SCHRIFTENREIHE
Band 8
Natur und RECHT
HANS WALTER LOUIS
JOCHEN SCHUMACHER
(Hrsg.)

ANKE HOLLJESIEFKEN

Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland

Bestandsaufnahme und Bewertung

Springer

Schriftenreihe Natur und Recht

Band 8

Herausgegeben von
Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M. (UC Los Angeles), Braunschweig
und Ass. jur. Jochen Schumacher, Tübingen

Anke Holljesiefken

Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland

Bestandsaufnahme und Bewertung

Springer

Anke Holljesiefken
Lenaustraße 36
60318 Frankfurt am Main
Anke.Holljesiefken@gmx.de

ISSN 0942-0932

ISBN 978-3-540-71014-1 Springer Berlin Heidelberg New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Springer ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media

springer.de

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2007

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Herstellung: LE-TEX Jelonek, Schmidt & Vöckler GbR, Leipzig
Umschlaggestaltung: WMX Design GmbH, Heidelberg

SPIN 12023455 64/3100YL - 5 4 3 2 1 0 Gedruckt auf säurefreiem Papier

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2006/2007 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der FernUniversität in Hagen als Dissertation angenommen. Rechtsetzung, Rechtsprechung und Schrifttum konnten weitgehend bis Anfang Januar 2007 berücksichtigt werden.

Herrn Prof. Dr. Huster danke ich vor allem für die herzliche Aufnahme als Mitarbeiterin an seinem damaligen Lehrstuhl an der FernUniversität in Hagen sowie für die Gewährung unbegrenzten wissenschaftlichen Freiraums nicht zuletzt bei der Wahl des Themas der Dissertation und die stets motivierende Unterstützung ungeachtet seines Wechsels an die Ruhr-Universität Bochum.

Herrn Prof. Dr. Stoll danke ich insbesondere für die Einbeziehung in das Projekt „Grundlagen für die Entwicklung einer nationalen Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten“, das im Auftrag des Bundesamts für Naturschutz am Zentrum für Naturschutz der Universität Göttingen durchgeführt wurde und das den Anlass zu dieser Arbeit gab, seine begleitenden kritischen Anmerkungen, die freundliche Einbindung in den Kreis seiner Doktoranden und die Erstellung des Zweitgutachtens.

Frau Reschke und Herrn Prof. Dr. Louis sowie Herrn Schumacher danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe.

Mein besonderer Dank gilt Swen Kellermeier für seine unermüdliche Unterstützung und Diskussionsbereitschaft und Andrea Kirsch für die kritische Korrektur.

Gewidmet ist diese Arbeit meinen Eltern.

Frankfurt/Main, im Januar 2007 *Anke Holljesiefken*

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis VII

Abkürzungsverzeichnis XV

Einleitung 1

1. Kapitel – Grundlagen 7
I. Definitionen 7
1. Gebietsfremd 9
a) Naturwissenschaftliche Bedeutung 9
b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG 11
c) Arbeitsdefinition 12
2. Invasiv 13
a) Naturwissenschaftliche Bedeutung 13
b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG 15
c) Arbeitsdefinition 18
3. Art 18
a) Naturwissenschaftliche Bedeutung 18
b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG 19
c) Arbeitsdefinition 20
II. Tatsächliche Bedrohung durch IAS 20
1. Sektorenspezifische Interessen und Probleme 21
a) Naturschutz 21
b) Land- und Forstwirtschaft, Pflanzenschutz 22
c) Jagd und Fischerei, Tierhandel 23
d) Schifffahrt 24
2. Stufen der biologischen Invasion und *Tens-Rule* als Faustregel für Etablierungserfolg und Invasivität 25
3. Grundsätzliche Auswirkungen von IAS 28
a) Ökologische Auswirkungen 28
b) Ökonomische Auswirkungen 31
c) Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit 33
4. Gegenmaßnahmen 33
5. Bedeutung des Problems IAS in Deutschland: zum Stand der Debatte 35
a) Ökologische Gefahrensituation 36
aa) Bezüglich nichteinheimischer Pflanzen 37

bb) Bezüglich nichteinheimischer Tiere 40
cc) Gewässer 41
b) Ökonomische Bewertung 43
6. Zusammenfassende Bewertung der tatsächlichen Bedrohung 45
III. Stand der juristischen Forschung 46

2. Kapitel – Bestehendes Regelungssystem und Bewertung 49
I. Allgemeines 49
1. Unterschiedliche Rechtsetzungsebenen 49
a) Völkerrecht 49
b) Europarecht 51
c) Nationales Recht 53
2. Unterschiedliche Ansätze des Umweltrechts 53
II. Völkerrechtliche Vorgaben 54
1. Biologische Diversität 55
a) Biodiversitätskonvention 55
aa) Rechtsnatur 55
bb) Umfassender Schutz der biologischen Vielfalt 56
cc) Art. 8 lit. h) CBD 59
dd) Leitlinien der COP zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD 67
b) Strategien zu invasiven gebietsfremden Arten 78
aa) Guidelines der IUCN 79
bb) Global Invasive Species Programme 81
cc) European Strategy on Invasive Alien Species 81
dd) Pan-Europäische Strategie 83
ee) Zusammenfassung und Bewertung der Strategien zu IAS ... 84
c) Zusammenfassung biologische Diversität 84
2. Habitat- und Artenschutz 85
a) Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) 85
b) Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS) 86
c) Übereinkommen über die Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) 89
d) Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention) 91
e) Alpenkonvention und Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ 92
f) Antarktis 92
aa) Antarktisvertrag und Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag (USP) 92
bb) Konvention zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis 94

g) Bewertung Habitat- und Artenschutzrecht 94
3. Pflanzenschutz 95
a) Rechtsgrundlage: Internationales Pflanzenschutzübereinkommen 95
b) Ziel und Zweck 96
c) Anwendungsbereich: Geregelte Schadorganismen 96
aa) Quarantäneschadorganismen und geregelte Nicht-Quarantäneschadorganismen 97
bb) IAS als Quarantäneschadorganismen 97
d) Maßnahmen 99
aa) Einfuhrkontrollen 100
bb) Monitoring, Bekämpfung und Kontrolle 100
cc) Risikoanalyse 101
e) EPPO 102
f) Zusammenfassung und Bewertung pflanzenschutzrechtlicher Bestimmungen 104
4. See- und Gewässerschutz 104
a) Meeresumweltschutz 104
aa) Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) 105
bb) MARPOL und Londoner (Anti-)Dumping-Konvention 106
cc) Helsinki-Übereinkommen 106
dd) OSPAR-Übereinkommen 107
b) Ballastwasser 107
aa) IMO-Leitlinien über die Kontrolle von Ballastwasser 108
bb) Internationales Übereinkommen zur Überwachung und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen (Ballastwasserkonvention) 108
c) Internationale Wasserläufe 110
aa) Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen 110
bb) Übereinkommen über das Recht der nicht-schifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe 111
cc) Donauschutzübereinkommen 112
d) Fischerei und Aquakultur 112
aa) FAO-Code of Conduct for Responsible Fisheries 112
bb) HELCOM-Recommendation 19/2 113
cc) Codes of Practice des ICES 113
e) Bewertung See- und Gewässerschutzrecht 113
5. Handel 114
a) GATT 114
aa) Verletzung einer GATT-Norm durch Einfuhrbeschränkungen 115
bb) Allgemeine Ausnahmen nach Art. XX GATT 115
b) SPS-Abkommen 117
aa) Anwendungsbereich 117
bb) Vorgaben insbesondere für eine Risikoanalyse 118

cc) Verhältnis zu anderen internationalen Standards 118
c) Bewertung internationales Handelsrecht 119
6. Zusammenfassung der internationalrechtlichen Vorgaben 119
III. Europarechtliche Vorgaben und Regelungen 120
1. Habitat- und Artenschutz 120
a) EG-Artenschutzverordnung (Verordnung 338/97/EG) 121
aa) Einfuhr in die Gemeinschaft 123
bb) Handel innerhalb der Gemeinschaft 124
cc) Bewertung der EG-ArtSchVO 125
b) Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) 125
c) FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) 126
2. Pflanzenschutz 127
a) Pflanzenquarantänerichtlinie (Richtlinie 2000/29/EG) 128
aa) Schutzzweck 128
bb) Regelungsgegenstand 128
cc) Maßnahmen 129
dd) Bewertung der Pflanzenquarantäne-RL 130
b) Spezielle Richtlinien 131
c) Entwurf einer EU-Saatgutrichtlinie 131
d) Bewertung der gemeinschaftsrechtlichen Pflanzenschutz-bestimmungen 131
3. Meeres- und Gewässerschutz 132
a) Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers in der Gemeinschaft 132
aa) Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) 132
bb) Weitere Richtlinien und Verordnungen zum Gewässerschutz 135
b) Sicherheit auf See 136
c) Zusammenfassung und Bewertung meeres- und gewässer-schutzrechtlicher Vorschriften 136
4. Gemeinsame Fischereipolitik 136
a) Total Allowable Catches 137
b) Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Fischerei 137
5. Umwelthaftungsrichtlinie 138
a) Schutzgut 138
b) Schaden 139
c) Anknüpfungspunkt berufliche Tätigkeit 140
d) Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen 141
e) Kostentragungspflicht 142
f) Anwendbarkeit der UmwHaft-RL auf IAS 143
6. Sechstes EU-Umweltaktionsprogramm 143
7. Zusammenfassung und Bewertung des Europarechts 144
IV. Regelungen im nationalen Recht 145
1. Naturschutzrecht 146

a) Vor Inkrafttreten der Föderalismusreform: Naturschutzrecht als Rahmenrecht ... 146
aa) Voraussetzungen der Rahmengesetzgebung ... 147
bb) Umfang der Regelungskompetenz des Bundes ... 148
cc) Umsetzung durch die Länder ... 150
dd) Verwaltungszuständigkeit ... 151
b) Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform: konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ... 152
aa) Hintergrund und Ziele der Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung ... 152
bb) Überblick über die wichtigsten Regelungen ... 153
cc) Übergangsregelungen ... 158
c) BNatSchG ... 158
aa) Artenschutzsystem des BNatSchG ... 159
bb) Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschung durch gebietsfremde Arten, § 41 Abs. 2 BNatSchG ... 165
cc) Relevante Maßnahmen des besonderen Artenschutzes (§ 42 BNatSchG) ... 206
d) Landesnaturschutzgesetze ... 210
aa) Genehmigungsvorbehalt i. S. d. § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG ... 211
bb) Maßnahmen und Vollzug ... 227
e) Zusammenfassende Bewertung des Naturschutzrechts ... 235
aa) Umsetzungsdefizite ... 235
bb) Regelungsdefizite ... 237
2. Pflanzenschutz- und Forstrecht ... 241
a) Pflanzenschutzrecht ... 242
aa) Pflanzenschutzgesetz und Pflanzenbeschauverordnung ... 242
bb) Saatgutverkehrsgesetz ... 246
cc) Sortenschutzgesetz ... 247
dd) Düngemittelgesetz ... 248
ee) Bewertung Pflanzenschutzrecht ... 249
b) Forstrecht ... 249
aa) Bundeswaldgesetz und Landeswaldgesetze ... 249
bb) Forstvermehrungsgutgesetz ... 254
cc) Bewertung Forstrecht ... 255
3. Jagd- und Fischereirecht ... 255
a) Jagdrecht ... 256
aa) Schutzziel ... 256
bb) Genehmigungsvorbehalt ... 257
cc) Bewertung des Jagdrechts ... 267
b) Fischereirecht ... 268
aa) Schutzziel ... 268
bb) Genehmigungsvorbehalt ... 269
cc) Bewertung Fischereirecht ... 272
4. Tierschutzrecht ... 273

a) Tierschutzgesetz ... 273
b) Tierseuchengesetz ... 274
c) Bewertung Tierschutzrecht ... 275
5. Gewässerrecht ... 275
a) Schifffahrt ... 275
b) Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetze ... 276
aa) Gewässerbenutzung ... 276
bb) Benutzung zu Zwecken der Fischerei ... 278
cc) Bewirtschaftungsziele ... 278
c) Bewertung Gewässerrecht ... 278
6. Nationales Umwelthaftungsrecht ... 279
a) Bestehendes Haftungssystem ... 279
aa) Zivilrechtliches Haftungssystem ... 279
bb) Öffentlich-rechtliche Haftungsnormen ... 280
b) Entwurf eines nationalen Umweltschadensgesetzes ... 281
aa) Schutzgut/Umweltschaden ... 282
bb) Anwendungsbereich ... 283
cc) Haftungsumfang ... 283
dd) Änderungen der Definitionen von „heimisch“ und „gebietsfremd“ im BNatSchG ... 284
c) Zusammenfassung und Bewertung nationales Umwelthaftungsrecht ... 284
7. Entwurf einer nationalen Strategie ... 284
a) Entwicklung einer nationalen Strategie gegen IAS ... 285
b) Entwurf einer nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt ... 285
8. Nationale Tätigkeitsberichte ... 286
9. Zusammenfassende Bewertung des nationalen Regelungssystems ... 287
a) Umsetzungsdefizite ... 287
aa) In Bezug auf Art. 8 lit. h) CBD ... 287
bb) In Bezug auf eine nationale Strategie ... 288
b) Regelungsdefizite ... 288
aa) Naturschutzrecht ... 288
bb) Pflanzenschutzrecht ... 290
cc) Forstrecht ... 290
dd) Jagdrecht ... 290
ee) Fischereirecht ... 291
ff) Tierschutz ... 291
gg) Gewässer ... 291
hh) Haftungsrecht ... 291

3. Kapitel – Handlungsbedarf ... 293
I. Lösungsansätze ... 293
1. IAS-Gesetz ... 293
2. Zusatz-Gesetz zur Vereinheitlichung und Ergänzung ... 294
3. Vereinheitlichung und Ergänzung bestehender Gesetze ... 294
II. Handlungsbedarf ... 294

1. Änderung bestehender naturschutzrechtlicher Vorschriften 295
a) Einführung eines Risikoanalyseverfahrens 295
aa) Erforderlichkeit einer Risikoanalyse 296
bb) Stufen der Risikoanalyse: Risikobewertung und Risikomanagement 297
b) Erweiterung des Anwendungsbereiches bestehender naturschutzrechtlicher Regelungen 303
aa) Definitionen von „gebietsfremd“ und „heimisch“ 303
bb) Erstreckung des Genehmigungsvorbehaltes auf den besiedelten Bereich 306
c) Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben 306
d) Ergänzende naturschutzrechtliche Maßnahmen 307
aa) Maßnahmenspektrum und Hierarchie der Maßnahmen 307
bb) Prävention 307
cc) Bekämpfung 315
dd) Kontrolle 317
ee) Haftung/Wiederherstellung 317
2. Koordination der bestehenden Rechtsinstrumente 317
3. Regelungsebene 318
a) Erkennung 318
b) Bewertung 319
c) Vollzug 319
4. Entwicklung einer nationalen Strategie 320
III. Ergebnis 320

Anhang 325

Literaturverzeichnis 369

Sachverzeichnis 387

Abkürzungsverzeichnis

ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ABl.EWG	Amtsblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Abs.	Absatz/Absätze
Abschn.	Abschnitt
ACAP	Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels (Abkommen für Albatrosse und Sturmvögel der südlichen Hemisphäre)
ACCOBAMS	Agreement on the Conservation of Cetaceans in the Black Sea, Mediterranean Sea and and contiguous Atlantic Area (Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale im Mittel- und Schwarzmeer)
AEWA	African-Eurasian Waterbird Agreement (Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasisch wandernden Wasservögel)
AgrarR	Agrarrecht
a. F.	alte Fassung
AID	Auswertungs- und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten e.V.
Alt.	Alternative
ÄndG	Änderungsgesetz
Art.	Artikel
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas (Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in Nord- und Ostsee)
AtG	Atomgesetz
AUG	Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz zum Antarktisvertrag
AVFiG	Ausführungsverordnung zum Fischereigesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BArtSchV	Bundesartenschutzverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBA	Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch

Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BiFO	Binnenfischereiordnung
BiFVO	Binnenfischereiverordnung
BImSchG	Bundesimissionsschutzgesetz
BinSchAufgG	Binnenschifffahrtsaufgabengesetz
BJagdG	Bundesjagdgesetz
Bln	Berlin, berliner
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) in der Fassung vom 25.03.2002
BNatSchG 1976	Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung vom 20.12.1976
BNatSchG 1987	Bundesnaturschutzgesetz in der Fassung vom 10.12.1986
BNatSchGNeuregG	Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25.03.2002
Bot. Helv.	Botanica Helvetica
Brem	Bremen, bremisch
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
B-W	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWaldG	Bundeswaldgesetz
CBD	Convention on Biological Diversity
CCAMLR	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (Konvention zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis)
ChemG	Chemikaliengesetz
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (auch: Washingtoner Artenschutzübereinkommen)
CIEL	The Center for International Environmental Law

CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonner Abkommen)
COP	Conference of the Parties (Vertragsstaatenkonferenz)
Dec.	Decision (Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz zur CBD)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVO	Durchführungsverordnung
ECOSOC	Economic and Social Council der UNO
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-ArtSchVO	EG-Artenschutzverordnung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIFAC	European Inland Fishery Advisory Commission
ELI	Environmental Law Institute
end.	endgültig
EPPO	European and Mediterranean Plant Protection Organization
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUROBATS	Abkommen zur Erhaltung der Fledermäuse in Europa
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7.02.1992
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	und folgende Seite
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
ff.	und folgende Seiten
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FischG	Fischereigesetz
FischO	Fischereiordnung
FischVO	Fischereiverordnung
Fn.	Fußnote
FoG	Forstgesetz
ForstSaatHGebV	Forstsaat-Herkunftsgebietsverordnung
FoVG	Forstvermehrungsgutgesetz
G.	Gesetz
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GISP	Global Invasive Species Programme
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVO	Gentechnisch veränderte Organismen

HE	Hessen, hessisch
HH	Hamburg, hamburger
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
IAS	Invasive Alien Species
ICES	International Council for the Exploration of the Sea (Internationaler Rat für Meeresforschung)
ICPM	Interim Commission on Phytosanitary Measures
i. d. F.	in der Fassung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
IMO	International Maritime Organization
IPPC	International Plant Protection Convention
ISPM	International Standards for Phytosanitary Measures
ISSC	Invasive Species Specialist Group (of the SSC)
IUCN	The World Conservation Union (The International Union for the Conservation of Nature – Internationale Union zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen)
JagdG	Jagdgesetz
JG	Jagdgesetz
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
KrW-AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
Kz.	Kennziffer
Leitprinzipien	Leitprinzipien zur Prävention und Verhinderung der Einbringung von gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate oder Arten gefährden
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden Württemberg
LG	Landschaftsgesetz
lit.	littera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten Nordrhein-Westfalen
MARPOL 73/78	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto
M-V	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-vorpommerisch
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NatG	Naturschutzgesetz
NatSchG	Naturschutzgesetz
Nds	Niedersachsen, niedersächsisch
NEOBIOTA	Arbeitsgemeinschaft biologische Invasionen
n. F.	neue Fassung
NGO	Nichtregierungsorganisation(en)
No.	Number

NPPO	National Plant Protection Organization
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuL	Natur und Landschaft
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OSPAR	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
PflBeschauV	Pflanzenbeschauverordnung
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PolG	Polizeigesetz
QP	Quarantine Pest (Quarantäneschadorganismus)
RdL	Recht der Landwirtschaft
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RNQP	Regulated Non-Quarantine Pest (Nicht-Quarantäne-schadorganismus)
ROG	Raumordnungsgesetz
RPPO	Regional Plant Protection Organization
S.	Satz/Sätze/Seite
Sachs	Sachsen
Sächs	sächsisch
Sa	Saarland, saarländisch
S-An	Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltiner
SaatVerkG	Saatgutverkehrsgesetz
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
Sch-H	Schleswig-Holstein
SEAL	Agreement on the Conservation of Seals in the Wadden Sea (Abkommen zum Schutz der Seehunde im Wattenmeer)
Slg.	Sammlung
SortSchG	Sortenschutzgesetz
SPS-Abkommen	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSG	Species Survival Commission
SZ	Süddeutsche Zeitung
TierSchG	Tierschutzgesetz
TierSG	Tierseuchengesetz
Thür	Thüringen, thüringer
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce
UAbs.	Unterabsatz

UBA	Umweltbundesamt
UmwHaft-RL	Umwelthaftungsrichtlinie
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
USP	Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
WaldG	Waldgesetz, Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung
WaldLG	Wald- und Landschaftsordnungsgesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHO	World Health Organization
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WTO	World Trade Organization
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Die rasant gestiegene Mobilität des Menschen ist auch an der Pflanzen- und Tierwelt nicht spurlos vorbeigegangen. Denn der Mensch reist meist nicht allein: Im Gepäck hat er vielmehr häufig Tiere oder Pflanzen. Diese überwinden infolgedessen in immer größerem Ausmaß natürliche Barrieren wie Ozeane, Gebirgszüge, Kontinente oder Wüsten, die sie bisher an ein bestimmtes geographisches Gebiet gebunden haben. Insbesondere durch den internationalen Handel werden sie absichtlich (etwa als am Zielort zu vermarktende neue Zierpflanze) oder unabsichtlich (als im Ballastwasser von großen Schiffen ungewollt Mitreisende) in immer größerem Umfang in Gebiete verschleppt, die ihnen bisher nicht zugänglich waren.[1] Hier treffen die Neuankömmlinge auf ungewohnte Lebensumstände und Ökosysteme. Nicht viele Arten schaffen es, sich in der neuen Heimat zu etablieren. Diejenigen, die es schaffen, können jedoch irreversible Schäden für die biologische Vielfalt an ihrem Ankunftsort verursachen. Denn während dieser neue „Tourismus" auf den ersten Blick durchaus positive Wirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt im Sinne einer Bereicherung der Artenvielfalt am Zielort der „Einwanderer" zu haben scheint, ist auf lange Sicht das Gegenteil der Fall: Die neuen Arten können sich auf verschiedene Weise als problematisch erweisen – etwa indem sie infolge ihrer häufig sehr starken Ausbreitungstendenz ansässige Arten völlig verdrängen. Besonders bedroht sind in sich geschlossene Ökosysteme (z. B. Inseln), die eine einzigartige Flora und Fauna hervorgebracht haben.

Man spricht insoweit von „invasiven gebietsfremden Arten" (im internationalen Sprachgebrauch „invasive alien species", daher im Folgenden: IAS). Nach der im Einzelnen umstrittenen Terminologie sind gebietsfremd kurz gesagt solche Tier- und Pflanzenarten, die durch menschliches Handeln (bewusst oder unbewusst) in ein Gebiet verbracht werden, das nicht ihrem natürlichen Ausbreitungsgebiet entspricht. Sie werden deshalb auch als „Neobiota", also „Neuankömmlinge", bezeichnet. Als invasiv gelten gebietsfremde Arten, wenn sie eine Bedrohung für die biologische Vielfalt in ihrem neuen Ausbreitungsgebiet darstellen, indem sie etwa den Lebensraum der dort einheimischen Arten verändern, diese verdrängen oder sonst gefährden, oder durch Vermehrung fremdes genetisches Material einkreu-

---

[1] Beispielhaft für die weltweite Zunahme der Ausbreitung von Organismen in ihnen bisher nicht zugängliche Gebiete sind Zahlen aus dem aquatischen Lebensraum: Während vor 1800 nur 1,5% der vorhandenen Arten auf diese Weise eingeführt wurden, waren es während des 19. Jahrhunderts 4,3%, von 1900-1939 10,0%, von 1940-1979 35,5% und von 1980-1998 allein 19,2% (*FAO*, Statistics).

zen. Weltweit gelten invasive gebietsfremde Arten als zweitwichtigste Ursache des Artensterbens.

Schaden verursachen können invasive Arten aber auch in anderer Hinsicht – z. B. für die Gesundheit der Menschen. Naturgemäß sind es vor allem derart schädliche Arten, die ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gelangen. Als Beispiel für eine in der Bundesrepublik Deutschland bekannt gewordene Art ist der aus dem Kaukasus stammende Riesen-Bärenklau zu nennen, dessen Saft Furanocumarine enthält. Beschädigen Menschen die Pflanze durch das Abtrennen von Zweigen, kann der Saft in die Haut eindringen und bei Sonnenbestrahlung Reaktionen auslösen, die zu Verbrennungen zweiten und dritten Grades führen.

Bekämpfungsmaßnahmen gegen invasive Arten sind – soweit sie überhaupt stattfinden[2] – bislang wenig erfolgreich. Effektiver und weniger kostenintensiv sind in der Regel vorbeugende Maßnahmen. Ihre Anwendung setzt jedoch voraus, dass das Problem früh erkannt und seine Bedeutung angemessen eingeschätzt wird.

Das Thema IAS bildet mithin eine Querschnittsmaterie. Zentrale Fragen, die das Thema umreißen, sind die folgenden: Wo liegen die Hauptprobleme der „Zuwanderung“? Unter welchen Voraussetzungen ist eine Etablierung unerwünscht? Was sind die Hauptverbreitungswege der Zuwanderer? Mit welchem Kontroll- und Handlungssystem ist angemessen auf die Entwicklung zu reagieren? Wer soll die Handlungen vornehmen bzw. die Einhaltung überwachen?

Die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, das Problem der IAS einer gesetzlichen Regelung zuzuführen, folgt aus Art. 8 lit. h) der Biodiversitätskonvention aus dem Jahre 1992 (Convention on Biological Diversity – im Folgenden: CBD),[3] wonach die Vertragsstaaten

> „soweit möglich und sofern angebracht […] die Einbringung nichtheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, verhindern, diese Arten kontrollieren oder beseitigen.“

Diese Vorschrift regelt die IAS-Problematik umfassend, da sie weder geographisch noch im Hinblick auf bestimmte Ökosysteme oder Arten eine Einschränkung vornimmt. Aus den weiten Formulierungen folgt aber auch eine relativ geringe Verbindlichkeit. Zur Konkretisierung hat die Vertragsstaatenkonferenz Richtlinien und Handlungsempfehlungen erlassen, die die Vertragsstaaten bei der Umsetzung leiten sollen. Rechtlich verbindlich sind diese jedoch nicht.

Neben der CBD bestehen zahlreiche spezielle Verpflichtungen im Umgang mit IAS aus weiteren internationalen Abkommen, die allerdings in ihrem Anwendungsbereich jeweils beschränkt sind. Zu nennen sind das Internationale Seerechtsübereinkommen, das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen, das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, das Bonner Abkommen zum Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen sowie das Übereinkommen über Feuchtgebiete,

---

2 In der Bundesrepublik Deutschland werden zurzeit ca. 50 Pflanzenarten bekämpft (siehe dazu unten 1. Kap. II. 5. a) aa)).

3 Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Text in: BGBl. II S. 1742.

insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention). Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene enthalten insbesondere die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie sowie die EG-Artenschutzverordnung verbindliche Vorgaben für den Umgang mit IAS.

Die zentrale Regelung im nationalen Recht ist der mit Wirkung zum 1. April 2002 neu gefasste § 41 BNatSchG,[4] der die Vorschrift des Art. 8 lit. h) CBD umsetzt. Nach § 41 Abs. 2 BNatSchG sollen die Länder geeignete Maßnahmen treffen, um die Gefahren einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten durch die Ansiedlung und Ausbreitung von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten abzuwehren. Insbesondere sollen sie hierzu Vorschriften über die Genehmigung des Ansiedelns von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten in der freien Natur erlassen. Zwingend zu versagen ist die Genehmigung, wenn die Gefahr einer Verfälschung der heimischen Arten nicht auszuschließen ist oder diese in ihrem Bestand gefährdet sind. Für bestimmte Bereiche (wie etwa die Land- und Forstwirtschaft) schließlich bestehen Ausnahmen von der Genehmigungspflicht. Diese auf die bis zum 31. August 2006 geltende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gestütztenVorschriften, zu deren Ausfüllung die Bundesländer auch nach Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz infolge der Föderalismusreform[5] noch verpflichtet sind, finden sich in Bezug auf den Genehmigungsvorbehalt in fast allen Landesnaturschutzgesetzen nahezu wortgleich wieder. Abweichungen resultieren hauptsächlich daraus, dass die Hälfte der Landesnaturschutzgesetze in ihrer derzeitigen Fassung (dies betrifft *nicht* die Landesnaturschutzgesetze Baden-Württembergs,[6] Bayerns,[7] Brandenburgs,[8] Bremens,[9] Nordrhein-Westfalens,[10] Sachsen-Anhalts[11] und Schleswig-Holsteins[12]) noch auf der Vorgängervorschrift § 20d Abs. 2 BNatSchG 1987 beruhen. Vorschriften zur Konkretisierung des Genehmigungsvorbehaltes existieren kaum. Auch sind bisher nur vereinzelt weitere „geeignete Maßnahmen" für den Umgang mit IAS vorgesehen. Zur Umsetzung des § 41 BNatSchG war den Ländern eine Frist zum 3. April 2005 gesetzt.

---

4 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege v. 25.03.2002, zuletzt geändert durch G. v. 21.06.2005 (BGBl. I S. 1818) (BNatSchG).

5 Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) v. 28.08.2006, BGBl. I S. 2034, und das Föderalismusreform-Begleitgesetz v. 05.09.2006, BGBl. I S. 2098; siehe dazu unten 1. Kap. IV. 1. b).

