiner Weise kompensiert) werden können.

In Naturschutzgebieten wird die Verordnung vernünftigerweise nicht nur Beeinträchtigungen des Lebensraumes, sondern auch der Arten untersagen, zu deren Schutz das Gebiet eingerichtet worden ist. Das gilt in besonderer Weise für die Gebiete des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Solche Gebiete sind u. a. zum Schutz bestimmter europäischer Vogelarten sowie der Arten des Anhanges II der FFH-Richtlinie einzurichten und nach den Vorschriften des Mitgliedsstaates ausreichend streng vor Verschlechterungen zu schützen (§ 32 Abs. 2 BNatSchG).

Pläne oder Projekte, welche zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000 Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, sind unzulässig. Sie dürfen nur zugelassen werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Plan oder Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (§ 34 BNatSchG).

Artenschutz in der Eingriffsregelung

Im Unterschied zu den auf Schutzgebiete beschränkten Vorschriften des besonderen Gebietsschutzes entfaltet die Eingriffsregelung einen allgemeinen, aber flächendeckenden Schutz, der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie das Landschaftsbild vor Beeinträchtigungen schützen soll und im Falle einer zulässigen erheblichen Beeinträchtigung zumindest einen Schadensausgleich verlangt (§§ 13 – 15 BNatSchG).

Der Schutz wildlebender Pflanzen- und Tierarten ist auch Sache der Eingriffsregelung, denn Arten sind Teil des Naturhaushaltes, Voraussetzung für seine Leistungs- und Funktionsfähigkeit und als solche auch in der Eingriffsregelung vor Beeinträchtigungen zu schützen. Deshalb müssen die Folgen eines Eingriffs auch im Hinblick auf die Situation von Arten prognostiziert, soweit möglich vermieden und die unvermeidbaren Folgen bestmöglich kompensiert werden.

In der Praxis der Eingriffsregelung wird die Artenerfassung häufig auf bestimmte Artengruppen mit einer hohen Anzahl von Zeigerarten oder gefährdeten Arten be-

schränkt, welche als „Leitarten“ für das zu schützende Gesamtsystem eines Lebensraumes angesehen werden können und die Lebensansprüche anderer Arten gewissermaßen mit abbilden oder als gefährdete Arten zu schützen sind. Dies sind nicht in jedem Fall auch besonders oder streng geschützte Arten. Eulen zählen zu den Artengruppen, die regelmäßig in die Abschätzung von Eingriffsfolgen einzubeziehen sind. Zugleich sind alle einheimischen Eulenarten streng geschützt.

Sind die Eingriffsfolgen besonders schwerwiegend, kann der Eingriff untersagt werden. Besonders schwerwiegend bedeutet, wenn die Eingriffsfolgen selbst unter Einschluss von Ersatzmaßnahmen nicht kompensiert werden können.

8. Schlussfolgerungen für die Artenschutzpraxis

Sich Rechtskenntnisse verschaffen

Man kann natürlich einwenden, dies alles sei graue Theorie. Es ist dies aber – abgesehen von den in § 44 Abs. 4 und 5 BNatSchG vermutlich gemeinschaftsrechtswidrig vorgenommenen Abschwächungen der Zugriffsverbote – gutes Recht. Inwieweit dieses Recht zur Anwendung gelangt, liegt auch an den Naturschutzverbänden. Die von der Politik kontrollierten Naturschutzbehörden sind häufig allein nicht in der Lage, für seine Anwendung Sorge zu tragen. Es bedarf deshalb des Engagements der Naturschutzverbände, denen der Staat dazu Mitwirkungs- und Klagerechte eingeräumt hat. Die Naturschutzverbände können Arten aber nur Recht verschaffen, wenn die Personen in den Verbänden das Recht kennen und anzuwenden verstehen. Dies ist mehr als eine Frage biologischen Spezialwissens.

