

RECHTS- UND FACHPROBLEMATIK DES WASHINGTONER ARTENSCHUTZABKOMMENS

Klaus Heidenreich

Vor nicht allzu langer Zeit war die Rechts- und Fachmaterie des Artenschutzes ein überschaubarer und fast auch beschaulicher Bereich, der sich für die Öffentlichkeit hauptsächlich in Fang- bzw. Pflückverböten mehr oder weniger bekannter Tier- bzw. Pflanzenarten widerspiegelte. Im letzten Jahrzehnt hat jedoch plötzlich ein Wandel eingesetzt, der nicht nur eine Flut von Vorschriften mit neuen Inhalten für den Artenschutz gebracht hat, sondern der als völliges Novum dem Artenschutz sogar eine internationale Dimension verliehen hat. Trotz dieser scheinbar globalen Durchdringung des Artenschutzes mit gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Vorschriften stehen wir heute vor der Erkenntnis, daß diese Regelungen vieles komplizierter und schwieriger gemacht haben, so daß die mit diesen Vorschriften bezweckten Erfolge vielfach auf sich warten lassen. Ein besonders einprägsames Beispiel hierfür ist das sog. Washingtoner Artenschutzübereinkommen.

1. Grundzüge des Washingtoner Artenschutzübereinkommens

Dieses Übereinkommen, das am 03.03.1973 verabschiedet wurde und daher vor kurzem sein 10-jähriges Bestehen feierte, ist eine der wenigen Vereinbarungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, hier speziell des Naturschutzes, das weltweite Zustimmung und Geltung erfahren hat, nachdem es inzwischen in annähernd 80 Ländern der Erde inkraftgesetzt wurde. Diesem Übereinkommen liegt die Erkenntnis zugrunde, daß weltweit nicht nur die Zerstörung der Lebensgrundlagen zu einer rapiden Abnahme der Arten geführt hat, sondern daß international auch viele Tier- und Pflanzenarten als Folge von Handelsinteressen in ihrem Bestand gefährdet oder gar vom Aussterben bedroht sind. Um dieser Gefährdung zu begegnen, unterwirft das Übereinkommen daher den Handel mit gefährdeten Tieren und Pflanzen im Wege internationaler Zusammenarbeit erheblichen Einschränkungen. So dürfen die in Anhang I zum WA genannten, von der Ausrottung bedrohten Arten nur mit einer Ausfuhrgenehmigung des Ursprungs- und einer Einfuhrgenehmigung des Bestimmungslandes gehandelt werden (Art. III WA).

Unter Handel im Sinne des Übereinkommens sind dabei die Ausfuhr, die Wiederausfuhr, die Einfuhr und das Einbringen aus dem Meer zu verstehen (Art. 1 Buchst. c WA). Solche Genehmigungen werden nur zu wissenschaftlichen und ähnlichen Zwecken erteilt und nur, wenn sowohl die Ausfuhr als auch die Einfuhr dem Überleben der Art nicht abträglich sind und wenn außerdem das Exemplar in Übereinstimmung mit den nationalen Schutzvorschriften des Ursprungslandes beschafft wurde, wenn ein sachgerechter Transport gewährleistet ist und der Empfänger lebender Tiere über geeignete Unterbringungsmöglichkeiten verfügt. Im Anhang II des WA sind die Tier- und Pflanzenarten aufgeführt, die von der Ausrottung bedroht werden können, wenn der Handel nicht einer Reglementierung unterworfen wird. Dieser Handel mit Anhang II-Exemplaren ist nur mit einer Ausfuhrgenehmigung des Ursprungslandes zulässig, die

erteilt wird, wenn die Ausfuhr dem Überleben der Art nicht abträglich ist, die nationalen Schutzvorschriften für Tiere und Pflanzen beachtet werden und ein ordnungsgemäßer Transport sichergestellt ist.

Den genannten Handelsbeschränkungen unterliegen dabei nicht nur lebende oder tote Tiere und Pflanzen, sondern grundsätzlich auch die ohne weiteres erkennbaren Teile und Erzeugnisse (Art. 1 Buchst. b WA). Ausnahmen von der Genehmigungspflicht und Sonderbestimmungen bestehen für gezüchtete Tiere und künstlich vermehrte Pflanzen sowie für sog. Altexemplare, für Gegenstände zum persönlichen Gebrauch oder Hausrat, im wissenschaftlichen Verkehr und für Wanderzoos und Wanderzirkusse (vgl. Art. 7 WA).

