DEUTSCHER
TIERSCHUTZBUND E.V.

In der Raste 10
53129 Bonn
Tel: 0228/60496-0
Fax: 0228/60496-40

E-Mail:
bg@tierschutzbund.de

Internet:
www.tierschutzbund.de

Stand 01.02.2017

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat mit Schreiben vom 18.01.2017 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten vorgelegt. Dieser sieht umfassende Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (Artikel 1) sowie darüber hinaus Änderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Artikel 2) und des Bundesjagdgesetzes (Artikel 3) vor.

Vorbemerkung

Der Deutsche Tierschutzbund begrüßt grundsätzlich die Vorlage des Gesetzesentwurfes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 und dass deren Vorgaben nun ihre Umsetzung in den entsprechenden Gesetzestexten finden sollen. Bereits seit Inkrafttreten der Verordnung, spätestens aber seit Veröffentlichung der zugehörigen Unionsliste, mit als invasiv eingestuften Tierarten, herrscht bei Behörden und der Politik, aber auch Tierheimen, Auffangstationen sowie Zoos große Unsicherheit hinsichtlich des Umgangs mit den gelisteten Tierarten, wie auch der Auslegung der Verordnung. Die Setzung eines entsprechenden rechtlichen Rahmens ist daher für den Vollzug dringend notwendig, zumal die nach § 40 BNatSchG bisher zulässigen Maßnahmen im Bereich invasiver Arten nicht ausreichend sind.

Aus Tierschutzsicht muss allerdings insbesondere sichergestellt werden, dass Tierheime und Auffangstationen auch zukünftig Tierarten, die als invasive Arten gelistet sind, aufnehmen, halten und vermitteln dürfen. Die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, sowie deren Umsetzung darf nicht dazu führen, dass derartige Einrichtungen nicht mehr betrieben werden können bzw. ohne Vermittlungsmöglichkeit für Tiere und/oder mit entsprechenden Kosten belastet zurückbleiben. Die EU-Kommission hat sich gegenüber dem Deutschen Tierschutzbund hierzu bereits schriftlich dahingehend geäußert, dass Einrichtungen des Tier-, Natur- und Artenschutzes unter gewissen Voraussetzungen auch zukünftig eine Rolle spielen und Tiere aufnehmen sowie vermitteln können, sofern dies von den Mitgliedsstaaten als geeignete Maßnahme angesehen wird. Diese Aspekte werden zwar vordringlich bei der Erarbeitung der Managementmaßnahmen durch das Ministerium und die Länder relevant sein, sollen hier jedoch ausdrücklich Erwähnung finden. Klar ist zudem, dass Tötungen von Tieren, nur weil sie als invasiv gelten, aus Tierschutzsicht absolut inakzeptabel sind.

Zum vorliegenden Entwurf möchten wir im Einzelnen, wie folgt, Stellung nehmen:

Zu Artikel 1 Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

§ 40 a „Maßnahmen gegen invasive Arten"

Die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, welche in nationales Recht umzusetzende Durchführungsvorschriften enthält, die durch den vorliegenden Gesetzesentwurf umgesetzt werden, sieht sowohl in der Prävention (Erwägungsgrund Nr. 15), als auch in der Abschreckung (Erwägungsgrund Nr. 33) wirksame Maßnahmen vor, um der vorsätzlichen Ansiedlung gebietsfremder invasiver Arten zu begegnen. Vor diesem Hintergrund wäre eine strengere Fassung des § 40 a Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 BNatSchG-E wünschenswert, welche die zuständige Behörde dazu verpflichtet, dem Handlungsstörer, mithin also dem Verursacher von eingeschleppten oder entkommenen invasiven Arten eine Beseitigungs- und Kostentragungspflicht aufzuerlegen, soweit dies verhältnismäßig und dem Verursacher möglich und zumutbar ist.