6 V. 13.12.2005 (GBl. B-W S. 745).

7 V. 23.12.2005 (BayGVBl. 2006 S. 2).

8 V. 26.05.2004 (GVBl. Bbg I/04 S.350).

9 V. 19.04.2006 (GBl. Brem S. 211).

10 V. 21.07.2000 (GV.NRW. S. 568; zuletzt geändert durch G. v. 15.12.2005, GV.NRW. 2006 S. 635).

11 V. 23.07.2004 (GVBl. S-An S. 454; zuletzt geändert durch G. v. 20.12.2005, GVBl. S-An S. 769, 801).

12 V. 18.07.2003 (GVBl. Sch-H S. 339; zuletzt geändert durch G. v. 12.10.2005, GVOBl. S. 487).

Neben dem BNatSchG und den Landesnaturschutzgesetzen enthalten auch zahlreiche andere Umweltgesetze auf Bundes- und Landesebene Vorschriften, die zumindest vom Wortlaut her die IAS-Problematik erfassen (z. B. Jagd- und Fischereigesetze, Forst- und Pflanzenschutzgesetze). Schutzgut dieser Gesetze ist aber nicht in erster Linie die Biodiversität, so dass die Anwendbarkeit der Vorschriften auf IAS teilweise ebenso unklar ist wie ihr Verhältnis zu den naturschutzrechtlichen Bestimmungen. Zudem gehen sie bezüglich der Schutzintensität selten über die Vorschriften des Naturschutzrechts hinaus.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit das Problem der invasiven gebietsfremden Arten in der Bundesrepublik Deutschland eine ausreichende rechtliche Regulierung erfahren hat. Nicht berücksichtigt wird das Problem der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVO), das seit 1990 durch das Gentechnikgesetz (GenTG)[13] geregelt wird. Ein „gentechnisch veränderter Organismus“ ist gemäß § 3 Nr. 3 GenTG ein Organismus, […]

> „dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie sie unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt; gentechnisch veränderter Organismus ist auch ein Organismus, der durch Kreuzung oder natürliche Rekombination zwischen gentechnisch veränderten Organismen oder mit einem oder mehreren gentechnisch veränderten Organismen oder durch andere Arten der Vermehrung eines gentechnisch veränderten Organismus entstanden ist, sofern das genetische Material des Organismus Eigenschaften aufweist, die auf gentechnische Arbeiten zurückzuführen sind.“

Insbesondere aufgrund der drohenden Verfälschungsgefahr auf innerartlicher Ebene, die von GVO ausgeht, handelt es sich um eine parallel gelagerte Problematik, der mit ähnlichen Regelungsmechanismen begegnet wird. Auch erstreckt sich der Anwendungsbereich der CBD grundsätzlich auf GVO (vgl. das unter dem Dach der CBD verabschiedete „Biosafety-Protokoll“ zur Regelung grenzüberschreitender Verbringungen von GVO[14]). Eine Zusammenführung der Regelungen bezüglich IAS und GVO auf der Grundlage einer umfassenden nationalen Strategie wäre also grundsätzlich möglich.[15] Zum einen weist das Problem der GVO jedoch Besonderheiten auf, die sich deutlich von der IAS-Problematik unterscheiden,[16] zum anderen liegt mit dem Gentechnikgesetz gerade ein eigenes Rege-

---

[13] Gesetz zur Regelung der Gentechnik (v. 16.12.1993, BGBl. I S. 2066, zuletzt geändert durch Art. 1 G. v. 17.03.2006, BGBl. I S. 534).

[14] Siehe dazu unten 2. Kap., Fn. 37.

[15] So z. B. der Vorschlag von *Ginzky* (Rechtliche Regulierung, S. 2). In einigen Ländern bestehen vergleichbare Regelungen in Bezug auf alle potenziell invasiven gebietsfremden Organismen unter Einbeziehung von GVO (z. B. der neuseeländische „Hazardous Substances and New Organisms Act“ von 1996).

[16] So handelt es sich etwa bei gentechnisch veränderten Pflanzen in der Regel um Kulturpflanzen, die nur begrenzt in der Lage sind, sich unter natürlichen Bedingungen gegenüber Wildpflanzen zu behaupten (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU v. 20.06.2001, BT-Drs. 14/4559 und 14/4879), Antwort zu Frage 6.

lungssystem vor. Die vorliegende Untersuchung klammert die Thematik der GVO daher aus. Diese Vorgehensweise steht auch im Einklang mit der European Strategy on Invasive Alien Species des Europarates, die ebenfalls den Themenkomplex der GVO aus ihrem Anwendungsbereich herausnimmt, jedoch auf die Möglichkeit eines koordinierten Vorgehens der Mitgliedstaaten bezüglich IAS und GVO hinweist.[17]

Der Gang der Untersuchung stellt sich wie folgt dar: In einem ersten Teil werden die zur Bewertung erforderlichen Grundlagen erörtert. Insbesondere werden Definitionen der zentralen Begriffe aus naturwissenschaftlicher und rechtlicher Sicht (nach dem Verständnis der CBD und des BNatSchG) gegeben, und die Frage nach der tatsächlichen (ökologischen bzw. ökonomischen) Gefährdungslage sowie der Stand der juristischen Forschung kurz erörtert.

In einem zweiten Teil wird das bestehende Regelungssystem dargestellt und im Hinblick auf die folgenden Fragen untersucht: Entsprechen die nationalen Regelungen den völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben? Bilden sie ein in sich verständliches, kohärentes und effektives Regelungssystem, das die wichtigsten tatsächlichen Probleme erfasst?

Der sich aus den insoweit festgestellten Defiziten ergebende Handlungsbedarf wird in einem dritten Teil aufgezeigt, und es werden – unter Berücksichtigung des derzeitigen naturwissenschaftlichen Kenntnisstandes – mögliche Lösungswege vorgeschlagen.

[17] T-PVS (2003) 7 rev., S. 8, Fn. 12. Zur European Strategy on Invasive Alien Species siehe unten 2. Kap. II. 1. b) cc).

1. Kapitel – Grundlagen

Als Grundlage für die Bewertung des nationalen Regelungssystems soll ein kurzer Überblick über den Kenntnisstand bezüglich der tatsächlichen Gefährdungslage durch IAS sowie über den Stand der juristischen Forschung gegeben werden. Voraussetzung hierfür ist, dass Klarheit über die zentralen Begriffe besteht.

I. Definitionen

Wie jede Querschnittsmaterie ist auch das Thema IAS von einer unterschiedlichen Terminologie in den betroffenen Disziplinen geprägt. Vor allem Biologen, Ökonomen und Juristen haben jeweils ihre eigene Begrifflichkeit entwickelt. Aber auch innerhalb einer Disziplin werden die Begriffe zum Teil in sehr unterschiedlicher Weise verwendet. Im Bereich der Rechtswissenschaft ist die Uneinheitlichkeit der Terminologie schon in der Regelungsstruktur begründet: So ist das Problem der invasiven gebietsfremden Arten nicht nur in unterschiedlichen Rechtskreisen geregelt (Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht, nationales Recht), sondern es finden sich infolge des sektoralen Ansatzes des Umweltrechts auch innerhalb eines Rechtskreises zahlreiche verschiedene Gesetze (auf der Ebene des nationalen Rechts sind dies u. a. Naturschutzgesetze, Forstgesetze, Jagdgesetze), die ihrerseits jeweils von unterschiedlichen Begrifflichkeiten geprägt sind. Hinzu kommt, dass eine allgemeinverbindliche Terminologie stets voraussetzt, dass eine Einigung über die fundamentalen Ideen besteht, die dem Regelungsgegenstand zugrunde liegen. Eine solche Einigung besteht für das Problem der invasiven gebietsfremden Arten in vielen Fällen jedoch gerade nicht, da die Thematik von Wertungen bestimmt ist. Dies betrifft zahlreiche Fragen, wie etwa die, wann eine Pflanze bzw. ein Tier als „heimisch“ (oder „natürlich“ vorkommend) zu bezeichnen ist; ob bei der Verbreitung fremder Arten überhaupt regulierend eingegriffen werden soll, oder ob den Entwicklungen, die Änderungen der Gewohnheiten des Menschen und des technischen Fortschritts mit sich bringen, freier Lauf gelassen werden soll; für den Fall, *dass* erhaltende Maßnahmen getroffen werden sollen: *welche* Natur erhalten werden soll (in zeitlicher Hinsicht: ein vergangener, der jetzige oder ein zukünftiger Zustand; in qualitativer Hinsicht: ein aus ökologischer, ökonomischer, sozialer oder ästhetischer Perspektive wünschenswerter

Zustand[1]); oder welche Arten zu erhalten sind, wenn feststeht, dass nicht alle erhalten werden können.[2]

In Bezug auf den Begriff der „invasiven gebietsfremden Arten“[3] besteht Uneinigkeit im Hinblick auf alle drei Begriffsbestandteile. Hinsichtlich des Artbegriffs stellt sich insbesondere die Frage, ob auch die genetische Ebene umfasst sein soll. Bezüglich der „Gebietsfremdheit“ ist unklar, auf welchen zeitlichen Abschnitt und geographischen Raum sich der Begriff bezieht (wie lange also etwa eine ursprünglich einheimische Art nicht mehr in einem bestimmten Gebiet gelebt haben darf und wie das maßgebliche Gebiet zu bestimmen ist). Besondere Schwierigkeiten bereitet schließlich der Begriff „invasiv“: Ist der invasive Charakter einer Art an eine Schadensverursachung geknüpft? Und wenn ja: Welcher Natur muss der Schaden sein und wann ist die Schwelle zu einem relevanten Schaden überschritten?

Bei der Definition eines jeden Begriffsbestandteils soll dieser zunächst in seiner naturwissenschaftlichen Verwendung dargestellt werden, da die juristischen Definitionen naturgemäß an die wissenschaftliche Bedeutung eines Begriffs anknüpfen und an verschiedenen Stellen des BNatSchG sogar ausdrücklich auf diese verwiesen wird.[4] Anschließend werden die Begriffskomponenten jeweils in ihrer Bedeutung im Rahmen der CBD und des BNatSchG (als zentralem nationalen Umsetzungsakt der CBD) kurz erläutert soweit dies für einen ersten Überblick erforderlich ist.[5] Schließlich wird im Wege einer Arbeitsdefinition festgelegt, welche Bedeutung die Begriffe im Rahmen dieser Untersuchung haben, soweit sie nicht im Zusammenhang mit einem Rechtsakt verwendet werden, der ihnen eine abweichende Bedeutung verleiht. Dadurch, dass die Begriffskomponenten eng aufeinander bezogen sind, sind Überschneidungen innerhalb der Erläuterungen der Komponenten unvermeidlich.[6]

---

1 Zu diesen Fragen auch: *Honnefelder*, Welche Natur, S. 253 ff.; *Reichholf*, Wie problematisch, S. 41; *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 121 f. Hier liegt die Frage zugrunde, ob der Mensch als Teil der Natur oder als außenstehend bzw. als Gegensatz zur Natur gelten muss. Vgl. auch *Swanson*, Global Action, S. 19 ff., der einerseits die natürlichen Prozesse und andererseits die menschlichen Einflüsse beschreibt, die zum Artensterben führen (als einen der Hauptgründe nennt er die Einfuhr fremder Arten (S. 29)).

2 *McNeely*, Introduction, S. 1.

3 Teilweise wird auch von „gebietsfremden invasiven Arten“ gesprochen (diese Bezeichnung verwendet insbesondere die Vertragsstaatenkonferenz der CBD – „alien invasive species“), ohne dass ein Unterschied in der Bedeutung besteht.

4 Z. B. der Begriff der „Art“ in § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG.

5 Die Begriffe werden im Rahmen der Erläuterungen zur CBD bzw. zum BNatSchG unten genauer definiert (2. Kap. II. 1. a) cc) (1) und IV. 1. c) bb) (2)).

6 Aus diesem Grund beginnt die Darstellung auch mit „gebietsfremd“ als der unabhängigsten Begriffskomponente.

1. Gebietsfremd

Der Begriff der Gebietsfremdheit nimmt unter drei Aspekten Bezug auf die Herkunft einer Art: Neben einem räumlichen und einem zeitlichen Aspekt (*wann* kommt bzw. kam eine Art *wo* vor?) schließt das Verständnis von „Gebietsfremdheit" im Zusammenhang mit IAS auch einen wertenden Aspekt ein. Danach reicht es nicht, *dass* eine Art zu einem bestimmten Zeitpunkt in einem bestimmten Gebiet „vorkommt", vielmehr sind an das Vorkommen selbst zudem bestimmte Anforderungen – im Sinne einer nicht „natürlichen Verbreitung" – zu stellen. Hintergrund ist, dass nur die vom Menschen (bewusst oder unbewusst) beeinflussten Artenwanderungen erfasst bzw. geregelt werden sollen, während davon auszugehen ist, dass die selbständige und natürliche Ausbreitung von Arten in neue Lebensräume ein natürlicher Prozess und Merkmal biologischer Systeme ist.[7] Die Definition von Gebietsfremdheit enthält demnach auch immer ein Element menschlichen Einflusses.

a) Naturwissenschaftliche Bedeutung

Gebietsfremde Arten sind von den *einheimischen* (auch: indigenen oder autochthonen) Arten abzugrenzen, die in einem Gebiet von Natur aus vorkommen, sich hier also ohne menschlichen Einfluss evolutionär gebildet haben oder ohne menschlichen Einfluss dort eingewandert sind.[8] Demgegenüber werden in der Wissenschaft der Invasionsbiologie Taxa[9] dann als „nichteinheimisch" oder „gebietsfremd" bezeichnet, wenn sie mit Hilfe des Menschen in ein Gebiet gelangen, welches ihnen bisher aufgrund natürlicher Barrieren nicht zugänglich war, oder wenn sie aus solchen Taxa entstanden sind.[10] Dabei kann der Einfluss des Menschen beabsichtigt (z. B. durch das Ausbringen durch Nutztiere oder -pflanzen) oder unbeabsichtigt (z. B. durch das unbewusste Verschleppen von Samen oder Eiern) sein. Im internationalen Sprachgebrauch werden gebietsfremde Arten in der Regel mit dem Adjektiv „alien" bezeichnet, geläufig sind aber auch die Begriffe „exotic", „foreign", „introduced", „non-native" oder „non-indigenous".[11]

Für den deutschen Sprachraum hat *Kowarik* – auch zur Verhinderung einer voreingenommenen Haltung aufgrund eines eher negativ besetzten Begriffs wie „alien" – den Begriff „Neobiota" in die Diskussion eingeführt.[12] Unter diesen,

---

7 *Klingenstein*, Neophyten, S. 21; *Kinzelbach*, Neozoen in Europa, S. 52 f.

8 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 7. Zur Kritik am Begriff „Vorkommen", siehe unten 2. Kap. IV. 1. c) bb) (2) (a) (cc) (ii).

9 I. S. v. Sippen und Teilpopulationen.

10 So auch *Kinzelbach* (Das Jahr 1492, S. 18), der darüber hinaus verlangt, dass die Arten am Ankunftsort potenziell neue Populationen aufbauen können.

11 Für einen Überblick bezüglich Tieren z. B. *Geiter*, Neozoen, S. 44.

12 Z. B. *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 7 ff., und *ders.*, Biologische Invasionen, S. 13 ff. Zu weiteren Bezeichnungen für Neozoen mit „militärischem oder negativ wertendem Beiklang", siehe *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 19.

dem angloamerikanischen „biota“ angelehnten Begriff fallen nach *Kowariks* Verständnis alle nichteinheimischen Organismen.[13]

Zu Verwirrungen kommt es jedoch dadurch, dass der Begriff „Neobiota“ seit jeher eine andere Bedeutung hatte als die ihm nunmehr von *Kowarik* verliehene. Danach wurde er als Sammelbegriff für „Neophyten“ und „Neozoen“ verstanden. Die beiden Begriffe sind auch heute weitgehend unstrittig: Neophyten bezeichnen solche Pflanzenarten, die nach der Entdeckung Amerikas – also nach 1492[14] – unter direkter oder indirekter Mitwirkung des Menschen in andere Areale als die ursprünglichen gelangt sind (während Pflanzenarten, die vor der Neuzeit in neue Areale verbracht wurden, als Archäophyten bezeichnet werden). Dementsprechend gilt für Tierarten, dass unter Neozoen solche wild lebenden Tiere zu verstehen sind, die erst nach 1492 mit menschlicher Hilfe in ein bestimmtes Gebiet gelangt sind (unter Archäozoen hingegen solche, die mit menschlicher Unterstützung vor 1492 in ein Gebiet gelangt oder dort unter menschlichem Einfluss entstanden sind).[15] Dem nach dem herkömmlichen Gebrauch als Oberbegriff zu Neophyten und Neozoen verstandenen Begriff „Neobiota“ wird hiernach der Begriff „Archäobiota“ (als Oberbegriff zu Archäophyten und Archäozoen) entgegengesetzt.[16]

Demgegenüber enthält der Vorschlag von *Kowarik* keine feste zeitliche Grenze, sondern stellt Neobiota den Indigenen (Einheimischen) insgesamt gegenüber. Hiernach sind unter Neobiota somit alle – vor oder nach 1492 neu eingeführten – Pflanzen- oder Tierarten zu verstehen, d. h. also sowohl Neophyten und Neozoen als auch Archäophyten und Archäozoen.

Bezüglich des „In-das-Gebiet-Gelangens“ differenziert *Kowarik* weiter danach, ob die Art in dem betreffenden Gebiet bereits vorhanden ist. Kommt die Art in dem Gebiet noch nicht vor, handelt es sich um die erstmalige Ausbringung. Ist die Art hingegen bereits (wenn auch nur vereinzelt) vorhanden, weil sie schon vorher eingeführt und ausgebracht wurde, so wird die abermalige Ausbringung als „sekundär“ bezeichnet.[17] Von Bedeutung sind diese sekundären Ausbringungen deshalb, weil viele neue Arten, obwohl sie bereits seit ihrer Ersteinbringung in einem Gebiet vorhanden sind, aufgrund der geringen Anzahl der Exemplare keine größeren Probleme bereiten. Als Folge der nochmaligen (sekundären) Ausbringung aber werden die bestehenden Populationen oft erst problematisch, da es ihnen erst dadurch gelingt, verstärkt räumliche Barrieren zwischen den Orten der Ersteinfüh-

---

13 Wobei unter den Begriff der Organismen alle Pflanzen und Tiere – unabhängig von ihrer taxonomischen Rangstufe – fallen; ebenfalls erfasst sind die hier nicht behandelten gentechnisch veränderten Organismen.

14 Von diesem Stichjahr wird deshalb ausgegangen, weil mit der Entdeckung Amerikas die Entwicklung des weltweiten Handels begann.

15 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 17 ff.; *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 15 ff.; *Geiter*, Neozoen, S. 45. Zur naturschutzfachlichen Bewertung von Neozoen siehe *Steiof*, Evolution, S. 485 ff.

16 So z. B. *Starfinger*, Neobiota, S. 11 ff.; *Essl/Rabitsch*, Neobiota, S. 20.

17 Grundlegend: *Kowarik*, Neophyten, S. 24 f.

rung und potenziellen Wuchs- bzw. Ausbreitungsorten zu überwinden oder sie infolge der sekundären Ausbringung eine die Etablierung erheblich begünstigende Stückzahl erreichen.[18]

b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG

In dem verbindlichen englischen Vertragstext der CBD werden gebietsfremde Arten als „alien species" behandelt – eine Bezeichnung, die sich im internationalen Gebrauch seit Verabschiedung der CBD weitgehend durchgesetzt hat.[19] Daneben finden sich in anderen internationalen Dokumenten und Verträgen aber auch die Bezeichnungen „non-native"[20] bzw. „exotic"[21] oder „new",[22] ohne dass diese Begriffe definiert werden.

Auch die CBD selbst enthält keine Definition für „alien species". Eine Definition findet sich jedoch in den (nicht rechtsverbindlichen!) „Leitprinzipien zur Prävention und Verhinderung der Einbringung von gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate oder Arten gefährden"[23] (im Folgenden: Leitprinzipien zur Prävention), die von der Vertragsstaatenkonferenz verabschiedet wurden. Hiernach sind „alien species" solche Arten, die

> „außerhalb ihres natürlichen vergangenen oder gegenwärtigen Verbreitungsgebietes eingeführt wurden."[24]

Die Definition setzt sich mithin aus zwei Elementen zusammen: aus (1) einer Einführung, die (2) außerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes stattfinden muss. Dabei umfasst die „Einführung" nach der Definition der Leitlinien Verbringungen von Arten durch den Menschen, die sowohl absichtlich als auch unabsichtlich geschehen können. Zudem wird klargestellt, dass das natürliche Verbreitungsgebiet sich allein nach geographischen Grenzen richtet. Eine relevante Verbringung kann also zwischen Staaten oder innerhalb eines Staates geschehen.

---

18 Siehe dazu *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 132 f.

19 So z. B. die „European Strategy on Invasive Alien Species" des Europarates zur Berner Konvention, T-PVS (2003) 7 rev. (siehe unten 2. Kap. II. 1. b) cc)); Art. 196 Seerechtskonvention, Bek. v. 15.05.1995, BGBl. II S. 602; Resolution VII.14 der RAMSAR-Konvention, COP 7, Mai 1999.

20 Art. 4 Antarktis-Protokoll, abgedruckt in: *Burhenne*, Nr. 991:74.

21 Art. III Übereinkommen über die Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (Bonner Konvention), v. 23.07.1979, BGBl. 1984 II S. 569.

22 Art. 22 Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, 1997, UN GA Res. 51/229 of 21 May 1997 U.N. Doc. A/51/869. Ebenso Art. 196 Seerechtskonvention (dort heißt es „alien or new").

23 „Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species", Dec. VI/23, UNEP/CBD/COP/6/20.

24 Zitiert nach der (ebenfalls unverbindlichen) Übersetzung dieser Leitprinzipien, in denen der Begriff der „gebietsfremden Art" verwendet wird.

Die Terminologie im nationalen Recht ist sehr uneinheitlich. Während teilweise die Begriffe der „fremden“,[25] „nicht (ein)heimischen“[26] oder „nicht gebiets- oder gewässertypischen“[27] Arten verwendet werden, stellt das BNatSchG auf das Begriffspaar „gebietsfremd“ und „heimisch“ ab. Nach der geltenden Definition in § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG gilt als heimische Art

> „eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart, die ihr Verbreitungsgebiet oder regelmäßiges Wanderungsgebiet ganz oder teilweise
> im Inland hat oder in geschichtlicher Zeit hatte oder
> auf natürliche Weise in das Inland ausdehnt;
> als heimisch gilt eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart auch, wenn sich verwilderte oder durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Tiere oder Pflanzen der betreffenden Art im Inland in freier Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten“;

während nach § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG eine gebietsfremde Art

> „eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart [ist], wenn sie in dem betreffenden Gebiet in freier Natur nicht oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt“.

Das BNatSchG verwendet damit eigene, weder mit den invasionsbiologischen Begrifflichkeiten übereinstimmende, noch an die Leitprinzipien zur Prävention angelehnte Definitionen. Von den Vorgaben des Vertragstextes der CBD sowie der Leitprinzipien bezüglich „alien“ unterscheidet sich die Terminologie des BNatSchG insbesondere dadurch, dass „gebietsfremd“ auf eine feste zeitliche Grenze abstellt; der Begriff „heimisch“ hingegen, der nicht als Gegenbegriff zu „gebietsfremd“ i. S. d. BNatSchG verstanden werden kann, da er u. a. durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Arten, die sich über mehrere Generationen erhalten haben, einbezieht, findet (trotz der gängigen Übersetzung von „alien“ mit „nichtheimisch“) keine Entsprechung in der CBD.

c) Arbeitsdefinition

Um eine umfassende Erörterung zu ermöglichen, muss eine Arbeitsdefinition möglichst weit gefasst sein. Soweit der Begriff „gebietsfremd“ nicht im Kontext der Erläuterungen zur CBD oder zum BNatSchG steht, soll ihm zu Zwecken dieser Arbeit deshalb eine neutrale Bedeutung im biologischen Sinn zukommen, wonach unter gebietsfremden Arten solche zu verstehen sind, die mit Hilfe des Menschen in ein Gebiet gelangt sind, welches ihnen bisher aufgrund natürlicher Barrieren nicht zugänglich war, oder Arten, die aus solchen Arten entstanden sind. In Bezug auf die Qualität des menschlichen Einflusses können direkte und indirekte Einflüsse unterschieden werden. Zu den direkten Einflüssen zählt vor allem

---

25 Z. B. § 53 Abs. 1 Nr. 5 FischG Nds v. 1.02.1978.
26 Z. B. § 14 Abs. 2 FischG B-W v. 14.11.1979.
27 Z. B. § 9 Abs. 1 BiFO M-V v. 5.10.1994.

die in den Leitprinzipien zur Prävention ausdrücklich genannte Einführung von Arten. Als indirekte Einflüsse in diesem Sinn hingegen sind etwa anthropogene Veränderungen der Landschaft oder von Standortbedingungen (z. B. zunehmende Verstädterung) sowie klimatische Veränderungen, die durch den Menschen hervorgerufen werden, zu verstehen. Da diese indirekten Einflüsse jedoch sehr schwer fassbar sind, müssen sie aus pragmatischen Gründen hier ausgeklammert werden.

Alternativ zu „gebietsfremden Arten" wird der Begriff „*Neobiota*" in dem von *Kowarik* vorgeschlagenen Sinn (d. h. ohne eine feste zeitliche Grenze) verwendet. Auch wenn „Neobiota" als Sammelbegriff für Neophyten und Neozoen (d. h. ab 1492 eingeführt/entstanden) üblich und sprachlich logisch ist, spricht gegen dieses Verständnis, dass die zeitliche Trennung lediglich eine mitteleuropäische Besonderheit darstellt, während in anderen Gebieten andere Kriterien sinnvoll sein können.[28] Im internationalen Kontext ist diese zeitliche Aufteilung somit wenig sinnvoll, insbesondere da auch die CBD keine zeitlichen Einschränkungen vorsieht. Soweit nur die zu den Neobiota gehörenden Pflanzen oder Tiere gemeint sind, wird auch von „*nichteinheimischen*" Pflanzen bzw. Tieren gesprochen, um eine Verwechslung einerseits mit dem Begriff „heimisch" gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG (bezogen auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland) sowie andererseits mit dem der „Neophyten" bzw. „Neozoen" (ab 1492 hinzugekommene Arten) zu vermeiden.[29]

2. Invasiv

Große Differenzen zwischen naturwissenschaftlichem Gebrauch und rechtlichem Verständnis ergeben sich bezüglich des Begriffs „invasiv" (bzw. der entsprechenden Umschreibung im nationalen Recht): Während der Begriff als Gegenstand der Invasionsbiologie überwiegend wertfrei verstanden wird, knüpfen die rechtlichen Bestimmungen an eine irgendwie geartete schädliche Auswirkung an.

a) Naturwissenschaftliche Bedeutung

Der Begriff der „biologischen Invasion" ist im deutschen Sprachgebrauch noch recht neu und wird daher teilweise uneinheitlich verwendet.

Überwiegend wird hierunter ein durch den Menschen möglich gemachter Prozess der Vermehrung und Ausbreitung von Organismen in Gebiete, die diese auf natürliche Weise nicht erreichen, verstanden; es müssen hierzu folglich natürliche Barrieren überwunden werden, was durch Einschleppungen und Ausbringungen oder durch die Beseitigung der Ausbreitungsbarrieren (z. B. die Verbindung bis-

---

28 So *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 18 f.

29 Schließlich soll an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass gentechnisch veränderte Organismen nicht unter den Begriff „Neobiota" im hier verstandenen Sinn fallen, da sie nicht Gegenstand dieser Arbeit sind (siehe oben Einleitung).

lang getrennter Flusssysteme durch Kanäle) geschehen kann.[30] Von (kontinuierlichen) Arealerweiterungen einer Art insbesondere unterscheiden sich Invasionen damit durch die fehlende Evolution in dem betreffenden Gebiet.[31] Im Übrigen wird der naturwissenschaftliche Begriff der Invasion wertfrei im Sinne eines biologischen Etablierungsprozesses verstanden, ohne dass nach dem Erfolg der Etablierung oder der Art der Auswirkungen unterschieden wird.[32]

Anders dagegen vor allem die von *Klingenstein*, *Eberhardt* und *Kornacker* vertretene Ansicht,[33] die aus naturschutzfachlichen Gründen bezüglich der Definition der biologischen Invasion zusätzlich auf negative Auswirkungen im Sinne einer ökologischen Gefahr abstellt. Diese Ansicht geht damit über das oben dargelegte wertneutrale Verständnis des Etablierungsprozesses hinaus, beschränkt die Art der zu fordernden negativen Auswirkungen aber klar auf ökologische Schäden bzw. Gefahren, um naturschutzrelevante von ökonomischen, gesundheitlichen oder anderen Schäden abzugrenzen. Als Begründung wird angeführt, dass andernfalls ökonomische oder medizinische Probleme zum Handlungsfeld des Naturschutzes würden oder umgekehrt Maßnahmen aus ökonomischem Anlass (wie etwa die Bekämpfung von invasiven Unkräutern in der Landwirtschaft mittels Pestiziden) als Naturschutzmaßnahmen deklariert würden. Zusammenfassend sind nach dieser Auffassung invasive Arten mithin Organismen, (1) deren Verbreitung durch den Menschen vermittelt wurde (2) und zwar in Gebiete, die sie auf natürliche Weise bisher nicht erreicht haben, (3) und in denen sie eine Gefährdung der biologischen Vielfalt auf einer oder mehrerer ihrer Ebenen (Lebensräume bzw. Lebensgemeinschaften, Arten oder Gene) verursachen.[34]

---

30 *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 8. So auch *Heger/Trepl*, Was macht Arten „invasiv"?, S. 99 ff., die „invasive" Arten als solche Arten definieren, die in einem Gebiet spontan auftreten, das außerhalb ihres bisherigen Areals liegt, wobei die Ausbreitung bisher durch eine Ausbreitungsbarriere und nicht durch die Standortbedingungen des neuen Gebiets verhindert worden sein muss. (Ausbreitungsbarriere ist dabei zu verstehen als ein Gebiet, das von einer Art mit Hilfe ihrer Ausbreitungseinheiten nur mit einer Wahrscheinlichkeit, die gegen Null geht, überwunden werden kann (*Heger*, Vorhersagbarkeit, S. 9)). Diese Definition verzichtet sogar auf einen anthropogenen Beitrag.

31 Man spricht insoweit auch von „ökologischer Fremdheit" (*Heger*, Vorhersagbarkeit, S. 7 ff.). In Mitteleuropa betrifft dies in erster Linie Arten, die nach der Eiszeit hier aufgetaucht sind.

32 *Kowarik* begründet dies damit, dass die Invasion als biologisches Phänomen allein mit naturwissenschaftlichen Kriterien zu bewerten sei; die Einbeziehung weiterer Merkmale wie etwa Aggressivität, Bedrohung der heimischen Biodiversität oder das Auslösen von Schäden sei zwar pragmatisch, tauge zu einer wissenschaftlichen Definition des Begriffs aber nicht (in: Biologische Invasionen, S. 16).

33 *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 28 f.; *Klingenstein*, Positionspapier, S. 8.

34 Aus: *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 28.

b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG

Der einheitliche Begriff „invasive alien species“, der sich im anglo-amerikanischen Sprachraum herausgebildet hat, ist mittlerweile auch im rechtlichen Sprachgebrauch verbreitet.[35] Die Definition ist jedoch im Einzelnen umstritten. Fest steht zunächst, dass der Begriff „invasiv“ auf schädliche Auswirkungen abzielt. Unklar ist aber vor allem, welcher Natur diese Auswirkungen sein müssen, d. h. insbesondere, ob allein ökologische oder auch etwa ökonomische Schäden erfasst sind. Noch schwieriger gestaltet sich die Frage nach der zu fordernden Intensität der schädlichen Auswirkungen, d. h. nach der Dringlichkeit der Gefahr.

