

Seeadler profitieren wie viele andere Greifvogelarten durch den viel besseren Schutz seit Inkrafttreten der Vogelschutzrichtlinie.

Foto: T. Krumenacker, Norwegen, 7.2.2013.



40 JAHRE VOGELSCHUTZRICHTLINIE:

Licht und Schatten im europäischen Vogelschutz

Am 2. April 1979 erließ der Rat der damals noch Europäischen Gemeinschaft die „Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten“, kurz Vogelschutzrichtlinie (VSR). Dies war die Geburtsstunde eines europaweit einheitlichen und bis dato beispiellos umfassenden Schutzkonzepts. Was hat die Richtlinie gebracht und wo liegen die Defizite? Wir ziehen eine Bilanz.

Auf dem Papier genießen seit Inkrafttreten der VSR alle auf dem Gebiet der EU wild vorkommenden Vogelarten einen Rechtsanspruch auf Schutz und den Erhalt einer tragfähigen Population, aber auch auf Erhaltung und Verbesserung ihres Lebensraums. Dieses umfassende Versprechen gilt im Prinzip für alle Arten – vom häufigen Haussperling bis zum vom Aussterben bedrohten Schreiadler, vom Brutvogel bis zum Wintergast oder Durchzügler. Bis in die 1970er Jahre in vielen europäischen Ländern gängige Praktiken der Vogelverfolgung wurden mit der Richtlinie für illegal erklärt. Kernpunkte der zwanzig Artikel umfassenden Richtlinie sind

- ein umfassender Schutz aller wild lebenden Vogelarten: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller ... Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der ... den ökologischen ... Erfordernissen entspricht...“ (Artikel 2)
- grundlegende Änderungen zugunsten des Vogelschutzes wie ein Ende des unregulierten Fangs und der Tötung, ein Störungsverbot, das Verbot des Eiersammelns und der Nestzerstörung, Einschränkung des Handels auf 26 Arten. (Anhang III).
- ein besserer Lebensraumschutz: Zum Schutz aller Vogelarten muss „eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume“ erhalten oder wieder hergestellt werden. Die Pflicht zum Lebensraumschutz gilt auch außerhalb von Schutzgebieten. Die Richtlinie gilt „für Vögel, ihre Eier, Nester und Lebensräume“ (Artikel 1, 3)
- ein besonderer Schutz bedrohter oder seltener Arten: Für 193 in Anhang I aufgelistete Vogelarten müssen Europäische Schutzgebiete geschaffen werden. „Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten...“
- der Schutz von Zugvögeln länderübergreifend und über Anhang-I-Arten hinaus: „Die Mitgliedstaaten treffen ... Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem

Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei. (Artikel 4)

- eine nachhaltigere Jagd: Die Jagd ist auf 81 in einem Anhang II aufgeführten Arten erlaubt. Das Ausmaß der Bejagung darf „die Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte“ machen. Die Jagd von Vogelarten auf dem Frühjahrszug und in der Fortpflanzungszeit ist verboten, ebenso wie der Fang mit Leimruten, Netzen und anderen Mitteln zur massenhaften und wahllosen Verfolgung (Artikel 7, 8).

Die Umsetzung der Richtlinie in die jeweiligen nationalen Rechtssysteme, die Ausweisung der Schutzgebiete und die Erarbeitung und Realisierung von Managementplänen verlief und verläuft teilweise immer noch mehr als schleppend und ist bis heute vielfach nicht abgeschlossen. In fast allen Ländern, auch in Deutschland, musste und muss dieser Prozess mit Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden. Derzeit gibt es hierzulande 742 EU-Vogelschutzgebiete und mehr als 4500 nach der EU-Naturschutzrichtlinie Flora-Fauna-Habitat (FFH) geschützte Gebiete. Beide überlappen sich zum Teil, sodass etwas mehr als

15 % der Landesfläche Deutschlands durch Natura 2000-Schutzgebiete – also Schutzgebiete nach Vogelschutz- und FFH-Richtlinie – umfasst werden. EU-weit gibt es derzeit etwa 27 000 Natura 2000-Schutzgebiete mit einer Gesamtgröße von fast 20 % der Fläche der Gemeinschaft.

Papiertiger oder Revolution für den Vogelschutz?

Die Frage, ob man die Vogelschutzrichtlinie und die mit ihr verbundenen Ausweisungen von Schutzgebieten und Artenhilfsprogramme (LIFE) als „Revolution für den Vogelschutz“ oder als „Papiertiger“ bewertet, hängt davon ab, welcher Bezugsrahmen gewählt wird. Betrachtet man den vor ihrem Inkrafttreten häufig schlicht nicht vorhandenen Vogelschutz auch in europäischen Ländern, die wahllose Verfolgung ganzer Vogelgruppen wie Greifvögel, den ungezügelten Fang und Handel mit Singvögeln und die oft keinerlei Einschränkungen unterworfenen Zerstörung von Lebensräumen, kann man nicht anders, als die Richtlinie als Durchbruch zu mehr Vogelschutz zu würdigen. Sieht man sich aber den dramatischen Zustand vieler Vogelarten und die weiterhin fast ungezügelte Zerstörung der Reste von verbliebener Natur an, kommt man nicht umhin, die Wirkung auch der VSR in Zweifel zu ziehen.