Allerdings ist in § 40 a Abs. 3 BNatSchG-E klarzustellen, dass mit „Beseitigung", welche auf die vollständige und dauerhafte Beseitigung einer Population abzielt, nicht ausschließlich letale Methoden gemeint sind. Eine solche Auslegung widerspräche zumindest in Bezug auf Wirbeltiere den Vorgaben des Tierschutzgesetzes, nach dem die Tötung eines gesunden Wirbeltieres nur die ultima ratio ist.

Wir regen daher an, den Katalog der Begriffsbestimmungen in § 7 Abs. 3 BNatSchG um eine weitere Ziffer 19 zu ergänzen und dabei die Begriffsbestimmung des Artikels 3 Ziffer 13 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 zu übernehmen. Die bisherigen Ziffern 19-21 ändern sich dann in 20-22.

§ 40 a Abs. 6 Satz 3 BNatSchG-E erlaubt zur sofortigen Beseitigung invasiver Arten in einer frühen Phase der Invasion (vgl. Art. 17 VO (EU)) auch die „sachkundige und tierschutzgerechte" Tötung von Tieren, wenn diese nicht so gefangen, transportiert, artgerecht gehalten und unfruchtbar gemacht werden können, dass eine weitere Verbreitung ausgeschlossen ist. In der Begründung hierzu wird ausgeführt, dass mit einer schnellen Entscheidung zur Tötung die Anzahl der getöteten Tiere geringer ist und diesen möglicherweise Schmerzen, Leiden oder Qualen durch ein Leben in Gefangenschaft erspart bleibt. Dieser vom Ansatz her nachvollziehbare Grundgedanke birgt im Hinblick darauf, dass schnelle Entscheidungen getroffen werden sollen, die Gefahr, dass fehlende Transport- und Unterbringungsmöglichkeiten ohne ausreichende Prüfung unterstellt werden. Es wird daher in weiteren Ausführungsvorschriften zu regeln sein, auf welcher Erkenntnisgrundlage die Behörde die Tötungsanordnung als Mittel der Wahl zu treffen hat, und welche Sachkunde die ausführenden Organe wem nachweisen müssen. Aus Tierschutzsicht darf eine etwaige Tötung nur ausgebildeten, sachkundigen Personenkreisen (i.d.R. Vertreter der Tierärzteschaft) unter Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben beim Vorliegen eines vernünftigen Grundes vorbehalten sein.

Hinsichtlich Kontroll-, Beseitigungs- und Managementmaßnahmen müssen jedoch tierschutzgerechte Möglichkeiten unbedingten Vorrang erhalten, um sowohl Stress als auch Schmerzen, Leiden und Schäden der betroffenen Tiere zu minimieren oder ganz zu vermeiden. Da bisher bei Beseitigungsmaßnahmen vor allem tödliche

Methoden (z.B. Abschuss, Totschlagfalle, Giftköder, etc.) eingesetzt werden, bedarf es hier eines Umdenkens im Sinne des Tierschutzes. Diesbezüglich gilt es, entsprechende Strategien im Umgang mit als invasiv eingestuften Arten zu entwickeln, die prioritär tierschutzgerechte und nicht-tödliche Maßnahmen verfolgen. Das Tierwohl muss in allen Belangen zunächst bewertet werden, bevor eine Maßnahme als geeignet angesehen und implementiert wird.

Insbesondere ist hier auch noch einmal auf die Einschätzung der EU-Kommission zu verweisen, wonach Tierheime und Auffangstationen im Rahmen von Managementmaßnahmen durchaus eine Rolle bei der Aufnahme und Unterbringung gelisteter Tierarten leisten können. Dies ist im weiteren Verlauf der Entscheidungen und Diskussionen mit den Bundesländern zu Managementmaßnahmen unbedingt zu berücksichtigen.