Die CBD beschreibt als „invasiv“ solche (nichteinheimischen) Arten, die „Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden“ (Art. 8 lit. h) CBD). Nach dem Wortlaut kommt es damit allein auf ökologische Schäden an.[36] Inwieweit aber auch – nicht ausdrücklich genannte – wirtschaftliche Schutzgüter umfasst sind, ist ausgehend von der Zielsetzung der CBD zu bestimmen. Sie ist selbst keine reine Naturschutzkonvention; vielmehr integriert die Zieltrias: Erhaltung der biologischen Vielfalt, nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und Vorteilsausgleich (siehe Art. 1 CBD) ausdrücklich Aspekte des wirtschaftlichen Nutzens. Nachhaltige Nutzung bedeutet nach Art. 2 CBD eine Nutzung, die langfristig die biologische Vielfalt nicht beeinträchtigt. Insofern steht letztlich der Erhalt der biologischen Vielfalt, sei es durch Schutzmaßnahmen oder durch die Art der Nutzung ihrer Bestandteile, im Vordergrund. Der Begriff selbst, den Art. 2 CBD als „Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme“ beschreibt, scheint zunächst klar zu sein. Erfasst ist die biologische Vielfalt der Natur auf drei Ebenen: (1) die genetische Vielfalt innerhalb und zwischen Populationen von Arten, (2) die Vielfalt von Arten aller systemischen Gruppen in Lebensgemeinschaften oder bestimmten Raumausschnitten und (3) die Vielfalt von Lebensräumen/Biotopen in Landschaften oder Landschaftsausschnitten.[37] Allerdings bietet die Definition auch genügend Raum für Interpretationen: Je nach fachlicher Ausrichtung und interessenpolitischem Bedarf wird der Begriff der biologischen Vielfalt von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen mit unterschiedlichen Ziel- und Wertvorstellungen benutzt. Dabei ist die Weite des Begriffs nicht zufällig, vielmehr hat sie gerade zu seiner Akzeptanz und damit zur Zustimmungsfähigkeit der Konvention entscheidend beigetragen. Der ursprünglich rein wissenschaftliche Terminus steht damit im Spannungsfeld unterschiedlicher politischer Interessen, die sich zwischen dem Schutz der Natur und der Nutzung ihrer Ressourcen bewegen.[38]

---

35 Z. B. *Shine/Williams/Gündling*, A Guide.

36 *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 28 f.

37 Auf jeder dieser Ebenen kann Biodiversität untersucht, beschrieben und analysiert werden. Obwohl Vielfalt also auf allen biologischen Ebenen auftritt, ist innerhalb des Naturschutzes und in der Öffentlichkeit bisher das Verständnis von Biodiversität noch größtenteils auf Artenvielfalt bzw. Artenreichtum reduziert (vgl. *Blab/Klein*, Biodiversität, S. 203 f.).

38 *Krebs/Herkenrath/Meyer*, Schutz und Nutzung, S. 7.

Auch die Leitprinzipien zur Prävention sind nicht eindeutig. Sie definieren eine invasive gebietsfremde Art als „eine gebietsfremde Art, deren Einführung und/oder Ausbreitung die biologische Vielfalt gefährdet". Grundsätzlich zielen die Leitprinzipien zur Prävention aber umfassender darauf ab, die Regierungen in ihren Bemühungen gegen IAS als integralem Bestandteil des Naturschutzes und der wirtschaftlichen Entwicklung zu unterstützen.[39]

Diese Entwicklung kommt auch in den Vorarbeiten zu den Leitprinzipien zum Ausdruck: So stellt die World Conservation Union (IUCN) in ihren „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species"[40] zunächst ebenfalls nur auf die Gefährdung der biologischen Vielfalt ab,[41] fasst den Begriff „invasiv" in späteren Dokumenten aber weiter, indem sie IAS definiert

> „als gebietsfremde Arten, deren Etablierung und Ausbreitung Ökosysteme, Habitate oder Arten mit ökonomischem Schaden oder Umweltschaden bedrohen".[42]

In diese Richtung geht auch die unter dem Dach der Berner Konvention entstandene „European Strategy on Invasive Alien Species", die das Ziel der Verhinderung schädlicher Auswirkungen von IAS „auf die europäische Biodiversität, die Wirtschaft sowie auf die menschliche Gesundheit" verfolgt.[43] Wirtschaftliche Gesichtspunkte sind auf der Ebene der Zielsetzung schließlich auch Gegenstand anderer internationaler Regelungen bzw. Strategien gegen IAS.[44] Damit besteht eine Tendenz, ökonomische Gesichtspunkte zur Bestimmung der „Invasivität" einer Art einzubeziehen.

Bezüglich des Gefährdungs*grades* enthält die CBD keine Konkretisierung. Unzweifelhaft sind solche Arten erfasst, die bereits Schäden verursacht haben. Da aber auch präventive Regelungen in Bezug auf IAS vorgesehen sind, d. h. solche,

---

39 UNEP/CBD/COP/6/20, S. 256.

40 Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species. Prepared by the Invasive Species Specialist Group (ISSG), approved by the 51st Meeting of the IUCN Council, Gland 2000, Art. 3 Abs. 1.

41 „'Alien invasive species' means an alien species which becomes established in natural or semi-natural ecosystems or habitat, is an agent of change, and threatens native biological diversity".

42 *McNeely/Mooney/Neville/Schei/Waage*, A Global Strategy, S. 48. Im Originalwortlaut: „an alien species whose establishment and spread threaten ecosystems, habitats or species with economic or environmental harm." (Übersetzung durch die Verfasserin.).

43 Im Originalwortlaut: „to prevent or minimise adverse impacts of invasive alien species (IAS) on Europe's biodiversity as well as its economy and human health and wellbeing" (European Strategy on Invasive Alien Species, T-PVS (2003) 7 rev., S. 8, dazu näher unten 2. Kap. II. 1. b) cc).

44 Im US-Amerikanischen Recht wird „invasive species" folgendermaßen definiert: „an alien species, whose introduction does or is likely to cause economic or environmental harm or harm to human health" (Executive Order 13112 of February 3, 1999, Federal Register/Vol. 64, No. 25/Monday, February 8, 1999/Presidential Documents, S. 6183 f.).

die ein Invasivwerden gerade verhindern sollen, und in Bezug auf „neue Arten“ nie mit Sicherheit gesagt werden kann, welche Auswirkungen sie auf ihr Ankunftsgebiet haben werden, muss insoweit eine Prognose gestellt werden. Vorgaben hierfür werden aber nicht gemacht.

Das BNatSchG verwendet den Begriff „invasiv“ selbst nicht, sondern stellt anstatt dessen – umschreibend – auf solche Arten ab, die

> „die Gefahr einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten verursachen“.

Invasive Arten i. S. d. BNatSchG sind also solche, die Schäden aufgrund ökologischer Veränderungen verursachen, und zwar insbesondere, indem sie dem in § 2 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG genannten Grundsatz (d. h. der Erhaltung und Sicherung der biologischen Vielfalt zur Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts) entgegenwirken. Konkret sind dies Arten, die etwa folgende Auswirkungen auf die heimische Flora und Fauna haben:

- die Erhöhung von Aussterbewahrscheinlichkeiten einheimischer Arten durch Konkurrenz, Prädation/Herbivorie, Parasitierung, Allelopathie oder Hybridisierung (Kreuzung) – besonders dann, wenn es sich bei den einheimischen Arten um Rote-Liste-Arten handelt und sich deren Hauptverbreitungsgebiet in Mitteleuropa befindet;
- starke Veränderungen von Häufigkeiten einheimischer gebietstypischer Arten (sowie gebietstypischer Genotypen);
- die Veränderung von Biotopen bezüglich deren natürlich oder historisch gewachsenen Artenvielfalt in Quantität und Qualität;
- Veränderung des Landschaftsbilds in Vielfalt, Eigenart, Erholungswert und Schönheit; oder
- die Gefährdung der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter.[45]

Ökonomische und gesundheitliche Schutzgüter werden dann bei der Klassifizierung von IAS berücksichtigt, wenn diese zusätzlich zu den unmittelbar naturschutzrelevanten Schutzgütern betroffen sind. Abzugrenzen sind invasive Arten i. S. d. BNatSchG vor allem von Schädlingen im gemeingebräuchlichen Sinn, d. h. von solchen Arten, die einen direkten Schaden bei Pflanzen und Tieren verursachen (Beispiel: Kartoffelkäfer). Zwar *können* Schädlinge auch unter den Begriff der IAS fallen (letzterer ist insofern weiter als der Schädlingsbegriff als er auch solche Arten umfasst, die einen indirekten Schaden verursachen), zwingend ist dies aber nicht.

---

[45] Eine ausführliche Beschreibung der ökologischen, evolutionären und biogeographischen Auswirkungen biologischer Invasionen, ist – differenziert nach der Wirkungsebene und den beteiligten Prozessen – dargestellt in: *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 284 ff., Tabelle 65.

Bezüglich des Gefahrenbegriffs trifft auch das BNatSchG keine konkretisierende Regelung. Unklar bleibt damit, wo die relevante Gefahrenschwelle anzusetzen ist.

c) Arbeitsdefinition

Soweit der Begriff „invasiv" nicht im Kontext der CBD oder des BNatSchG verwandt wird, werden hier unter invasiven Arten solche Arten verstanden, die eine Gefährdung jedenfalls auch für die biologische Vielfalt, d. h. in ökologischer Hinsicht, darstellen. Hinzutreten kann die Gefahr ökonomischer Schäden, sie allein begründet die Annahme der Invasivität jedoch nicht.

Die Bestimmung der Gefahrenschwelle, die, wie dargelegt, weder in der CBD noch im BNatSchG vorgenommen wird, stellt eines der zentralen Probleme bei der rechtlichen Regulierung der Problematik dar. Die verschiedenen Möglichkeiten zur Risikobewertung und Festlegung der relevanten Schadensschwelle werden deshalb an späterer Stelle eingehend erörtert.[46] Eine genauere Bestimmung des Schadensbegriffs im Rahmen der Definitionen würde die Problematik vorwegnehmen und kann deshalb an dieser Stelle nicht geleistet werden – sie ist hier aber auch nicht erforderlich. Für eine Arbeitsdefinition ist jedenfalls festzuhalten, dass der Gefahrbegriff denkbar weit zu fassen ist, um eine umfassende Erörterung des Problems zu ermöglichen.

3. Art

Dem Artbegriff, der sich auf Tiere und Pflanzen bezieht, kommt als Grundeinheit sowohl auf Seiten des Schutzobjektes (Artenschutz) als auch des Regelungsobjektes („invasive gebietsfremde Art") eine wesentliche Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit IAS stellt sich insbesondere die Frage, ob auch die genetische Ebene einzubeziehen ist, d. h. ob eine (bezogen auf Deutschland) einheimische Art mit abweichender *genetischer Herkunft* als gebietsfremde Art gelten kann.

a) Naturwissenschaftliche Bedeutung

Als biologisches Konzept ist der Artbegriff Gegenstand einer eingehenden und langanhaltenden Diskussion, in deren Mittelpunkt die Fragen um Wesen, Struktur und Entstehung der organismischen Art stehen. Auf die Vielfalt der im Einzelnen sehr umstrittenen Artkonzepte kann und muss hier nicht weiter eingegangen werden.[47] Maßgeblich ist hier allein die Bewertung des Artbegriffs im Hinblick auf die biologische Vielfalt als Schutzgut der CBD. Insoweit ist festzustellen, dass die Art im System der Pflanzen und Tiere als die wichtigste kleinste taxonomische

---

[46] 3. Kap. II. 1. a) bb) (1).

[47] In den Biowissenschaften gibt es kaum ein zweites Konzept, das bis heute so kontrovers diskutiert wird. Statt aller: *Mayr*, Grundlagen, S. 29 ff. und *Gutmann/Janich*, Grundlagen, S. 282 ff.

Einheit verstanden wird.[48] Kennzeichnend für eine Art ist, dass die Individuen in wesentlichen (genetischen) Merkmalen übereinstimmen und sich untereinander, nicht aber mit Angehörigen anderer Arten, kreuzen.[49] Taxonomisch nicht abgrenzbare Untereinheiten wie *Unterarten*[50] und *(Teil-)Populationen*,[51] die sich auf der genetischen Ebene unterscheiden, stellen nach dem biologischen Verständnis *keine* eigenständige Art dar. Das bedeutet jedoch nicht, dass der genetischen Ebene aus naturwissenschaftlicher Sicht im Hinblick auf die biologische Vielfalt keine Bedeutung zukommt. Sie bildet im Gegenteil evolutionsbiologisch die Voraussetzung für neue Arten bzw. den Fortgang der Evolution.[52] Demnach ist auch die genetische Vielfalt zu schützen, wenn die biologische Vielfalt erhalten werden soll.[53] Terminologisch wird daher zur Einbeziehung der genetischen Ebene häufig der Begriff des Organismus verwandt.[54] Handelt es sich um einen Organismus, der sich von Organismen eines bestimmten Standorts auf der genetischen Ebene unterscheidet, wird in der Regel von „gebietsfremden Herkünften" gesprochen.[55]

b) Bedeutung nach CBD und BNatSchG

Die CBD selbst definiert den Begriff der Art nicht. Indem Art. 1 CBD als Schutzziel die Erhaltung der biologischen Vielfalt nennt, die gemäß Art. 2 CBD auch die Vielfalt „innerhalb der Arten" umfasst, wird jedoch deutlich, dass sich der Schutz der CBD auch auf die Vielfalt innerhalb der Arten, d. h. die genetische Vielfalt, bezieht. Konsequenterweise wird nach den Leitprinzipien zur Prävention eine Art als „Art, Unterart, Sippe oder Teilpopulation oder ein niedrigeres Taxon" verstanden, welches „sämtliche Bestandteile solcher Arten wie Gameten, Samen, Eier oder Diasporen, die überleben und sich in der Folge weitervermehren könnten",

---

48 Die Taxonomie nimmt die Einteilung des Tier- bzw. Pflanzenreiches in bestimmte Ordnungsstufen vor. Von oben nach unten werden folgende Ordnungsstufen unterschieden: Reich – Unterreich – Abteilung – Stamm – Unterstamm – Überklasse – Klasse – Unterklasse – Überordnung – Ordnung – Unterordnung – Familie – Unterfamilie – Gattung – *Art*.

49 *Herter/Kratsch/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 10 Rn. 47; *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 74.

50 Die Unterart (Subspecies, in der Regel gleichbedeutend mit Rasse) bezeichnet die Zusammenfassung phänotypisch ähnlicher Populationen einer Art, die ein geographisches Teilgebiet des Areals der Art bewohnen und sich taxonomisch von anderen Populationen der Art unterscheiden (*Mayr*, Grundlagen, S. 44 f.).

51 Als Population wird die Gesamtheit aller Individuen einer Art oder Rasse in einem geographisch begrenzten Verbreitungsgebiet bezeichnet, wobei die Einzelindividuen unbegrenzt untereinander fortpflanzungsfähig sind. Populationen sind damit die Ausgangsbasis der taxonomischen Klassifikation (*Mayr*, Grundlagen, S. 49).

52 Zur Bedeutung der genetischen Ebene als grundlegende Ebene biologischer Organisation: *Gutmann/Janich*, Überblick, S. 5.

53 Zur Bedeutung der genetischen Vielfalt, siehe *Blanke*, Erhaltung, S. 18 f.

54 So etwa: *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 137.

55 Siehe dazu unten 2. Kap. IV. 1. c) bb) (2) (c).

beinhaltet.[56] Die Einbeziehung von unter der Unterart angesiedelten „niederen Taxa“ macht deutlich, dass auch Teilpopulationen und damit die genetische Ebene in den so verwandten (rechtlichen) Begriff der Art mit einzubeziehen sind.

Dieses umfassende Verständnis des Artbegriffs liegt auch dem nationalen Naturschutzrecht zugrunde: Zunächst stellt § 2 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG – parallel zu den Schutzzielbestimmungen der CBD – ausdrücklich klar, dass die zu schützende biologische Vielfalt auch „die genetische Vielfalt innerhalb der Arten“ umfasst. Die Definition des Artbegriffs erfolgt im BNatSchG zum einen, indem auf den naturwissenschaftlichen Begriff zurückgegriffen wird und zum anderen unter Begründung einer – teilweise mit den Vorgaben der Leitprinzipien zur Prävention übereinstimmenden – gesetzlichen Fiktion:[57] Gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG ist eine Art i. S. d. Gesetzes „jede Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart“. Eine Population i. S. d. BNatSchG weiterhin ist nach § 10 Abs. 2 Nr. 4 eine biologisch oder geographisch abgegrenzte Zahl von Individuen. Dass die innerartliche (genetische) Ebene in den Schutz der biologischen Vielfalt einbezogen werden soll, kommt schließlich dadurch zum Ausdruck, dass Populationen in § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG als Schutzobjekte vor Verfälschungsgefahren ausdrücklich genannt werden.[58]

c) Arbeitsdefinition

Der Begriff der Art soll hier nicht im biologischen Sinne, sondern – übereinstimmend mit den Vorgaben der CBD und des BNatSchG – so verstanden werden, dass auch die genetische Ebene umfasst ist.

II. Tatsächliche Bedrohung durch IAS

Die Bewertung des nationalen Regelungssystems kann sinnvollerweise nur vor dem Hintergrund der tatsächlichen, insbesondere aus ökologischer und ökonomischer Sicht zu bewertenden, Bedrohung durch IAS vorgenommen werden. Aber auch wenn sich mittlerweile ein eigener Forschungszweig der Invasionsbiologie herausgebildet hat,[59] ist der Wissensstand noch sehr lückenhaft. Teilweise liegen

---

[56] Dec. VI/23 Fn. 57.

[57] Siehe dazu unten 2. Kap. IV. 1. c) bb) (2) (a) (bb).

[58] Zur praktisch relevanten Problematik der gebietsfremden Herkünfte unten (2. Kap. IV. 1. c) bb) (2) (c)).

[59] Vor allem aus den letzten Jahren stammen zahlreiche Veröffentlichungen: *Bayerische Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), Gebietsfremde Arten, die Ökologie und der Naturschutz, 2001; Rundgespräche der Kommission für Ökologie, Bd. 22, Oktober 2001; *Böcker/Gebhardt/Konold/Schmidt-Fischer* (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten: Auswirkungen auf einheimische Arten, Lebensgemeinschaften und Biotope, 1995; *Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer*, Gebietsfremde Tierarten – Auswirkungen auf einheimische Arten, Lebensgemeinschaften und Biotope, Situationsanalyse, 1996;

zwar sehr aufschlussreiche Einzelfallstudien vor, eine summarische Einschätzung der Problemlage ist jedoch auf der Grundlage dieser bruchstückhaften Kenntnisse nach wie vor kaum möglich.[60] Im Rahmen dieser Untersuchung kann nur ein Überblick über die grundlegenden Probleme gegeben werden.

1. Sektorenspezifische Interessen und Probleme

Tiere oder Pflanzen werden aus verschiedenen Gründen absichtlich vom Menschen in Gebiete verbracht, in denen sie bisher nicht vorkamen. In vielen Fällen gelangen sie aber auch unter unabsichtlicher Mitwirkung des Menschen durch unterschiedliche „Transportmittel" in neue Gebiete. In den betroffenen Sektoren kommt es auf sehr unterschiedliche Art und Weise und aus unterschiedlichen Gründen zu einer Einbringung neuer Arten, und es bestehen spezifische Interessen im Umgang mit IAS. Im Folgenden werden die Sektoren Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Pflanzenschutz, Jagd und Fischerei, Handel sowie Gewässer unterschieden, wobei die Aufzählung nicht abschließend und eine eindeutige Zuordnung auch nicht immer möglich ist, da viele Bereiche ineinander übergehen.[61]

a) Naturschutz

Der Naturschutz verfolgt in erster Linie die Erhaltung der Biodiversität. Die Bewahrung der Artenvielfalt als ein Aspekt der Biodiversität ist deshalb ein vom Naturschutz angestrebtes Ziel, ohne dass ökonomische Aspekte eine Rolle spielen. Da gebietsfremde Arten aber in der Regel gerade negative Auswirkungen auf die biologische Diversität haben, ist ihre Einbringung aus naturschutzfachlicher Perspektive grundsätzlich zu verhindern und ein bereits bestehender Einfluss etwa durch Kontrolle oder Vernichtung soweit wie möglich zu unterbinden. Nur in vereinzelten Fällen können gebietsfremde Arten auch positive Auswirkungen auf die neue Umgebung haben: Insbesondere in anthropogen beeinflussten Gebieten können sie die Artenvielfalt bereichern.[62]

Zu Konflikten rein naturschutzfachlicher Interessen kann es in Fällen der Wiederansiedlung solcher Arten kommen, die über einen langen Zeitraum nicht mehr

---

Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit, Ökonomische Folgen der Ausbreitung von Neobiota, UBA-Texte 79/03; *Geiter/Hommer/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme und Bewertung von Neozoen in Deutschland, UBA-Texte 25/02; *Lenz/Andreas/Gollasch/Dammer*, Einschleppung fremder Organismen in Nord- und Ostsee: Untersuchungen zum ökologischen Gefahrenpotenzial durch den Schiffsverkehr, UBA-Texte 5/00; *Kowarik/Starfinger* (Hrsg.), Biologische Invasionen: Herausforderungen zum Handeln?, NEOBIOTA 1 (2002).

60 *Kowarik/Starfinger*, Ziele und Ergebnisse, S. 1.

61 *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 83 ff.

62 *Hoffmann*, Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 14; *Welling*, Exoten, S. 4.

in dem betreffenden Gebiet vorkamen.[63] Hier hat sich die betreffende Flora und Fauna in gewisser Weise auf deren Abwesenheit eingestellt, so dass sich die Frage stellt, wo die Grenze zwischen einer wünschenswerten Wiederansiedlung und einer zu verhindernden Neuansiedlung zu ziehen ist. Dieser Frage liegt wiederum die generelle Entscheidung zugrunde, welche Natur erhalten werden soll,[64] und zwar zunächst in zeitlicher Hinsicht (soll etwa der Stand vor 100 Jahren oder der jetzige Zustand maßgeblich sein?), aber auch hinsichtlich einzelner Arten, nämlich dann, wenn realistischerweise nicht alle Arten erhalten werden können, so dass sich die Anstrengungen auf wenige Arten konzentrieren müssen.[65]

b) Land- und Forstwirtschaft, Pflanzenschutz

Im Bereich der Land- und Forstwirtschaft und des Pflanzenschutzes finden bewusste Einbringungen gebietsfremder Arten, die etwa die Hälfte aller Einbringungen ausmachen,[66] zur Verwendung als Zier- oder Nutzpflanzen, z. B. in Gärten, Parks, auf Ackerflächen oder forstlichen Anpflanzungen statt.[67] Etwa ein Viertel aller aktuell gebietsfremden Arten wurde als Gartenpflanzen eingeführt. Dies trifft auch auf eines der in Deutschland prominentesten Beispiele einer invasiven ge-

---

63 So wurden 1997 beantragte Genehmigungen zur Wiederansiedlung des Luchses (*Lynx lynx*) im Schwarzwald, der in Deutschland teilweise bereits seit Mitte des 18. Jahrhunderts, aus ganz Mitteleuropa jedenfalls Mitte des 20. Jahrhunderts verschwunden war, in den vorausgegangenen 20 Jahren aber wieder vereinzelt nachgewiesen wurde, letztinstanzlich vom VGH Mannheim mit dem Argument abgelehnt, dass es sich um eine gebietsfremde Art handele, die Schäden verursache (siehe *Helb*, Rückkehr, S. 182 ff.). Zur Wiederansiedlung des vom Menschen vertriebenen Bibers (*Castor fiber L.*): *Schneider/Rieder*, Wiederansiedlung, S. 118 ff.

64 Siehe dazu schon oben I., sowie insbesondere *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 24, und *Reichholf*, Wie problematisch, S. 41, der als anschauliches Beispiel den Kartoffelkäfer heranzieht: „Wie soll denn etwa der Kartoffelkäfer aus naturschützerischer und ökologischer Sicht eingestuft werden? Handelt es sich um einen, da hochspezialisiert, umweltverträglichen natürlichen Gegenspieler einer völlig fremden (exotischen) Pflanzenart, nämlich der Kartoffel, deren Heimat die südamerikanischen Anden sind, und die folglich, da ein absoluter Fremdling, ausgemerzt werden sollte? Oder ist der Kartoffelkäfer einfach ein Schädling, weil er die von uns längst akzeptierte Kartoffel befällt?“ (S. 38).

65 Ein Beispiel hierfür ist der in Neuseeland lebende und vom Aussterben bedrohte Kakapo. Dieser schwerste auf Erden lebende Papagei wird wegen seiner Tollpatschigkeit und Flugunfähigkeit weltweit als einer der „absurdesten“ Vögel betrachtet. Nichtsdestotrotz – oder eben gerade deshalb – erfreut sich der komische Vogel einer großen Beliebtheit, die dazu geführt hat, dass zur Rettung des Kakapo äußerst intensive Maßnahmen angestrengt wurden und werden – immerhin mit dem Ergebnis, dass die Gesamtpopulation von 50 Exemplaren im Jahre 1997 auf 83 Exemplare im Jahre 2005 vergrößert werden konnte (The Economist, January 14th-20th 2006, S. 79).

66 *Klingenstein*, Neophyten, S. 25.

67 *Hoffmann*, Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 11 f., mit Beispielarten für den Naturpark märkische Schweiz.

bietsfremden Art zu: den Japanischen Staudenknöterich (*Fallopia japonica*), der um 1840 durch den Japanforscher Philip Franz von Siebold nach Mitteleuropa eingeführt wurde und sich über Gartenabfälle in die freie Landschaft ausbreiten konnte.

Ein wirtschaftliches Interesse an der Verwendung gebietsfremder Arten besteht z. B. in der Landwirtschaft an raschwüchsigen Unkrautarten, die einen guten Erosionsschutz bieten. In der Forstwirtschaft erweisen sich darüber hinaus bestimmte fremde Arten bei der Produktion als vorteilhaft, indem sie sich als genügsam, robust und dennoch ertragreich herausstellen (z. B. bestimmte schnell wachsende Tannenarten). Problematisch wird die Verwendung fremder Arten aber dann, wenn die neuen Arten einheimische verdrängen und hierdurch eine – krankheitsanfällige – Monokultur entsteht. In diesen Fällen kommt es zu Konflikten der von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geleiteten Interessen der Land- und Forstwirtschaft mit Naturschutzinteressen. Exemplarisch ist der Fall der Kanadischen Roteiche zu nennen, die aus Naturschutzsicht aufgrund ihrer Eigenschaft als rasch Sukzessionsflächen besiedelnde Art als problematisch eingestuft, in der Forstwirtschaft aber geschätzt wird – und zwar so sehr, dass zum Schutz der Roteiche vor Maikäferfraß große Mengen von Pestiziden eingesetzt werden.[68] Ähnliches gilt für die Douglasie.[69] Schädliche Auswirkungen indirekter Art können gebietsfremde Arten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft vor allem auch dann haben, wenn sie Träger von Schädlingen oder Krankheiten sind, die die Ernte befallen.[70]

Schließlich werden fremde Arten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft zu Zwecken der biologischen Schädlingsbekämpfung eingesetzt. Umstritten ist dieses Verfahren aber insbesondere dann, wenn es sich auch bei den zu bekämpfenden Schädlingen um invasive Arten handelt, deren natürliche Gegenspieler „nachgeholt" werden.[71]

Die andere Hälfte der Einbringungen gebietsfremder Pflanzenarten, die unbewusst geschieht, vollzieht sich vor allem über Einschleppungen z. B. durch Saat- oder Pflanzgut, Tierfutter, Verkehrsmittel (Flugzeuge, Schiffe), Warenaustausch (Transportverpackungen) oder Entsorgungsprozesse.[72]

c) Jagd und Fischerei, Tierhandel

Im Bereich Jagd und Fischerei finden sich Parallelen zur Land- und Forstwirtschaft. So besteht ein Interesse an der Verwendung gebietsfremder Arten im Jagd- und Fischereiwesen vor allem dann, wenn diese robust sind und sich schnell vermehren. Das absichtliche Aussetzen nichteinheimischer Arten zu Jagd- und Fischereizwecken ist deshalb auch hier als wesentliche Quelle des Hinzukommens invasiver Arten zu sehen. Beispiele für Jagdwild sind Damhirsch, Muflon und

---

68 *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 122 f.

69 *Knoerzer/Kühnel/Theodoropoulus/Reif*, Aus- und Verbreitung, S. 67 ff.

70 *Schliephake/Thieme*, Blattläuse, S. 15 ff.; *Maixner/Holz*, Risiken, S. 19 ff.

71 Siehe dazu unten 2. Kap. IV. 1. c) bb) (4) (c) (bb).

72 *Hoffmann*, Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 12; *Schrader*, Gebietsfremde Arten I, S. 92.

Fasan, als Nutzfische wurden vor allem Regenbogenforelle, Graskarpfen und Zander eingeführt.[73]

In der Fischerei sind in erster Linie die Bereiche Aquakultur und Besatz als Einschleppungs- bzw. Verbreitungsquelle für IAS zu nennen.[74] Aquakultur bezeichnet die Zucht bzw. Produktion von Fischen, sonstigen Meerestieren wie Muscheln, Schwämmen und Schalentieren sowie Algen unter kontrollierten Bedingungen. Unter Besatz hingegen ist die gezielte Ansiedlung bestimmter Fischarten zu verstehen. Da hierbei solche Arten gesucht werden, die schnell heranwachsen und einen hohen Marktwert besitzen, wurden vor allem Austern, Lachse und Krebse zur Aufzucht importiert. Durch unzureichende Quarantänemaßnahmen wurden mit ihnen aber auch Parasiten, Krankheiten und andere vergesellschaftet vorkommende Arten verschleppt[75] oder die eingebrachten Arten erweisen sich in anderer Hinsicht als äußerst problematisch, wie etwa die Pazifische Auster (*Crassosrea gigas*), die, 1986 als Aquakulturorganismus nach Sylt importiert, mittlerweile das gesamte Wattenmeer besiedelt und durch ihre Angewohnheit, sich auf den einheimischen Miesmuscheln festzusetzen und mit diesen zu verklumpen, die gesamte deutsche Muschelfischerei bedroht.[76] Insbesondere für die gegen Ende des 19. Jahrhunderts durch Überfischung, Gewässerbau und Abwasserbelastung schwindenden Erträge der einheimischen Arten erwartete man sich Ersatz durch fremde Arten. So wurde z. B. der Zander seit 1888 als Ersatz für den aussterbenden Lachs in Ostdeutschland in den Rhein eingesetzt, und auch Arten aus Nordamerika wurden zu umfangreichen Besatzversuchen herangezogen.[77]

Teilweise gehen die Bestände nichteinheimischer Arten aber auch auf entwichene oder freigelassene Exemplare gehandelter Tierarten zurück. Populäres Beispiel ist der Nerz oder Mink (*Mustela vison*), der ursprünglich aus Pelztierfarmen entkommen ist oder wegen des Verfalls der Pelzpreise absichtlich ausgesetzt wurde, und heute in vielen Ländern Europas verbreitet ist.[78] Auch als Zoo-, Aquarien-, Park- und Heimtiere werden fremde Tiere in großer Zahl gehandelt. Zwar steht dabei die Gefangenhaltung im Vordergrund, doch kann es gerade im Umfeld der Stadtbevölkerung zu „halbwilden neozoischen Populationen“ kommen.[79]

d) Schifffahrt

Der Bereich der Gewässer gilt als derjenige, in dem der Anteil der bewussten (und damit am besten regelbaren) Einbringungen am geringsten und die Verbreitungswege wahrscheinlich am vielfältigsten sind. Als wichtigster Einschleppungsvektor

---

73 *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 23.
74 Siehe dazu *Nehring*, Gebietsfremde Arten, S. 44 ff.
75 *Gollasch*, Artverschleppungen, S. 224.
76 *Nehring*, Invasionen, S. 10. Zum Ausmaß des wirtschaftlichen Schadens: unten V. 2.
77 *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 104.
78 *Boye*, Einfluss, S. 280.
79 *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 106 f.

ist hier neben der im Vorhergehenden dargestellten Aquakultur und dem Besatz die Schifffahrt zu nennen:[80]

Zum einen betrifft dies die Seeschifffahrt. So werden Organismen durch die Mitführung und Entleerung von *Ballastwasser* und im Ballasttanksediment transportiert. Mit dem Ballastwasser, das zur Stabilisierung von Schiffen dient, werden regelmäßig Organismen (kleine Fische, Benthos- und Planktonorganismen oder auch pathogene Keime) aufgenommen, die wieder freigesetzt werden, wenn Ballastwasser abgelassen wird. Mit dem schneller werdenden Schiffsverkehr wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die Organismen die Passage im Ballastwasser überleben. Mittlerweile haben sich auf diese Weise bereits zahlreiche fremde Arten etwa in der Nord- und Ostsee angesiedelt. Darüber hinaus findet ein Transport von Arten statt, die sich im Aufwuchs der Schiffsaußenhaut festgesetzt haben.