Zur Sicherung dieser Handelsverbote ist nach Art. 4 Nr. 1 und 2 des Gesetzes zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen (GWA) sowohl der grenzüberschreitende Handel ohne die nach dem Übereinkommen erforderlichen Dokumente als auch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen und der gewerbsmäßige Erwerb von Exemplaren, die ohne die notwendigen Dokumente in die Bundesrepublik gelangt sind, unzulässig. Zuwiderhandlungen können nach Art. 13 GWA als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld bis zu 50 000 DM geahndet werden. Diese Verkehrsverbote werden ergänzt durch die Bundesartenschutzverordnung und die damit zusammenhängenden landesrechtlichen Besitz- und Verkehrsverbote, da die Anhänge des Washingtoner Artenschutzübereinkommens in die Bundesartenschutzverordnung mit einbezogen wurden.

Der Schwerpunkt des Übereinkommens liegt ohne Zweifel beim Bund, der sowohl für die Abwicklung an den Grenzen durch die Zolldienststellen wie auch bei der Erteilung der erforderlichen Genehmigungen über die beiden Bundesämter für Ernährung und Forstwirtschaft bzw. für gewerbliche Wirtschaft in Frankfurt zuständig ist.

Andererseits sind aber auch die Naturschutzbehörden der Länder in den Vollzug mit eingeschaltet durch Überwachung des inländischen Handels, durch Erteilung von Zucht- und Vorerwerbsbescheinigungen sowie von Bestätigungen über die Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften (vgl. Art. 10 Nr. 2 GWA).

Durch die Bundesartenschutzverordnung wurde ergänzend zum GWA vor allem eine Aufzeichnungspflicht für Händler festgelegt, wonach jeder, der mit WA-Exemplaren handelt, sie gewerbsmäßig in den Verkehr bringt oder gewerbsmäßig erwirbt, ein Aufnahme- und Auslieferungsbuch zu führen hat (§ 4 Bundesartenschutzverordnung).

Darüber hinaus gilt die allgemeine Nachweispflicht des § 3 Abs. 2 Bundesartenschutzverordnung auch für die WA-Exemplare, so daß derjenige, der solche Exemplare besitzt oder die tatsächliche Gewalt darüber ausübt, sich auf eine Berechtigung hierzu nur berufen kann, wenn er den zuständigen Behörden auf Verlangen nachweist, daß die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Bundesartenschutzverordnung vorliegen oder daß er oder ein Dritter die der Nachweispflicht unterliegenden Exemplare bei Inkrafttreten dieser Vorschrift in Besitz hatte. Die Bedeutung dieser Bestimmung liegt in der Umkehr der Beweislast, wonach der Besitzer den Nachweis zu führen hat, daß er diesen Besitz rechtmäßig ausübt, und nicht umgekehrt die Behörde hierfür nachweispflichtig ist.

Berücksichtigt man weiter noch die Möglichkeiten der Sicherstellung und Beschlagnahme nach Art. 7 Abs. 1 und 2 GWA, sowie die im Zusammenhang mit einem Ordnungswidrigkeitsverfahren mögliche Einziehung der Exemplare, so stellt sich insgesamt die Regelung dieses internationalen Artenschutzübereinkommens als umfassend und ausreichend dar, das nur

noch tatkräftig in der Praxis umgesetzt werden muß, um den Belangen des Artenschutzes voll zum Erfolg zu verhelfen. Wenn dann noch in den jeweiligen Jahresstatistiken des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aufgezeigt wird, daß überwiegend der Handel mit lebenden Exemplaren, aber auch der Handel mit Teilen und Erzeugnissen zurückgegangen ist, könnten wir voll Stolz auf den Erfolg dieser Regelung blicken. Sicherlich ist dieser insgesamt festzustellende Handelsrückgang zum Teil auf die verstärkten Kontrollen und das schärfere Durchgreifen der Behörden zurückzuführen, sicherlich trägt auch das wachsende Verantwortungsbewußtsein der Bevölkerung einiges dazu bei. Dennoch haben die Erfahrungen mit dem Vollzug des WA gezeigt, daß noch eine Fülle von Problemen vor dem Gesetzgeber, der Verwaltung und auch der Justiz liegen, die es zu überwinden gilt, wenn die unstreitig noch vorhandenen Schwachstellen dieser Regelung ausgeschaltet werden sollen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen deshalb mehr beispielhaft einige dieser fachlichen und rechtlichen Probleme kurz aufgezeigt werden, um auch Verständnis dafür zu wecken, daß hier die Naturschutzbehörden nicht immer den von der Öffentlichkeit erwarteten Erfolg aufweisen können.

