

- RINGLER, A., 1980:
Arten- und Biotopschutz im Alpenvorland. – Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt e. V. 45: 77–123.
- RÜGER, A., 1980:
Derzeitiger Stand und zukünftiger Schwerpunkt des zoologischen Artenschutzes in Schleswig-Holstein. – Schr.-R. Akademie Sankelmark, N.F., 52/53: 49–70.
- SUKOPP, H., 1972:
Grundzüge eines Programms für den Schutz von Pflanzenarten in der Bundesrepublik Deutschland. – Schr.-R. Landschaftspflege u. Naturschutz 7: 67–79.
- TISCHLER, W., 1955:
Synökologie der Landtiere. – Stuttgart (Fischer).
- WILMANN, O., KRATOCHWIEL, A. & KÄMMER, F., 1978:
Biotop-Kartierung in Baden-Württemberg. – Beih. Veröff. Naturschutz Landschaftspflege Bad.-Württ. 11: 191–205.
- WILSON, E. O. & WILLIS, E. O., 1975:
Applied biogeographie. – In: Cody, M. L. & J. M. Diamond (eds.): Ecology and evolution of communities. – Cambridge, London: 522–534.
- ZIMMERLI, E., 1979:
Vogelreichtum waadtländischer Hecken. – Vögel der Heimat 49: 181.

Rechtsvorschriften

- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 20.12.1976. – BGBl. I, S. 3573.
- Baden-württembergisches Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz NatSchG) vom 21.10.1975. – GBl. S. 286.
- Hamburgisches Gesetz über Natur und Landschaft (Hamburger Naturschutzgesetz – HmbNatSchG) vom 2.7.1981. – Hamb. Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 36 Teil I vom 8.7.81, S. 167.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Josef Blab
Bundesforschungsanstalt für
Naturschutz und Landschaftsökologie
Institut für Naturschutz und
Tierökologie
Konstantinstr. 110
5300 Bonn 2

Zur Rechtsproblematik des Artenschutzes

Klaus Heidenreich

Der Beitrag eines Juristen bei einem Fachseminar begegnet sicher einigen Bedenken, muß man doch mit einer Reihe rechtlicher Barrieren bei der Verfolgung fachlicher Ziele rechnen. Andererseits wäre es verfehlt, den Artenschutz nur isoliert und nicht in seinem Zusammenhang mit den vielfältigen anderen Nutzungsansprüchen zu sehen. Entstehen dabei, was häufig der Fall sein wird, Konfliktsituationen, so verlangt dies in der Regel eine rechtliche Entscheidung, so daß es sinnvoll erscheint, sich auch mit den rechtlichen Möglichkeiten des Artenschutzes auseinanderzusetzen.

1. Rechtliche Problematik

Betrachtet man die Vielzahl der inzwischen auf dem Gebiet des Artenschutzes erlassenen Vorschriften, so erscheint es fraglich, ob überhaupt noch von Rechtsproblemen gesprochen werden kann. Waren die früheren Regelungen noch überschaubar, erfaßten sie meist bekannte Tier- und Pflanzenarten und erstreckten sie ihren Schutz im wesentlichen auf Fang- und Pflückverbote, so hat in den letzten Jahren ein völliger Wandel eingesetzt. Durch den neuen Aspekt der Notwendigkeit eines internationalen Artenschutzes hat nicht nur eine Flut von Gesetzen und Verordnungen eingesetzt, auch die geschützten Tier- und Pflanzenarten haben umfangmäßig erheblich zugenommen und insgesamt zu einer neuen Dimension des Artenschutzes geführt.

Es ist nicht Aufgabe dieses Referats, inhaltlich die einzelnen Regelungen darzustellen, jedoch zeigt bereits die Aufzählung der wichtigsten Vorschriften, wie weit der internationale Artenschutz bereits verrechtlicht ist. So haben wir das Washingtoner Artenschutzübereinkommen mit den erforderlichen Ausführungsgesetzen, drei Durchführungsverordnungen, einer Bekanntmachung und einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Dazu kommt die Richtlinie des EG-Rates von 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten sowie die Europäische Konvention über den Schutz der frei-

lebenden Tier- und Pflanzenwelt. In der Bundesrepublik enthalten auf Bundesebene das Bundesnaturschutzgesetz sowie die Bundesartenschutzverordnung wichtige Bestimmungen für den Artenschutz, die durch landesrechtliche Vorschriften wie in Bayern durch das Bayerische Naturschutzgesetz, das Naturschutzergänzungsgesetz sowie einer Reihe von Vollzugsverordnungen ergänzt werden.

