

Das neue deutsche Artenschutzrecht

Stellungnahme zu den am 24.10.2007 vom deutschen Bundestag beschlossenen Änderungen des Artenschutzrechts – von *Wilhelm Breuer*

Am 24. Oktober 2007 hat der deutsche Bundestag einen Teil der artenschutzrechtlichen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes novelliert. Es ist dies die so genannte „kleine Novelle“. Sie tritt voraussichtlich noch in diesem Jahr in Kraft.

Eine Novellierung war notwendig geworden, weil sich Deutschland im Bundesnaturschutzgesetz jahrelang mehr Ausnahmen von den Schädigungs- und Störungsverboten herausgenommen hatte, als das Gemeinschaftsrechtsrecht (d. h. die EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979 und die FFH-Richtlinie von 1992) erlaubt. Deshalb war Deutschland am 10. Januar 2006 vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden (Urteil des EuGH in der Rechtssache C-98/03 1).

I. Was hat der Bundestag beschlossen?

Zugriffsverbote

Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote sind in § 42 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes neu formuliert worden. Sie entsprechen ungefähr den bisherigen Verboten und lauten nun so:

Es ist verboten,

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 sie wie bisher aus § 10 Abs. 2 Nr. 10 und 11 BNatSchG:

Besonders geschützt sind

- Arten der Anhänge A und B der EG-Verordnung 338/97
 - Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie
 - Arten nach Art. 1 der EG-Vogelschutzrichtlinie
 - Arten der Anlage 1 Spalte 2 und 3 zu § 1 der Bundesartenschutzverordnung
- Streng geschützt** ist eine Teilmenge dieser besonders geschützten Arten; es sind dies
- Arten des Anhangs A der EG-Verordnung 338/97
 - Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie
 - Arten der Anlage 1 Spalte 3 zu § 1 der Bundesartenschutzverordnung

Ausnahmen

Allerdings hat der Gesetzgeber zugleich den Schutz der Arten vor bestimmten Nutzungen, Eingriffen und Vorhaben deutlich eingeschränkt. Die Ausnahmen lesen sich wie die Beschreibung der Nebenwirkungen eines Medikaments. Etwas vereinfachend stellt sich die Lage so dar:

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

Die den Regeln der guten fachlichen Praxis entsprechende und den Anforderungen des Fachrechts genügende Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft nimmt der Gesetzgeber faktisch von allen Zugriffsverboten aus.

Das gilt für einen mit der Bewirtschaftung verbundenen Zugriff auf Arten des Anhanges IV der FFH-RL oder europäische Vogelarten allerdings nur, sofern sich der Erhaltungszustand der lokalen Population infolge der Bewirtschaftung nicht verschlechtert.

Die zuständige Behörde kann gegenüber dem Bewirtschafter, wenn andere Maßnahmen nicht genügen, entsprechende Anordnungen treffen, die dies sicherstellen. Andere - und mithin vorrangig zu ergreifende - Maßnahmen sind Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen und Aufklärung.

Eingriffe

Die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BNatSchG gelten für nach § 19 BNatSchG zulässige Eingriffe sowie für Vorhaben nach den Vorschriften des Baugesetzbuches nur, soweit Arten des Anhanges IV der FFH-RL oder europäische Vogelarten betroffen sind.

Sind andere besonders geschützte Arten vom Eingriff oder Vorhaben betroffen, liegt ein Verstoß gegen keines der Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG vor.

Sind vom Eingriff oder Vorhaben Arten des Anhanges IV der FFH-RL oder europäische Vogelarten betroffen sind, liegt ein Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 BNatSchG nicht vor, wenn die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten (bzw. bezogen auf Pflanzen: Standorte) der Arten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird.

Um dies zu gewährleisten, können vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen festgesetzt werden.

Wird die ökologische Funktion auch weiterhin erfüllt, sind auch die für die Durchführung des Eingriffs oder Vorhabens unvermeidbaren Beeinträchtigungen von den Zugriffsverboten des § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ausgenommen, d. h. es dürfen dann nicht nur die Lebensstätten, sondern diese mitsamt ihren Bewohnern vernichtet werden.

Weitere Ausnahmen

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können von den Verboten des § 42 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 maßgeblichen günstigen 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.

II. Was ist zu dieser Neuregelung zu sagen?

Auch künftig sind die für den einzelnen Bürger beachtlichen Vorschriften zum Schutz bestimmter Pflanzen- und Tierarten streng. Das besondere Artenschutzrecht schützt weiterhin ca. 2.600 Pflanzen- und Tierarten vor Spaziergängern, stellt Staat, Kommunen, Industrie und Wirtschaft hingegen von nahezu allen Verboten frei. Es beschränkt das Artenschutzrecht für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie für Planungen ganz überwiegend auf den Schutz von 600 gemeinschaftsrechtlich geschützten Arten. Alle übrigen Arten spielen praktisch keine Rolle mehr, zumal die Länder den geschaffenen Spielraum für weitere Ausnahmen erwartungsgemäß großzügig ausschöpfen werden.

Darauf hatte der deutsche Gesetzgeber das Artenschutzrecht zwar schon immer beschränkt (vgl. § 43 Abs. 4 BNatSchG alter Fassung). Diese Beschränkung war aber aufgrund des so genannten „Caretta-Urteils“ des Europäischen Gerichtshofs vom 30.01.2002 in der Rechtssache C-103/00 und der nachfolgenden Rechtsprechung deutscher Gerichte ins Wanken geraten.