2. Fachliche Probleme

a) Identifikationsprobleme

Die Schwierigkeiten beginnen für die Bundes- wie für die Landesbehörden bereits bei der erforderlichen Prüfung, ob überhaupt die jeweiligen Exemplare (d.h. lebende Tiere, Pflanzen bzw. Erzeugnisse und Teile davon) unter die entsprechenden Anhänge des Übereinkommens fallen. Immerhin werden nämlich hiervon weit über 30 000 Tier- und Pflanzenarten erfaßt, wobei es sich zum größten Teil um außer-europäische und damit weithin unbekannte Arten handelt, was sich bei der Identifikation von Erzeugnissen solcher Arten an Schwierigkeit nochmals steigert. Nun besteht zwar die Möglichkeit, im Zweifel hier auf Sachverständige bzw. Spezialisten zurückzugreifen, die zum Teil sogar listenmäßig erfaßt und damit den Behörden bekannt sind, die Erwartungen daran sollten jedoch nicht allzu hoch geschraubt werden. Trotz Schulungen, Kurse, Seminare, Handbücher etc. wird es für den einzelnen Zollbeamten oder der jeweiligen Naturschutzfachkraft immer schwierig sein, im konkreten Fall auf Anhieb die richtige Einordnung vorzunehmen. Jeweils auf noch dazu weit über die Bundesrepublik verstreute Sachverständige zu warten, würde aber zumindest die Abwicklung des Grenzverkehrs völlig lahmlegen, wenn man bedenkt, wie viel Überprüfungsfälle jährlich die Zollbehörden vorzunehmen haben.

Nur am Rande sei erwähnt, daß der illegale Handel dieses Dilemma voll ausnutzt, sei es, daß immer wieder seltene und damit dem Handelsverbot unterliegende Exemplare in Großlieferungen mit "handelsfreien" Tierarten eingebracht werden, sei es, daß man den Handel an den Stellen abwickelt, wo die Kontrollen erfahrungsgemäß "günstig" verlaufen.

b) Kennzeichnung von Exemplaren

Eines der Hauptprobleme in fachlicher Hinsicht ist nach wie vor die fehlende Verpflichtung zur Kennzeichnung von Exemplaren. Dabei wird nicht verkannt, daß hier noch viele offene Fragen hinsichtlich

der Möglichkeiten einer solchen Kennzeichnung bestehen, wenn man z.B. an Jungtiere oder Pflanzen denkt. Solange aber hier keine befriedigende Lösung gefunden werden kann, ist der Umgehung Tür und Tor geöffnet. Daran können auch nichts die Ansätze für eine solche Kennzeichnung etwa in Art. 6 Abs. 7 WA oder in § 4 Abs. 2 Bundesartenschutzverordnung ändern. Nach wie vor besteht die Gefahr, daß mit einem einmal errungenen legalen Papier weitere illegale Einfuhren abgedeckt werden bzw. auch der inländische Handel mit Tieren erfolgt, die nicht dem jeweils vorgelegten Begleitpapier entsprechen. Insbesondere bei Erzeugnissen wird dieses Problem besonders signifikant, wenn man etwa an die Überprüfung von Fellen bzw. von daraus gefertigten Produkten denkt.

c) Mangelhafte Dokumente

Das WA sieht zwar vor, daß solche Dokumente auch bei den Ausfuhrstaaten nur von den für Naturschutz zuständigen Stellen ausgestellt werden dürfen, um einer Mißbrauchsgefahr vorzubeugen. Die Praxis zeigt demgegenüber, daß leider solche Dokumente oft unbrauchbar sind, weil ihre Angaben zu allgemein oder zu ungenau gehalten sind, um eine exakte Überprüfung vornehmen zu können. Ebenso ist bekannt, daß es eine Reihe von Ländern gibt, die trotz Anerkennung des WA offenbar sehr großzügig mit der Genehmigungserteilung verfahren, weil sich nur so erklären läßt, daß Ausfuhren immer wieder aus Ländern erfolgen, wo die jeweiligen Exemplare entweder überhaupt nicht oder nur in geringer Anzahl vorkommen. Illegale Händler prahlen darüber hinaus damit, daß die Erteilung solcher Genehmigungen nur eine Frage des dafür aufgewendeten finanziellen Einsatzes sei. Hier zeigen sich einfach die Schwächen internationaler Regelungen, weil eben nicht überall "sog. europäische Verhältnisse" herrschen.

d) Unterbringung

Gehen nun aber die Behörden verantwortungsbewußt vor und beschlagnahmen solche zweifelhaften Einfuhren sei es auch nur bis zur endgültigen Klärung -, so stellt sich vor allem bei lebenden Tieren die Frage, wo diese vorübergehend untergebracht werden können. Zwar weist das Übereinkommen hier auf den Weg eines nationalen Schutzzentrums, dieses fehlt jedoch noch überall und ließe sich vermutlich auch für die Vielzahl der denkbaren Arten kaum realisieren. Dazu kommt, daß auch vorhandene Facheinrichtungen wie z.B. Zoos, Tiergärten, Wildparks etc. kaum zur Aufnahme bereit sind, da u.U. die Einschleppung von Krankheiten zu befürchten ist oder ganz einfach auch die artgerechte Unterbringung Schwierigkeiten bereitet. Dabei darf auch nicht übersehen werden, daß es sich nicht immer nur um Einzelexemplare handelt, sondern häufig Massensendungen betroffen sind, die besondere Probleme aufwerfen.