Bio-ökologisches Wissen vermehren

Die Naturschutzverbände bleiben aber auch auf bio-ökologischem Gebiet gefordert: Es liegt auf der Hand, dass die Zugriffsverbote wie auch andere artenschutzrechtliche Vorschriften ins Leere gehen, wenn die Vorkommen der zu schützenden Arten unentdeckt bleiben oder bewusst übersehen werden. Es wird auf die Naturschutzverbände ankommen, mit belastbaren Informationen über Artenvorkommen die Voraussetzungen für deren Schutz zu schaffen, wengleich der Verursacher artenschutzkritischer Handlungen selbst zu einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung verpflichtet ist. Weil die Zulassung nicht nur an den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG, sondern auch an einer unzureichenden Sachverhaltsermittlung zu scheitern vermag und dies auch immer wieder geschieht, unternehmen die Vorhabenträger z. B. von Infrastrukturprojekten zwar beträchtliche Anstrengungen, die betroffenen Arten und die Auswirkungen der Vorhaben auf diese Arten hinreichend zu ermitteln. Die Angaben des Vorhabenträgers bedürfen aber der Überprüfung. Hierbei sind die Naturschutzbehörden auf die Unterstützung der Verbände angewiesen.

Zudem werfen einige Begriffe des deutschen Artenschutzes beträchtliche Auslegungsprobleme auf. So wird es nicht zuletzt darauf ankommen, welche Population als „lokale Population“, welche Veränderung als „Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population“ und unter welchen Voraussetzungen die „ökologi-

sche Funktion einer Fortpflanzungs- der Ruhestätte im räumlichen Zusammenhang“ als weiterhin erfüllt anzusehen ist. Die Auslegung dieser Begriffe erfordert bio-ökologisches Wissen und kann nicht allein Gutachterbüros überlassen werden. Vom Gutachter ist zu verlangen, dass er nicht nur Sachwalter des Auftraggebers ist, sondern wenigstens gleichermaßen auch des Naturschutzes. Die Erfahrung zeigt, dass vom Vorhabensträger beauftragte Gutachter mitunter zu einer Verharmlosung von Umweltfolgen neigen oder z. B. den nach § 44 Abs. 5 BNatSchG möglichen vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen auch dann eine Ausgleichswirkung zuschreiben, wenn diese gar nicht erwartet werden kann.

Vorgaben für die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung treffen

In der Land- und Forstwirtschaft oder auch bei Freizeitnutzungen liegen die Dinge anders als bei solchen Vorhaben, die ein behördliches Zulassungsverfahren durchlaufen. Diese Nutzungen stehen nicht unter einem vergleichbaren Zulassungsvorbehalt und weniger in der Gefahr gerichtlicher Überprüfung; sie finden zumeist einfach statt, ohne dass die betroffenen Arten zuvor ermittelt worden sind. Zudem hat der Gesetzgeber die Schädigungs- und Störungsverbote zugunsten der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung eingeschränkt. Die Zugriffsverbote für diese Bodennutzungen werden nämlich erst bei einer bewirtschaftungsbedingten Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population ausgelöst.

Die Schädigungs- und Störungsverbote treffen dort auf Berufsstände und Interessensgruppen, 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. Dabei ist die unzureichende Integration der Ziele des Naturschutzes insbesondere in die landwirtschaftliche Bodennutzung nach wie vor eines der Hauptprobleme des Artenschutzes. Räumlich konkrete Informationen über die zu schützenden Arten sind auch hier Grundvoraussetzung, um den gesetzlich verlangten Schutz gegen konkurrierende Interessen durchzusetzen.

Letztlich kommt es auf die staatlichen Stellen an, der Land- und Forstwirtschaft die Maßnahmen aufzuerlegen, die nach § 44 Abs. 4 BNatSchG zur Abwendung weiterer Verschlechterungen des Erhaltungszustandes der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie getroffen werden müssen.