Zum anderen trägt die Binnenschifffahrt allem durch den Bau von Wasserstraßen und Kanälen zur Verbreitung invasiver Arten bei, indem bisher getrennte Gewässersysteme miteinander verbunden und den aquatischen Arten somit neue „Wanderwege" eröffnet werden.[81] Aber auch wasserbauliche Maßnahmen, bei denen solches Bodenmaterial, das invasive Arten enthält, an anderer Stelle ausgebracht wird, begünstigen deren Verbreitung. Betroffen sind hiervon die Wasserwirtschaft und der Küstenschutz durch invasive Pflanzen, die im Uferbereich wachsen und die erforderliche Ufersicherung gefährden, indem sie etwa die Entstehung von wichtigen Krautschichten, die der Verhinderung der Erosion dienen, unterbinden.[82]

2. Stufen der biologischen Invasion und *Tens-Rule* als Faustregel für Etablierungserfolg und Invasivität

Wird die biologische Invasion verstanden als durch den Menschen vermittelte Ausbreitung von Organismen in Gebiete, in denen sie bisher auf natürliche Weise nicht vorkamen und in denen sie schädigende Auswirkungen auf die einheimische Flora und Fauna zeigen,[83] können vier Stufen der Entwicklung unterschieden werden:[84] (1) die Einführung einer Art (*imported*), (2) das erste spontane Auftre-

---

80 Für einen Überblick und neueste Forschungsergebnisse, siehe *Nehring*, Gebietsfremde Arten, S. 40 ff.; *ders.*, Neozoa; und *ders.*, International shipping, S. 125 ff. Für internationale Entwicklungen: *Hilliard*, Best Practice, S. 28 ff.

81 Wie z. B. im Fall des Großen Höckerflohkrebses (*Dikerogrammarus villosus*), der aus der Pontokapis stammt und über den Main-Donau-Kanal den Main und von dort alle großen Flüsse bis zur Oder erreichte (*Nehring*, Gebietsfremde Arten, S. 47, sowie unten 5. a) bb)).

82 So vor allem bei bestimmten Staudenknötericharten (*Klingenstein*, Positionspapier, S. 5; *Buchwald/Engelhardt*, Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz, Kap 4.8, S. 158).

83 Siehe oben I. 2. a).

84 *Kegel*, Die Ameise als Tramp, S. 270, der sich auf den Biologen Mark Williamson beruft.

ten im Freiland (*introduced*), (3) die Ausbildung sich selbst erhaltender Populationen (*established*) und (4) die Entwicklung zum Schädling (*pest*). Dabei gilt eine Art dann als „etabliert" oder „eingebürgert", wenn sie über einen längeren Zeitraum (mindestens 25 Jahre) und/oder über drei Generationen in einem Gebiet existiert, bei nur gelegentlichem oder zerstreutem Auftreten, spricht man hingegen von „unbeständigen" Arten.[85] Diese Untergliederung in Entwicklungsstufen ist deshalb in dem hier interessierenden Zusammenhang von Bedeutung, weil sie deutlich macht, an welchen Stellen mögliche Vorbeugungs- bzw. Bekämpfungsmaßnahmen ansetzen können.

Die möglichen Einführungswege gebietsfremder Arten wurden im Vorangegangenen dargestellt. Bezüglich der weiteren Stufen ist in der Regel völlig unklar, ob sich eine Art in einem anderen Gebiet als in der Heimat überhaupt etablieren kann und welche Einflüsse sie dort haben wird.[86] Dabei sind es sind vor allem vier Faktoren, die über den Erfolg der Etablierung einer neuen nichteinheimischen Art bestimmen: die Eigenschaften der Art selbst, die Eigenschaften des Ökosystems, in dem die Etablierung stattfinden soll, der Zeitfaktor sowie bestimmte äußere Umstände.

Eigenschaften einer Art, die die Erfolgsaussichten bei der Etablierung stärken, bestehen darin, dass die Art keine besonderen Ansprüche an ihre Lebensräume stellt, konkurrenzstark ist und über gute Ausbreitungs- und Vermehrungsmechanismen verfügt. So erweist sich das aus dem Himalaja-Gebirge stammende Drüsige Springkraut (*Impatiens glandulifera*) – anders als die meisten Pflanzen – durch Anreicherung eines hohen Nitratgehaltes gerade im Schatten als besonders wuchsfreudig und erreicht unter dem Kronendach einheimischer Erlen anstatt der üblichen zwei Meter eine Höhe von bis zu drei Metern, wobei sich bereits binnen weniger Monate aus winzigen Samen stark verzweigte Pflanzen ausbilden.[87]

Bezüglich der Eigenschaften des Ökosystems ist festzustellen, dass sich insbesondere in vom Menschen stark beeinflussten Gebieten IAS gut etablieren können, während naturbelassene Lebensräume weniger anfällig gegenüber fremden Arten sind.[88] Als „naturbelassen" in diesem Sinn gelten Lebensräume insbesondere, wenn alle ökologischen Nischen besetzt sind oder wenn sie spezielle physiologische Anpassung erfordern, wie z. B. Moore. Etwas anderes gilt allerdings für in sich abgeschlossene und isolierte Ökosysteme, wie z. B. Inseln, die häufig eine aufeinander eingespielte Artengemeinschaft entwickelt haben und durch Neuankömmlinge gerade sehr leicht aus dem Gleichgewicht zu bringen sind.[89]

---

85 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 8; *Geiter*, Neozoen, S. 47.

86 *Kinzelbach* (Neozoen in Europa, S. 54) spricht insoweit von „raumzeitlichen Zufallstreffern zwischen geeignetem Milieu und Ausbreitungschancen".

87 *Klärner*, Riesenwuchs im Schatten, FAZ v. 1.11.05, S. 32. Ausführlich zu Eigenschaften, Auswirkungen und möglichen Gegenmaßnahmen in Bezug auf *Impatiens Glandulifera*: *Wolfangel*, Vernichtung, S. 89 ff.

88 *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 22.

89 Vor allem in Neuseeland oder auf Hawaii ist deshalb das Thema der invasiven Arten von erheblicher Brisanz.

Der Zeitfaktor schließlich ist vor allem deshalb zu beachten, weil sich die „Einwanderer" häufig zunächst unauffällig verhalten und erst nach einiger Zeit von sich aus oder aufgrund des Hinzukommens weiterer Umstände hervortreten. Damit steigt die Zahl der Neobiota, auch ohne dass neue Arten eingeführt werden (*time lag*).[90]

Äußere Umstände, die die Verbreitung einer Art beeinflussen können, sind insbesondere die Vermehrung begünstigende Klimaveränderungen,[91] Habitatfragmentierungen sowie weit reichende Lebensraumveränderungen durch den Menschen.[92] In Gewässern wird die Verbreitung invasiver Arten zudem grundsätzlich durch Verschmutzung und Verunreinigung begünstigt. Von zentraler Bedeutung für die weitere Entwicklung einer neuen Art ist schließlich auch, ob Sekundärausbringungen stattfinden.

Im Hinblick auf die Frage, wie häufig es – in Abhängigkeit von den genannten Umständen – tatsächlich zu einer Etablierung kommt, wurde anhand des verfügbaren biologischen Datenmaterials die sog. *Tens-Rule* (Zehnerregel) entwickelt.[93] Danach gelingt es etwa einem Zehntel aller eingeschleppten oder eingeführten Arten, sich zu etablieren, der Rest scheitert.[94] Von dieser Regel gibt es allerdings zahlreiche Ausnahmen. Zudem sind teilweise erhebliche Abweichungen – nach oben oder unten – nicht auszuschließen, so dass die Regel „nicht allzu wörtlich" zu nehmen ist. Da die *Tens-Rule* aber nicht nur auf der Stufe zwischen Einbringung und Etablierung einer Art Anwendung findet, sondern auch auf allen übrigen oben genannten Stufen der Invasion, ergibt sich am Ende eine „1000 : 100 : 10 : 1"-Regel (von 1000 importierten Arten treten 100 auch spontan auf, 10 können sich etablieren und eine wird zum Schädling), womit der Ausbreitungserfolg von IAS insgesamt als sehr gering einzuschätzen ist.

Neben der eher plakativen *Tens-Rule* konnte jedoch bislang kein Verfahren entwickelt werden, mit dem sich das Invasionspotenzial einer bestimmten Art in einem Gebiet sicher prognostizieren lässt. Häufig wird diesbezüglich auf das Verhalten der betreffenden Art in einem anderen Gebiet abgestellt – vorausgesetzt, dass hierüber Kenntnis besteht („invades elsewhere").[95] Von besonderem Wert ist dieses Verfahren, wenn die jeweilige Art in ökologisch vergleichbaren Gebieten bereits als nichteinheimische Art aufgetreten ist.

---

90 So wurde der Japanische Staudenknöterich bereits 1872 nach Deutschland eingeschleppt, als problematisch hervorgetreten ist er jedoch erst in der letzten Zeit.

91 Die Erforschung der Einflüsse des Klimawandels auf die biologische Vielfalt einschließlich der Problematik invasiver Arten ist Gegenstand eines Forschungsvorhabens mit dem Titel „BIOLOG – Biodiversität und globaler Wandel" (Auftraggeber: BMBF; nähere Informationen unter http://www.fona.de).

92 *Schrader/Unger/Gröger/Goretzki*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 12.

93 *Kegel*, Die Ameise als Tramp, S. 261 ff. (269 ff.).

94 Besonders eindrucksvoll findet sich die genannte Regel vor allem bei den neophytischen Pflanzen Neuseelands bestätigt (*Kegel*, Die Ameise als Tramp, S. 269).

95 *Williamson*, Invasions, S. 5 ff.; *Starfinger*, Neobiota, S. 16.

3. Grundsätzliche Auswirkungen von IAS

Die grundsätzlich möglichen Auswirkungen von IAS sind sehr unterschiedlicher Natur. Im Rahmen dieser Darstellung interessiert in erster Linie die ökologische Relevanz von IAS. Zudem sollen kurz die potenziellen Gefahren ökonomischer Schäden sowie von Schäden für die menschliche Gesundheit aufgezeigt werden. Häufig hängen die unterschiedlichen Auswirkungen eng zusammen.[96]

a) Ökologische Auswirkungen

Vordergründig erhöht das Hinzukommen neuer Pflanzen- oder Tierarten die Anzahl der Arten und damit die biologische Diversität in einem bestimmten Gebiet. Doch können diese Arten in den Ökosystemen, in denen sie sich etablieren, die unterschiedlichsten negativen Auswirkungen haben – bis hin zum Aussterben einheimischer Arten. Global gesehen verringert sich die Artenvielfalt damit aber.[97] Weltweit gelten IAS sogar als zweitwichtigste Ursache des Artensterbens.[98]

Mögliche Einflüsse auf die Biodiversität sind vielfältig. Sie können danach unterschieden werden, auf welcher Ebene der biologischen Vielfalt IAS Wirkungen zeigen (Lebensraum bzw. Lebensgemeinschaft, Art oder Gene) und welche Prozesse sie dort in Gang setzen (direkte oder indirekte Schädigung). Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die möglichen Auswirkungen auf der jeweiligen Ebene gegeben werden.[99]

Auf der untersten Ebene der biologischen Vielfalt, der genetischen Vielfalt, kann es durch das Einkreuzen fremden genetischen Materials zunächst zu einer Gefährdung der genetischen Identität heimischer Arten kommen (im Bereich Pflanzen z. B. durch fremde Gartenformen der Gemeinen Akelei (*Aquilegia vulgaris*), deren Gene auf die einheimische Wildart übergehen,[100] im Bereich Tiere

---

96 Sehr anschaulich wird dies – allerdings nicht auf Deutschland bezogen – am Beispiel des Nilbarsches (*Lates niloticus*) im Victoriasee, der 1998 aus Gründen der Ertragssteigerung bei der Fischerei eingeführt wurde und zunächst durch den Verzehr anderer Fischarten große ökologische Schäden hervorrief, anschließend aber auch durch geringes Wachstum die Fischerei zum Erliegen brachte. Zu den sozialen und kulturellen Auswirkungen – im Hinblick auf die biologische Vielfalt insgesamt – siehe *BMU*, Entwurf: Nationale Strategie, S. 18 ff.

97 *WBGU*, Welt im Wandel, S. 27 u. 195. Dafür, dass es für die Bewertung des Einflusses einer Art auf die Artenvielfalt vor allem auch auf das Referenzgebiet ankommt: *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 289 f.

98 *Sandlund/Schei/Viken*, Proceedings; *BMU*, Hintergrundpapier, S. 6. Zu einer Einschätzung aus dem Jahre 1997 bereits: *Vitousek/Antonio/Loope/Rejmanek/Westbrooks*, Introduced Species (wichtigste Ursache des Artensterbens ist die Veränderung von Landnutzungen).

99 Für einen Überblick über die Auswirkungen auf den einzelnen Ebenen: *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 284 ff. (Tab. 65); und *ders.*, Invasionen in Deutschland, S. 5 ff. (13 f.).

100 *Klingenstein*, Positionspapier, S.15.

z. B. durch den in die Ostsee verbrachten Pazifischen Lachs (Gattung *Oncorhynchus*), der sich möglicherweise mit einheimischen Lachsen (Gattung *Salmo*) gatten kann[101]). Diese am wenigsten offensichtliche Form der Einwirkung auf die heimische Flora und Fauna kann gerade wegen des nur schleichenden und zunächst unsichtbaren Verfälschungsprozesses eine größere Gefahr darstellen als unmittelbar zu beobachtende spektakuläre Verdrängungsprozesse, da ihnen zum einen weniger Aufmerksamkeit zukommt und sie zum anderen – selbst bei vorhandener Sensibilität – schwieriger zu erkennen und rechtzeitig zu verhindern sind.[102] Zudem können durch die genetischen Veränderungsprozesse neue Arten entstehen, die gerade besonders bedrohlich für die einheimischen Arten sind.

Auf der Ebene der Arten weiterhin besteht die Gefahr der Schädigung oder Verdrängung heimischer Arten vor allem durch eine Änderung der Konkurrenzverhältnisse zwischen Arten oder durch Prädation. Besonders problematisch sind solche Verdrängungen dann, wenn es sich bei den verdrängten Arten um gefährdete bzw. bedrohte Arten, um solche Arten, die eine Schlüsselfunktion haben[103] oder um Arten, die Hauptbestandteile eines Ökosystems sind, handelt. Beispielhaft für Verdrängungen sind etwa die Auswirkungen der Spanischen Wegschnecke auf die einheimische Rote Wegschnecke,[104] der bereits erwähnte Japanische Staudenknöterich (*Fallopia japonica*), der angestammte Pflanzenarten an Flussufern verdrängt, sowie das Drüsige Springkraut (*Impatiens glandulifera*), das derart üppig wächst, dass es die angestammte Flora verdrängt. Prädation, d. h. erhöhter Fraßdruck, ist vor allem im Falle des aus Pelztierfarmen entwichenen Minks (*Mustela vison*) zu beobachten, der durch das Ausrauben der Nester von Küsten- und Seeschwalben sowie von Möwen in Schottland einen größeren Einfluss auf die Seevögelkolonien hatte als alle Ölunfälle der vergangenen Jahre zusammen.[105] Auch das Einschleppen von Viren durch bestimmte Arten kann schließlich zu einer erheblichen Bedrohung einheimischer Arten werden, da diese in der Regel für die eingeschleppten Viren keine Antigene besitzen.[106]

Auf Ebene des Lebensraumes kann die Etablierung neuer Arten unter Umständen zu weit reichenden Lebensraumveränderungen (einschließlich des Nährstoffangebots) führen. Eine mögliche Form ist die Herbivorie, d. h. die Auswirkung von Pflanzenfressern, die durch ihren Bedarf an großen Nahrungsmengen die

---

101 *Schrader/Unger/Gröger/Goretzki*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 12 f.

102 So auch: *Nickel*, Biologische Vielfalt, S. 96 f.; bezüglich Tieren: *Kinzelbach*, Neozoen: Nutzen, Schaden, S. 65 f.

103 Bei Pflanzen: „keystone plant species".

104 *Klingenstein*, Positionspapier, S.15.

105 *Boye*, Einfluss, S. 280. In Deutschland hingegen hat sich der Mink bisher kaum als problematisch erwiesen.

106 Beispiele hierfür sind das Robbensterben ab 1988 aufgrund eingeschleppter Staupeviren durch Sattelrobben (*Boye*, Einfluss, S. 282), sowie der Amerikanische Flusskrebs (*Oronectes limosus*), der die Krebspest mitbrachte – eine Pilzkrankheit, die den einheimischen Edelkrebs (*Astacus astacus*) dezimiert hat (dazu: *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 124).

Flora erheblich beeinflussen können (als Beispiel ist der aus Nordamerika stammende Bisam zu nennen, der in Europa durch Fraß von Ufer- und Wasserpflanzen die Gewässervegetation stark beeinflussen kann[107]). Aber auch die Ausbreitung nichteinheimischer Pflanzen kann tiefgreifende Lebensraumveränderungen bewirken. So erhöht etwa der bereits genannte Staudenknöterich die Erosionsgefahr an den Flussufern, da seine Wurzeln den Boden nur schlecht fixieren.[108] Erweisen sich bestimmte Arten bei der Verbreitung und Verdrängung anderer Arten als besonders dominant, kann es zu einer biologischen Homogenisierung der Ökosysteme kommen.

Zu beachten ist, dass die im Einzelnen dargestellten Wirkungen nicht isoliert nebeneinander auftreten, sondern sich vielmehr gegenseitig beeinflussen und weitere Entwicklungen nach sich ziehen. Noch viel weniger als die einzelnen Auswirkungen ist dementsprechend der gesamte Wirkungsmechanismus erforscht.[109]

Hinzuweisen ist jedoch an dieser Stelle darauf, dass *nicht alle* Neobiota sich nachteilig auf die biologische Vielfalt auswirken.[110] Vielmehr ist jeder Einzelfall zu prüfen. Die genannten *möglichen* – erheblichen! – Auswirkungen von IAS sind jedoch, auch wenn sie nicht zwingend in jedem Fall eintreten, vor dem Hintergrund der immensen Bedeutung der Erhaltung der biologischen Vielfalt aus ökologischer Sicht zu sehen. So ist eine Verarmung der Vielfalt von Flora und Fauna keineswegs allein aus ästhetischen Gründen zu vermeiden. Vielmehr kann ein auf wenige wild lebende Pflanzen- und Tierarten reduziertes Ökosystem auf Dauer keinen Bestand haben, da die biologische Diversität Voraussetzung für die Anpassungsfähigkeit von Populationen an sich ändernde Lebensraumbedingungen und damit für die Stabilität und Elastizität von Ökosystemen ist.[111] Der Grund hierfür ist, dass bei einer höheren Artenvariabilität die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass zumindest einige dieser Arten in der Lage sind, unterschiedlich auf äußere Störungen und Änderungen der Umweltbedingungen zu reagieren und sich anzupassen.

---

107 *Boye*, Einfluss, S. 279 f.; *Lauenstein*, Bisam, S. 215.

108 Ein weiteres Beispiel ist die in brachfallende Halbtrockenrasen einfallende Robinie (*Robinia pseudoacaia*), die durch die Stickstoffanreicherung im Boden angestammte Halbtrockenrasenarten verdrängt (*Klingenstein*, Positionspapier, S.15).

109 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 283, 287; *Starfinger*, Neobiota, S. 14 f. (mit einem eindrücklichen Schaubild der Zusammenhänge zwischen den ökologischen Auswirkungen).

110 Überblick bei: *Klingenstein*, Gute und böse Arten. Bezüglich Neophyten: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU v. 20.06.2001 (BT-Drs. 14/4559 und 14/4879, Antwort zu Frage 3, S. 6). Danach sind sogar einige wenige Fälle bekannt, in denen die Art positive Auswirkungen in dem neuen Gebiet zeigt (indem etwa ein aktiver Sippenbildungsprozess mit der Entstehung neuer Arten einsetzt). So auch *Sukopp/Kowarik*, Berücksichtigung, S. 105 ff., und *Buchwald/Engelhardt*, Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz, Kap. 4.8, S. 156.

111 So auch: *SRU*, Sondergutachten 2002, S. 23: „Der Erhalt lokaler Biodiversität ist Teil einer Strategie zur Minimierung von Risiken hinsichtlich der Funktionstüchtigkeit ökosystemarer Gefüge“.

Zudem erhöht eine größere Anzahl von Arten die Wahrscheinlichkeit, dass in dem jeweiligen Ökosystem zwei Arten funktionell redundant sind, d. h. dass die eine bei Wegfall der anderen deren Rolle im Ökosystem übernehmen kann. Grundsätzlich gilt deshalb: Je höher die genetische Vielfalt ist, desto eher ist die Anpassungsfähigkeit der Arten an sich verändernde Umweltbedingungen gegeben – ein Grundsatz, dem vor allem angesichts des bereits stattfindenden Klimawandels eine entscheidende Bedeutung zukommt.[112] Die Erhaltung der Biodiversität dient damit nicht zuletzt auch dem Erhalt der Lebensgrundlagen des Menschen.

b) Ökonomische Auswirkungen

Ökonomische Bewertungen gebietsfremder Arten (die gerne auch als Naturschutzargument verwendet werden) erweisen sich teilweise als beeindruckend, wie Zahlen aus den USA zeigen: So schätzt eine Studie des Office of Technology Assessment aus dem Jahr 1993 die durch eingeschleppte Organismen verursachten Schäden für die USA auf jährlich fast 100 Mrd. US-Dollar.[113] Einer anderen Studie zufolge belaufen sich die allein durch 15 invasive Arten verursachten Schäden in den USA jährlich sogar auf 138 Mrd. US-Dollar; für die USA, Südafrika, Großbritannien, Brasilien und Indien zusammen werden die jährlichen Schäden auf 336 Mrd. US-Dollar beziffert.[114]

Dabei ist zu beachten, dass die Bewertung ökonomischer Schäden in vielfacher Hinsicht problematisch ist.[115] Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der Bestimmung von durch IAS verursachten Schäden besteht darin, dass in erster Linie Rechtsgüter betroffen sind, deren wirtschaftlicher Wert nur sehr schwer zu beziffern ist. So stellt sich zunächst die Frage, ob der Verlust von Biodiversität überhaupt ein ökonomischer Schaden sein kann.[116] Fest steht, dass der Biodiversität als Bestandteil des sog. – durch menschengemachtes Kapital nicht zu ersetzenden – „Naturkapitals“ ein immer größerer Wert zukommt, der auch wirtschaftliche Auswirkungen hat. So liefert die Natur Leistungen, die ohne sie mit erheblichem Aufwand und zu sehr hohen Kosten technisch gelöst werden müssten.[117] Nur

---

[112] *BMU*, Entwurf: Nationale Strategie, S. 14; *dass.*, 1. Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt, 1998, S. 51.

[113] U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Harmful Non-Indigenous Species in the United States, OTA-F-565 (Washington, DC, September 1993).

[114] *Piemental/Lach/Zuniga/Morrison*, Environmental and Economic Costs, S. 53 f.

[115] Siehe dazu *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 81 f.

[116] Zu berücksichtigen wäre dann aber auch, dass den durch den Menschen verursachten Verlusten – wie etwa dem Rückgang der Artenvielfalt – (aus Sicht der Ökonomie!) positiv zu bewertende Faktoren gegenüberstehen – wie etwa die Produktion von Nahrungsmitteln (zu diesbezüglichen grundlegenden Überlegungen: *Marggraf*, Ökonomische Aspekte, S. 359 ff.).

[117] Z. B.: Je intakter die Selbstreinigungskräfte der Gewässer, desto einfacher und kostengünstiger ist die Gewinnung von Trinkwasser; je größer die natürliche Bodenfruchtbarkeit, desto weniger Dünger muss aufgebracht werden; je stärker die Begrünung der Innenstädte, desto mehr Stäube und Schadstoffe werden auf natürlichem Wege aus der

teilweise gibt es Schätzungen, die der Biodiversität als solcher einen messbaren Wert zuordnen.[118]

Abgesehen von der Beeinträchtigung der Biodiversität an sich verursachen IAS aber auch konkret bezifferbare – direkte und indirekte – Schäden. Im Bereich der Landwirtschaft etwa kann es zu einem Verlust genetischer Grundlagen für die Züchtung kommen, der sich wirtschaftlich auswirkt. Zudem können die Verbreitung von „Unkräutern" und die Übertragung von Krankheiten in der Tier- und Pflanzenproduktion durch IAS zu spürbaren Verlusten führen (so haben etwa Prävention und Bekämpfung des Kartoffelkäfers oder der Reblaus erhebliche Kosten verursacht; ein anderes Beispiel ist der importierte Fadenwurm, der Ertrag und Bestand des Aals als Nutzfisch reduziert[119]). Im Übrigen können die ökonomisch messbaren Schäden ganz unterschiedlicher Natur sein, wie etwa im Falle der pazifischen Schiffsbohrmuschel (*Teredo navalis*), die ganze Flotillen von Holzschiffen vernichtet hat,[120] bei Behinderungen von technischen Anlagen (wie etwa Rohrleitungsschäden, die durch die die Zebramuschel *Dreissena polymorpha* hervorgerufen wurden)[121] oder Beeinträchtigungen des Schiffsverkehrs bzw. der Fischerei durch Wasserpflanzen wie die Wasserhyazinte *Eichhornia crassipes*.[122]

Schließlich sind zu den wirtschaftlichen Schäden Aufwendungen zur Bekämpfung invasiver Arten zu zählen, die – obgleich Bekämpfungsmaßnahmen bislang in der Regel wenig erfolgreich waren[123] – sehr kostenintensiv sein können. Soweit diesbezüglich aber überhaupt Aufzeichnungen gemacht wurden, sind diese häufig unvollständig (indem sie etwa nur Betriebsmittel, nicht aber den Arbeitsaufwand berücksichtigen) und zudem die wirtschaftliche Effektivität der Maßnahmen oft nur schwer zu beurteilen ist.[124]

Luft gefiltert; überhaupt kein gleichwertiger künstlicher Ersatz kann für die Leistungen der Natur in Bezug auf ästhetische Werte – Schönheit, Landschaftsbild – und Erholungswerte geschaffen werden (dazu: *BMU*, Entwurf: Nationale Strategie, S. 16).

118 Allein der jährliche Marktwert der aus den genetischen Ressourcen abgeleiteten Produkte wird auf 500 bis 800 Mrd. US-Dollar geschätzt. Eine wissenschaftliche Studie von 1997 schätzt den jährlichen Nutzen der gesamten Ökosysteme der Welt auf zwischen 16 und 64 Bill. US-Dollar (*BMU*, Entwurf: Nationale Strategie, S. 16).

119 *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 23.

120 *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 23. Für den Zeitraum von 1993-2001 wurden diesbezüglich Schäden in Höhe von 25 bis 50 Mio. EUR für die deutsche Ostseeküste errechnet (*Nehring*, Invasionen, S. 9).

121 *Nehring*, Invasionen, S. 9, der jedoch darauf hinweist, dass das Problem heute größtenteils dadurch behoben wird, dass die Rohre in Tiefen verlegt werden, in die die Zebramuschel in der Regel nicht vordringt.

122 *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 81 f.

123 *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 5.

124 *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 82.

c) Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit

Auch wenn die Gefahren für die menschliche Gesundheit sicherlich nicht am dringlichsten sind, so sind doch in erster Linie sie es, die das Problem der invasiven Arten in der breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht haben. Die „schillerndsten" Beispiele insoweit sind der Kaukasische Riesen-Bärenklau (auch: Herkulesstaude – *Heracleum mantegazzianum*) und das Beifußblättrige Traubenkraut (*Ambrosia atremisiifolia*), die wegen ihrer toxischen und allergenen Wirkungen unter den invasiven Arten einen hervorgehobenen Bekanntheitsgrad erreicht haben. Daneben besteht als weitere Bedrohung für die menschliche Gesundheit grundsätzlich auch die Gefahr der Einschleppung und Ausbreitung von Krankheitserregern und Parasiten durch invasive Arten.

4. Gegenmaßnahmen

Haben sich gebietsfremde Arten, die als (möglicherweise) problematisch einzustufen sind, bereits etabliert oder sind sie kurz davor, dies zu tun, kommen – je nachdem, wie weit die Etablierung bereits vorangeschritten ist – als Gegenmaßnahmen die Bekämpfung (Ausrottung) oder – wenn eine völlige Ausrottung nicht mehr möglich ist – die Eindämmung und Kontrolle in Betracht.