Nicht unerwähnt soll auch das Kostenrisiko bleiben, das mit solchen Maßnahmen verbunden ist. Für den Fall einer nachweisbaren Ordnungswidrigkeit können die Kosten dann dem Einführer, Händler etc. auferlegt werden, nicht jedoch, wenn die Überprüfung ergebnislos verläuft. Gerade wegen der Zeitdauer solcher Überprüfungen entstehen schnell hohe Unterbringungskosten, an denen bei der derzeitigen Vollzugspraxis meist die Behörden "hängen bleiben", was auch nicht gerade das Engagement zum Eingreifen fördert.

e) Verwertung

Auch dieser Punkt ist ein Beispiel für das Auseinanderklaffen rechtlicher Absicht und des praktischen Vollzuges. An sich sieht hier die Vorschrift des Art. VIII GWA vor, daß die eingezogenen Exemplare an das zuständige Bundesamt zum Zwecke der Rücksendung in das Ursprungsland bzw. zur Unterbringung des Tieres in einem Schutzzentrum nach Art. VIII Abs. 5 WA oder an einen anderen mit den Zwecken des Übereinkommens zu vereinbarenden Ort zu übergeben sind. In der Praxis fehlt einmal das genannte Schutzzentrum, die Rücksendung scheitert an den Kostenproblemen bzw. der mangelnden Bereitschaft des Ursprungslandes. Dazu kommt, daß die bloße Zurückbringung gerade aus der Sicht des Artenschutzes völlig unzureichend ist, weil es ja darum gehen muß, die gefährdeten Arten wieder in ihren Lebensraum ordnungsgemäß einzugliedern. Daher sind bisher solche Rückführungsversuche auf wenige, von privaten Vereinigungen getragene Projekte beschränkt, die einen erheblichen Mittelaufwand verursachen, weil sie auch einer fachlichen Betreuung bedürfen.

Damit müssen mühevoll Unterbringungsmöglichkeiten im Lande selbst gesucht werden, weil als Alternative nur die Vernichtung dieser Arten bliebe, was voll dem Zweck eines solchen Artenschutzübereinkommens zuwiderlaufen würde. Daß hier die Behörden etwa bei Massensendungen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gelangen, ist offensichtlich. Andererseits muß auch alles vermieden werden, wodurch u.U. solche beschlagnahmten oder eingezogenen Exemplare über Umwege (z.B. durch Versteigerung) doch wieder in den Handel gelangen, weil dadurch Sinn und Zweck des Schutzes vereitelt würde. Zudem könnte dies Händlerringe erst recht zu illegalen Einfuhren veranlassen, um dann über den staatlichen Umweg zu bestens verwendbaren Nachweispapieren zu gelangen.

f) Anhangsänderungen

Eine letzte kritische Bemerkung in fachlicher Hinsicht muß auch der Schwerfälligkeit des gesamten Aufnahmeverfahrens in die jeweiligen Anhänge gelten, durch die im Grunde aktuelle und rasch erforderliche Schutzmaßnahmen sich kaum realisieren lassen. Abgesehen von den Schwierigkeiten, die erforderlichen Erkenntnisse über den Gefährdungsgrad der betroffenen Arten zu erhalten, sind solche Änderungen grundsätzlich nur auf der alle zwei Jahre stattfindenden Vertragsstaatenkonferenz möglich, die ihrerseits wieder auf die Übereinstimmung der daran beteiligten Länder aufbaut. Die Langwierigkeit dieses Verfahrens steht deshalb oft im krassen Gegensatz zu dem tatsächlichen Bestandsverlust bestimmter Arten. Dies scheint freilich der Preis jeglicher weltweit angelegter internationaler Übereinkommen zu sein.

3. Rechtliche Probleme

Wollte man jedoch meinen, daß die Vollzugsschwierigkeiten vorwiegend in diesen fachlichen Problemen liegen, so wird man rasch eines anderen belehrt, wenn man sieht, mit welchen Schwierigkeiten sich Verwaltungsbehörden und Gerichte im Zusammenhang mit dem WA auseinandersetzen müssen. Dabei spiegeln sich Fachprobleme oft in Rechtsfragen wider, so daß eine exakte Trennung dieser beiden Bereiche nicht möglich ist.