Im Unterschied zum deutschen Artenschutzrecht verbietet nämlich das Gemeinschaftsrecht schon wissentlich begangene Schädigungen und Störungen bestimmter Arten. Deutschland indessen wollte die Verbote auf zielgerichtetes Schädigen und Stören verengen. Das ist dem Bundesgesetzgeber nun für alle nur national geschützten Arten auch gelungen. Dagegen wird die Europäische Kommission nichts unternehmen, weil diese Arten, anders als die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie und die europäischen Vogelarten, nicht Gegenstand des Artenschutzrechts der Gemeinschaft sind.

Der Gesetzgeber gibt vor, mit der Neuregelung wenigstens die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zu erfüllen. Welche Vorgaben sind das?

Anforderungen der EG-Vogelschutzrichtlinie

Art. 5 EG-Vogelschutzrichtlinie Die Mitgliedstaaten müssen Regelungen zum Schutz aller europäischer Vogelarten treffen. Diese Regelungen müssen umfassen:

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

Art. 9 EG-Vogelschutzrichtlinie Ausnahmen von den Verboten des Art. 5 sind nur möglich, wenn es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, im Interesse der Volksgesundheit, öffentlichen Sicherheit und Sicherheit der Luftfahrt (und in einigen anderen für die Zulassung von Eingriffen eher nicht relevanten Fällen).

Anforderungen der FFH-Richtlinie

Art. 12 FFH-Richtlinie Die Mitgliedstaaten müssen ein strenges Schutzsystem für die im Anhang IV genannten Tierarten (in Niedersachsen 61 Arten) einführen, das jede

- (1) absichtliche Störung, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten,
- (2) absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur,
- (3) Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten dieser Arten (einschließlich aller ihrer Lebensstadien) verbietet.

Art. 13 FFH-Richtlinie Die Mitgliedstaaten müssen ein strenges Schutzsystem für die im Anhang IV genannten Pflanzenarten (in Niedersachsen 7 Arten) (einschließlich aller ihrer Lebensstadien) aufbauen, das absichtliches Abschneiden, Ausgraben oder Vernichten der Individuen solcher Arten verbietet.

Art. 16 FFH-Richtlinie Von den Verboten der Art. 12 und 13 dieser Richtlinie kann nur abgewichen werden

- (1) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt, und
- (2) wenn es keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gibt und
- (3) wenn die Population der betroffenen Art trotz der Ausnahme in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt.

Tatsächlich werden diese gemeinschaftsrechtlichen Maßstäbe erneut verfehlt:

Während EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie die Zulässigkeit neuer Eingriffe in Natur und Landschaft generell an den Schutz der europäischen Vogelarten und der Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie, z. T. bereits des Individuums, nicht erst der Population knüpft, senkt das neue deutsche Recht dieses Schutzniveau ab, erklärt für zulässig, was die beiden Richtlinien verbieten und entlässt regelmäßig Eingriffe aus der artenschutzrechtlichen Prüfungspflicht, die allenfalls im Ausnahmefall zugelassen werden können.

Der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft erlaubt sie alles, was den Erhaltungszustand der Arten nicht weiter verschlechtert. Auch zugunsten von Planungen bleibt sie hinter dem Gemeinschaftsrecht zurück. Die FFH-Richtlinie erlaubt einen Zugriff auf die Arten des Anhangs IV nur, wenn mindestens zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses den Zugriff erfordern, es keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gibt und der Erhaltungszustand der Population der betroffenen Art trotz der Ausnahme günstig bleibt. Die EG-Vogelschutzrichtlinie schränkt die Ausnahmegründe im Falle einer Betroffenheit europäischer Vogelarten sogar noch weiter ein.

Die Ermächtigung zur Anordnung von Bewirtschaftungsauflagen, die Bindung der Zulassung an die Sicherung bestimmter ökologischer Funktionen oder auch die Verpflichtung zu vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen mögen gut gemeint sein. In der Praxis scheitern sie an der Machtlosigkeit der Naturschutzbehörden, unzureichender Kontrolle und der Wirksamkeit gefälliger Gutachten.

So kommt es, dass eine Wiesenblume zwar nicht gepflückt, ein ganzes Wiesental paradoxerweise aber ganz legal zubetoniert werden darf. Oder ein anderes Beispiel: Während Naturschützer Erdkröten und Teichmolche behutsam über die Straße tragen, dürfen u. U. die Laichgewässer derselben Amphibien und die Tiere selbst für Bauvorhaben oder Landwirtschaft zugeschüttet werden.

Die Neuregelung dürfte sich wegen grober Verletzungen des Gemeinschaftsrechts rasch als rechtswidrig erweisen. Die Europäische Kommission hatte dies bereits im Sommer in Berlin zum Ausdruck gebracht. Die Neuregelung ist deshalb gerade kein Beitrag zur Planungssicherheit von Staat, Wirtschaft und Kommunen; sie stürzt die Beteiligten in neue Unsicherheiten.

Dem Gesetzgeber war bei der Novelle selbst nicht wohl – wenngleich am wenigstens wegen der Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht. Über den Schutz der aus dem besonderen Artenschutzrecht entlassenen über 2.000 einheimischen Pflanzen- und Tierarten wolle man bei der zu 2009 geplanten großen Novelle des Naturschutzrechts noch einmal nachdenken. Eher aber ist zu befürchten, dass sich der Trend, Naturschutzvorschriften abzubauen, im künftigen Umweltgesetz fortsetzt. Schon die kleine Novelle will zur Rolle Deutschlands als Gastgeber der Internationalen Biodiversitätskonferenz in Bonn im Mai 2008 nicht recht passen. Wie sehr Deutschland sich die Ziele dieser Konferenz selbst angelegen sein sollte, zeigt der Blick in die Roten Listen. Jede zweite einheimische Pflanzen- und Tierart ist existentiell gefährdet. Bei der Konferenz wird sich der Bundesumweltminister tüchtig einsetzen – für den Schutz von Eisbären und Elefanten.

Anschrift des Verfassers:

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