Bislang wurden in Deutschland nur in Bezug auf einzelne Arten Bekämpfungsmaßnahmen angestrengt.[125] Der Grund dafür, dass mit Bekämpfungsmaßnahmen eher zurückhaltend umgegangen wird, besteht sicherlich in den vielfältigen damit verbundenen Unsicherheiten. Insbesondere stehen häufig unklare Erfolgsaussichten erheblichen finanziellen und organisatorischen Aufwendungen gegenüber. Dies hat insbesondere ein 1998 in Hamburg-Wandsbek begonnenes Pilotprojekt zur Beseitigung des Riesen-Bärenklaus gezeigt: Bis 2005 konnten die Bestände auf öffentlichen Flächen nach umfassenden Vorarbeiten (wie Standorterfassungen) unter Einsatz zahlreicher freiwilliger Mitarbeiter und später mit Hilfe von bis zu 30 Beschäftigten durch Ausgraben vernichtet werden. Anhaltende Probleme bereiten jedoch Bestände auf privaten Flächen, von denen weiterhin Verbreitungsgefahr ausgeht.[126] Zudem hat das Projekt gezeigt, dass zentrale Elemente einer erfolgreichen Bekämpfung die Beteiligung und Information der Bür-

---

[125] Ein Überblick über Neophyten, die in Mitteleuropa bekämpft werden, findet sich bei *Buchwald/Engelhardt*, Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz, Kap. 4.8, Tab. 25, S. 157; zudem: *Niemeyer*, Statusreporte, S. 113 ff.

[126] *Klärner*, Bereicherung der Fauna, FAZ v. 28.06.2005, S. 38. *Hecker*, Erfahrungen. Ähnliche Berichte finden sich unter http://www.herkulesstaudenbekaempfung.de und http://www.floraweb.de/neoflora/handbuch/heracleummantegazzianum.html. Zur Riesen-Bärenklaubekämpfung im Stadtverband Saarbrücken, siehe zudem *Selke*, Praxisbericht, S. 93 ff.

ger und die kontinuierliche, konsequente und systematische Durchführung der Maßnahmen sind.[127]

Dass Bekämpfungsmaßnahmen in der Regel sehr kostenintensiv und unsicher bezüglich des Erfolgs sind, hat zudem eine Untersuchung im Vorfeld der geplanten Ausrottung der amerikanischen Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicensis*) zur Rettung der europäischen Weißkopfruderente (*Oxyura leucocephala*), die aufgrund der Hybridisierung mit der Schwarzkopfruderente vom Aussterben bedroht ist,[128] in England ergeben: Hier wurde berechnet, dass der Abschuss – als in diesem Fall effektivste Form der Bestandsreduzierung – Gesamtkosten von umgerechnet 5,2 bis 7,8 Mio. EUR (bei einem geschätzten Bestand von 3.500 Enten und etwa 1.400 EUR Kosten pro Vogel) verursacht.[129]

Ob überhaupt Maßnahmen ergriffen werden sollten, hängt unmittelbar von der Frage ab, wie dringlich die Gefahr für die Natur ist und – noch grundlegender – welche Natur überhaupt erhalten werden soll.[130] Die Bandbreite der möglichen Maßnahmen umfasst neben der Ausgrabung (bei Pflanzen) und Vernichtung sowie chemischen Methoden (etwa die traditionelle Unkrautbekämpfung) auch den Einsatz natürlicher Gegenspieler. Hierzu werden die natürlichen Feinde der problematischen Pflanzen- oder Tierart (bei Pflanzen sind dies in der Regel Insekten oder Pilze) aus der Heimat der jeweiligen Art nachgeholt, um diese dann ihre „natürliche Arbeit" verrichten zu lassen. Während die einen diese Bekämpfungsmethode als die „umweltfreundlichste" Variante ansehen, da sie den Einsatz von Chemikalien vermeidet,[131] weisen andere auf die erheblichen – oft unumkehrbaren – Gefahren hin, die von den nachgeholten Arten selbst ausgehen können.[132] Insoweit ist das Beispiel der 1953 zur Bekämpfung zweier Käferarten (*Dermolepida albohirtum* und *Lepidiota frenchi*) nach Australien eingeführten Agakröte (*Bufo marinus*) zu nennen, die anstatt – wie geplant – sich von den Käfern zu ernähren, sich über alle anderen Arten von Insekten hermachte und – mangels natürlicher Gegenspieler – sich selbst zu einer Plage entwickelte, die weit schlimmer war als die durch die beiden Käferarten verursachte. Der Erfolg dieser Bekämpfungsmaßnahme hängt also im Wesentlichen davon ab, wie sicher ist, dass der Gegenspieler sich auf die zu bekämpfende Art beschränkt, d. h. wie „wirtsspezifisch" er ist.[133]

---

127 *Hecker*, Erfahrungen. So auch: *Kalkkuhl/Conrad/Geiger-Roswora/Wasner/Wolff-Straub*, Artenschutz in Nordrhein-Westfalen, S. 31, die darlegen, dass für eine nachhaltige Bekämpfung die betreffenden Maßnahmen 3-5 Mal pro Jahr über mehrere Jahre hinweg durchgeführt werden müssen.

128 Die Weißkopfruderente ist z. B. auch unter der Berner Konvention geschützt.

129 *Schäffer*, Schwarzkopf-Ruderente, S. 229.

130 Siehe dazu oben I.

131 So insbesondere die britische Pflanzenpathologin *Marion Seier*, zitiert bei: *Seynsche*, Ein Fall für die Einwanderungsbehörde, FAS v. 5.02.2006, S. 66.

132 *Klingenstein*, zitiert von *Seynsche*, Ein Fall für die Einwanderungsbehörde, FAS v. 5.02.2006, S. 66.

133 *Seynsche*, Ein Fall für die Einwanderungsbehörde, FAS v. 5.02.2006, S. 66.

Im Übrigen besteht noch erheblicher Forschungsbedarf, wobei jedoch nie ausgeschlossen werden kann, dass eine Art auch ihre Angewohnheiten ändert.

Ein generelles Problem der Bekämpfung ist auch die Gefahr des Wiederauftretens der bekämpften Art durch erneutes Einbringen. So konnte der Asiatische Laubholz-Bockkäfer (*Anoplophora glabripennis*), ein gefährlicher Holzschädling, zwar durch Fällen und Häckseln des betroffenen Holzes erfolgreich vernichtet werden, und auch der „Grenzübertritt" des Käfers von Österreich aus scheint weitgehend unter Kontrolle.[134] Durch den weiter bestehenden Handelsverkehr mit China werden sich aber immer neue Möglichkeiten für den Käfer ergeben, nach Europa zu gelangen.

Bei Tieren kann die Durchführung von Bekämpfungsmaßnahmen zudem wegen der damit verbundenen Emotionen in der Bevölkerung problematisch sein: Je nachdem, welche Tierart betroffen ist, können die Maßnahmen regen Widerstand in der Öffentlichkeit hervorrufen, da es als äußerst grausam gilt, als niedlich empfundene Tiere umzubringen – während die Ausrottung bestimmter Insekten, die die Ernte vernichten, sich in der Regel eher mit der gängigen Tierschutzmoral vereinbaren lässt. So war der Beschluss des britischen Ministers Morley im Jahre 2003, dass die (niedliche) amerikanische Schwarzkopfruderente ausgerottet werden solle, äußerst unpopulär und politisch riskant.[135] Die Bekämpfung des amerikanischen Grauhörnchens, das in England das Eichhörnchen rigoros verdrängt, ist aus den genannten Gründen (bislang) versäumt worden.[136]

5. Bedeutung des Problems IAS in Deutschland: zum Stand der Debatte

Die Politik in Deutschland hat sich dem Thema der invasiven Arten recht spät zugewandt. Als erste Schritte sind eine Konferenz im Jahre 1998 zu nennen, die sich allerdings in erster Linie mit dem Problem der rechtlichen Regulierung von gentechnisch veränderten Organismen befasst hat,[137] sowie die Gründung der Arbeitsgemeinschaft NEOBIOTA im Jahre 1999. Zwar ist eine zunehmende Rele-

---

134 *Benker*, Maßnahmen, S. 207 ff.

135 *Schäffer*, Schwarzkopf-Ruderente, S. 226 ff. Ein ähnliches Problem beschreibt *Klärner* (FAZ v. 25.01.2006, S. 34) in Bezug auf die neuerdings in Brasilien zum Problem gewordenen Weißbüscheläffchen (*Callithrix jacchus*), bei denen sich Bekämpfungsmaßnahmen verbieten, da auch sie als niedlich empfunden werden. Umgekehrt ist zu beobachten, dass zur Rettung von bestimmten populären Tierarten, die vom Aussterben bedroht sind, teilweise immense Anstrengungen vor allem auch finanzieller Art unternommen werden, von denen weniger bekannte oder niedliche Tierarten nur „träumen können" (siehe zum Kakapo oben Fn. 65).

136 Diesbezüglich hat zuletzt der britische Lord Richard Inglewood den innovativen Vorschlag gemacht, die eingewanderten grauen Eichhörnchen auf die Speisekarte zu setzen, da zwischen dem Verzehr der Eichhörnchen und „anderen rundum liebenswerten Tieren" kein großer Unterschied bestehe (SZ vom 25./26.03.06).

137 Veröffentlicht als UBA-Texte 55/99 („Gebietsfremde Organismen in Deutschland").

vanz des Themas zu erkennen, die sich in häufigeren Anfragen an das BfN sowie in verschiedenen interdisziplinären Projekten zur Erforschung des Themas IAS in jüngerer Vergangenheit ausdrückt, doch hat das Thema insgesamt nach wie vor eine eher untergeordnete Bedeutung.[138]

Da – wie soeben dargestellt – bereits die grundsätzlichen Wirkungsmechanismen von IAS und die zugrunde liegenden ökologischen Zusammenhänge noch in wesentlichen Teilen unerforscht sind,[139] stellt sich die Bewertung der tatsächlichen Bedrohung speziell für Deutschland umso schwieriger dar. Im Folgenden sollen die wesentlichen Erkenntnisse in Bezug auf ökologische und ökonomische Auswirkungen, die von IAS ausgehen, dargestellt werden. Die Gefahren für die menschliche Gesundheit werden wegen ihrer untergeordneten Bedeutung hier nicht gesondert aufgeführt, vielmehr sind die maßgeblichen Auswirkungen (insbesondere die Bekämpfung des für die menschliche Gesundheit bedrohlichen Riesen-Bärenklaus) den ökonomischen Gefahren zugeordnet.

a) Ökologische Gefahrensituation

In ökologischer Hinsicht ist anerkannt, dass sich die Lage in Deutschland weit weniger dramatisch darstellt als etwa in Inselstaaten.[140] Die genauen Ursachen hierfür sind noch unbekannt; überwiegend werden sie aber darin gesehen, dass Mitteleuropa aufgrund seiner Landnutzungsgeschichte in einer langen Tradition des Organismenaustausches steht, die Ökosysteme also viel Zeit hatten, sich auf das Hinzukommen neuer Arten einzustellen.[141] Im Detail ist jedoch einiges unklar. Zwar ist Deutschland ein relativ artenarmes Land, das kaum „echte Endemiten" (also solche Arten, die nur an einem Ort natürlich vorkommen) aufweist.[142] Auch ist noch kein Fall bekannt, in dem das Auftreten einer fremden Art zum Aussterben einer einheimischen Art geführt hat.[143] Häufig ist es jedoch bereits zu Teilausrottungen oder erheblichen lokalen Rückgängen gekommen.[144] Zudem besteht – jenseits der bloßen Bilanzierung von Artenzahlen – ein fundamentales Interesse an der Erhaltung der regional-typischen Biodiversität, da sie die Minimierung der Risiken für die Funktionstüchtigkeit der ökosystemaren Gefüge bewirkt.[145]

---

138 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 7. Zu den einzelnen Projekten, siehe unten III.

139 Dazu auch eindrücklich: *Kowarik/Starfinger*, Herausforderung, S. 127 f.

140 *Clout*, Introduced Species, S. 34 ff.

141 *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 27.

142 *Buchwald/Engelhardt*, Arten- Biotop- und Landschaftsschutz, Bd. 8, Kap. 2.2: Danach beträgt der Endemitenanteil bei Gefäßpflanzen in Deutschland 4% (auf den Kanarischen Inseln dagegen bei 36%).

143 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 287 f.; *Geiter/Hommer/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 124, die jedoch darauf hinweisen, dass dies auch nicht auszuschließen ist.

144 *Geiter/Hommer/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 124, mit Beispielen.

145 *SRU*, Sondergutachten 2002, S. 23 (das Gutachten führt auf S. 12 u. 13 u. a. die Ausbreitung von Neophyten als Ursache des Aussterbens von Pflanzenarten an); *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 290.

Der Forschungsstand bezüglich der Einflüsse nichteinheimischer Pflanzen einerseits und Tieren andererseits wiederum weist erhebliche Unterschiede auf. So ist die Pflanzenwelt im Hinblick auf das Vorkommen nichteinheimischer Arten wegen der bis in das 19. Jahrhundert zurückreichenden Tradition der Adventivfloristik, d. h. der systematischen Analyse von Einwanderungszeit und Verhältnis der Flora zum Menschen,[146] weit besser erschlossen als die Tierwelt, die „unter einer fast ein Menschenalter lang anhaltende[n] völlige[n] Vernachlässigung der zoologischen Systematik durch Forschungsförderung und Forschungseinrichtungen" leidet, so dass die Grunderhebung und Determination von Neozoen noch nicht abgeschlossen ist.[147] Hinzu kommt die Tatsache, dass Tiere nun einmal schwieriger zu „fassen" sind und daher leichter unentdeckt bleiben. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung von Pflanzen und Tieren getrennt. Schließlich werden Gewässer wegen der besonderen Gefahrensituation zudem gesondert erörtert, die daraus resultiert, dass sich hier viele Entwicklungen der Aufmerksamkeit des Menschen – als Betrachter von außen – entziehen.

aa) Bezüglich nichteinheimischer Pflanzen

Einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU vom 20. Juni 2001 bezüglich der Bedrohung heimischer Biotope durch Invasionspflanzen zufolge sind ca. 10% der Flora Deutschlands (dies entspricht etwa 318 von insgesamt 3.319 Arten) als beständig vorkommende Neophyten[148] zu klassifizieren, wobei sich von der Gesamtheit aller eingeführten Pflanzenarten (ca. 12.000) nur ein geringer Anteil von 2-3% dauerhaft in den heimischen Ökosystemen etablieren konnte.[149]

Kowarik geht von einem – etwas höheren – Anteil von 13,4% etablierten Neophyten aus, bei insgesamt 3.062 vorkommenden Arten also 412 Neophyten (Stand: 2002).[150] Bei einer Gesamtzahl eingeführter Pflanzenarten in Höhe von ca. 12.000[151] entspricht dies einem Anteil von 6%, der sich in den einheimischen

---

146 *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 7 u. 19; *Starfinger*, Neobiota, S. 11 f.; *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 78. Siehe auch die floristische Kartierung des BfN (http://www.floraweb.de) zur Verbreitung von Pflanzenarten.

147 *Geiter/Hommer/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 2.

148 D. h. also ab 1492 eingeführte Pflanzenarten, siehe oben I. 1. a).

149 BT-Drs. 14/4559 und 14/4879 zu Frage 8 (S. 9). Zwischen dem Zeitpunkt der Einführung und dem Beginn der Ausbreitung bis hin zur Massenausbreitung bzw. Etablierung liegt dabei eine teilweise erhebliche Zeitverzögerung (Gehölze: etwa 150 Jahre; ausdauernde Stauden: 70 Jahre; ein- oder zweijährige Arten: 30 Jahre).

150 Der Anteil der nichteinheimischen Pflanzenarten insgesamt, d. h. Neophyten *und Archäophyten*, wird auf 22,4% geschätzt, dies entspricht also 687 Arten (*Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 9 ff.).

151 *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 10, unter Hinweis auf *Sukopp*, Geschichte der Ausbringung, S. 5 ff.

Ökosystemen etablieren kann.[152]

Bezüglich der Zahl der derzeit in Deutschland als *invasiv* einzustufenden Arten kommt eine Schätzung des BfN auf 30.[153] Demgegenüber stellt *Kowarik* darauf ab, dass ca. 50 nichteinheimische Pflanzenarten (und damit 8% der insgesamt 687 nichteinheimischen Arten, d. h. sowohl Neophyten als auch Archäophyten) gezielt bekämpft werden, und sieht darin einen Indikator für die schadensverursachende Natur dieser Arten.[154] Dabei räumt er jedoch selbst ein, dass die ermittelte Zahl der bekämpften Arten nicht ohne weiteres der Zahl der „problematischen" Arten entspricht, da neben lückenhaften Kenntnissen über ökologische und ökonomische Folgen einer Großzahl nichteinheimischer Arten viele Bekämpfungsmaßnahmen nicht dokumentiert und damit unbekannt bleiben, kein hinreichender Konsens über Bewertungsansätze bezüglich der Bekämpfungsvoraussetzungen besteht, und schließlich in der Regel Invasionen unterhalb der Artebene nicht berücksichtigt wurden.[155]

Aufschlussreich sind zudem die Ergebnisse einer 2003 bundesweit durchgeführten, durch das BfN initiierten Befragung von Naturschutzbehörden, deren Ziel es war, „ein aktuelles Stimmungsbild" der Naturschutzbehörden hinsichtlich der Problematik invasiver gebietsfremder Pflanzenarten zu ermitteln.[156] Danach gaben 95,6% der befragten Behörden (unterteilt in untere und obere Naturschutzbehörden sowie verschiedene Landesfachbehörden) an, „Probleme mit Neophyten" zu haben, 3,4% verzeichneten keine Schwierigkeiten mit IAS, 0,7% der zurückgesandten Fragebögen enthielten keine Angaben. Bezüglich der Art der verursachten Probleme, die von den Behörden selbst zu benennen waren, machte die Hälfte keine näheren Angaben, bei der verbliebenen Hälfte zeigt sich die „Verdrängung" mit einer Angabe durch 47,5% aller Behörden als mit Abstand am häufigsten auftretendes Problem, gefolgt von „Dominanzbeständen" (10,9%) und „schneller, starker Ausbreitung" (9,0%).[157]

---

[152] Die Zahl der etablierten nichteinheimischen Arten übersteigt die der ausgestorbenen indigenen Arten (die bei 47 liegt) weiterhin um das 15-fache. Für einen Überblick auch: *Brandes*, Neophyten, S. 44 ff.

[153] *Klingenstein*, Positionspapier, S. 15 f.

[154] *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 9 ff.

[155] *Kowarik*, Invasionen in Deutschland, S. 17 f.

[156] *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 39 ff; *ders.*, Situation, S. 55 ff.

[157] *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 42 f. Insgesamt wurden 12 Kategorien von Problemen angegeben, die sich jedoch teilweise überschneiden. Die übrigen genannten Probleme gliedern sich wie folgt: 1. allgemeine Verbreitung (6,8%), 2. Gesundheitsgefährdung durch die Herkulesstaude (5,6%), 3. Vorhandensein in Schutzgebieten (4,0%), 4. erhöhter Pflegeaufwand für schützenswerte Flächen (3,8%), 5. Einschränkung der Ufersicherheit (2,5%), 6. Veränderung/Beeinflussung (2,3%), 7. Verdämmung, Behinderung der Naturverjüngung (1,8%), 8. Eutrophierung (1,4%) und 9. sonstige Probleme (4,4%). Insoweit weist *Klingenstein* (Gute und böse Arten, S. 91) zutreffenderweise darauf hin, dass es sich hierbei zu einem großen Teil um phänomenologische Zustandsbeschreibungen handelt, die in der Regel keine zwingenden Rückschlüsse auf die Auswirkungen zulassen.

Auffällig ist, dass sich diese Angaben zu einem großen Teil auf wenige Arten konzentrieren: Von insgesamt 73 gemeldeten problematischen Neophyten machen allein die fünf am häufigsten genannten Arten über 60% der Anzahl der Nennungen durch die Behörden aus (*Heracleum mantegazzianum* (16,2%), *Impatiens glandulifera* (13,8%), *Fallopia japonica/sachalinens/x bohemica* (12,9%), *Solidago canadensis/gigantea* (10,3%), *Robinia pseudoacacia* (6,9%)).[158]

Bekämpfungsmaßnahmen wurden nach der Umfrage in 38,6% der als problematisch eingestuften Fälle ergriffen. Als erfolgreich konnte sich eine Bekämpfungsmaßnahme jedoch nur in 2,3% der Fälle erweisen. Zu den Gründen des Scheiterns gehören nach einer Analyse der Situation in Niedersachsen u. a. die unzureichende Durchführung an sich geeigneter Methoden zur Bekämpfung der Neophyten, die Anwendung aussichtsloser Maßnahmen sowie die räumliche und zeitliche Begrenzung der Bekämpfung.[159] Im Übrigen wurden folgende Ergebnisse der Bekämpfungsmaßnahmen angegeben: Eine starke Zurückdrängung der problematischen Art erfolgte in 14,7%, eine teilweise Zurückdrängung in 36,6% der Fälle, als gescheiterte Bekämpfungsversuche sind 7,7% der Fälle zu qualifizieren;[160] im Übrigen konnten keine Angaben gemacht werden. Die Auswertung der Umfrage, die jeweils für die einzelnen Bundesländer erfolgte, hat teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern gezeigt. Vor allem in den östlichen Bundesländern ist die Bekämpfungshäufigkeit deutlich geringer. Durchgehend ist aber eine deutliche Diskrepanz zwischen der Einschätzung der Gefahrenlage und dem tatsächlichen Ergreifen von Gefahrenmaßnahmen zu beobachten.[161]

---

158 *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 41. Dabei bestehen unterschiedliche Gewichtungen in den einzelnen geographischen Regionen (für einen Überblick: *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 91). Zu Bestandsaufnahmen bezüglich der Auswirkungen einzelner Pflanzenarten auch: *Böcker/Gebhardt/Konold/Schmidt-Fischer*, Gebietsfremde Pflanzenarten.

159 *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 49 f. Dazu ausführlich auch: *Schepker/Kowarik*, Bekämpfung, S. 347 ff.

160 Dabei verteilt sich die Erfolgsquote gleichmäßig auf alle genannten problematischen Neophyten (*Schepker*, Problematische Neophyten, S. 43).

161 Dieses Ergebnis wird auch an einer in Bayern durchgeführten Befragung der unteren Naturschutzbehörden und Landschaftspflegeverbände deutlich, in der die Befragten angaben, weniger als 5% ihrer Arbeitszeit auf das Problem der Neophyten zu verwenden (*Rebhan*, Neophytenproblematik, S. 9 ff.).

bb) Bezüglich nichteinheimischer Tiere

Die Zahl der Neozoen[162] liegt nach Schätzungen des BfN mittlerweile bei über 1.100; als etabliert gelten davon 264 Arten.[163] Die wohl umfassendste Untersuchung zum Bestand von Neozoen in Deutschland von *Geiter*, *Homma* und *Kinzelbach*,[164] die den Stand von 2002 wiedergibt, erfasst beim vorläufigen Abschluss des Berichts demgegenüber 1.322 Neozoen bei insgesamt etwa 65.000 in Deutschland vorkommenden Tierarten.[165] Von den erfassten Arten werden 262 Neozoen als etabliert und 430 als (noch) nicht etabliert eingestuft, bei 431 ist der Status unklar, 61 sind Neozoen in Nachbarländern, aber noch nicht in Deutschland, 54 sind wieder verschwundene Neozoen und 84 sind nicht in Bezug auf Deutschland insgesamt, sondern regional Neozoen oder natürliche Einwanderer.[166] Die Schätzung der Autoren der Studie bezüglich der endgültigen Anzahl liegt nach derzeitigem Kenntnisstand jedoch bei 2.000 Neozoen (bei der ursprünglichen Planung des Untersuchungsvorhabens wurde noch von 300-400 Arten ausgegangen), wobei vermutet wird, dass bei weiterer Forschung der Anteil der Neozoen an den in Deutschland vorkommenden Tierarten von somit 2-3% sogar auf bis zu 10% steigt[167] – und damit in etwa dem Anteil von Neophyten an der Gesamtzahl aller in Deutschland vorkommenden Pflanzenarten entspricht. Der Großteil der hier vorhandenen Neozoen gehört dabei (entsprechend der Verteilung bei den einheimischen Tierarten) zu den Insekten oder zu den niederen Wassertieren.[168]

Bisher bekannte schädigende Wirkungen, die von Neozoen ausgehen, stellen sich sehr unterschiedlich dar. Als prominentes Beispiel ist der Asiatische Laubholz-Bockkäfer (*Anoplophora glabripennis*) zu nennen, der über Verpackungsholz (Paletten und Holzkisten) zum Transport von Waren aus China eingeschleppt wurde und massiv verschiedene Baumarten in der Bundesrepublik schädigt.[169] Vor allem durch Maßnahmen an den Grenzübergängen zu Österreich konnte die Ausbreitung bisher aber unter Kontrolle gehalten werden.[170] Der große Höckerflohkrebs (*Dikerogrammarus villosus*) weiterhin, der wahrscheinlich ursprünglich aus

---

[162] Also der nach 1492 eingewanderten Tiere, siehe oben I. 1. a). Eingeschlossen sind Tierarten, die in Gewässern leben, obgleich diese auch im folgenden Punkt („Gewässer“) noch einmal erfasst werden.

[163] *Klingenstein*, Positionspapier, S. 15 f.

[164] Bestandsaufnahme und Bewertung von Neozoen in Deutschland, UBA-Texte 52/02.

[165] 1999 lag die Zahl der registrierten Arten noch bei 1.000 (*Kinzelbach*, Neozoen in Europa, S. 52).

[166] *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 67.

[167] Zum einen liegt dies daran, dass der Bestand der Arten bisher nur lückenhaft erforscht ist. Zum anderen ist davon auszugehen, dass weiterhin Neozoen hinzukommen (*Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 70). Bereits aus den genannten Zahlen wird der erhebliche Forschungsbedarf deutlich.

[168] *Kinzelbach*, Das Jahr 1492, S. 20, und *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 69. Zu Bestandsaufnahmen in einzelnen Bereichen, siehe zudem *Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer*, Gebietsfremde Tierarten.

[169] *Klingenstein*, Positionspapier, S. 16.

[170] Siehe dazu auch schon oben 4.

dem Donaudelta stammt, verdrängte auf seiner Wanderung durch deutsche Gewässer (von der oberen Donau aus über den Main-Donau-Kanal im Jahre 1995 in den Main und von dort aus wiederum in den Rhein und über den Mittelland-Kanal in die Oder) andere Krebsarten in großem Umfang.[171] Auf wieder andere Weise wirkt der bereits erwähnte Amerikanische Flusskrebs (*Oronectes limosus*), indem er durch die miteingeführte Krebspest den einheimischen Edelkrebs (*Astacus astacus*) auf Restvorkommen zurückdrängt.[172] Schließlich sind immer wieder die steigenden Populationen von Waschbär (*Prokyon lotor*), Marderhund (*Nyctereutes procynoides*) und Nordamerikanischem Nerz (*Mustela vison*, auch: Mink) und deren Bedeutung für die heimischen Arten in der Diskussion.[173] Bei den meisten Tierarten ist aber noch völlig unklar, welche Auswirkungen sie etwa auf andere Arten haben und ob sie in irgendeiner Weise eine Gefahr für die heimische Natur darstellen. Dementsprechend sind auch Bewertungen bezüglich der Gefahrenlage als solche nicht möglich. Die Studie von *Geiter, Homma* und *Kinzelbach* stellt lediglich fest, dass „dramatische Entwicklungen" derzeit nicht offensichtlich sind, insbesondere, da die wichtigsten Schadenserreger im agrarischen und forstlichen Bereich unter Kontrolle sind.[174] Insoweit besteht jedoch noch erheblicher Forschungsbedarf.

cc) Gewässer

In Deutschland werden die drei aquatischen Systeme Nordseeküste, Ostseeküste (marine Gewässer) und Binnengewässer (limnische Gewässer) unterschieden. Als ökologische Auswirkung von IAS in Gewässern ist insbesondere die durch Massenentwicklungen, Räuber und die Besetzung von Nischen verursachte Verdrängung von einheimischen Arten zu nennen.[175] Ökonomische Auswirkungen treten

---

171 *Nehring*, Invasionen, S. 8. Zum Höckerflohkrebs siehe bereits oben Fn. 81. Bekämpfungsmaßnahmen wurden bisher nicht getroffen. Eine Schätzung hat jedoch eine Zahlungsbereitschaft in der Bevölkerung (*willingness to pay*-Analyse) zur Zurückdrängung des Höckerflohkrebses in Höhe von jährlich 3,9 bis 11 Mio. EUR in Deutschland ergeben (*Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit*, Ökonomische Folgen, S. 127 f.).

172 Siehe dazu oben Fn. 106.

173 Vgl. die Übersicht bei *Goretzki*, Invasoren, S. 24 ff.; *ders.*, Entwicklung, S. 119 ff. Bezüglich des Marders außerdem: *Tackmann/Goretzki/Conraths*, Marderhund, S. 176 ff. und *Stier/Drygala/Roth*, Ergebnisse, S. 127 ff. Die drei Arten wurden in Mecklenburg-Vorpommern auch landesrechtlich als jagdbare Arten eingestuft, um Beseitigungs- und Kontrollmaßnahmen zu ermöglichen (siehe unten 2. Kap. IV. 3. a) bb) (4)).

174 *Geiter/Homma/Kinzelbach*, Bestandsaufnahme, S. 125.

175 *Nehring*, Invasionen, S. 7. Ausgenommen werden sollen hier Fragen der Fischerei. Berücksichtigt ist hingegen der Themenkreis der Uferbepflanzung, da sich hier ganz spezifische Probleme stellen. So ist die Bekämpfung von IAS an Gewässerläufen schon deshalb sehr problematisch, weil die Gewässer sehr stark miteinander vernetzt sind und eine isolierte Bekämpfung praktisch nicht möglich ist. Auf den grundlegenden Unterschied zwischen dem Schutz von Tier- und Pflanzenarten in Gewässern und an Land weisen auch *Birnie/Boyle* (International Law, Kap. 11.2(2), S. 548) hin.

vor allem in den Bereichen Fouling, Fischerei, Tourismus und Gesundheit auf.[176] Eine Einschätzung der Dringlichkeit des Problems fällt jedoch schwer, da im Bereich der Gewässer die Auswirkungen der Einbringung fremder (aquatischer) Arten „im Verborgenen" stattfinden, so dass dieser Bereich als am wenigsten erforscht gilt.[177]

Unter der CBD ist die Einführung neuer Arten als eine von fünf Hauptursachen für die Gefährdung der Meeresbiodiversität anerkannt.[178] Für die Bundesrepublik Deutschland fehlen jedoch gesicherte Analysen bezüglich der tatsächlichen Bedrohung durch invasive Arten fast völlig.[179] In jüngerer Zeit haben vor allem die Untersuchungen von *Nehring* und *Gollasch* Ergebnisse im Hinblick auf den vorhandenen Bestand invasiver Arten in deutschen Gewässern gebracht, die durchaus beeindrucken.