Nachfolgend sollen daher einige dieser Probleme, wie sie sich bei den Behörden vom Beginn bis zum Abschluß des Verfahrens zeigen, angesprochen werden.

a) Inverkehrbringen

Unklarheiten sind entstanden, ab wann überhaupt von einer tatbestandsmäßigen Verwirklichung ausgegangen werden kann, nachdem sich überprüfte Händler bzw. Privatleute immer mehr darauf hinausreden, daß sie eine Annonce etc. nur aufgegeben haben, um überhaupt einmal die Marktlage zu "testen". Gleiches ist häufig bei der Nachprüfung von Angebots- und Preislisten festzustellen, wo zum Teil bei den aufgesuchten Personen keinerlei Exemplare aufgefunden werden. Sowohl Art. 4 Nr. 2 i.V.m. Art. 3 GWA wie auch die für den nichtgewerbsmäßigen Handel bedeutsamen landesrechtlichen Verbote gehen davon aus, daß unter Inverkehrbringen das Anbieten, Vorrätighalten zum Verkauf oder zur sonstigen Abgabe, das Feilhalten und jedes Abgeben an andere zu verstehen ist. Sinn und Zweck dieser Regelung besteht darin, im innerstaatlichen Verkehr möglichst alle Vorgänge zu erfassen, durch die eine Weitergabe gefährdeter Arten an andere vorbereitet oder ermöglicht wird. Damit soll auch bereits in einem möglichst frühen Stadium eine Ahndung erfolgen können, da ein erheblicher Teil des illegalen Handels mit geschützten Exemplaren über die Anzeigenwerbung abgewickelt wird. Deshalb reicht auch für das Vorliegen eines "Angebots" jede Form der Ankündigung aus, ohne daß die konkreten Besitzverhältnisse maßgeblich sind, wie sich aus einem Vergleich mit den Tatbestandsmerkmalen des "Feilhaltens" oder des "Abgebens" ergibt. Bei dieser Auslegung fällt unter den Begriff des "Anbietens" auch die Annoncierung von WA-Exemplaren in den einschlägigen Zeitschriften. Dabei ist es auch unerheblich, ob der Anbieter im eigenen Namen oder als Vermittler auftritt.

b) Vorerwerbsexemplare

Bedauerlicherweise hat der Gesetzgeber es beim WA versäumt, etwa eine Ausschußfrist für die Anmeldung von sog. Altexemplaren vorzusehen, d.h. für Exemplare, die vor Inkrafttreten des GWA im Jahre 1976 bereits vorhanden waren. Somit belastet diese Freistellungsklausel nach wie vor den Vollzug, weil selbst heute häufig bei den Betroffenen eine Berufung auf diese sog. Altexemplare erfolgt, wohl wissend, daß die Ermittlung des wahren Alters schon bei Pflanzen und Tieren und erst recht bei deren Erzeugnissen äußerst schwierig ist. Zwar können gelegentliche Anhaltspunkte zumindest bei Händlern aus deren Aufnahme- bzw. Auslieferungsbüchern entnommen werden (bei aller Skepsis wegen der hier ohne weiteres möglichen "Korrekturen"), noch schwieriger wird es aber bei der Frage, welche Umstände und Tatsachen der Betroffene im Rahmen seiner Nachweispflicht nach der Bundesartenschutzverordnung darzulegen hat. Häufig werden hierbei kaum mehr nachprüfbare, meist äußerst allgemein gehaltene Rechnungen, Quittungen, Bescheinigungen, Schriftwechsel etc. vorgelegt, die keineswegs immer eine eindeutige Auslegung zulassen. Konnte man daher unmittelbar nach Inkrafttreten des GWA noch davon ausgehen, daß sich Antragsteller für eine solche Vorerwerbsbescheinigung darum bemühen, ihren vorhandenen Altbestand zu legalisieren, was in der Praxis auch meist eine relativ leicht zu erhaltende Bescheinigung bedeutet hat, so müssen heute eingehende Anträge sehr kritisch geprüft werden, wobei Unklarheiten zu Lasten des Betroffenen gehen müssen.