Chancen des neuen Umweltschadensrechts nutzen

Mit dem Umweltschadensrecht, das am 14. November 2007 in Kraft getreten ist, sind die Chancen für die Durchsetzung des Artenschutzrechts gestiegen.² Das Umweltschadensrecht schließt nämlich die Haftung des Verursachers für Umweltschäden nur insofern aus, wie diese Gegenstand der gesetzlich verlangten Umweltfolgenabschätzung und -bewältigung waren. Eine Schädigung von Arten im Sinne des Umweltschadensgesetzes ist jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf

² Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 666), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. Juli 2007 (BGBl. I S. 1462)

die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes solcher Arten hat, die in den Anhängen der EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie aufgeführt sind. Die Haftungspflicht trifft z. B. auch die Land- und Forstwirtschaft, sofern der Verantwortliche vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

Das Umweltschadensrecht setzt allerdings im hohen Maße handlungsfähige Naturschutzverbände voraus, welche Umweltschäden aufdecken und sich darauf verstehen, deren Regulierung einzufordern. Zwar ist auch dies eine staatliche Aufgabe, aber auch diese Aufgabe wird der Staat wie den Schutz von Natur und Landschaft im Ganzen umso mehr vernachlässigen, je weniger seine Bürger die Erfüllung dieser Aufgabe verlangen.

9. Zusammenfassung

In Deutschland kommen etwa 76.000 Pflanzen- und Tierarten vor. Nur etwa 3,4% dieser Arten und bei Weitem nicht alle nach den Roten Listen als gefährdet eingestufte Arten zählt das Bundesnaturschutzgesetz zurzeit zu den besonders oder streng geschützten Arten. Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG gelten insoweit auch nur einer Minderzahl der gefährdeten Arten. Zudem hat der Bundesgesetzgeber die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung sowie Eingriffe in Natur und Landschaft und damit die Hauptverantwortlichen schwindender Biodiversität in Deutschland von den Zugriffsverboten weitgehend ausgenommen. Die Ausnahmen sind so weit reichend, dass Zweifel bestehen, ob sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Umso mehr kommt es darauf an, dass die geltenden Zugriffsverbote angewendet werden. Dass diese trotz aller Einschränkungen zum Schutz insbesondere europäischer Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie beitragen können, steht außer Frage.

Es ist Sache der Naturschutzbehörden, gegenüber der Land- und Forstwirtschaft die Maßnahmen zu treffen, die eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie abwenden. Solche Maßnahmen sind angesichts des dramatischen Rückganges der Arten der Agrarökosysteme gerade im Agrarraum dringend erforderlich, aufgrund der bekannten Durchsetzungsprobleme des Naturschutzes dort aber am wenigsten zu erwarten.

Bei Eingriffen im Sinne von § 14 BNatSchG sowie bei Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Innenbereich ist darauf zu achten, dass die Zugriffsverbote nicht unterlaufen werden. Eine solche Gefahr besteht zum einen hinsichtlich der Beurteilung des Erhaltungszustandes der lokalen Population, denn das Störungsverbot des § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG wird hier erst bei einer mit der Störung verbundenen Verschlechterung des Erhaltungszustandes der lokalen Population ausgelöst. Diese Schwelle bietet Ansatzpunkte, um die Verbote auf dem Auslegungswege zu unterlaufen. Zum anderen muss befürchtet werden, dass den hier möglichen vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen (wie schon in der Vergangenheit den nach der Eingriffsregelung geschuldeten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) eine Ausgleichswirkung zugeschrieben wird, die tatsächlich in den wenigsten Fällen zu erwarten ist.

Die von der Politik kontrollierten Naturschutzbehörden sind allein erfahrungsgemäß häufig nicht in der Lage, den Zugriffsverboten Geltung zu verschaffen. Die Durchsetzung des Artenschutzrechts setzt deshalb Naturschutzverbände voraus, die ihre Mitwirkungs- und Klagerechte ausschöpfen und sich auf die Durchsetzung des Rechts verstehen. Die Kernkompetenz der Verbände muss deshalb neben bioökologischem Wissen auch die nötigen Rechtskenntnisse umfassen. Anderenfalls herrscht im Einsatz für die Natur, was mit Recht überwunden sein will: das Gesetz des Dschungels.