§ 40 c „Genehmigungen"

Erfreulich ist, dass invasive gebietsfremde Arten von unionsweiter Bedeutung grundsätzlich nicht mehr eingeführt und gehalten, gezüchtet oder exportiert werden dürfen. Einen Anspruch zur Haltung invasiver Arten haben nur noch Forschungseinrichtungen und Einrichtungen zur Ex-situ Erhaltung unter strengen Auflagen (Art. 7, 8 VO (EU) 1143/2014, § 40 c BNatSchG oder über Art 9 VO (EU) 1143/2014 zugelassene Einrichtungen). Völlig offen lässt der Entwurf des Gesetzes zur Durchführung der VO (EU) 1143/2014 was mit den invasiven Arten zu geschehen hat, wenn die erteilte Genehmigung vorübergehend oder dauerhaft widerrufen wird, weil sich durch unvorhergesehene Ereignisse nachteilige Auswirkungen auf die Biodiversität ergeben können. Diese sind zwar wissenschaftlich zu begründen, reicht das nicht aus, kann nach dem Vorsorgeprinzip dennoch widerrufen werden.

Das gleiche Problem ergibt sich für andere Einrichtungen, die invasive Arten aus Gründen zwingenden öffentlichen Interesses halten und grundsätzlich eine Zulassung über die Kommission beantragen können, die Kommission den Antrag aber binnen 60 Tagen abweist (Art. 9 VO (EU) 1143/2014). Auch hierzu enthält § 40 c BNatSchG-E keine Regelung.

Ebenso ist, wie bereits erwähnt, der Betrieb von Auffangstationen und Tierheimen in Bezug auf invasive Arten nicht zufriedenstellend geregelt. Aus Tierschutzsicht ist auch der Betrieb solcher Einrichtungen, sowie die Aufnahme, Versorgung und Pflege verletzter oder kranker (invasiver) Wildtiere als Ausnahme aufgrund eines zwingenden öffentlichen Interesses im Sinne des Art. 9 VO (EU) 1143/2014 zu werten.

§ 40 d „Aktionsplan zu Pfaden invasiver Arten"

Hier sei noch einmal auf unsere Ausführungen zu § 40 a verwiesen: In den zu erstellenden Aktionsplänen ist tierschutzgerechten Kontroll-, und Managementmaßnahmen unbedingter Vorrang einzuräumen.

§ 40 e „Managementmaßnahmen"

Der erste Absatz verweist darauf, dass die zuständigen Behörden Managementmaßnahmen nach Maßgaben des Artikels 19 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 festlegen. Da Artikel 19 der Verordnung in Abs. 3 zu den Vorgaben für

entsprechende Managementmaßnahmen auch Hinweise zum Tierschutz enthält (wonach sicherzustellen ist, dass den Tieren vermeidbare Schmerzen, Qualen und Leiden erspart bleiben), wäre der vorgeschlagene Absatz 1 allein bereits ausreichend (siehe auch nachfolgende Erläuterung zu Abs. 2).

Es ist unabdingbar, dass Maßnahmen zur Beseitigung, Populationskontrolle oder Eindämmung einer Population von invasiven Arten nur dann durchgeführt werden, wenn absehbar ist, dass sie effektiv und erfolgversprechend sind sowie nur die tierschutzgerechtesten Methoden zum Einsatz kommen. Es reicht daher nicht aus, bestimmte Arten dem Jagdrecht zuzuordnen oder für dem Jagdrecht unterliegende Arten ohne weiteres auf Maßnahmen im Rahmen des Jagdschutzes zu verweisen. Dies insbesondere im Hinblick darauf, dass der überwiegende Teil von jagdlichen Maßnahmen weder als tierschutzgerecht (z.B. Totschlagfallen), noch als besonders effektiv im Sinne einer Verringerung der Population der entsprechenden Arten (vgl. steigende Streckenzahlen beim Waschbär) eingestuft werden kann. Entsprechend reichen aus Tierschutzsicht die Verweise in § 40 e Abs. 1 auf Art. 19 der EU-Verordnung vollkommen aus. Absatz 2 sollte gestrichen werden.