Im Zuge der Vogelschutzrichtlinie wurden europaweit Vogelschutzgebiete ausgewiesen, wie hier am Rietzer See in Brandenburg. Zwischen der Ausweisung als Schutzgebiet und dem tatsächlichen Schutz in der Praxis klafft aber häufig eine große Lücke.

Foto: T. Krumenacker. 8.10.2018.



Seit Inkrafttreten der Vogelschutzrichtlinie wurden in der EU legal über 100 Millionen Turteltauben geschossen. Von nachhaltiger Jagd kann da kaum noch die Rede sein.

Foto: T. Krumenacker. Israel, 14.6.2008.

Unbestritten ist, dass die Vogelschutzrichtlinie und das dadurch aufgebaute Schutzgebietsnetz sowie die in der Folge ins Leben gerufenen LIFE-Artenhilfsprogramme für einige Arten gerade noch rechtzeitig kamen und zu einigen bemerkenswerten Erfolgsgeschichten geführt haben. Viele Greifvogelarten erholten sich in den Beständen, Wiesenweihe, Seeadler, aber auch die Großtrappe konnten ihre Populationen teilweise auf historische Höchststände verbessern. Der Erfolg der Richtlinie ist auch mehrfach wissenschaftlich belegt worden. So verglichen britische Wissenschaftler die kurz- und langfristigen Bestandstrends der in Anhang I aufgeführten Vogelarten – also jener Arten, für die spezielle Schutzkonzepte und -gebiete geschaffen werden mussten – mit denen von Arten, für die dies nicht der Fall ist. Das Ergebnis: Sowohl kurz- wie langfristig wiesen Anhang-I-Arten positivere Bestandstrends auf als nicht speziell durch Hilfsprogramme geschützte Arten. Zwar reicht der Schutz allein in den Brutgebieten nicht aus, wie das schlechtere Abschneiden von Langstrekenziehern zeigte und es gibt natürlich weitere Negativfaktoren, denen nicht durch die VSR entgegengewirkt wird – etwa der Klimawandel. Gleichwohl lautet das Fazit der Untersuchung „... dass die EU-Schutzgesetzgebung einen nachweisbar positiven Einfluss auf die Zielarten hatte, selbst in einer Zeit, in der der Klimawandel Populationen signifikant beeinträchtigt hat.“

Dramatische Lage für viele Arten

Gleichzeitig kann etwas nicht stimmen, wenn trotz der VSR und eines Schutzgebietsnetzes von einem Fünftel ganz Europas die Populationen von Vögeln ganzer Lebensraumgesellschaften einbrechen, teilweise ins Bodenlose stürzen. Der dramatische Artenschwund hält dabei unvermindert an, wie aktuelle Daten aus bundesweiten Erfassungsprogrammen zeigen, die gemeinsam vom DDA, BfN und den Fachbehörden der Bundesländer ausgewertet wurden. Besonders alarmierend: Gegenüber 2013, dem Jahr der letzten Berichterstattung zur Umsetzung der VRL an die EU,

- hat sich die Lage der Singvogelarten deutlich verschlechtert,
- zeigen insbesondere Insekten fressende Arten anhaltend starke Bestandsverluste,
- die nur noch übertroffen werden vom rasanten Absturz der Arten der Offenlandschaften.

Die Zahl von Offenlandarten mit Bestandsverlusten hat sich innerhalb von nur sechs Jahren fast verdoppelt. Jetzt sind es fast 60% der Arten! Für einige von ihnen stellt sich die Lage dramatisch dar: So verbucht die deutsche Rebhuhnpopulation im Zeitraum zwischen 1992 und 2016 einen Einbruch von 89%, beim Kiebitz betrug der Rückgang 88%. Feldlerche (minus 45%) und Braunkehlchen (minus 58%) kämpf-

fen in den Monokulturen mittlerweile ums Überleben.

Dass Deutschland kein Einzelfall ist, zeigen die gerade aktualisierten Zahlen der Bestandstrends aus dem Monitoringprogramm häufiger Vogelarten in Europa. Danach brach der Index der Agrarvogelarten im Zeitraum von weniger als vierzig Jahren zwischen 1980 und 2016 im Durchschnitt um 56% ein.

Auf Basis desselben Monitoringprogramms hat der britische Ökologe Richard Inger in einer schon 2014 erschienen Studie diesen Trend quantifiziert. Seinen Berechnungen zufolge leben in Europa heute 421 Millionen Vögel weniger als noch vor rund vierzig Jahren. Mit einem derartigen Verlust ist der Vogelschwund nicht allein ein Vogelschutz-, sondern ein existenzielles Ökosystemproblem.