c) Gegenstände zum persönlichen Gebrauch

Ein besonderes Kapitel, das allerdings vorwiegend die Zollbehörden belastet, sind die von Urlaubern erworbenen Reisemitbringsel bzw. Souvenirs, die unter das WA fallen. Von Raubkatzenfellen über Schildkrötenpanzer und Schlangenhäuten bis hin zu Elfenbeinprodukten, Schmetterlingen, Papageien, Kakteen und Orchideen ist hier eine weite Palette gespannt. Immerhin bedurfte es hier sogar einer Gerichtsentscheidung (vgl. Amtsgericht Frankfurt, Natur und Recht 1981, S. 37), um festzustellen, daß bei einer organisierten Kakteenfahrt nach Mexiko die Einfuhr von über 700 Kakteenexemplaren "eine so beträchtliche Zahl darstellt, daß sie nicht mehr persönlich gebraucht werden können. Der persönliche Gebrauch kann sich nur auf eine kleine Anzahl von Pflanzen erstrecken, mit denen sich der Besitzer in seiner Wohnung umgibt". Daß natürlich eine Verwaltungsübung, die derzeit darauf abstellt, ob solche Reisemitbringsel den Marktwert von 250,-- DM nicht übersteigen und damit von den Dokumentenerfordernissen freigestellt werden können, nicht gerade zur Klarheit beiträgt, sei am Rande bemerkt.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist jedoch die Interpretation der Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 GWA, wonach bei beschlagnahmten oder eingezogenen Exemplaren die Rückgabe veranlaßt ist, wenn der Eigentümer nachweist, daß ihm die Umstände, die die Beschlagnahme oder Einziehung veranlaßt haben, ohne sein Verschulden nicht bekannt waren. Zurecht wird heute davon ausgegangen, daß hier pauschale Behauptungen, noch nie etwas vom WA gehört zu haben, nicht zu dieser Exkulpation ausreichen, sondern daß es sich hierbei um Fälle echten Tatbestandsirrtum handeln muß (vgl. hierzu näher SCHMIDT, Beschlagnahme von Reisesouvenirs nach dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen, MDR 1981, 894).

d) Einfuhr aus EG-Staaten

Eine besondere Rolle, die hoffentlich mit Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommens zum WA ab 01.01.84 reduziert werden kann, hat bisher die sog. EG-Klausel im GWA gespielt, wonach solche Exemplare, die bereits bei der Einfuhr in einen EG-Staat ordnungsgemäß abgefertigt wurden, keiner erneuten Überprüfung durch die deutschen Zollbehörden unterlagen. Dies gilt allerdings nur für solche EG-Staaten, die zugleich Vertragsstaaten des WA sind, was derzeit noch nicht bei allen EG-Staaten der Fall ist. Andererseits hat sich aber in der Vergangenheit gezeigt, daß es hier durchaus beachtliche "Einschleusstellen" gibt, durch die relativ leicht solche Exemplare in den EG-Raum gebracht werden können. Da die Bundesrepublik Deutschland nach wie vor einer der Hauptumschlagplätze für den Handel mit WA-Exemplaren ist, spielt es für die Wirksamkeit des Vollzugs eine wichtige Rolle, ob hier eine Möglichkeit zu verstärktem nationalen Einschreiten geschaffen werden kann, weil sonst diese Einfuhr über europäische Drittländer mit jeder Verschärfung des deutschen Vollzugs zunehmen wird. Andererseits kann von Ländern, die nicht unmittelbar mit dem Verbleib dieser Exemplare befaßt sind, sondern nur als Einfuhrstellen dienen, kein allzu großes Engagement bei den Prüfungen erwartet werden. Jedenfalls kann festgestellt werden, daß der Handel versucht, geschützte Arten über Länder mit den vermeintlich schwächeren Grenzkontrollen einzuführen.

e) Sicherstellung und Beschlagnahme

Kommen nun die Behörden trotz der bisher aufgezeigten Schwierigkeiten zu der Feststellung, daß die überprüften Exemplare unter Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften gehandelt oder veräußert werden, so stellt sich als nächstes die Frage, welche Befugnisse die Behörden bis zur endgültigen Feststellung des Ergebnisses der Überprüfungen haben. Die Befugnisse der Verwahrungs- bzw. Beschlagnahme nach Art. 7 Abs. 1 und 2 GWA stehen nur den Zolldienststellen bis zur Abfertigung des Zollgutes zu. Die Verwaltungsbehörden sind in Ermangelung anderer Vorschriften darauf beschränkt, Exemplare, die als Beweismittel für die Untersuchung im Ordnungswidrigkeitenverfahren von Bedeutung sind, gem. § 94 Abs. 1 StPO in Verbindung mit § 46 Abs. 1 OWiG sicherzustellen oder - wenn die Herausgabe nicht freiwillig erfolgt - zu beschlagnahmen (§ 94 Abs. 2 StPO). Daneben ist eine Beschlagnahme möglich, wenn dringende Gründe für die Annahme vorliegen, daß die Voraussetzungen einer Einziehung gegeben sind (vgl. § 111 b Abs. 1 und 2 StPO i.V.m. § 46 Abs. 1 OWiG). Voraussetzung in all diesen Fällen ist jedoch, daß zunächst eine entsprechende Beschlagnahmeanordnung durch den Richter am Amtsgericht erwirkt wird, was keinesfalls immer leicht zu erreichen ist, da neben dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch zu prüfen ist, ob nicht ein gleichwertiges Beweismittel (Zeugen, Fotos, etc.) zur Verfügung steht. Auf die mit einer solchen Beschlagnahme zusammenhängenden Schwierigkeiten bei der Unterbringung solcher - vor allem lebender - Exemplare bzw. den dabei auftretenden kostenrechtlichen Fragen wurde bereits oben hingewiesen.