So stellt *Nehring* bezüglich der Gesamtsituation in Untersuchungen aus dem Jahre 2005 fest, dass sich bis heute ungefähr jede zweite eingeschleppte aquatische Art erfolgreich über ein größeres Gebiet ausbreiten konnte. Er geht von derzeit 107 etablierten gebietsfremden Arten in deutschen Gewässern aus, deren Vorkommen er nach den drei Gewässersystemen unterteilt (Binnengewässer: 69 Arten, Nordseeküste: 45 Arten und Ostseeküste: 23 Arten).[180] 20% dieser gebietsfremden Arten sind nach *Nehrings* Einschätzung invasiv i. S. d. CBD, d. h., dass sie eine Bedrohung für Ökosysteme, Lebensräume oder einheimische Arten darstellen. Diese Angaben finden sich zudem auf dem seit dem 1. Juli 2005 freigeschalteten, von *Nehring* betreuten Informationsportal über „Aliens" in den Gewässern Deutschlands (www.aquatic-aliens.de), das über fremde Arten in den

---

176 *Nehring*, Invasionen, S. 9.

177 *Nehring*, Gebietsfremde Arten, S. 45. Dabei weisen insbesondere Gewässer eine hohe Biodiversität des Lebensraumes auf: Etwa 12% aller Tierarten leben im Süßwasser, obgleich der Anteil des Süßwassers an der Erdoberfläche lediglich 1% beträgt (*Bruha/Maaß*, Schutz, S. 74).

178 Die Meeres- und Küstenbiodiversität bildet dementsprechend eines der thematischen Programme der CBD.

179 Das BfN hat deshalb unter dem Motto „Bringe Verborgenes ans Licht – Entdecke andere Arten" im August 2005 das Projekt „NEOBIOTA – Neue Arten in unseren Tauchgewässern" gestartet, das sich an Taucher in Deutschland richtet und diese dazu aufruft, bei jedem Tauchgang Ausschau nach bestimmten „neuen" Arten zu halten, die das BfN zu diesem Zweck steckbriefartig zusammengestellt hat, und hierüber zu berichten (unter http://www.neobiota.info; derzeit sind hier 15 Tier- und 5 Pflanzenarten aufgeführt – Stand: Dezember 2006).

180 Innerhalb der Arten unterscheidet er nach den sechs Gruppen Phytoplankton, Makrophyten, Zooplankton, Makrozoobenthos, Fische, Amphibien und Parasiten, wobei über die Hälfte der fremden Arten der Gruppe des Makrozoobenthos angehört (*Nehring*, Invasionen, S. 2). Bezüglich der Nordsee schätzt *Gollasch* hingegen die Zahl der etablierten nichteinheimischen Arten auf 80 (in: Bedeutung, S. 292, Stand: 2003). Für Schätzungen bezüglich der Aufteilung invasiver Arten in den einzelnen Wasserstraßen, siehe auch *Tittizer*, Neozoen, S. 51. Zu einer Übersicht über die Anzahl gebietsfremder aquatischer Arten in Europa siehe *Gollasch/Gröger*, Im Schiff, S. 33.

Gewässern Deutschlands, sowie über Hintergründe und Rechtsvorschriften Auskunft gibt und damit als zentrales Informationsmedium in diesem Bereich gilt.[181] Unter den dort gelisteten gebietsfremden Arten sind die invasiven Arten ausdrücklich gekennzeichnet.

Im Übrigen liegen zur Erforschung der speziellen Gefahrensituation invasiver Arten in Gewässern verschiedene spezifische Studien in Bezug auf bestimmte Teilbereiche vor.[182] Zu nennen ist insbesondere die aufschlussreiche Studie von *Lenz, Andreas, Gollasch* und *Dammer* („Einschleppung fremder Organismen in Nord- und Ostsee: Untersuchungen zum ökologischen Gefahrenpotenzial durch den Schiffsverkehr"[183]). Hierzu wurden in den Jahren 1992-1995 – vor allem im Hamburger Hafen – Überseeschiffe auf den Gehalt an lebenden Organismen im Ballastwasser, Tanksediment und Aufwuchs auf dem Schiffsrumpf untersucht. Die Untersuchungen, für die auf 186 Schiffen insgesamt 334 Proben von Ballastwasser (132), Sediment (71) und der Schiffsaußenhaut (131) entnommen wurden, ergaben folgende Ergebnisse: Organismen wurden in 97 Ballastwasserproben (73,5%), 53 Sedimentproben (74,6%) und 129 Außenhautproben (98,5%) gefunden, *nichteinheimische* davon in 37 Ballastwasserproben (37,8%), 30 Sedimentproben (56,6%) und 126 Außenhautproben (97,7%).

b) Ökonomische Bewertung

Auf 167 Mio. EUR hat eine im Auftrag des UBA von Ökologen der Frankfurter Goethe-Universität für das Jahr 2002 durchgeführte Studie den durch 20 ausgewählte invasive gebietsfremde Arten in Deutschland verursachten wirtschaftlichen Schaden beziffert.[184] Die Studie untersucht die exemplarischen Arten aus verschiedenen Problemgebieten, die wie folgt gegliedert sind: gesundheitsgefährdende Arten wie Beifußambrosie und Herkulesstaude, Schäden in Forst-, Land- und Fischereiwirtschaft, im kommunalen Bereich, an aquatischen und terrestrischen Verkehrswegen, sowie Kosten von Arten, die einheimische Spezies gefährden oder in der Recommendation No. 77 der Berner Konvention[185] aufgeführt sind. Dabei werden drei Arten von Kosten unterschieden, die durch IAS hervorgerufen

---

[181] Mittlerweile sind hier bereits insgesamt 112 Arten gelistet (Stand: Dezember 2006). Speziell zu Makrozoobenthos finden sich zudem Informationen auf der Website http://www.neozoa.de. Für den nordatlantischen Bereich: http://www.sns.dk/nobanis/.

[182] Als spezielle Studien sind vor allem die folgenden zu nennen: *Gollasch,* Untersuchungen des Arteintrags durch den internationalen Schiffsverkehr unter besonderer Berücksichtigung nichtheimischer Arten, Hamburg, 1996; *Gollasch/Minchin/Rosen-thal/Voigt* (Hrsg.), Case histories on introduced species: their general biology, distribution, range expansion and impact, Department of Fishery Biology, Institute for Marine Science, Universität Kiel, 1999.

[183] UBA-Texte 5/2000.

[184] *Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit,* Ökonomische Folgen der Ausbreitung von Neobiota, UBA-Texte 79/03 (zur Berechnung des Gesamtschadens von 167 Mio. EUR: S. 151 ff.).

[185] Siehe dazu unten 2. Kap. II. 2. c).

werden: (1) direkte ökonomische Schäden, (2) ökologische Schäden, verursacht durch Pflege und Schutz gefährdeter heimischer Arten, Biozönosen oder Ökosysteme und (3) Kosten für Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Arten. Die Studie zeigt sehr anschaulich, dass sich die Kosten von Art zu Art stark unterscheiden und dass eine differenzierte Betrachtung im Einzelfall erforderlich ist. So können einzelne Arten einen ganz erheblichen Schaden verursachen, wie z. B. die vermutlich aus Nordamerika stammende Kastanienminiermotte (*Cameraria ohridella*), deren Bekämpfung die Kommunen jährlich allein 19,2 Mio. EUR kostet.[186]

Auf die Kosten für die Bekämpfung von Pflanzenarten beschränkt, hat auch die bereits erwähnte bundesweite Befragung von Naturschutzbehörden im Jahre 2003 aussagekräftige Ergebnisse gebracht: Danach wurden jährlich 1,6 Mio. EUR für die Bekämpfung allein von 29% aller bekämpften Arten (nur für diesen Teil wurden Angaben gemacht) ausgegeben.[187] Vor dem Hintergrund einer Erfolgsquote der Bekämpfungsmaßnahmen, die bezüglich der völligen Zurückdrängung bei 2,3% und bezüglich einer starken Zurückdrängung bei 14,7% liegt, ist dies eine durchaus beachtenswerte Summe. Der Hauptteil entfällt dabei auf die Bekämpfung der Späten Traubenkirsche (*Prunus serotina*) mit jährlich fast 600.000 EUR und des Riesen-Bärenklaus (*Heracleum mantegazzianum*) mit jährlich knapp 320.000 EUR.[188]

Im Übrigen bestehen Schätzungen und Berechnungen vor allem im Hinblick auf einzelne Verbreitungswege oder Arten:

So beliefen sich nach *Klingenstein*[189] die Kosten der Bekämpfung des Japanischen Staudenknöterichs im Jahr 1999 in Baden-Württemberg auf 330.000 EUR, während die Kosten zur Bekämpfung des Riesen-Bärenklaus in Deutschland jährlich 10 Mio. EUR betragen. Durch Neobiota jährlich verursachte Ausgaben in Verkehr, Gesundheit und Naturschutz liegen immerhin bei 156 Mio. EUR.

Kowarik[190] weiterhin bezieht sich auf Studien hinsichtlich der Kosten für die Bekämpfung problematischer Neophyten in Niedersachsen und Berlin. Danach liegen die Kosten pro Jahr in Niedersachsen über 511.000 EUR,[191] in Berlin machen sie ca. 10% der Naturschutzmittel aus.[192]

Bezüglich der ökonomischen Auswirkungen, die durch die Einschleppung fremder Organismen in den Bereichen Fischerei, Aquakultur, Küsteneinrichtungen für Schifffahrt und Tourismus und anderen Gütern mit verursacht wurden, hat eine Erhebung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie aus dem Jahre

---

186 *Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit*, Ökonomische Folgen, S. 85 ff.

187 *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 44.

188 *Schepker*, Problematische Neophyten, S. 44.

189 Zitiert bei: *Hartel*, Gefahr, S. 15.

190 Biologische Invasionen, S. 310.

191 Unter Hinweis auf *Schepker* (Wahrnehmung). Die problematischste Art ist hier die Späte Traubenkirsche. In nur 27% der Fälle führten die Maßnahmen allerdings zu einer völligen oder erheblichen Zurückdrängung.

192 Unter Hinweis auf: *Wagner*, Maßnahmen, S. 355 ff., wo diese Zahl allerdings nicht ausdrücklich genannt ist.

2004 ergeben, dass allein der Schiffsbohrwurm seit 1993 in der Ostsee wirtschaftliche Schäden in Höhe von geschätzt 50 Mio. EUR und die Chinesische Wollhandkrabbe (*Eriocheir sinensis*) in deutschen Gewässern geschätzte 73,5-85 Mio. EUR verursacht haben.[193] Weitere Fallbeispiele sind die Pazifische Auster (*Crassostera gigas*), die durch die Bedrohung der Miesmuschelfischerei ein Schadenspotenzial von 24 Mio. EUR pro Jahr aufweist,[194] sowie der Amerikanische Ochsenfrosch (*Rana catesbeiana*), der einheimische Amphibienarten durch Fraß schädigt, und allein in fünf Gewässern in der Gegend um Karlsruhe Kosten für Bekämpfungsmaßnahmen in Höhe von 270.000 EUR pro Jahr verursacht.[195]

6. Zusammenfassende Bewertung der tatsächlichen Bedrohung

Die derzeitigen Erkenntnisse über IAS führen zu unterschiedlichen Einschätzungen der tatsächlichen Bedrohung. Daraus folgt, dass sich Naturschützer nicht einig sind, wie mit Neobiota zu verfahren ist. Während die einen die Auffassung vertreten, dass der Natur (einschließlich des menschlichen Wirkens) freier Lauf gelassen werden sollte,[196] oder zumindest andere Naturschutzthemen als wesentlich dringlicher einschätzen,[197] treten andere für eine entschiedene Bekämpfung ein.[198] Auch wenn eine genaue Bezifferung der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen invasiven gebietsfremden Arten oder eine verlässliche Einschätzung der durch diese hervorgerufenen Schäden so gut wie unmöglich ist, steht doch zumindest fest, dass in der Bundesrepublik eine beachtliche Zahl gebietsfremder Arten vorkommt, von denen einige einen erheblichen Einfluss auf die heimische Flora und Fauna haben, andere hingegen (noch) nicht, so dass weder die eine noch die andere pauschale Ansicht angemessen erscheint.[199]

---

193 Unter: http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/Ballastwasser/index.jsp.

194 *Nehring*, Invasionen, S. 10.

195 *Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit*, Ökonomische Folgen, S. 142 ff.

196 In diese Richtung gehen vor allem die anschaulichen Fragen von *Reichholf* (Wie problematisch, S. 37 ff.), der unter anderem darauf hinweist, dass, verglichen mit Naturereignissen wie der sich schließenden mittelamerikanischen Landbrücke vor etwa drei Jahrmillionen, der Beitrag des Menschen zum Artenaustausch relativ gering ausfällt (ebda. S. 44). Ähnlich *Kinzelbach*, Neozoen in Europa, S. 59, der zu einem gewissen Maß auf „Selbstregulierung" vertraut.

197 *Boye/Mertens*, Naturschutzfachliche Behandlung, S. 329 f. (330).

198 So hat eine Befragung von Fachleuten in Niedersachsen aus den Bereichen Natur- und Küstenschutz, Forst- und Wasserwirtschaft sowie öffentliches Grün ergeben, dass ca. 86% der Befragten Handlungsbedarf in Bezug auf die Bekämpfung von Neophyten sehen (*Schepker/Kowarik*, Bekämpfung, S. 349 f.).

199 Dazu auch: *Klärner*, Bereicherung der Fauna – Ob zu Wasser oder zu Lande: Fremde Arten werden selten invasiv, FAZ v. 28.06.2005, S. 38, als Zusammenfassung die Ergebnisse einer Tagung in Göttingen am 23./24.06.2005 zum Thema „Invasive Arten in Deutschland: Aktivitäten und Umsetzungsmöglichkeiten".

III. Stand der juristischen Forschung

Die bestehende rechtliche Regulierung des Themenkomplexes der invasiven gebietsfremden Arten in der Bundesrepublik Deutschland ist in der hier angestrebten Breite noch nicht untersucht worden. Vielmehr beschränkt sich die Zahl juristischer Beiträge, die das Problem umfassend behandeln, auf wenige Aufsätze und Untersuchungen:

- *Ulrike Doyle*, Ist die rechtliche Regulierung gebietsfremder Organismen in Deutschland ausreichend?, in: NEOBIOTA 1 (2002), S. 259-272;
- *dies.*, Gebietsfremde Organismen in Deutschland (Dokumentation einer Konferenz vom 5. und 6. März 1998), UBA-Texte 55/99;
- *Andreas Fisahn/Gerd Winter*, Gebietsfremde Organismen als Rechtsproblem, ZUR 2000, S. 9-15;
- *Wolfgang Köck*, Invasive gebietsfremde Arten – Stand und Perspektiven der Weiterentwicklung der CBD-Verpflichtung unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung in Deutschland, in: Wolff, Nina/Köck, Wolfgang (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – Eine Zwischenbilanz, Umweltrechtliche Studien – Studies on Environmental Law, Bd. 33, Baden-Baden 2004, S. 107-123;
- *Michael Müller-Boge*, Die Neozoen im aktuellen Recht – Aussetzung und Einfuhr, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, 1996, S. 15-24.
- *Umweltbundesamt* (Hrsg.), Die Aussetzung gebietsfremder Organismen – Recht und Praxis, UBA-Texte 20/99;[200]

Ein wesentlicher Grund dafür, dass das Thema unter juristischen Aspekten noch wenig untersucht wurde, mag darin liegen, dass auf naturwissenschaftlicher und ökonomischer Ebene die tatsächliche Gefährdungslage und damit die Bedeutung des Themas – insbesondere in Deutschland – noch weithin ungeklärt ist. So besteht vor allem Unsicherheit über die Hauptverbreitungswege von IAS, die Voraussetzungen einer erfolgreichen Etablierung gebietsfremder Arten und die Eigenschaften, nach denen sie als „invasiv", d. h. also als potenziell schädigend für die einheimische Flora und Fauna, einzustufen sind.

Sicherlich auch angestoßen durch die mit der ökonomischen Studie der Universität Frankfurt ermittelte Zahl von 167 Mio. EUR,[201] die dem „Gespenst IAS" in Deutschland wahrscheinlich zum ersten Mal eine greifbare Gestalt gab und eine

---

[200] Neben einer rechtsvergleichenden Studie der Regulierung des Problems IAS in den Ländern Neuseeland, England und Frankreich besteht der Verdienst der Untersuchung vor allem auch in einem empirischen Teil, in dem anhand eines Fragebogens auf die Problemsicht und Praxis der deutschen Behörden im Umgang mit IAS auf der Grundlage der geltenden rechtlichen Vorgaben eingegangen wird.

[201] *Reinhardt/Herle/Bastiansen/Streit*, Ökonomische Folgen der Ausbreitung von Neobiota, UBA-Texte 79/03.

verstärkte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit hervorrief, sowie im Hinblick auf die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus der CBD, eine nationale Strategie für den Umgang mit IAS zu entwickeln, wurden kürzlich verschiedene interdisziplinäre Forschungsvorhaben ausgeschrieben bzw. durchgeführt, die eine Untersuchung der Rechtslage insbesondere in Verbindung mit einer biologischen bzw. ökonomischen Problemanalyse von IAS zum Gegenstand haben:

- „Grundlagen für die Entwicklung einer nationalen Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten – Problemanalyse und Bewertung des Handlungsbedarfs"; Forschungsnehmer: Zentrum für Naturschutz der Universität Göttingen; Auftraggeber: Bundesamt für Naturschutz; Ziel: Die Erarbeitung eines Konzeptes für den Ökosystem-übergreifenden Schutz der heimischen biologischen Vielfalt vor invasiven gebietsfremden Arten unter Einbeziehung der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure und das Aufzeigen harmonisierter Rahmenbedingungen für deren zielgerichtete Kooperation; Dauer: 04/2003-05/2004.
- „Entwicklung von Bewertungskriterien für die Freisetzung gebietsfremder Pflanzen: Wirkungen auf Pflanzengemeinschaften und ausgewählte Tiere"; Auftraggeber: Umweltbundesamt; Ziel: die Voraussetzungen zur erfolgreichen Anwendung des § 42 Abs. 1 BNatSchG im Verwaltungshandeln zu verbessern; Forschungsnehmer/Projektleitung: Prof. Dr. Ingo Kowarik (Ökologie); Laufzeit: 3.04.2000-15.07.2003.
- „INVASIONS: Das Invasionspotenzial gebietsfremder Arten – Identifikation, Bewertung, Risikomanagement"; Auftraggeber: BMBF; Ziel: die Entwicklung eines Präventionskonzeptes, welches die Identifikation und Bewertung von gebietsfremden Arten sowie ein Managementkonzept für den Umgang mit ihnen einschließt; Forschungsnehmer: Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle; interdisziplinär: Ökonomie, Ökologie und Rechtswissenschaft; Laufzeit: 04/2003-03/2006.

Auf völkerrechtlicher Ebene hingegen wurde bereits – im Wesentlichen durch internationale Umweltorganisationen – auch in juristischer Hinsicht in erheblich größerem Umfang Forschung betrieben. Unter anderem wurden (nicht-verbindliche) Strategien im Umgang mit IAS entwickelt, die vor allem bezüglich Maßnahmen im Umgang mit IAS sowie für die Einrichtung zentraler Institutionen zur Koordinierung der Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene Vorschläge enthalten. Zentrale Vorgaben liefern insoweit die Leitprinzipien zur Prävention, die sich auf entsprechende Vorarbeiten des GISP[202] und des IUCN[203] stützen. Weiterhin sind die vom Europarat unter dem Dach der Berner Konvention entwickelten Vorschläge zum Umgang mit IAS sowohl in verfahrensrechtlicher

[202] Global Strategy on Invasive Alien Species (GISP – „Global Invasive Species Programme"), UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/9 v. 16.01.2000.

[203] Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss caused by Invasive Alien Species, *IUCN*: Prepared by the SSC Invasive Species Specialist Group, Approved by the 51st Meeting of the IUCN Council, Gland Switzerland, February 2000; und Guidelines for Re-Introductions, IUCN/SSC (May 1995).

als auch in materiell-rechtlicher Hinsicht zu nennen, die die Vertragsstaaten für die Entwicklung einer nationalen Strategie heranziehen sollen.[204] Spezielle Strategien wurden schließlich für den Umgang mit Ballastwasser von Schiffen[205] und für den Pflanzenschutz[206] erarbeitet. Auf diese Strategien und Leitlinien wird im Einzelnen noch zurückzukommen sein.

[204] European Strategy on Invasive Alien Species, 25th Dezember 2002.

[205] Guidelines for the Control and Management of Ship's Ballast Water to Minimize the Transfer of Harmful Aquatic Organisms and Pathogens (IMO – International Maritime Organization –, Resolution A.868(20), November 1997); die Guidelines bilden die Grundlage für die mittlerweile erlassene und verbindliche „International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediments" v. 13.02.2004.

[206] International Standards for Phytosanitary Measures – Pest risk analysis for quarantine pests including analysis of environmental risks („ISPM-Standards") No. 11 Rev. 1, FAO 2003.

2. Kapitel – Bestehendes Regelungssystem und Bewertung

I. Allgemeines

Die im Bereich IAS relevanten Regelungen sind aufgrund der unterschiedlichen Rechtsetzungsebenen und der verschiedenen Regelungsansätze im Umweltrecht sehr breit gestreut.

1. Unterschiedliche Rechtsetzungsebenen

Die Darstellung und Bewertung des bestehenden nationalen Systems zur Regelung invasiver gebietsfremder Arten ist vor dem Hintergrund der völker- und europarechtlichen Vorgaben und Regelungen vorzunehmen.

a) Völkerrecht

Das Völkerrecht ist die Rechtsordnung, welche die Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten regelt.[1] Völkerrechtssubjekte sind souveräne Staaten sowie internationale Organisationen, wobei letzteren bei der Entwicklung des Umweltvölkerrechts eine wachsende Bedeutung zukommt.[2] Auch die europäischen internationalen Organisationen – insbesondere der Europarat und die Kommission – zählen hierzu, das von ihnen erlassene Recht gehört dem Umweltvölkerrecht an. Schließlich kommt auch der Europäischen Gemeinschaft Völkerrechtssubjektivität zu (vgl. Art. 281 EGV), so dass sie neben den Mitgliedstaaten selbst Partei völker-

---

1 *Ipsen*, Völkerrecht, Rn. 1.

2 Unter einer internationalen Organisation ist der Zusammenschluss von Staaten auf Basis eines völkerrechtlichen Vertrages zu verstehen, in dem die betreffenden Staaten bestimmte Organe der zu gründenden Organisation mit der selbständigen Wahrnehmung einzelner Aufgaben betrauen (*Hailbronner*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, S. 170). Sie ist somit ein partikuläres (nur im Verhältnis der Mitgliedstaaten wirksames), funktional (auf die vertraglich bestimmten Aufgaben) beschränktes Völkerrechtssubjekt. Die wichtigsten im Bereich IAS tätigen internationalen Umweltorganisationen sind der IUCN, UNEP und IMO.

rechtlicher Verträge sein kann.[3] Die Bedeutung des Völkerrechts besteht vor allem darin, dass es Vorgaben für die Rechtsetzung der Staaten enthält.

Von den unterschiedlichen völkerrechtlichen Rechtsquellen sind hier allein die völkerrechtlichen Verträge und die Beschlüsse internationaler Organisationen maßgeblich.[4]

Ein völkerrechtlicher Vertrag ist eine durch übereinstimmende Willenserklärungen zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten getroffene Vereinbarung, die dem Völkerrecht unterliegt.[5] Der völkerrechtliche Vertrag ist damit rechtsverbindlich. Die Bezeichnung (Vertrag, Konvention, Abkommen, Übereinkommen, Deklaration, Protokoll, Erklärung, Vereinbarung, Statut) spielt keine Rolle.

Dagegen können Beschlüsse internationaler Organisationen, die teilweise als abgeleitetes Vertragsrecht bezeichnet und damit dem Völkervertragsrecht zugeordnet, teilweise aber auch als eigenständige Rechtsquelle qualifiziert werden,[6] sowohl verbindlich als auch unverbindlich gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten sein. Den unverbindlichen Beschlüssen gehören insbesondere Empfehlungen und Deklarationen an. Sie werden dem sog. „soft law“[7] zugerechnet, dem trotz fehlenden Rechtsquellencharakters große praktische Bedeutung vor allem im Hinblick auf die Konkretisierung und Auslegung völkerrechtlicher Verträge zukommt. Im Zusammenhang mit dem hier behandelten Themenkomplex relevant sind insbesondere Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen zur Konkretisierung vertraglicher Bestimmungen, die von den Staaten als Leitlinien für ihr zukünftiges Handeln anerkannt werden, ohne dass sie sich damit rechtlich verpflichten. Der Vorteil des „soft law“ ist, dass die Vertragsstaaten eher bereit sind, den relativ weit reichenden und konkreten Inhalten zuzustimmen.[8] Schließlich dient das „soft law“ in rechtspolitischer Hinsicht insoweit als „Wegweiser“ als es häufig zu einem späteren Zeitpunkt in verbindliches Recht („hard law“) umgesetzt wird.

Innerstaatliche Geltung erlangt das Völkervertragsrecht in der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe des Art. 59 Abs. 2 GG. Danach ist der betreffende Vertrag durch ein vom Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrates zu verabschiedendes Vertragsgesetz in nationales Recht zu transformieren. Das transfor-

---

3 In diesen Fällen spricht man von einem gemischten Abkommen (wie z. B. Biodiversitätskonvention und UN-Seerechtskonvention).

4 Das Völkergewohnheitsrecht und die anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts hingegen spielen insbesondere wegen der oftmals schnellen Rechtsentwicklung des Umweltrechts eine nur untergeordnete Rolle.

5 *Ipsen*, Völkerrecht, § 9 Rn. 1.

6 *Schweitzer*, Überblick, Rn. 23.

7 Zum Begriff: *Kimminich*, Völkerrecht, S. 255 ff. Grundsätzlich ist die Rechtswirkung des „soft law“ noch nicht eindeutig geklärt. Überwiegend wird angenommen, dass sie sich nach den Umständen und dem Zusammenhang der Beschlussfassung richtet (zum Ganzen auch *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, § 9; und *Ipsen*, Völkerrecht, § 20 V.).

8 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 113.

mierte Völkervertragsrecht erhält damit auf nationaler Ebene den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.[9]

Steht bindendes Völkerrecht nationalem Recht entgegen, ist letzteres völkerrechtswidrig. Wird ein völkerrechtlicher Vertrag nicht bzw. nicht ausreichend umgesetzt, greifen die vertraglich bestimmten Durchsetzungsinstrumente.[10] Verstöße gegen nicht rechtsverbindliche völkerrechtliche Akte sind hingegen rechtsfolgenlos.

b) Europarecht

Auch soweit sich auf Ebene des Europarechts für den Bereich IAS relevante Vorgaben und Regelungen finden, sind diese für die Bewertung des nationalen Rechts maßgeblich. Maßgeblich sind hier vor allem die dem (sekundären) Recht der Europäischen Gemeinschaft zugehörigen Verordnungen und Richtlinien, die unterschiedliche Rechtswirkungen haben. Während Verordnungen allgemeine Geltung haben, in allen Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten (Art. 249 Abs. 2 EGV, Art. 161 Abs. 2 EAGV),[11] sind Richtlinien für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung hingegen ist den innerstaatlichen Stellen überlassen (Art. 249 Abs. 3 EGV,[12] Art. 161 Abs. 3 EAGV); für den Bürger entfalten Richtlinien in der Regel keine unmittelbare Wirkung. Den hier ebenfalls maßgeblichen umweltpolitischen Aktionsprogrammen hingegen kommt keine Rechtsverbindlichkeit zu.[13]

Bezüglich der Rechtsetzungstätigkeit der Europäischen Gemeinschaft ist zu beachten, dass diese dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unterliegt (Art. 5 Abs. 1 EGV[14]). Sie kann danach nur auf der Grundlage und im Rahmen tatbestandlich begrenzter Handlungsermächtigungen tätig werden kann, die von ihr selbst nicht erweitert werden können.[15] Auf dem Gebiet des Umweltrechts leitet sich die Kompetenz für den Erlass von Sekundärrecht und die Abschluss-

---

9 Entsprechendes gilt für Beschlüsse internationaler Organisationen, soweit sie rechtsverbindlich sind.

10 Im Übrigen fehlen für die Durchsetzung verbindlichen Völkerrechts Institutionen, die den innerstaatlichen Exekutivbehörden und einer allgemeinen obligatorischen Gerichtsbarkeit vergleichbar sind. So bedarf die Zuständigkeit völkerrechtlicher Gerichte – wie des IGH in Den Haag – der ausdrücklichen Anerkennung der Streitparteien (siehe dazu *Schweitzer*, Überblick, Rn. 11).

11 Ex-Art. 189 Abs. 2 EGV.

12 Ex-Art. 189 Abs. 3 EGV.

13 Siehe dazu unten C. VI.

14 Ex-Art. 3b Abs. 1 EGV.

15 Art. 5 Abs. 1 EGV lautet: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig." Dazu: *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 166 ff.; *von Borries*, Kompetenzverteilung, Rn. 9.

kompetenz für völkerrechtliche Verträge vor allem aus Art. 174 Abs. 4 Unterabschn. 1 EGV[16] ab.

Das Gemeinschaftsrecht beeinflusst das nationale Recht auf unterschiedliche Weise. Zunächst besteht ein grundsätzlicher Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht. Danach dürfen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten entgegenstehende nationale Vorschriften nicht angewendet werden, solange die betreffenden gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte bestehen.[17] Von Bedeutung sind hier vor allem die – unmittelbar geltenden – Verordnungen.

Auch die Europäische Gemeinschaft selbst kann als Partei völkerrechtlicher Verträge an diese gebunden sein. In diesem Fall werden auch die von der Gemeinschaft abgeschlossenen Verträge Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung,[18] ohne dass es eines Transformationsaktes bedarf. Daraus folgt, dass die so integrierten Völkerrechtsakte dieselben Merkmale aufweisen wie die Gemeinschaftsrechtsakte, so dass ihnen u. a. Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten zukommt. Ist das so in das Gemeinschaftsrecht integrierte Völkerrecht unmittelbar anwendbar, so entfaltet es auch unmittelbar Rechtswirkungen zugunsten des Einzelnen.[19]

Der Rang der völkerrechtlichen Verträge im europäischen Gemeinschaftsrecht ist nicht ausdrücklich in den Gemeinschaftsverträgen bestimmt. Aus den Vorschriften über den Vertragsabschluss ergibt sich aber, dass den völkerrechtlichen Verträgen eine Zwischenstellung (zwischen Primärrecht und Sekundärrecht) zukommt.[20] So ist aus Art. 300 Abs. 5 EGV,[21] wonach ein völkerrechtlicher Vertrag, wenn er nicht mit dem EGV vereinbar ist, nur in Kraft treten kann, wenn dazu der EGV selbst gemäß Art. 48 EUV geändert worden ist, ersichtlich, dass völkerrechtliche Verträge im Rang unter dem Primärrecht stehen müssen.[22] Art. 300 Abs. 7 EGV[23] weiterhin bestimmt, dass die völkerrechtlichen Verträge verbindlich für die Gemeinschaftsorgane sind und daher Vorrang vor den von diesen erlassenen Rechtsnormen beanspruchen, mithin über dem Sekundärrecht stehen. Schließlich folgt aus diesem Rangverhältnis, dass Rechte und Pflichten aus den völkerrechtlichen Abkommen durch gemeinschaftsrechtliche Akte, die ihrer Konkretisierung dienen, nicht berührt werden.