Angesichts dieses verheerenden Trends bilanziert der frühere Leiter des Max-Planck-Instituts für Ornithologie, Peter Berthold, den Erfolg der Vogelschutzrichtlinie negativ. „Sie hat nicht das gebracht, was wir uns erhofft haben. Es ist einer der vielen Papiertiger.“ Auch, wenn man so weit nicht gehen wollte, belegen die Zahlen doch sehr eindeutig, dass es bislang nicht gelungen ist, den wichtigsten Sektor der Landnutzung in Europa unter die Regulierung durch die Vogelschutzrichtlinie zu zwingen: die Landwirtschaft. Auch die Präsidentin des Bundesamts für Naturschutz, Beate Jessel, beklagt im FALKE-Gespräch, dass „sowohl die Gemeinsame Agrarpolitik der EU als auch die nationale Umsetzung hinsichtlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt versagt haben“.

Nächste Bewährungsprobe und Chance auf ein Umsteuern sind die derzeit laufenden Verhandlungen über die künftige Finanzierung der gemeinsamen EU-Agrarpolitik. Sie werden mitentscheidend dafür sein, ob die Regierungen der Staatengemeinschaft sehenden Auges das Aussterben etwa von Turteltaube und Rebhuhn in Kauf nehmen oder eine Wende schaffen.

Praktische Erfolge ...

Bei allen Problemen ist dem Vogelschutz mit der Richtlinie auch ein wirksames Instrument, manche sagen ein echtes Schwert, in die Hand gegeben worden, um Fortschritte im Naturschutz zu erreichen oder zumindest ein Zurückdrängen zu verhindern. Ein Beispiel ist der Untere Niederrhein, bekannt vor allem wegen der großen Zahl überwinternder arktischer

Gänse. Volkhard Wille leitet die NABU-Naturschutzstation dort. „Die Ausweisung als EU-Vogelschutzgebiet hat den Niederrhein schon mehrfach vor großen Eingriffen bewahrt“, lautet seine Bilanz. „Als 1998 die damalige Landesregierung das EU-VSG verkleinern wollte, um weitere Eingriffe zu ermöglichen, wurde sie durch ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gestoppt. Weitere großflächige Kiesabgrabungen konnten so verhindert werden.“ Zu den weiteren Pluspunkten, die es ohne VSR nicht gegeben hätte, zählt er die Verpflichtung der Landesregierung auf die Erarbeitung und Umsetzung eines Maßnahmenkonzeptes zur Erreichung eines guten Erhaltungszustandes sowie mehrere LIFE-Naturschutzprojekte, die zumindest auf Teilflächen eine Verbesserung für die bedrohten Vogelarten erreicht hätten.

... und offensichtliche Schwächen

Eine der größten Schwachstellen bei der Umsetzung der VSR ist das Sicherstellen der

darin garantierten „nachhaltigen“ Bejagung von Vögeln. Zwar wird in Artikel 7 festgelegt, dass das Ausmaß der Jagd auf eine Art die Bemühungen um deren Erhalt nicht gefährden darf. Auch hat jede Art einen Anspruch auf Erhalt einer tragfähigen Population. Die Zahlen der Jagdstatistik sprechen aber eine andere Sprache. Ganz legal werden derzeit jährlich 1,75 Millionen Feldlerchen in der EU getötet, die Bekassine, in Deutschland vom Aussterben bedroht, 205 000 Mal und der Star, in der deutschen Roten Liste als „gefährdet“ eingestuft, 650 000 Mal. Am deutlichsten wird das Versagen der VSR in dieser Hinsicht allerdings beim Blick auf die Turteltaube: Zwischen 1980 – also etwa seit Bestehen der Richtlinie – und 2013 sind nach einer Studie des Bonner Komitees gegen den Vogelmord in der EU mehr als 100 Millionen Turteltauben legal geschossen worden. Im gleichen Zeitraum kollabierte der Bestand um 78%. „Die Jagd auf bedrohte Arten macht Schutzbemühungen in den Brutgebieten zunichte und ist deshalb ein klarer Verstoß gegen Artikel 7 der

VSR“, sagt Studienautor Axel Hirschfeld. Die EU-Kommission habe in den letzten zwanzig Jahren tatenlos zugehört, wie Hunderte Millionen Zugvögel legal abgeschossen wurden, während deren europäische Brutbestände gleichzeitig immer weiter schrumpfen. „Aus Sicht der Vögel hat sich Brüssel damit der unterlassenen Hilfeleistung in Tateinheit mit Strafvereitelung im Amt schuldig gemacht“, bilanziert Hirschfeld. „Anstatt Geburtstag zu feiern, sollte die Kommission als Hüterin der Verträge endlich ihre Hausaufgaben machen und dafür sorgen, dass der millionenfache Abschuss von Feldlerchen, Kiebitzen und Turteltauben in der EU endlich gestoppt wird.“

Thomas Krumenacker



Thomas Krumenacker arbeitet als Journalist in Berlin und ist Mitglied der Fachredaktion von DER FALKE und des Teams der „Flugbegleiter“. www.krumenacker.de