Dabei ist die Entwicklung noch keineswegs abgeschlossen, so daß mit weiteren Vorschriften zu rechnen ist. Erwähnt werden soll beispielsweise die bevorstehende Export-Import-Verordnung auf Bundesebene, die Novelle des Bayerischen Naturschutzgesetzes sowie evtl. noch geplante Landesartenschutzverordnungen.

Trotz dieser Fülle von Regelungen müssen wir feststellen, daß der Rückgang der Arten nach wie vor erschreckende Ausmaße hat und daß trotz aller Schutzbemühungen wir uns ständig mit negativen Bilanzen auseinandersetzen müssen. Wir kommen auch nicht umhin festzustellen, daß die Regelungen immer komplizierter geworden sind und daß durch das Nebeneinander internationaler, nationaler und landesrechtlicher Vorschriften der Vollzug erheblich erschwert wurde und wenig Erfolge aufweisen kann. Das Referat will deshalb versuchen, wenigstens einige der dafür möglichen Ursachen aufzuzeigen.

2. Mängel in der rechtlichen Ausgestaltung

Zunächst dürfen wir nicht übersehen, daß der Artenschutz keine einheitliche und abschließende Regelung gefunden hat, sondern daß einige andere Bereiche sich auch mit den damit zusammenhängenden Problemen befassen, wobei als Beispiel auf das Jagd- und Fischereirecht bzw. Tierschutzrecht hingewiesen werden darf. So haben wir Überschneidungen beim Tierartenschutz zwischen den naturschutzrechtlich geschützten und den jagdbaren, aber ganzjährig geschonten

Tierarten. Offen sind auch manche Möglichkeiten eines wirklichen Biotopschutzes, wenn es darum geht, ob dieser durch jagdrechtlich geregelte Wildschutzgebiete oder durch die im Naturschutzgesetz vorgesehenen Schutzgebietsausweisungen bewerkstelligt werden soll. Die Einbeziehung bestimmter jagdbarer Tiere in die Bundesartenschutzverordnung, die nur im Naturschutzrecht verankerten Besitz- und Verkehrsverbote, der Vorrang des Jagdrechts und der subsidiäre Schutz des Naturschutzrechts sorgen häufig im Vollzug für einige Verwirrung.

Dazu kommt, daß auch bei den Artenschutzbestimmungen selbst sowohl die teilweise unterschiedlichen Schutzkategorien wie auch das Abstellen auf bestimmte seltene Einzelarten nicht ohne Probleme sind. Meist werden als Abwehrmaßnahmen nur Besitz- und Verkehrsverbote verankert, während die fachlich doch entscheidende Berücksichtigung der ökologischen Zusammenhänge bei den Artenschutzbestimmungen keinen rechtlichen Niederschlag finden.

Sie als Fachleute wissen in besonderem Maße, wie entscheidend es für die Erhaltung bestimmter Arten auf ihre Abhängigkeit von dem sie umgebenden Lebensraum ankommt und wie eine Vielzahl von Faktoren letztlich über die Erhaltung einer Art entscheidet. Somit kann allein der Schutz bestimmter Arten kaum erfolgreich sein, wenn nicht flankierende Maßnahmen dazu kommen, die den Lebensraum sichern können.

Besonders auffällig ist aber auch, daß sich das Artenschutzrecht auf bisher in diesem Ausmaße unbekannt wirtschaftliche Interessen einstellen muß, weil in zunehmendem Maße der Handel mit solchen seltenen Tier- und Pflanzenarten erhebliche marktwirtschaftliche Bedeutung besitzt. So stehen wir auch vor der Tatsache, daß indirekt durch stärkere Schutzmaßnahmen sich der Marktwert nur noch weiter erhöht und somit neue Probleme geschaffen werden, die sich gerade in Deutschland als einem Haupthandelsplatz für seltene Tier- und Pflanzenarten besonders deutlich zeigen.