---

16 Ex-Art. 130r Abs. 4 Unterabschn. 1 EGV.

17 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rn. 187 ff.

18 EuGH, Slg. 1974, S. 449, Rn. 2, 6 – *Haegemann*. Dies gilt auch für gemischte Abkommen (EuGH Slg. 1998, S. I-3603, Rn. 23 ff. – *Hermès*).

19 Zum Ganzen *Schweitzer*, Überblick, Rn. 84 ff. m.w.N.

20 *Schweitzer*, Überblick, Rn. 35 ff.; *Heintschel von Heinegg*, EG, Rn. 35 ff.

21 Ex-Art. 228 Abs. 5 EGV.

22 Dies folgt aber auch schon daraus, dass das Primärrecht die Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge enthält.

23 Ex-Art. 228 Abs. 7 EGV.

c) Nationales Recht

Die normative Umsetzung der bindenden völker- und europarechtlichen Vorgaben in Deutschland erfolgt entsprechend der innerstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen und kann daher – als Folge des Bundesstaatsprinzips – beim Bund oder bei den Ländern liegen.[24]

2. Unterschiedliche Ansätze des Umweltrechts

Die Komplexität der Regelungen, die aus der großen Zahl der unterschiedlichen Rechtsquellen folgt, wird dadurch verstärkt, dass das Umweltrecht auf allen Rechtsetzungsebenen sehr unterschiedliche Regelungsansätze verfolgt. Zu unterscheiden sind zunächst der sektorale Ansatz auf der einen Seite sowie der sektorenübergreifende integrale Ansatz auf der anderen Seite, der häufig in neueren Umweltgesetzen verfolgt wird.[25] Ein anderes Unterteilungsprinzip unterscheidet einen medialen und einen kausalen Ansatz. Den medialen Ansatz verkörpern etwa bestimmte völkerrechtliche Verträge, die den Schutz bestimmter Umweltmedien (der Meere, des Luftraumes, etc.) oder einzelner Umweltgüter (wie z. B. auch wild lebende Tier- oder Pflanzenarten) zum Gegenstand haben. Im nationalen Recht folgt diesem Ansatz auch das BNatSchG, das sich auf mehrere Umweltmedien bezieht (mehrmedial). Der kausale Ansatz regelt demgegenüber bestimmte Gefahren stoffbezogen und ohne spezifischen Medienbezug.[26]

Durch diese verschiedenen Ansätze kommt es häufig vor, dass ein Regelungsgegenstand in den Anwendungsbereich unterschiedlicher Rechtsakte fällt. Bei solchen Überschneidungen kann es dazu kommen, dass auf einen Sachverhalt mehrere Vorschriften Anwendung finden, die u. U. abweichende Regelungen treffen und für die unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen. In diesen Fällen besteht die Gefahr der Rechtsunklarheit. Der hieraus resultierende Harmonisierungsbedarf hat im nationalen Umweltrecht zu unterschiedlichen Versuchen der Rechtsvereinheitlichung geführt, von denen zwei hervorzuheben sind: Zum einen wurde in den Jahren 1990 und 1994 ein zweiteiliger Entwurf eines Umweltgesetzbuches von einer Professorengruppe erarbeitet (bestehend aus einem allgemeinen und einem besonderen Teil)[27]. Zum anderen hat eine vom BMU berufene Sachverständigenkommission im Jahre 1998 den Entwurf eines einheitlichen Umwelt-

---

[24] Siehe dazu auch *Streinz*, in: HbStR VII, § 182 Rn. 53.

[25] Beispiele auf nationaler Ebene, die dem sektoralen Ansatz folgen, sind: BImSchG, AtG, GenTG, WHG und KrW-AbfG; dem integralen Ansatz hingegen folgen das BauGB und das UVPG.

[26] Z. B. das ChemG. Zum Ganzen: *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kap. 1, Rn. 12.

[27] *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig*, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, 1990, und *Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, 1994.

gesetzbuches (UGB-KomE) vorgelegt.[28] Beide Vorschläge wurden bislang nicht in geltendes Recht umgesetzt. Gründe für das Scheitern waren neben der dynamischen Entwicklung des Umweltrechts auf europäischer Ebene insbesondere die Zersplitterung des nationalen Umweltrechts und die hieraus folgende umstrittene Gesetzgebungskompetenz des Bundes.[29] Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform,[30] deren erklärtes Ziel u. a. gerade darin besteht, ein Umweltgesetzbuch mit einheitlichen Standards zu ermöglichen,[31] könnte die Schaffung einer umfassenden Gesamtkodifikation in nächster Zukunft somit wieder wahrscheinlicher geworden sein.

II. Völkerrechtliche Vorgaben

Vorgaben bezüglich des Umgangs mit invasiven Arten finden sich in erster Linie in völkerrechtlichen Verträgen. In der Regel treffen sie sehr allgemeine Vorgaben, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen sind. Dabei ist den Staaten häufig ein weites Ermessen eingeräumt.

Die maßgeblichen Regelungen zum Umgang mit IAS enthält die Biodiversitätskonvention. Daneben existieren zahlreiche Völkerrechtsakte, die entweder bestimmte Gebiete (z. B. das Antarktis-Protokoll), bestimmte Ökosysteme (z. B. die Seerechtskonvention auf dem Gebiet des Meeresumweltschutzes), oder bestimmte Tier- oder Pflanzenarten (z. B. das Übereinkommen über wild wandernde Tierarten) zum Regelungsgegenstand haben, und damit im Anwendungsbereich gegenüber dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt beschränkt sind.

Eine wichtige Funktion haben darüber hinaus die unter dem Dach von völkerrechtlichen Verträgen erlassenen Strategien bzw. Handlungsvorschläge internationaler Organisationen. Zwar sind diese rechtlich nicht verbindlich, bei der Umsetzung der Vorgaben aus völkerrechtlichen Verträgen liefern sie jedoch wichtige Hilfestellungen.

---

28 *BMU* (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998. Dieser Vorschlag stammt von einer vom BMU im Juli 1992 berufenen Sachverständigenkommission unter Vorsitz des früheren Präsidenten des BVerwG *Sendler*; weitere Mitglieder der Kommission waren *Kloepfer*, *Bulling*, *Gaetzsch*, *Johann*, *Schweikl*, *Sellner* und *Winter*.

29 Zu einem Überblick über die Regelungen und Gründe für das Scheitern: *Jarass*, Umweltgesetzbuch, S. 1 ff.

30 Dazu näher unten IV. 1. b).

31 So die Begründungserwägungen zu Nr. 22 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125c, 143c) v. 7.03.2006, Drs. 16/813, S. 21.

1. Biologische Diversität

Als einziges Instrument auf völkerrechtlicher Ebene regelt die Biodiversitätskonvention das Problem IAS umfassend, d. h. ohne Beschränkung auf bestimmte biologische Arten oder Ökosysteme. Als Rahmenabkommen ausgestaltet, trifft sie aber wenig detaillierte Regelungen. Zur Konkretisierung und Weiterentwicklung dienen die unverbindlichen Leitlinien der Vertragsstaatenkonferenz sowie verschiedene ebenfalls rechtlich unverbindliche Strategien internationaler Umweltorganisationen zum Umgang mit IAS.

a) Biodiversitätskonvention

Die Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity – CBD),[32] die in der Bundesrepublik Deutschland am 21. März 1994 in Kraft getreten ist,[33] enthält verschiedene Regelungen, die Vorgaben im Umgang mit IAS treffen. Die zentrale Regelung ist Art. 8 lit. h) CBD, die sich auf „nichteinheimische Arten, die Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden" bezieht und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Einbringung dieser Arten zu verhindern, bzw. sie zu kontrollieren oder zu beseitigen.[34]

aa) Rechtsnatur

Die CBD ist ein verbindliches Rahmenabkommen („framework convention"),[35] das das Thema Biodiversität umfassend, jedoch nicht in Einzelheiten regelt. Die detaillierte Regelung soll vielmehr durch verschiedene hintereinander geschaltete Instrumentarien erfolgen.[36] Dementsprechend sind die einzelnen Verpflichtungen

---

[32] Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Text in: BGBl. 1993 II S. 1742. Die CBD wurde 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro verabschiedet und trat am 29.12.1993 völkerrechtlich in Kraft. Mittlerweile sind dem Übereinkommen 189 Parteien beigetreten (Stand: Dezember 2006; die EG ist seit dem 21.12.1993 Mitglied). Zu den hier relevanten Vorschriften siehe unten Anhang (1).

[33] Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen v. 5.06.1992 über die biologische Vielfalt, BGBl. II 1995 S. 350.

[34] Im Folgenden wird der Wortlaut der deutschen Übersetzung des BMU zugrunde gelegt und auf den englischen Originaltext nur in Zweifelsfällen zurückgegriffen. Zur englischen Fassung siehe unten Anhang (1).

[35] Teilweise auch „umbrella convention" genannt (*Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 2). Im Gegensatz dazu werden beim sog. „piecemeal approach" Probleme aus einem größeren Komplex herausgelöst und isoliert geregelt (siehe dazu *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, Rn. 88 ff.).

[36] Damit sind sowohl Regelungen im Rahmen der CBD als auch vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten gemeint, bei denen der Schwerpunkt der Umsetzungsarbeit liegen soll (*Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 1). Zu Einzelheiten dieses sog. „framework convention and protocol approach" siehe *Beyerlin/Marauhn*, Rechtsetzung, S. 30 ff.

in den Formulierungen sehr allgemein gehalten und bedürfen der Konkretisierung und Weiterentwicklung. Daraus folgt einerseits eine große Flexibilität der Staaten bei der Umsetzung, andererseits aber auch eine sehr geringe Verbindlichkeit des Abkommens. Aus diesem Grund wurden für einzelne Themenbereiche bereits zur Konkretisierung gesonderte Regelungen getroffen, die in Form von Anhängen und Protokollen Eingang in die CBD fanden und damit rechtsverbindlich sind.[37] In anderen Bereichen – so auch in Bezug auf die IAS-relevanten Regelungen[38] – erfolgte eine Konkretisierung bisher nur durch Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz. Diese gehören jedoch zum „soft law", sind also rechtlich nicht verbindlich.

bb) Umfassender Schutz der biologischen Vielfalt

Die beiden Hauptziele der CBD sind gemäß deren Art. 1 die Erhaltung und nachhaltige Nutzung („conservation and sustainable use") der biologischen Vielfalt und deren Bestandteile sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile. Die Regelung des Problems IAS wird insbesondere im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt relevant.

(1) Biologische Vielfalt

Gemäß Art. 2 CBD bezeichnet biologische Vielfalt:

> „die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme."

Anders gesagt umfasst der Begriff „als Oberbegriff die Vielfalt des natürlichen Lebens in jeder Ausprägung und bezieht sich auf die Anzahl, die Verschiedenartigkeit und die evolutionäre Wandelbarkeit sowohl der einzelnen Organismen als auch ihrer genetischen Teile und ihres Lebenszusammenhangs",[39] oder kurz: die Vielfalt aller Lebensformen in all ihren Ausprägungen und Beziehungen untereinander. Daneben hat sich der Begriff der „Biodiversität" herausgebildet,[40] der synonym verwendet wird.

---

37 So insbesondere das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit, das sich mit den potenziellen Risiken gentechnisch veränderter Organismen befasst (ILM 2000, S. 1027), in Kraft getreten am 11.09.2003.

38 Vorschläge einiger Vertragsparteien, ein Protokoll zur Regelung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit invasiven exotischen Arten zu erlassen, wurden bisher abgelehnt, siehe dazu *Korn*, Institutioneller Rahmen, S. 45.

39 *Wolfrum*, Biodiversität, S. 417.

40 Zurückzuführen ist die Verwendung des Begriffs wohl auf das im September 1986 in den USA abgehaltene „National Forum on BioDiversity", wo es als Kürzel zu „biological diversity" diente.

Zu unterscheiden sind nach der Definition des Art. 2 CBD drei verschiedene Ebenen der biologischen Vielfalt:

(1) die „Vielfalt innerhalb der Arten" (*genetische Vielfalt*), d. h. die unterschiedliche genetische Zusammensetzung von Individuen innerhalb einer bestimmten Art sowie zwischen Arten und damit auch die vererbbare genetische Variation innerhalb und zwischen Populationen;[41]

(2) die Vielfalt „zwischen den Arten" (*Artenvielfalt*), die sich auf die Anzahl der unterschiedlichen Arten innerhalb eines bestimmten geographischen Gebietes bezieht;[42] und

(3) die *Vielfalt der Ökosysteme*, wobei Ökosysteme als „dynamische Komplexe von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen, die zusammen mit ihrer belebten und nicht belebten Umwelt eine funktionelle Einheit bilden, zu verstehen sind – entsprechend umfasst die Vielfalt der Ökosysteme jeweils alle innerhalb einer Definitionsebene abgegrenzten und sich unterscheidenden Systeme."[43]

Mit diesem umfassenden Schutz der biologischen Vielfalt geht die CBD weit über das traditionelle Konzept und den Schutzumfang bis dahin bestehender völkerrechtlicher Abkommen oder auch nationaler Normen in diesem Bereich hinaus, die in der Regel nur einzelne Arten oder bestimmte biogeographische Gebiete zum Regelungsgegenstand haben.[44] Darüber hinaus wird die biologische Vielfalt zum ersten Mal zu einem Wert erhoben, der als solcher – d. h. unabhängig von seinem Nutzen für die Menschheit – zu schützen ist.[45] So betonen die Vertragsparteien die *Anerkennung des Eigenwertes der biologischen Vielfalt* („intransic value") in Abs. 2 der Präambel der CBD und erklären die Erhaltung der biologischen Vielfalt zum gemeinsamen Anliegen der Menschheit („common concern of humankind", Präambel Abs. 4).[46]

(2) Erhaltung und nachhaltige Nutzung

Neu am Schutzkonzept der CBD ist zudem, dass in Bezug auf die Biodiversität zwischen dem Gedanken der Erhaltung („conservation") und dem der *nachhaltigen Nutzung* („sustainable use") unterschieden wird und dass diese beiden Konzepte verbunden werden.

---

41 *Wolfrum*, Biodiversität, S. 417.

42 Ebenda.

43 Ebenda.

44 Z. B. RAMSAR-Konvention (siehe unten 2. d)) oder Antarktis-Vertrag (siehe unten 2. f)).

45 Die CBD tut dies, ohne den Wert der biologischen Vielfalt ausdrücklich zu begründen, vielmehr geht sie von der Überzeugung aus, dass der biologischen Vielfalt ein Wert an sich zukommt (*Wolfrum*, Biodiversität, S. 441).

46 Alle völkerrechtlichen Abkommen, die zeitlich auf die CBD folgen, gehen ebenfalls vom Eigenwert der biologischen Vielfalt aus. Die Frage, ob die biologische Vielfalt überhaupt, und wenn ja, in welcher Form, zu schützen ist, stellt sich damit seitdem im Völkerrecht in dieser abstrakten Form also nicht mehr (*Wolfrum*, Biodiversität, S. 442).

Der Begriff der „Erhaltung“ ist aus internationalen Abkommen der 1970er Jahre bekannt, ohne dass er in diesen Abkommen definiert wird.[47] Auch in der CBD selbst ist der Begriff der Erhaltung als solcher nicht definiert. In der Liste der allgemeinen Definitionen der CBD findet sich allein die Definition von „In-situ-Erhaltung“. Nach Art. 2 Abs. 10 CBD bedeutet In-situ-Erhaltung

> „die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung und Wiederherstellung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung und – im Fall, domestizierter und gezüchteter Arten – in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben“.

Die Definitionen in anderen, dem Artenschutz dienenden Übereinkommen oder von internationalen Organisationen vorgeschlagene Definitionen sind teilweise sehr unterschiedlich.[48]

„Nachhaltige Nutzung“ – ein bis dahin in internationalen Übereinkommen noch nicht verwendeter Begriff[49] – bezeichnet nach Art. 2 Abs. 13 CBD

> „die Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt in einer Weise und in einem Ausmaß, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führen, wodurch ihr Potenzial erhalten bleibt, die Bedürfnisse und Wünsche heutiger und künftiger Generationen zu erfüllen.“

Die Vorschrift ist als Einzelausprägung des Konzeptes der *nachhaltigen Entwicklung* („sustainable development“) zu verstehen.[50] Danach kann als Fortschritt nur noch bezeichnet werden, was von den Bedingungen der Natur mitgetragen wird,[51]

---

47 So definiert Art. 1 Abs. 1 b) CMS aus dem Jahre 1979 allein den Begriff der „Erhaltungssituation“, während die CCAMLR von 1980 durch die in ihr vorgeschriebenen Erhaltungsmaßnahmen auf die Bedeutung des Begriffs Erhaltung schließen lässt (*Birnie/Boyl*e, International Law, S. 550).

48 In Art. 2 der Geneva Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas (von 1958) heißt es etwa: „As employed in this Convention, the expression ‘conservation of the living resources of the high seas’ means the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so as to secure a maximum supply of food and other marine products. Conservation programmes should be formulated with a view to securing in the first place a supply of food for human consumption.“

49 Allein in der RAMSAR-Konvention wird in Art. 2 Abs. 6 der Begriff des „wise use“ („ausgewogene Nutzung“) verwendet, der dort nicht definiert ist, dem aber eine vergleichbare Bedeutung zukommt wie dem Begriff des „sustainable use“ (*Beyerlin*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung, S. 57).

50 *Beyerlin*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung, S. 57; und *ders.*, Prinzipien im Umweltvölkerrecht, S. 57 f.

51 *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kap. 1, Rn. 2.

also nicht wesentlichen Geboten des Umweltschutzes zuwiderläuft.[52] Der dem Konzept der Nachhaltigkeit zugrunde liegende Gedanke, dass die Bewahrung der biologischen Vielfalt nur dann verwirklicht werden kann, wenn die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in einem Staat dies zulassen oder sogar fördern,[53] wird darüber hinaus in Art. 11 CBD klargestellt.[54]

Durch die ausdrückliche Nennung der Erhaltung soll deren Bedeutung hervorgehoben werden, ohne sie im Rang über die nachhaltige Nutzung zu stellen. Beide Zielkomponenten (Erhaltung und nachhaltige Nutzung) bilden vielmehr ein ganzheitliches Ziel, so dass im Kollisionsfall keiner der Vorzug vor der anderen zu geben ist, sondern beide in jedem Fall zu einem kompromissartigen Ausgleich zu bringen sind.[55] Konkretisiert wird das zweigliedrige Ziel der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung, das sich wie ein roter Faden durch die CBD zieht, durch die daran anknüpfenden Handlungspflichten für die Vertragsstaaten und insbesondere durch den hier relevanten Maßnahmenkatalog der Art. 6-10 CBD.

cc) Art. 8 lit. h) CBD

Die zentrale Regelung in Bezug auf IAS ist Art. 8 lit. h) CBD. Die Vorschrift verpflichtet die Vertragsstaaten, soweit möglich und sofern angebracht

> „die Einbringung nichteinheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, [zu] verhindern, diese Arten [zu] kontrollieren oder [zu] beseitigen".[56]

Die Vorschrift ist dem Rechtscharakter der CBD eines Rahmenabkommens entsprechend sehr weit gefasst und auf Ausfüllung angewiesen. Für die Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD ist dies vor allem durch sog. Leitlinien der Vertragsstaatenkonferenz geschehen, die teilweise sehr präzise Vorgaben für den Umgang mit IAS liefern. Da diese in Form von Beschlüssen ergangenen Leitlinien, wie bereits dargestellt, jedoch nicht rechtsverbindlich sind, und auch ein entsprechendes Protokoll zur CBD, das ihnen Bindungswirkung verleihen würde, noch nicht ergangen ist, sind sie streng von den verbindlichen Vorgaben der CBD selbst zu trennen.

---

52 Vgl. zur möglichen Bedeutung des Konzeptes der nachhaltigen Nutzung für die Auslegung und Implementierung des Washingtoner Artenschutzübereinkommens *Beyerlin*, Perspectives, S. 51 ff.

53 *Wolfrum*, Völkerrechtlicher Rahmen, S. 20.

54 Art. 11 CBD lautet: „Jede Vertragspartei beschließt, soweit möglich und sofern angebracht, wirtschaftlich und sozial verträgliche Maßnahmen, die als Anreiz für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt dienen."

55 *Beyerlin*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung, S. 57; *Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 25.

56 In der englischen Fassung heißt es: „Each contracting Party shall, as far as possible and as appropriate […] prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species."

(1) Anwendungsbereich

Regelungsgegenstand des Art. 8 lit. h) CBD sind „nichteinheimische Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden". Hierfür hat sich der feststehende Begriff „invasive gebietsfremde Arten" etabliert: „Invasiv" ist gleichbedeutend mit der Eigenschaft von Arten, Lebensräume, Ökosysteme oder Arten zu gefährden, während „gebietsfremd" und „nichteinheimisch" in der deutschen Übersetzung hier dasselbe meinen.[57] Mit Ausnahme von „Lebensraum" und „Ökosystem" wird keiner der genannten Begriffe in der CBD selbst definiert. Vor allem bei den zentralen Begriffen „Art", „nichtheimisch" und „Gefährdung" handelt es sich aber um sehr weite und relativ unbestimmte Begriffe.

„*Art*" kann zum einen als untere Ordnungsstufe der Taxonomie verstanden werden. Andererseits wird in einigen anderen internationalen Rechtsakten dem Begriff der „Art" auch die Ebene unterhalb der Art im taxonomischen Sinn zugerechnet, d. h. auch Unterarten und Populationen.[58] In Bezug auf Art. 8 lit. h) CBD lassen sich insoweit aus dem übergeordneten Schutzziel der Regelung, also dem Schutz der biologischen Vielfalt, Vorgaben ableiten: Wie bereits dargelegt, umfasst die biologische Vielfalt gemäß Art. 2 Abs. 3 CBD neben der Vielfalt der Ökosysteme und der Vielfalt zwischen den Arten (Artenvielfalt i. S. d. taxonomischen Bestimmbarkeit) auch die Vielfalt innerhalb der Arten (genetische Vielfalt). Wenn aber Art. 8 lit. h) CBD dem Schutz der so verstandenen biologischen Vielfalt dient, bedeutet dies, dass auf Seiten der i. S. d. Art. 8 lit. h) CBD gefährdeten *Arten* zwei der drei genannten Ebenen der biologischen Vielfalt relevant werden, nämlich die Ebene der taxonomisch bestimmbaren Art sowie die der genetischen Zusammensetzung (Ökosysteme sind in Art. 8 lit. h) CBD gesondert aufgeführt). Dasselbe muss dann aber auch im Hinblick auf den Artbegriff im Rahmen der gefahrverursachenden tatbestandlichen Handlung (der Einbringung nichteinheimischer Arten) gelten. Nach dem so verstandenen Artbegriff werden also auch solche Arten erfasst, die sich auf der genetischen Ebene unterscheiden.[59]

Wann eine Art als „*gebietsfremd*" bzw. „*nichteinheimisch*" anzusehen ist, ist sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht offen: Der Konvention lassen sich weder Angaben bezüglich der Frage entnehmen, auf welches Gebiet sich die maßgebliche „Heimat" erstreckt noch wie lange eine Art dieses Gebiet bevölkert haben muss, um als heimisch zu gelten.

---

[57] „Alien" kann sowohl mit „gebietsfremd" als auch mit „nicht(ein)heimisch" übersetzt werden. (So verwendet das BMU zur Übersetzung des Vertragstextes der CBD den Begriff „nichteinheimisch" (z. B. *Klingenstein*, Positionspapier, S. 10), während die Übersetzung der Leitlinien durch das BMVEL von „gebietsfremden" Arten ausgeht (*BMVEL*, Positionspapier, S. 64 ff.). Anders dagegen im deutschen Recht: Hier ist den Begriffen „gebietsfremd" und „nichtheimisch" eine sehr unterschiedliche Bedeutung zugeordnet (siehe dazu insbesondere unten IV. 1. c) cc) (1) (b)).

[58] Siehe Art. I a) CITES („jede Art, Unterart oder geographisch abgegrenzte Population einer Art oder Unterart").

[59] So auch: *Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 17, die insoweit auf die „innere Logik" der CBD verweisen.

Die Voraussetzungen schließlich, unter denen von einer gebietsfremden Art, die *Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährdet*, auszugehen ist, werden teilweise durch die Legaldefinitionen von „Lebensraum“ und „Ökosystem“ konkretisiert. Nach Art. 2 Abs. 12 CBD bezeichnet Lebensraum

> „den Ort oder den Gebietstyp, an beziehungsweise in dem ein Organismus oder eine Population von Natur aus vorkommt“;

und nach Art. 2 Abs. 14 CBD bedeutet Ökosystem

> „einen dynamischen Komplex von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen sowie deren nicht lebender Umwelt, die als funktionelle Einheit in Wechselwirkung stehen.“

Erfasst ist also jedenfalls der Naturraum sowohl als Landschaftstyp (d. h. insbesondere dem Erscheinungsbild nach) als auch als Lebensgemeinschaft der darin lebenden Tiere und Pflanzen. Im Hinblick auf die zentrale Frage, wann von einer *Gefährdung* von Lebensräumen oder Ökosystemen bzw. Arten auszugehen ist, können aus der Vorschrift jedoch keine Vorgaben abgeleitet werden.

Obgleich die Voraussetzungen dem Wortlaut nach auch auf gentechnisch veränderte Organismen anwendbar sind, sind diese jedenfalls nicht von der Vorschrift erfasst, da insoweit ausschließlich das im Zusammenhang mit der CBD entwickelte Protokoll von Cartagena über den Schutz vor gentechnisch veränderten Organismen[60] gilt.

(2) Maßnahmen

Im Umgang mit den so bezeichneten invasiven gebietsfremden Arten sind die Vertragsstaaten verpflichtet, – so weit wie möglich und sofern angebracht – die Einbringung zu verhindern, die Arten zu kontrollieren oder zu beseitigen.

Vorgegeben wird also, dass es sich um Maßnahmen zur Verhinderung der Einbringung, zur Kontrolle und zur Beseitigung handeln soll. Damit ist ein weit reichendes Handlungssystem angelegt, das jedoch in der CBD selbst keine weitere Ausgestaltung erfährt. Weder ist explizit festgelegt, in welchem Verhältnis die genannten Maßnahmen stehen, noch werden (beispielhaft) konkrete Maßnahmen vorgeschlagen.[61] Allenfalls aus dem in der Präambel verankerten Vorsorgegrund-

---

60 Siehe dazu oben Fn. 37.

61 An anderer Stelle werden in der CBD hingegen konkrete Regelungsmechanismen genannt (z. B. die Regelung oder Beaufsichtigung potenziell schädigender Vorgänge oder Kategorien von Tätigkeiten – Art. 8 Abs. 1 –, die Einbeziehung ortsansässiger Bevölkerungsgruppen und des privaten Sektors – Art. 10 –, Anreizmaßnahmen – Art. 11 –, Umweltverträglichkeitsprüfungen, grenzüberschreitende Benachrichtigung und Vorkehrungen für Notfallmaßnahmen – Art. 14). Diese Mechanismen können von den Mitgliedstaaten auch bei der Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD entsprechend herangezogen werden, eine Pflicht hierzu besteht jedoch nicht.

satz[62] kann abgeleitet werden, dass Präventionsmaßnahmen (hier also Maßnahmen zur Verhinderung der Einbringung) grundsätzlich der Vorrang einzuräumen ist.[63] Im Hinblick auf die Einbringung lässt sich feststellen, dass begrifflich ein menschliches Handeln vorausgesetzt ist. Mangels Beschränkung auf eine bestimmte Vorsatzform ist zudem davon auszugehen, dass sowohl absichtliches als auch unabsichtliches Handeln erfasst ist. Nähere Angaben zu Voraussetzungen, Art und Umfang der Kontroll- und Beseitigungsmaßnahmen enthält die Vorschrift nicht.

Durch die Einschränkung „soweit möglich und sofern angebracht",[64] die sich an verschiedenen Stellen der CBD findet, erfährt die jeweilige Regelung in ihrer Verbindlichkeit eine erhebliche Schwächung. Diese und andere Einschränkungen,[65] die eingefügt wurden, um die andernfalls sehr weit reichenden Verpflichtungen an die äußerst unterschiedlichen (finanziellen und organisatorischen) Kapazitäten der Mitgliedstaaten anzupassen,[66] haben sicherlich entscheidend dazu beigetragen, dass die Staaten die jeweiligen Verpflichtungen überhaupt eingegangen sind.[67] Im Ergebnis lassen sie nur schwer überprüfbare Zweckmäßigkeits- und Ermessenserwägungen der Staaten zu. *Köck* weist insoweit zutreffend darauf hin, dass eine Überprüfung im Sinne einer Kosten- bzw. Risiko- und Nutzenbewertung schon deshalb schwierig ist, weil entsprechende gesicherte wissenschaftliche Kenntnisse – vor allem zur Bewertung des durch IAS drohenden Risikos – fehlen.[68] Für die Bundesrepublik Deutschland dürften sich aus dem Zusatz im Hinblick auf die hier betroffenen Klauseln allerdings keine Beschränkungen bezüglich des Verpflichtungsumfangs ableiten, da weder in finanzieller noch in organisatorischer Hinsicht Anhaltspunkte ersichtlich sind, aus denen sich ergibt, dass keine ausreichenden Ressourcen für die sehr allgemein gehaltenen Maßnahmen im Um-

---

62 Abs. 9 der Präambel lautet: „ […] in Anbetracht dessen, dass in den Fällen, in denen eine erhebliche Verringerung der biologischen Vielfalt oder ein erheblicher Verlust an biologischer Vielfalt droht, das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Maßnahmen zur Vermeidung oder weitestgehenden Verringerung einer solchen Bedrohung dienen sollte […]".

63 Häufig sind Maßnahmen der Beseitigung und Kontrolle ohnehin sehr eingeschränkt. (Für den Bereich der Meersbiodiversität: *Wolff*, Meeres- und Küstenbiodiversität, S. 183.).

64 Im englischen Originaltext: „as far as possible and as appropriate". Die Formulierung findet sich neben Art. 8 und 9 auch in den hier relevanten Art. 7 und 11 CBD.

65 Weitere Formulierungen, die im Ergebnis eine Aufweichung der betreffenden Verpflichtung bewirken sollen, sind etwa „practicable in accordance with particular conditions and capabilities" („entsprechend seinen besonderen Umständen und Möglichkeiten") und „taking into account special needs" („unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse").

66 *Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 4. Teilweise unterscheiden die Einschränkungen ausdrücklich zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern (so z. B. in Art. 20 CBD, der die Bereitstellung finanzieller Mittel regelt).