§ 40 f „Beteiligung der Öffentlichkeit"

Art. 26 VO (EU)1143/2014 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit einräumen, sich an der Vorbereitung, Änderung und Überarbeitung von Aktionsplänen für die Pfade invasiver Arten zu beteiligen. Die EU übernimmt damit den Gedanken der Aarhus-Konvention, die der Öffentlichkeit ein Recht auf Beteiligung einräumt. Die in § 40 f BNatSchG-E vorgenommene Umsetzung dieser Öffentlichkeitsbeteiligung für die Aufstellung von Aktionsplänen und die Festlegung von Managementmaßnahmen ist an § 14 i des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung angelehnt, was die Informations- und Mitwirkungsrechte auf Naturschutzverbände begrenzt, obwohl hier Tier- und Pflanzenarten gleichermaßen betroffen sind. Das stellt unseres Erachtens eine unzulässige Verkürzung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Tierschutzorganisationen dar. Tier- und Umweltschutz sind in Art. 20 a GG gleichberechtigt verfassungsrechtlich geschützt und Art. 26 VO (EU) 1143/2014 enthält keine diesbezügliche Beschränkung. Da Art. 23 VO (EU) 1143/2014 den Mitgliedstaaten nur strengere, keine milderen Regeln erlaubt, ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in § 40 f BNatSchG-E auf Tierschutzorganisationen auszuweiten.

§ 48 a „Zuständige Behörden in Bezug auf invasive Arten"

Gemäß der im Entwurf vorgesehenen Nr. 5 sind für den Vollzug der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, der Vorschriften dieses Gesetzes und der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften in Bezug auf invasive Arten [...] *für alle übrigen Aufgaben die nach Landesrecht zuständigen Behörden* zuständig.

Auch wenn dies rechtlich im Sinne des Föderalismus nachvollziehbar ist, werden gravierende Unterschiede in der Anwendung und Umsetzung bestehen und eine erhebliche Rechtsunsicherheit zu erwarten sein. Es bedarf hier in der Folge dringend klarer, detaillierter Vollzugshinweise und verbindlicher Anweisungen durch die Naturschutzbehörden der Länder, des Bundesumweltministeriums und des

Bundesamts für Naturschutz, die ihre Umsetzung in gleicher Weise in allen Bundesländern finden müssen.

§ 51 a „Überwachung des Verbringens invasiver Arten in die Union"
Nach § 51 a Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 BNatSchG-E sind die nach Landesrecht zuständigen Behörden für die Kontrollen nach Art. 15 Abs. 2 VO (EU) 1143/2014 in Bezug auf die tierischen Warenkategorien zuständig. Dabei handelt es sich in der Regel um die Veterinärbehörden. Diese sind bereits mit den aktuellen Aufgabengebieten bei der bestehenden Personalsituation überlastet. Es wäre daher wünschenswert, wenn die Veterinärbehörden personaltechnisch aufgestockt und über das Gebiet der invasiven Arten geschult werden. Dieser Punkt ist somit auch weitergehend beim Erfüllungsaufwand für die Länder zu berücksichtigen.

Die im Entwurf in Abs. 3 genannte mögliche Überlassung an die verfügungsberechtigte Person ist keine zufriedenstellende Option im Sinne des Tierschutzes, da in der Regel bei fehlenden Genehmigungen auch weitere Gründe vorliegen (fehlende Sachkunde oder Zuverlässigkeit, tierschutzwidriger Transport), die dem entgegenstehen.

Auch bei der nach § 51 a Abs. 4 BNatSchG-E möglichen sofortigen Zurückweisung der Einfuhr invasiver Arten muss der Tierschutz deutlicher berücksichtigt werden. Hier ist Satz 3 nach dem 1. Strichpunkt wie folgt zu ergänzen: „dies ist stets bei lebenden Wirbeltieren anzunehmen."

Der Gesetzesentwurf enthält keine weitere Regelung dazu, wie mit den eingezogenen oder beschlagnahmten invasiven Tieren zu verfahren ist und wo diese unterzubringen sind. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund problematisch, dass nach Art. 7 VO (EU) 1143/2014 die Tiere nicht gehalten werden dürfen. Nach Art. 8 VO (EU) 1143/2014 besteht nur ein Anspruch auf die Genehmigung zur Haltung für Forschungseinrichtungen und Einrichtungen zur Ex-situ-Erhaltung. Der Gesetzesentwurf sollte auch die Unterbringung der beschlagnahmten und eingezogenen Tiere berücksichtigen.