Schließlich hat auch die Internationalisierung zu wesentlichen Schwierigkeiten beigetragen. Einmal sind derartige Übereinkommen im Regelfall abhängig von der Umwandlung in das nationale Recht der einzelnen Staaten, so daß die Wirksamkeit der internationalen Bekämpfung vom Einsatzwillen der jeweiligen einzelnen Staaten abhängt. Zum anderen müssen sich internationale Schutzbestimmungen häufig auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränken, weil nur so eine internationale Verbindlichkeit erreicht werden kann. Denn wir dürfen nicht übersehen, daß hier oft unterschiedliche Interessen der Staaten aufeinander prallen, die oft nur mit vielen Kompromissen gelöst werden können. Schließlich bereitet es auch rechtlich Schwierigkeiten, in welcher Form und mit welcher Zielsetzung nun internationale Artenschutzbestrebungen in das nationale Recht Eingang finden sollen, wobei allein schon die jeweiligen Schutzkataloge beträchtliche Bemühungen für den Anwender solcher Vorschriften mit sich bringen.

3. Vollzugsschwierigkeiten

Jede Rechtsvorschrift muß sich letztlich aber daran messen lassen, inwieweit sie für den Vollzug geeignet und damit erfolgreich sein kann. Es ist nicht zu leugnen, daß gerade in diesem Bereich noch die meisten Mängel festzustellen sind. Dies mag ein Überblick über eine Reihe solcher Schwachpunkte verdeutlichen:

So umfaßt das Washingtoner Artenschutzübereinkommen rund 50 000 meist außereuropäische Tier- und Pflanzenarten, so daß in vielen Fällen der Zoll mit der Identifizierung überfordert ist, nachdem derzeit eine Vielzahl von Einfuhrstellen

vorgesehen sind. Im Hinblick auf die geringe Anzahl entsprechender Fachleute sind schon personelle Grenzen gesetzt, die bei der Vielzahl der Lieferungen sich auch verwaltungsmäßig kaum abwickeln lassen.

Auch dort, wo die vorgesehenen Dokumente beigebracht werden, erweisen sich diese oft als unbrauchbar, weil sie zu allgemein, zu ungenau oder gar gefälscht sind, ganz abgesehen von gelegentlichen Zweifeln an der Korrektheit ihrer Ausstellung im Absendestaat. Diese Unsicherheit wird bei der Behandlung von Dokumenten der Nichtvertragsstaaten nur noch gesteigert, weil zusätzliche Ermittlungen sowohl vom Zeitaufwand wie von der Erfolgsaussicht her kaum zumutbar sind.

Bekannt geworden sind auch die Schwächen der sogenannten »Europäischen Lücke«, d.h. der bei uns enthaltenen EG-Klausel. Durch das damit verbundene Anerkennungsprinzip der ordnungsgemäßen Einfuhr in einem EG-Land kann nicht ausgeschlossen werden, daß hier seitens des Handels versucht wird, geschützte Arten über die Länder mit den vermeintlich schwächsten Grenzkontrollen einzuführen, um dann erst in das vorgesehene Handelsland zu gelangen, dem dann eine weitere Nachprüfung verwehrt ist.

Ein weiteres Manko stellt sicherlich die fehlende Kennzeichnung der Exemplare dar. So ist es durchaus möglich, daß bei Händlern mit Vorlage eines legalen Papiers bei Kontrollen die Vielzahl illegaler Einfuhren immer wieder abgedeckt wird. Änderungen werden sich hier nur schwer bewerkstelligen lassen, da die Kennzeichnung sowohl bei lebenden Exemplaren wie bei Erzeugnissen auf große Schwierigkeiten stößt.