f) Verschuldensfrage

Besonders schwer haben sich die Gerichte in der Anfangszeit bei der Frage des Verschuldens getan. Zugunsten der Betroffenen wurde entweder immer dahingestellt gelassen, "ob der Angeklagte wußte, daß er durch sein Verhalten gegen das Washingtoner Artenschutzabkommen verstieß" (vgl. Amtsgericht Wiesbaden, Natur und Recht 1982, 197) oder es wurde die Informationspflicht sehr gering angesetzt ("Es bestand für ihn daher auch kein Anlaß, sich vor Reiseantritt bei den Zollbehörden Kenntnis über die bei einer späteren Einfuhr zu beachtenden Vorschriften zu verschaffen", vgl. Amtsgericht Nürnberg, Natur und Recht 1981, 215). In der Zwischenzeit kann jedoch erfreulicherweise festgestellt werden, daß die Gerichte zunehmend dahin tendieren, solche Fälle als vermeidbaren Verbotsirrtum zu behandeln. "Spätestens mit Inkrafttreten des GWA im Jahre 1976 haben sich Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) häufig und eingehend mit den Bemühungen u.a. des deutschen Gesetzgebers um den Schutz gefährdeter Arten freilebender Tiere und Pflanzen befaßt, so daß jedenfalls um die Jahreswende 1979/80 auch für den nur durchschnittlich Interessierten bei der hier zu fordernden Nutzung seiner geistigen Kräfte und seiner Kenntnisquellen ohne weiteres erkennbar war, daß hinsichtlich der Fälle exotischer Tiere möglicherweise gesetzliche Verkehrsregelungen bestehen. Die Unkenntnis dieser Regelung selbst oder der Einzelheiten ihres Inhalts ist für die Frage der Vermeidbarkeit des Verbotsirrtums ohne Bedeutung; denn der Angeklagte war angesichts der allgemeinen Diskussion des Problems verpflichtet, sich durch Anfrage etwa bei der Naturschutzbehörde Kenntnis der Vorschriften zu verschaffen" (vgl. Schöffengericht Berlin-Tiergarten, Agrarrecht 1983, 21).

g) Höhe der Bußgelder

Sind nun all die aufgezeigten Hürden tatsächlich einmal überwunden, so muß man feststellen, daß die dann verhängten Geldstrafen bzw. Bußgelder sich in einer Höhe bewegen, die in den meisten Fällen bei den Händlern kaum Eindruck hinterlassen. Die dabei in Betracht kommenden paar hundert Mark werden sicherlich oft als Geschäftsrisiko mit eingeplant. Daher ist es wichtig festzuhalten, daß, was die Verwaltungsbehörden betrifft, die Höhe des Bußgeldes sich grundsätzlich am wirtschaftlichen Wert des Exemplares bzw. an dem daraus zu erzielenden Gewinn orientieren sollte. Der von der Umweltministerkonferenz beschlossene Bußgeldkatalog für den Sachbereich Naturschutz und Landschaftspflege sieht deshalb bei vom Aussterben bedrohten Arten als Bußgeld das Doppelte des wirtschaftlichen Werts des geschützten Exemplares vor, bei den nicht vom Aussterben bedrohten Arten ein dem wirtschaftlichen Wert des geschützten Exemplares entsprechendes Bußgeld. Es wird Aufgabe der Behörden und Gerichte sein, in Zukunft wesentlich deutlichere Zeichen zu setzen, um hier wirklich eine echte Abschreckungsfunktion zu erreichen.