Summary

In Germany some 76,000 plant and animal species occur. Only about 3.4 % of these species, and by far not all those listed on the Red List as endangered, are included in the Federal Nature Protection Law (FNPL) list of specially or strictly protected species. The ban on interference under the relevant paragraphs of the law only applies therefore to a minority of endangered species. In addition, the law-givers have granted exemptions for the commercial use of natural resources, as well as interference in nature, by the agricultural, forestry and fishery industries, thus exempting those bodies most responsible for the decline in biodiversity in Germany. The exceptions are so wide-ranging that it is doubtful if they are consistent with common law.

It is therefore all the more necessary to ensure that the current bans on interference in nature are applied. It is beyond question that these regulations, despite all their limitations, contribute in particular to the protection of European bird species, and species in Annex IV of the FFH guidelines.

It is the task of the nature protection authorities, as regards the agricultural and forestry industries, to ensure that deterioration in the conservation status of European bird species, and species in Annex IV of the FFH guidelines, is avoided. In view of the dramatic decline in species of the agrarian eco-system, it is urgently necessary, especially on farmland where it is well-known that nature protection is difficult to carry out and where the least success can be expected, that such measures are applied.

In the case of interventions in the sense of Para. 14 of the FNPL, or projects in the sphere of building planning law, care must be taken to ensure that the interference bans are not circumvented. There is a danger of this in terms of the judgement of the conservation status of the local population, as the ban on disturbance under Para 44 of the law is only applicable when the disturbance leads to a deterioration in its conservation status. This threshold opens the door to circumvention of the ban in terms of interpretation of the law. Another worry is that the value of the compensatory measures possible in such cases (as in the past the compensatory and substitute measures obligatory after an intervention) to which a utilitarian effect is attributed, can in fact only be expected to be effective in a very few cases.

The nature protection authorities, which are subject to political control, have on their own shown themselves to be generally incapable of ensuring that the interference bans are effective. The implementation of species protection legislation is therefore dependent on nature protection organisations, which exhaust to the full their supportive and appeal

rights, and also know how to ensure that the law is respected. The core competence of these organisations must therefore embrace, in addition to bio-ecological knowledge, the necessary legal skills. If this is not the case - in the absence of proper legal procedure - the law of the jungle will prevail in nature protection efforts.

10. Literatur

- BERGERHAUSEN, W.; RADLER, K. (1989): Bilanz der Wiedereinbürgerung des Uhus in der Bundesrepublik Deutschland. - Nat. Landsch. 64: 157-161.
- BREUER, W. (2007): Stromopfer und Vogelschutz an Energiefreileitungen. § 53 Bundesnaturschutzgesetz in der Praxis. - Naturschutz und Landschaftsplanung 39 (3): 69-72.
- BREUER, W.; BRÜCHER, S.; DALBECK, L. (2009): Straßentod von Vögeln. Zur Frage der Erheblichkeit am Beispiel des Uhus. - Naturschutz und Landschaftsplanung 41 (2): 41-46.
- DALBECK, K.; BREUER, W. (2001): Der Konflikt zwischen Klettersport und Naturschutz am Beispiel der Habitatansprüche des Uhus (*Bubo bubo*). - Nat. Landsch. 75 (1): 1-7.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2007): Bundestags-Drucksache 16/5100. - 16. Wahlperiode: Begründung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes: 8-13.
- GELLERMANN, M. (2003): Artenschutz in der Fachplanung und der kommunalen Bauleitplanung. - Natur u. Recht 7: 385-394.

Dipl.-Ing. Wilhelm Breuer, EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V., Breitestr. 6, D-53902 Bad Münstereifel, E-Mail: egeeulen@t-online.de, www.ege-eulen.de