In der Praxis macht sich immer nachteiliger das Fehlen einer sogenannten Altklausel beim Internationalen Artenschutzübereinkommen bemerkbar. Die meisten Ermittlungen verlaufen deswegen ergebnislos, weil sich die Betroffenen immer wieder darauf berufen, daß es sich um Exemplare handelt, die vor Inkrafttreten des Übereinkommens in den Geltungsbereich des Gesetzes gelangt sind. Ermittlungen hierüber haben sich in der Vergangenheit oft genug als aussichtslos erwiesen. Vielleicht kann hier durch die jetzt in der Bundesartenschutzverordnung vorgesehenen Umkehr der Beweislast eine erhebliche Verbesserung erreicht werden.

Auch dort aber, wo jetzt die Aufzeichnungs- und Kennzeichnungspflicht nach der Bundesartenschutzverordnung eingreift, haben die Vollzugsbehörden große Abgrenzungsprobleme vor allem bei den Produkten, denen im Interesse des Artenschutzes nachgegangen werden soll. Wir alle wissen, wie groß die Gefahr ist, daß durch übereifrige Maßnahmen hier dem Gesamtanliegen des Artenschutzes geschadet werden kann.

Aber selbst bei erfolgreichen Kontrollen tun sich weitere Schwierigkeiten auf, etwa bei der vorübergehenden Beschlagnahme der einzelnen Exemplare. Einmal entsteht hier für den Staat bei Erfolglosigkeit der Überprüfung ein durchaus beachtliches Kostenrisiko, das vom Handel sicher mit Nachdruck geltend gemacht wird. Dazu kommen erhebliche Unterbringungsprobleme, weil es kaum Stellen gibt, bei denen derartige fremdländische Arten ordnungsgemäß untergebracht werden können. Häufig überfordern gerade größere Massensendungen die Kapazitäten evtl. vorhandener Einrichtungen.

Selbst bei der Einziehung von rechtswidrig in die Bundesrepublik gebrachten Exemplaren stellt sich das Problem ihrer Verwertung, wobei primär verhindert werden muß, daß diese doch über Umwege noch in den Handel gelangen können. Schließlich trägt auch die Doppelzuständigkeit bei der Abwicklung des Handels wenig zur Effektivität bei, wenn für das Übereinkommen im grenzüberschreitenden Verkehr der

Bund zuständig ist, während die Kontrolle des Inlandhandels den einzelnen Ländern obliegt.

Selbst dort, wo einmal echte Verstöße festgestellt werden konnten, scheitern oft Verfolgungsmaßnahmen am für die Verurteilung erforderlichen Verschuldensnachweis, weil sich die Betroffenen häufig mit Erfolg auf mangelnde Erkenntnis, falsche Auskünfte etc. berufen können. Ebenso ist einzuräumen, daß bei den Verurteilungen selbst die Strafen sich meist in einem Rahmen bewegen, der die Betroffenen kaum abschrecken wird, wenn man die teilweise erlösten Gewinne berücksichtigt.

4. Konsequenzen für die rechtliche Ausgestaltung

Berücksichtigt man all die nur beispielhaft aufgezählten Schwierigkeiten bei der rechtlichen Neugestaltung des Artenschutzes, so wird deutlich, daß keine zu hohen Erwartungen auf die Effizienz Roter Listen bzw. Schutzkataloge im rechtlichen Vollzug gesetzt werden dürfen. Derartige Ausarbeitungen erlangen kaum einen eigenständigen Schutzwert, sie sind jedoch wichtige Entscheidungsgrundlage für darauf abgestellte Artenschutzmaßnahmen. Deshalb wird es künftig darauf ankommen, durch neue Schwerpunktsetzung dem Artenschutz in umfassenderer Weise als bisher Rechnung zu tragen.

Dies beginnt bereits bei der Berücksichtigung von Belangen des Artenschutzes in der Planungsphase, wo von vorneherein besonders schutzwürdige Bereiche vor Eingriffen bewahrt werden müssen bzw. wo die Lebensräume seltener Tier- und Pflanzenarten als erhaltenswert ausgewiesen werden müssen. Deshalb gehört es auch zu den vordringlichsten Aufgaben, diese Räume im einzelnen festzustellen und den zur Erhaltung notwendigen Umgriff festzulegen.