h) Einziehung bzw. Verwertung

Hier geht es weniger um die rechtlichen Möglichkeiten, die nach den Art. 14 GWA bzw. §§ 22, 23 OWiG voll gegeben sind, sondern um die Erforderlichkeit einer solchen Einziehung, die ja von Gesetzes wegen nicht zwingend vorgeschrieben ist. Immer wieder wird selbst noch auf diese Weise versucht, wenigstens dann in den Besitz solcher Exemplare zu kommen und sie damit dem Handel zugänglich zu machen. Zurecht sind hier die Gerichte sehr skeptisch (vgl. Amtsgericht Wiesbaden aaO), weil dadurch ein Verhalten ermöglicht würde, das nach Art. 4 GWA gerade verboten ist. Trotz aller Schwierigkeiten der Unterbringung muß aus der Sicht des Artenschutzes darauf geachtet werden, daß nicht nach den Mühen eines WA-Überprüfungsverfahrens alles umsonst war, weil letztlich wenn auch über Umwegen die Exemplare doch in den Verkehr gelangen. Eine Abgabe für kommerzielle Zwecke, z.B. im Wege der Versteigerung, ist deshalb mit den Zielen des Übereinkommens nicht vereinbar, so daß die Bemühungen darauf zu lenken sind, daß die genannten Exemplare im Sinne des Übereinkommens verwertet werden. Sicherlich wird dabei die Rückführung ins Ursprungsland und Ausbringung unter wissenschaftlicher Anleitung wegen des Kostenfaktors die Ausnahme bleiben, wenngleich sich hier bestimmte Organisationen sehr verdienstvoll betätigen, auch die Abgabe für wissenschaftliche Zwecke, Forschungs- oder Lehrzwecke wird nicht immer eine Lösung bringen können. Der Naturschutz macht sich jedoch unglaublich, wenn er einerseits strenge Schutzvorschriften aufstellt, um diese dann über die Verwertung ad absurdum zu führen.

In diesem Zusammenhang stellen sich derzeit in der Praxis Schwierigkeiten dort ein, wo - meist wegen mangelnden Verschuldens - der Betroffene im Rahmen eines Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitsverfahrens zwar mangels Beweises freigesprochen werden muß, wo er jedoch umgekehrt auch nicht den erforderlichen Herkunftsnachweis für das jeweilige Exemplar erbringen kann. Auch hier muß es Ziel des Naturschutzes sein, wenigstens dann den weiteren Handel bzw. das Inverkehrbringen solcher Exemplare zu unterbinden. Sollten hier die eingeschlagenen Wege etwa über das Sicherheitsrecht nicht zum Erfolg führen, ist der Gesetzgeber zum Handeln aufgerufen.

4. Zusammenfassung

Die Situation des internationalen Artenschutzes hat sich vor allem auch deshalb als schwierig zu handhaben herausgestellt, weil erstmals im Bereich des Naturschutzes ganz erhebliche marktwirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Der Handel mit den unter das WA fallenden Exemplaren nimmt heute in der Bundesrepublik eine durchaus beachtliche Stellung ein, wobei allein von jährlichen Zolleinnahmen in Höhe von 10 Mio. DM gesprochen wird. Dies hat nicht nur zur Folge, daß sich die Naturschutzbehörden plötzlich auf wirtschaftskriminelle Methoden einstellen müssen, weil der zunehmende Schutz dieser Exemplare nur noch den bereits hohen Marktwert weiter emporgetrieben hat. Auch der legale Handel versucht mit allen Mitteln, sich hier seinen Absatzmarkt zu erhalten, ob es nun beispielsweise um die Leder- und Pelzbranche oder um die Uhren- und Schmuckfachverbände geht, von deren Seiten bereits Proteste wegen wirtschaftlicher Einbußen infolge des WA erhoben wurden. Wir müssen heute feststellen, daß der notwendige Schutz der Exemplare zugleich den Wert und das Einfuhrinteresse hat wachsen lassen.

Andererseits können auch nicht die Wechselbeziehungen zwischen dem Angebot und dem Käuferinteresse geleugnet werden. Dies bedeutet, daß es letztlich die Bevölkerung bestimmt, ob aufgrund einer starken Nachfrage das Geschäft mit diesen geschützten Exemplaren weiterblühen wird oder nicht. Deshalb bemühen sich die Naturschutzbehörden gerade auf diesem Gebiet durch Aufklärung und Information darum, daß eingesehen wird, daß mit der Nachfrage nach solch exotischen Statussymbolen letztlich die Artenvielfalt weltweit dezimiert und ausgerottet wird. Es sollte jedoch gelingen, hier das Verantwortungsbewußtsein der Bürger so zu schärfen, daß man künftig zunehmend auf zielgerichtete Reiseveranstaltungen, angeberische Reisesouvenirs oder auch auf die Ausschmückung der eigenen vier Wände mit seltenen Exemplaren verzichten kann.

Wenn somit die Behörden erfolgreich und mit Einsatz Verstöße gegen das WA verfolgen, wenn die Bevölkerung Verständnis für die Schutzmaßnahmen aufbringt, so sollte es langfristig möglich sein, über den Schutz unserer heimischen Tierwelt hinaus auch die Belange des internationalen Artenschutzes in unserem Lande zu realisieren.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat Dr. Klaus Heidenreich
Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 810140 (Rosenkavalierplatz 2)
8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1983

Band/Volume: [7_1983](#)

Autor(en)/Author(s): Heidenreich Klaus

Artikel/Article: [Rechts- und Fachproblematik des Washingtoner Artenschutzabkommens 8-17](#)