§ 54 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen
In Abs. 4 wird dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit die Möglichkeit eingeräumt, Maßnahmen im Sinne der VO (EU) 1143/2014 auf weitere Arten auszudehnen, wenn diese die biologische Vielfalt gefährden oder nachteilig beeinflussen. Aus Tier- und Naturschutzsicht ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass etwaige wirtschaftliche Gründe keine Rolle spielen sollten, um eine Tier- oder Pflanzenart nicht zu berücksichtigen. So wäre beispielsweise ein Verbot der (Pelztier-)Haltung des Amerikanischen Nerzes (Neovison vison) artenschutzrechtlich zu begrüßen und im Hinblick auf die Invasivität dieser Tierart sinnvoll. Dies auch unter dem Aspekt, dass die wirtschaftliche Bedeutung von Pelztierfarmen in Deutschland gemäß einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags als nicht relevant eingestuft wird.

Abs. 4 a sieht vor, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit per Rechtsverordnung Verfahren, Mittel oder Geräte für Maßnahmen gegen invasive Arten, die durch Behörden oder Private durchgeführt

werden, vorschreiben kann. Analog zu unseren vorherigen Ausführungen (u.a. zu § 40 a und § 40 e) sollte auch in diesen Fällen bei Maßnahmen gegen invasive Tierarten der Fokus auf tierschutzgerechte und nicht-tödliche Methoden gelegt werden. So könnten in diesem Rahmen durchaus auch der Lebendfang von Tieren mit anschließender artgerechter Haltung und sicherer Verwahrung für bestimmte Arten vorgeschrieben oder als Präferenz aufgeführt werden.

Eine Ergänzung in Abs. 8 sieht die Möglichkeit einer Kennzeichnungsregelung für invasive Arten in der Bundesartenschutzverordnung vor. Dieses Vorhaben ist grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass diesbezüglich nur tierschutzgerechte Möglichkeiten zum Einsatz kommen dürfen und diese im Vorfeld hinsichtlich möglicher tierschutzrelevanter Aspekte genau geprüft werden müssen (vgl. Probleme mit Transpondern bei kleinen Tierarten).

§ 69

Ein Fehlerteufel muss sich bei der angekündigten Änderung des § 69 Absatz 2 Nr. 5 BNatSchG (Seite 11 unten des Entwurfes) eingeschlichen haben: In § 69 Abs. 2 BNatSchG gibt es keine Nummer 5 und die zu streichende Passage findet sich entweder in § 69 Abs. 3 Nr. 20 oder 21 BNatSchG.

Zu Artikel 3 Änderung des Bundesjagdgesetzes

§ 28 a Invasive Arten

Es ist bedauerlich, dass zu den geplanten Änderungen noch keine Begründung vorliegt. Auf unsere Ausführungen zu § 40 e Abs. 2 der geplanten Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes sei daher verwiesen. Entsprechend ist es aus Tierschutzsicht kritisch zu sehen, wenn die Durchführung von Management- und Beseitigungsmaßnahmen den Jagdausübungsberechtigten übertragen werden kann. Denn jagdliche Maßnahmen sind nicht mit wissenschaftlich erarbeiteten Managementmaßnahmen gleichzusetzen und weder als zielführend im Sinne der Ziele der VO (EU) 1143/2014, noch in der Regel als tierschutzgerecht anzusehen.

Der in Abs. 3 erwähnte Hinweis auf die Vorgaben des §22 Abs. 4 Satz 1 BJagdG zum Schutz der zur Aufzucht notwendigen Elterntiere muss aus Tierschutzsicht unbedingt erhalten bleiben und ist auch für invasive Arten anzuwenden.