Desweiteren wird es in vielen Fällen notwendig sein, Artenschutz verstärkt als Biotopschutz zu betrachten und die hierfür nach dem Naturschutzgesetz vorgesehenen Möglichkeiten voll auszunutzen. Wie bereits in den letzten Jahren eingeleitet wird auch künftig bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten, Naturdenkmälern oder geschützten Landschaftsbestandteilen gerade dieser Aspekt in den Vordergrund gestellt werden, weil letztlich nur durch solche Schutzmaßnahmen mit den entsprechenden Ge- und Verboten und evtl. notwendigen Pflegemaßnahmen die Grundlagen für die Erhaltung seltener Tier- und Pflanzenarten geschaffen werden können.

Schließlich müssen auch dort, wo Eingriffe in den dafür vorgesehenen Verfahren als zulässig erklärt wurden, Belange des Artenschutzes insoweit Berücksichtigung finden, als hier durch Auflagen, Schutzvorkehrungen oder evtl. durch Ausgleichsmaßnahmen dafür zu sorgen ist, daß die aus der Sicht des Artenschutzes notwendigen Maßnahmen durchgeführt werden. Nur durch ein derartiges aktives Vorgehen wird es langfristig möglich sein, Artenschutz im umfassenden Sinne zu betreiben, weil nur so auf Dauer der Schutz gewährleistet werden kann.

Zukünftig wird sicherlich der Handel mit den Exemplaren immer stärkere Bedeutung erlangen, so daß auch hier bei der rechtlichen Ausgestaltung versucht werden sollte, einfache und praktikable Regelungen zu finden. Dies wird vor allem die Beweislastverteilung, die Erfordernisse an die vorzulegenden Dokumente, rasche Zugriffs- und Beschlagnahmemöglichkeiten sowie effektivere Kontrollen umfassen müssen. Dies verlangt aber auch eine verstärkte Verantwortungsbereitschaft des Handels, denn letztlich wird nur bei lückenlosen Nachweisen eine eindeutige Überprüfung möglich sein, die allerdings für die Betroffenen durch die Führung ent-

sprechender Bücher und Nachweise zusätzliche Erschwerungen bringen.

Dies muß aber auch eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen mit sich bringen, damit nicht durch das Nebeneinander von internationalen, nationalen und landesrechtlichen Regelungen die Übersicht wesentlich erschwert wird. Dies ist dabei keine Kompetenzfrage, wer letztlich für welchen Bereich zuständig ist, sondern eine Frage der Abstimmung der Regelungen aufeinander mit dem Ziel einer klaren Übersichtlichkeit, so daß immer noch genügend Raum für die Regelung landesspezifischer Besonderheiten bleiben kann.

5. Schlußbemerkung

Es war nicht Absicht des Referats, hier ein Negativbild des rechtlichen Artenschutzes zu zeigen, vielmehr sollten offen bei einem Seminar auch die sich in der Praxis zeigenden Schwächen aufgezeigt werden. Ebenso muß man sich bewußt sein, daß neben der rechtlichen Ausgestaltung eine Vielzahl anderer Probleme die Effektivität des Artenschutzes bestimmen werden, ob es nun die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel, das notwendige Fachpersonal, die Forschungsarbeiten oder die Behördenorganisationen sind. Andererseits werden wir gerade im Hinblick auf die internationale Verantwortung um eine Neuorientierung im Artenschutz nicht herumkommen. Deshalb sind nicht nur sie als Fachleute, sondern auch die Juristen in Gesetzgebung, Verwaltung und Judikatur aufgefordert, sich den neuen Problemen zu stellen. Letztlich aber wird der Erfolg des Artenschutzes auch davon entscheidend abhängen, wie seine Ziele von der Bevölkerung insgesamt mitgetragen werden. Deshalb sollte auch bei einer Fachtagung der Blick darauf gerichtet werden, was im Rahmen des Artenschutzes rechtlich möglich und tatsächlich vollziehbar ist. Letztlich muß es unser gemeinsames Ziel sein, hier keine utopischen Forderungen aufzustellen, sondern praktikable Lösungen zu finden.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Klaus Heidenreich
Bayer. Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
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: 1981

Band/Volume: [9_1981](#)

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

Artikel/Article: [Zur Rechtsproblematik des Artenschutzes 12-14](#)