67 Dazu: *Birnie/Boyle*, International Law, Kap. 11.5(4), S. 572.

68 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 122. (Zu den fehlenden Kenntnissen auch oben 1. Kap. II. 2. b)).

gang mit IAS vorhanden sind. Insbesondere könnte sie sich nicht mit dem Argument aus der Verantwortung ziehen, das Bundesstaatsprinzip fordere eine Umsetzung völkerrechtlicher Vorgaben nicht ausschließlich auf Bundes- sondern teilweise auf Landesebene.[69]

(3) Zusammenfassung der Vorgaben des Art. 8 lit. h) CBD

Art. 8 lit. h) CBD ist auf eine umfassende Regelung des Problems IAS angelegt. Die Vorschrift begründet mit der Verpflichtung zur Verhinderung der Einbringung, der Kontrolle und der Beseitigung weit reichende Handlungsverpflichtungen im Umgang mit IAS (allein Regelungen zur Haftung oder Wiederherstellung sind nicht ausdrücklich vorgesehen[70]). Die weiten Formulierungen entsprechen dem dynamischen Charakter der CBD als Rahmenabkommen. Sie lassen einen weiten Spielraum bei der Umsetzung, so dass den Länderbesonderheiten und den sich ändernden tatsächlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Daraus folgt aber auch, dass zentrale Begriffe („Art", „gebietsfremd", sowie „Gefährdung"), die den Anwendungsbereich der Regelung festlegen, unklar und die Handlungsverpflichtungen nur grob umrissen sind. Solange die Vorgaben der CBD also nicht etwa durch entsprechende rechtsverbindliche Protokolle konkretisiert werden, enthalten sie kaum konkrete und durchsetzbare Verpflichtungen.

(4) Übrige IAS-relevante Vorschriften

Neben Art. 8 lit. h) enthält die CBD weitere Vorschriften, die den Umgang mit IAS im weiteren Sinne betreffen und als ergänzendes Regelungsgerüst bei der Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD dienen.[71]

(5) In-situ- und Ex-situ-Erhaltung, Art. 8 und 9 CBD

Spezielle Regelungen zum Artenschutz finden sich in Art. 8 und 9 CBD, die die Erhaltung von Ökosystemen und Arten betreffen. Unterschieden wird die Erhaltung *in situ* (Art. 8 CBD) und *ex situ* (Art. 9 CBD),[72] verkürzt gesagt also die

---

69 Dies gilt auch nach Inkrafttreten der Föderalismusreform, da die Länder weiterhin zur Umsetzung rahmenrechtlicher Regelungen verpflichtet sind, die bei Inkrafttreten der Föderalismusreform bestanden; nunmehr ist ohnehin in erster Linie der Bund zuständig (siehe dazu unten IV. 1.).

70 Zwar findet sich eine Regelung zur Wiederherstellung beeinträchtigter Ökosysteme und zur Regenerierung gefährdeter Arten in Art. 8 lit. f) CBD. Verpflichtete sind jedoch die Staaten, nicht der Verursacher.

71 Zu den einzelnen Bestimmungen vgl. *Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 29 ff.

72 Die Begriffe sind in Art. 2 (Abs. 10 und 6) CBD definiert. (Die Definition von In-situ-Erhaltung ist oben wiedergegeben, unter bb) (2).) Zusätzlich findet sich in Art. 2 Nr. 11 CBD eine Definition von „In-situ-Bedingungen" als „die Bedingungen, unter denen genetische Ressourcen in Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen und – im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten – in der Umgebung, in der sie besondere Eigen-

Erhaltung der biologischen Vielfalt *innerhalb* und *außerhalb* des natürlichen Lebensraumes (letzteres vor allem in zoologischen und botanischen Gärten, Aquarien oder in Samen- und Genbanken). Beide Vorschriften ergänzen sich zu einem umfassenden Schutzkonzept,[73] wobei – wie bereits aus dem Wortlaut des Art. 9 CBD („zur Ergänzung der In-situ-Maßnahmen") deutlich wird – der In-situ-Erhaltung grundsätzlich der Vorrang zu geben ist.[74]

Art. 8 CBD enthält in einem umfangreichen Katalog von Handlungspflichten zum In-situ-Schutz neben der zentralen Vorschrift in lit. h) weitere Bestimmungen, die für das Problem der IAS relevant werden können. So werden die Vertragsstaaten „soweit möglich und sofern angebracht" angehalten,

> „d) den Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung [zu] fördern; [...]
> f) beeinträchtigte Ökosysteme [zu] sanieren und wiederherzustellen sowie die Regenerierung gefährdeter Arten [zu] fördern, [...]".

sowie

> „l) in den Fällen, in denen nach Artikel 7 eine erhebliche nachteilige Wirkung auf die biologische Vielfalt festgestellt wurde, die entsprechenden Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten regeln oder beaufsichtigen."

In Bezug auf die Wiederansiedlung bereits gefährdeter oder verdrängter Arten sieht Art. 9 lit. c) CBD vor, dass die Vertragsstaaten (wiederum „soweit möglich und sofern angebracht")

> „Maßnahmen zur Regenerierung und Förderung gefährdeter Arten sowie zu ihrer Wiedereinführung in ihren natürlichen Lebensraum unter geeigneten Bedingungen"

ergreifen.

---

schaften entwickelt haben, leben." Ex-situ-Erhaltung ist „die Erhaltung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt außerhalb ihrer natürlichen Lebensräume".

73 In vielen Fällen erweist sich etwa die künstliche Aufzucht vom Aussterben bedrohter Arten als letzte Möglichkeit, diese zu bewahren (*Beyerlin*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung, S. 69, unter Hinweis auf *Warren*, Role, S. 56).

74 Das Rangverhältnis kommt auch schon in der Präambel (Abs. 10 und 11) zum Ausdruck, nach der In-situ-Maßnahmen als „Grundvoraussetzung" der Erhaltung der Biodiversität gelten, Ex-situ-Maßnahmen hingegen lediglich „ebenfalls eine wichtige Rolle spielen". Der Nachteil der Ex-situ-Erhaltung besteht hauptsächlich darin, dass die erhaltenen Arten vom fortlaufenden Prozess der Evolution abgeschnitten werden. Anders stellt sich die Situation aber dann dar, wenn das Ziel der Erhaltung die Wiedereingliederung in das Ökosystem ist (siehe dazu *Wolfrum*, Biodiversität, S. 430).

(6) Nationale Biodiversitätsstrategie, Art. 6 CBD

Art. 6 CBD gibt dem ganzheitlichen Anspruch der CBD Ausdruck,[75] indem er jeden Vertragsstaat in Form eines allgemeinen Grundsatzes verpflichtet, a) „entsprechend seinen besonderen Umständen und Möglichkeiten", nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln und b) die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in diesbezügliche sektorale und sektorenübergreifende Pläne, Programme und Politiken einzubeziehen. Damit soll dem umfassenden Schutz der Biodiversität in allen Politikbereichen soweit möglich bereits im Stadium der Planung Rechnung getragen werden.[76]

Da es sich bei dem Problem IAS um eine der Hauptbedrohungen der biologischen Vielfalt weltweit handelt,[77] muss eine solche Strategie auch den Umgang mit IAS berücksichtigen. Die Vorschrift macht zugleich deutlich, dass der Schwerpunkt der Umsetzung der CBD bei den Staaten liegen soll.[78] Durch die weiche Formulierung der Regelung ist allerdings von einer nur begrenzten praktischen Durchsetzbarkeit auszugehen.[79]

(7) Monitoring, Art. 7 CBD

In etwas konkreterer Form regelt Art. 7 CBD, dass zur Erreichung der in Art. 8 bis 10 CBD genannten Zwecke die Bestandteile der biologischen Vielfalt, die für deren Erhaltung und nachhaltige Nutzung von Bedeutung sind, von den einzelnen Staaten erfasst und kontinuierlich überwacht werden (Monitoring). Hierzu müssen die relevanten Bestandteile der Biodiversität benannt und überwacht werden sowie Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben oder wahrscheinlich haben werden. Die so gewonnenen Informationen sollen gespeichert und ausgewertet werden; ihnen kommt insbesondere auch für die Entwicklung von Strategien nach Art. 6 CBD Bedeutung zu. Unter die hiernach relevanten Informationen fallen auch durch IAS hervorgerufene Veränderungen der biologischen Vielfalt.

(8) Clearing House Mechanismus, Art. 18 Abs. 3 CBD

Weiterhin relevant ist der in Art. 18 Abs. 3 CBD geregelte Vermittlungsmechanismus (Clearing House Mechanismus), mit dessen Hilfe die wissenschaftliche

---

75 *Blanke*, Erhaltung, S. 21.

76 *Beyerlin*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung, S. 60.

77 Siehe dazu oben 1. Kap. II. 3. a).

78 Die Gründe hierfür sind vor allem, dass die Erhaltung der heimischen Biodiversität am effektivsten durch die Staaten selbst geregelt werden kann, dass die Staaten sich eher an selbst entwickelte Ziele halten und dass eine derart komplexe Materie letztlich am besten auf der nationalen bzw. sogar örtlichen Ebene angegangen werden kann (*Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 1 u. 5).

79 Alleiniges Kontrollinstrument ist die Berichtspflicht der Staaten (Art. 26 CBD). Zum Entwurf einer nationalen Biodiversitätsstrategie siehe unten IV. 7. b).

und technische Zusammenarbeit der Vertragsstaaten gefördert und erleichtert werden soll. Die relevanten wissenschaftlichen und technischen Informationen können die biologische Vielfalt im jeweiligen Staat, bisher ergriffene Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (Programme, Strategien oder Gesetze) sowie finanzielle Ressourcen betreffen.[80] Vorgesehen sind sowohl ein globaler Mechanismus für den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten als auch Netzwerke zwischen den zuständigen nationalen Stellen.[81] Während der Clearing House Mechanismus zunächst vornehmlich ein Informationssystem aus verschiedenen Webseiten darstellte (das mittlerweile sehr gut ausgebaut ist und die internationale,[82] die europäische[83] sowie die nationale Ebene[84] umfasst), findet immer stärker eine Entwicklung auch zu dem vorgesehenen umfassenden Instrument der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit statt.[85]

(9) Berichtspflicht, Art. 26 CBD

Schließlich ist als Instrument, das zum Regelungsbereich IAS im weiteren Sinn gehört, die Berichtspflicht nach Art. 26 CBD zu nennen. Danach haben die Länder über Maßnahmen zur Durchführung der CBD (und damit auch der im Vorstehenden genannten Vorschriften) und deren Wirksamkeit an das Sekretariat der CBD[86] zu berichten. Die – mittlerweile standardisierten – Berichte, die auch in Bezug auf Maßnahmen im Umgang mit IAS zu erstellen sind, sind das praktisch wichtigste Mittel der Umsetzungskontrolle.[87] Sie werden als Teil des Clearing House Mechanismus auf den Internetseiten des Sekretariats der CBD veröffentlicht.[88]

(10) Forschung, Art. 12 CBD/Öffentlichkeitsarbeit, Art. 13 CBD

Als Vorschrift, die im Umgang mit IAS im weiteren Sinne Bedeutung erlangen kann, ist Art. 12 CBD zu nennen, der die Förderung von Forschung und Ausbildung in Bezug auf den Erhalt und die nachhaltige Nutzung von Biodiversität regelt. Daneben wird auch auf die Notwendigkeit der Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit (Art. 13 CBD) zur effektiven Umsetzung von Maßnahmen gegen IAS hingewiesen.[89]

---

80 *Brühl*, Erfolge, S. 25.

81 Einen allgemeinen Informationsaustausch zwischen den Staaten regelt auch Art. 17 CBD.

82 Unter: http://www.biodiv.org; http://www.gisp.org.

83 Unter: http://www.biodiversity-chm.eea.eu.int.

84 Für Deutschland: http://www.biodiv-chm.de und http://www.dainet.de/bmu-cbd.

85 *Korn*, Institutioneller Rahmen, S. 40.

86 Zum Sekretariat der CBD, siehe Art. 24 CBD.

87 Zu den bisher von Deutschland vorgelegten Berichten, siehe unten IV. 8.

88 Unter http://biodiv.org.

89 So u. a. *Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 47.

dd) Leitlinien der COP zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD

Ein Konkretisierungsprozess im Hinblick auf die Verpflichtungen aus der CBD hat insbesondere durch die Leitlinien der COP zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD stattgefunden, die jedoch nicht rechtsverbindlich sind. Eingeleitet wurde der Prozess vor allem dadurch, dass die Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties – COP)[90] im Jahre 1998 das Problem der gebietsfremden Arten („alien species") als sog. Querschnittsthema eingestuft hat, das in den verschiedenen thematischen Arbeitsprogrammen der CBD zu behandeln ist.[91] Die COP ist das oberste beschlussfassende Organ der CBD, das alle zwei Jahre einberufen wird; ihr gehören als stimmberechtigte Teilnehmer Delegierte der Mitgliedstaaten sowie als nichtstimmberechtigte Beobachter die Vertreter von NGO's, Nichtvertragsstaaten und UNO-Sonderorganisationen an. Aufgabe der COP ist die Weiterentwicklung der Vorgaben der CBD sowie die Überprüfung bestehender Regelungen.[92]

Gleichzeitig beauftragte die COP das Organ für wissenschaftliche, technische und technologische Beratung (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice – SBSTTA),[93] Leitlinien für die Prävention, Einbringung und Eindämmung von gebietsfremden Arten zu entwickeln.[94] Seitdem sind zahlreiche Untersuchungen vorgenommen worden und Beschlüsse des SBSTTA und der COP zu diesem Thema ergangen.[95] Als wesentliches Arbeitsergebnis ist die Er-

---

90 Geregelt in Art. 23 CBD. Von den bisher acht Konferenzen befassten sich insbesondere die fünfte und sechste schwerpunktmäßig mit dem Thema IAS.

91 Dec. IV/1 C 1. Andere Querschnittsgebiete mit Bezug zu IAS sind: „coastal and marine areas", „inland waters", „forests", „mediterranean regions", „grasslands and savannas", „arid and semi-arid areas", „mountains", „agricultural lands", „islands and other geographically and evolutionarily isolated areas".

92 Zu einem Überblick über die verschiedenen Organe und Gremien der CBD siehe *Korn*, Institutioneller Rahmen, S. 36 ff.

93 Geregelt in Art. 25 CBD: Das SBSTTA ist ein beratendes Gremium, das in Vorbereitung der Vertragsstaatenkonferenzen spezielle Themen diskutiert und Empfehlungen an die Vertragsstaatenkonferenz abgibt; Tagungen finden jährlich statt.

94 Dec. IV/1 C 2.

95 Zum Stand der Wissenschaft (2001): Bericht des SBSTTA, Invasive Alien Species – Status, Impact and Trends of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats and Species, UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/11.

Zudem hat der SBSTTA auf Anforderung der COP (Dec. V/8, para. 3 und Dec. V/19) Fallstudien zum Thema „Gebietsfremde Arten" vorbereitet und ausgewertet, die von den Mitgliedstaaten einzureichen waren (Auflistung aller Informationen, die durch die Fragebögen gewonnen wurden in: UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/2 Teil B bzw. UNEP/CBD/COP/5/3; Auswertung in: UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/2). Die Fallstudien sind über den Clearing House Mechanismus zugänglich gemacht (http://biodiv.org/chm/index.html). Für die Bundesrepublik Deutschland wurden zudem sechs Fallstudien durch das UBA veröffentlicht: *Böhmer/Heger/Trepl*, Fallstudien zu gebietsfremden Arten in Deutschland – Gemäß Beschluss-/Abschnittsnr. V/8 und V/19 der 5. Vertrags-

stellung von „Leitlinien zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD“ in der Entscheidung VI/23[96] der COP (im Folgenden: Leitlinien) zu nennen, die auf den „Vorläufigen Leitlinien für die Prävention, Einbringung und Eindämmung von gebietsfremden Arten“ in Dec. V/8[97] (im Folgenden: vorläufige Leitlinien) aufbauen und zuletzt auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz im Februar 2004[98] bestätigt wurden. Grundlegend für die Erstellung war die vorbereitende Empfehlung des SBSTTA,[99] die sich wiederum auf umfassende Vorarbeiten einerseits des zur Förderung der Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD gegründeten Global Invasive Species Programme (GISP) sowie andererseits der World Conservation Union (IUCN) stützt.[100]

Die Leitlinien enthalten neben der Definition zentraler Begriffe „Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen gegenüber den Auswirkungen von gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate oder Arten gefährden“. Die Vertragsstaaten der CBD sind nachdrücklich dazu aufgefordert, die Leitlinien zu implementieren,[101] rechtlich verpflichtet sind sie hierzu jedoch nicht.

(1) Definitionen

Die COP hat die anfänglich vom SBSTTA vorgeschlagenen Arbeitsdefinitionen von „alien species“ und „alien invasive species“[102] in jeweils leicht abgeänderter Form zunächst in die vorläufigen Leitlinien und später in die Leitlinien[103] übernommen und um die Definitionen weiterer im Rahmen der Definitionen selbst sowie der Leitlinien im Übrigen verwandter Begriffe ergänzt: Dies betrifft die Begriffe „introduction“ (Einbringung), „intentional introduction“ (beabsichtigte

staatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, Umweltbundesamt, UBA-Texte 13/01, Berlin 2001.

96 „Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species“, Dec. VI/23, UNEP/CBD/COP/6/23, 2002.

97 „Interim Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species“, Dec. V/8, UNEP/CBD/COP/5/8, 2000.

98 UNEP/CBD/COP/7/L.2.

99 UNEP/CBD/SBSTTA/5/5, v. 22.10.1999.

100 Siehe dazu unten b) aa) und bb).

101 Dec. VI/23 II Nr. 5 („Urges Parties, other Governments and relevant organizations to promote and implement the Guiding Principles“).

102 UNEP/CBD/SBSTTA/5/5 Para. 5. Die Definitionen des SBSTTA wiederum orientieren sich an der vom GISP im Jahre 2000 veröffentlichten „Global Strategy on Invasive Alien Species“ (UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/9).

103 Die Erläuterung der Definitionen im Folgenden bezieht sich auf die Formulierungen dieser Entscheidung. Die in Dec. VI/23 vorgebrachten Definitionen wurden von den folgenden Vertragsstaatenkonferenzen bestätigt. So ist in Dec. VIII/27 Para. 67-70 ausdrücklich gefordert, dass eine einheitliche Terminologie in Form eines Glossars festgelegt und im Wege des Clearing House Mechanismus allen Staaten zugänglich gemacht wird, um Missverständnisse und Abweichungen zu vermeiden.

Einbringung), „unintentional introduction“ (unbeabsichtigte Einbringung), „establishment“ (Etablierung) und „risk analysis“ (Risikoanalyse).[104]

Der Anwendungsbereich des Art. 8 lit. h) CBD (invasive alien species) ist danach wie folgt definiert:

(a) Species
Der Begriff „species“ (Art) bezieht sich

> „auf eine Art, eine Unterart, oder auf ein niedrigeres Taxon, […], und beinhaltet sämtliche Bestandteile solcher Arten wie Gameten, Samen, Eier oder Diasporen, die überleben und sich in der Folge weitervermehren können“.[105]

Damit entspricht der Artbegriff dem oben im Wege der Auslegung gewonnenen Verständnis des Begriffs in der CBD, wonach auch die genetische Ebene erfasst ist (hier klargestellt durch die Einbeziehung niedrigerer Taxa). Indem zudem ausdrücklich „sämtliche Bestandteile“ der Art einbezogen werden, wird ein sehr weiter Artbegriff vorgegeben.

(b) Alien
Die Definition von „alien“ (gebietsfremd) bezieht sich

> „auf eine Art, Unterart, oder auf ein Taxon, das außerhalb seines natürlichen vergangenen oder gegenwärtigen Verbreitungsgebietes eingeführt wurde“.[106]

Zu beachten ist zunächst, dass diese Definition dem Wortlaut nach nur Arten umfasst, die bereits eingeführt *wurden*, sich also schon in der neuen Umgebung befinden. Hieraus ergibt sich ein Widerspruch zum Ansatz der CBD, präventive Regelungen zu treffen, da nach der Definition eine Art erst ab dem Zeitpunkt ihrer Einführung als gebietsfremd qualifiziert werden kann. Eine solche Einführung soll ja aber möglicherweise gerade verhindert werden, wenn feststeht, dass die Art in dem betreffenden Gebiet natürlicherweise nicht vorkommt.[107]

---

[104] Die hier verwendete Terminologie ist der Übersetzung des BMVEL (siehe oben Fn. 57) entnommen. Soweit erforderlich, wird die englische Originalfassung in einer Fußnote wiedergegeben.

[105] Dies ergibt sich aus der Definition von „alien species“. Dec. VI/23 Fn. 57 (i), „’alien species’… refers to a species, subspecies or lower taxon, […]; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce“.

[106] Dec. VI/23 Fn. 57 (i) „… refers to a species, subspecies or lower taxon, introduced outside its natural past or present distribution; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce“.

[107] Vgl. die Stellungnahme des *BMVEL* (Positionspapier, S.70).

Indem nur solche Arten erfasst werden, die „eingeführt“ wurden,[108] wird zudem entscheidend auf einen menschlichen Einfluss abgestellt, auf dem die Überwindung natürlicher Ausbreitungsgrenzen beruht. Unklar bleibt allerdings, von welcher Qualität die Handlung sein muss, vor allem, ob die „Einführung“ bereits den grenzüberschreitenden Transport in ein anderes Gebiet (z. B. die Verschickung eines Samens für eine genetische Untersuchung) oder erst den beabsichtigten oder unbeabsichtigten direkten Kontakt mit der Natur (z. B. das Anpflanzen eines Samens) meint. Auch die Leitprinzipien sind hier nicht genauer. Der amtliche englische Text der Leitprinzipien zur Prävention bezieht sich, wie auch der verbindliche Vertragstext der CBD, durchgängig auf den Begriff „introduction“. Die deutsche Übersetzung der Leitprinzipien[109] hingegen verwendet uneinheitlich die zwei Begriffe „Einführung“ (so in den Definitionen für „gebietsfremde Art“ und „invasive gebietsfremde Art“[110]) sowie „Einbringung“.

Definiert wird der Begriff „introduction“ in den Leitprinzipien wie folgt:

> „Einbringung bezieht sich auf eine direkte oder indirekte Verbringung einer gebietsfremden Art außerhalb ihres Verbreitungsgebietes (in der Vergangenheit oder in der Gegenwart) durch den Menschen. Diese Verbringung kann entweder innerhalb eines Staates oder zwischen Staaten oder Gebieten außerhalb der nationalen Hoheitsgebiete stattfinden.“[111]

Nach diesem Verständnis scheint mit „Einbringung“ lediglich der Transport der Art, nicht aber der Kontakt mit der Natur gemeint zu sein. Allerdings definieren die Leitlinien im Weiteren die „beabsichtigte Einbringung“ als die

> „bewusste Verbringung und/oder Freisetzung einer gebietsfremden Art außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes durch den Menschen“,[112]

während sich die „unbeabsichtigte Einbringung“ auf „alle anderen, nicht beabsichtigten Einbringungen“ beziehen soll.

Die Leitprinzipien verwenden somit den Begriff der „Einbringung“ („introduction“) untechnisch sowohl für alle Formen des zwischen- und innerstaatlichen Transports einer gebietsfremden Art (im deutschen Sprachgebrauch am ehesten mit „Verbringung“ gleichzusetzen), als auch für die Freisetzung („release“) in die

---

108 Der amtliche englische Text verwendet den Begriff „introduced“.

109 Die Ausführungen beziehen sich auf eine deutsche Übersetzung der Leitprinzipien, siehe *BMVEL*, Positionspapier, S. 64 ff.

110 Die Definitionen lauten wie folgt: „Gebietsfremde Art bezieht sich auf eine Art, Unterart oder auf ein Taxon, das außerhalb seines natürlichen vergangenen oder gegenwärtigen Verbreitungsgebiets *eingeführt* wurde“, und „invasive gebietsfremde Art bedeutet eine gebietsfremde Art, deren *Einführung* oder Ausbreitung die biologische Vielfalt gefährdet“. (Hervorhebung hinzugefügt.).

111 Dec. VI/23 Fn. 57 (iii).

112 Hervorhebung hinzugefügt. Der englische Text (siehe unten Fn. 129) bezieht sich hier auf „movement and/or release“.

Natur (für die im deutschen Sprachgebrauch häufig der Begriff der „Ein- oder Ausbringung“ verwandt wird).

Klargestellt wird schließlich, dass für das natürliche Verbreitungsgebiet nicht politische Grenzen („innerhalb und außerhalb der nationalen Hoheitsgebiete“), sondern allein geographische Maßstäbe entscheidend sind. Eine darüber hinausgehende Konkretisierung des Begriffs des Verbreitungsgebietes (etwa in Bezug auf die Bestimmung der Größe) wird jedoch nicht vorgenommen.

(c) Invasive

Die in Art. 8 lit. h) CBD genannte „Gefährdung von Ökosystemen, Lebensräumen und Arten“ wird in den Definitionen der Leitlinien unter den (heute gemeinhin geläufigen) Begriff „invasive“ (invasiv) gefasst. Danach wird eine invasive gebietsfremde Art verstanden als:

> „eine gebietsfremde Art, deren Einführung und/oder Ausbringung die biologische Vielfalt gefährdet. (Im Sinne dieser Leitprinzipien wird ‚invasive gebietsfremde Art’ gleichbedeutend mit der Bezeichnung ‚gebietsfremde invasive Art’ der Entscheidung V/8 der Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt verwendet.)“[113]

Zentrales Element ist mithin die Gefährdung der biologischen Vielfalt. Durch den ausdrücklichen Bezug auf die Definition von „invasiver gebietsfremder Art“ in Dec. V/8[114] wird klargestellt, dass die Ebenen der Ökosysteme und Arten sowie die genetische Ebene umfasst sind.

Als Grundlage der Bewertung einer hinreichenden Gefährdung wird eine Risikoanalyse vorgeschlagen.[115] Sie enthält nach der Definition des Begriffs zwei Stufen:

Auf einer ersten Stufe (*Risikobewertung*) sollen auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Informationen die Auswirkungen einer gebietsfremden Art auf die heimische Flora und Fauna eingeschätzt und die Wahrscheinlichkeit der

---

[113] Dec. VI/23, Fn. 57 (ii) „‘invasive alien species’ means an alien species whose introduction and/or spread might threaten biological diversity“. (For the purposes of the present guiding principles, the term „invasive alien species“ shall be deemed the same as „alien invasive species“ in Dec. V/8 of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity“.).

[114] Darin heißt es: „’alien invasive species’ refers to those alien species which threaten ecosystems, habitats or species“ („‘gebietsfremde invasive Arten’ bezeichnet gebietsfremde Arten, die Ökosysteme, Lebensräume oder Arten bedrohen“ – eigene Übersetzung der Verfasserin).

[115] Eine Risikoanalyse ist in den Leitlinien an verschiedenen Stellen im Umgang mit IAS explizit vorgeschrieben: im Rahmen von Grenzkontroll- und Quarantänemaßnahmen (im Hinblick auf Gefährdungen, die gebietsfremde Arten darstellen und auf die möglichen Einschleppungswege, Leitprinzip 7.3) sowie als Teil des Bewertungsprozesses bei der beabsichtigten und unbeabsichtigten Einbringung (Leitprinzipien 10.1, 10.2 und 11.2), siehe dazu sogleich im Folgenden.

Etablierung ermittelt werden. Dabei bezieht sich „Etablierung“ in diesem Zusammenhang

> „auf den Prozess, in dessen Verlauf eine gebietsfremde Art in einem neuen Lebensraum lebensfähige Nachkommen mit der Wahrscheinlichkeit eines kontinuierlichen Überlebens erzeugt.“[116]

Auf einer zweiten Stufe (*Risikomanagement*) sollen Maßnahmen identifiziert werden, die ergriffen werden können, um den festgestellten Risiken zu begegnen. Dabei sollen auch sozio-ökonomische und kulturelle Erwägungen in die Maßnahmenauswahl einbezogen werden.[117]

Die vorgeschlagene Risikoanalyse liefert eine wichtige Hilfe im Umgang mit dem sehr weit gefassten Gefährdungstatbestand des Art. 8 lit. h) CBD. Indem die Vorgaben sich auf verfahrenstechnische Angaben beschränken, wird dem Ansatz der CBD Rechnung getragen, wonach der Fokus auf der Umsetzung durch die Staaten liegen soll.[118]

(2) Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen

Eine Konkretisierung und Ergänzung der in Art. 8 lit. h) CBD festgelegten Maßnahmen erfolgt durch die „Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen gegenüber den Auswirkungen von gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Habitate oder Arten gefährden“.[119] In 15 Leitprinzipien werden vor allem die Bedeutung und Reichweite des Vorsorgeprinzips hervorgehoben und die von der CBD vorgegebenen Maßnahmen in eine dreistufige Hierarchie aus Prävention, Bekämpfung und Eindämmung gesetzt.[120]

---

[116] Dec. VI/23 Fn. 57 (vi): „’establishment’ refers to the process of an alien species in a new habitat successfully producing viable offspring with the likelihood of continued survival“.

[117] Dec. VI/23 Fn. 57 (vii): „‘risk analysis’ refers to: (1) the assessment of the consequences of the introduction and of the likelihood of establishment of an alien species using science-based information (i.e., risk assessment), and (2) to the identification of measures that can be implemented to reduce or manage these risks (i.e., risk management), taking into account socio-economic and cultural considerations.“

[118] Dies wird bereits aus Art. 6 CBD deutlich, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Strategie im Umgang mit IAS zu entwickeln. Aus diesem Grund wurde auch die Erstellung „globaler“ Listen, d. h. Listen mit Arten, die auf internationaler Ebene als gefährlich eingestuft werden, abgelehnt (*Glowka/Burhenne-Guilmin/Synge*, Guide, S. 4).

[119] „Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species“, UNEP/CBD/COP/6/20, Decision VI/23, Annex, zuletzt bestätigt durch die achte Vertragsstaatenkonferenz (Dec. VIII/27). Zum Text siehe unten Anhang (2).

[120] Dem dreistufigen Ansatz folgt auch der Aufbau der Leitprinzipien: A. Allgemeines (Leitprinzipien 1-6), B. Prävention (Leitprinzipien 7-9), C. Einbringung von Arten (Leitprinzipien 10-11) und D. Gegenmaßnahmen (Leitprinzipien 12-15, Leitprinzip 13:

(a) Vorsorgeprinzip

Leitprinzip 1 bestimmt, dass das Vorsorgeprinzip, wie es im Grundsatz 15 der Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung[121] sowie in der Präambel der CBD dargelegt ist, auf Maßnahmen zur Verhinderung nicht beabsichtigter sowie auf Entscheidungen bezüglich beabsichtigter Einfuhren (und insbesondere auf die hier vorzunehmende Risikoanalyse) anzuwenden ist.[122] Zusätzlich wird an verschiedenen Stellen innerhalb der Leitprinzipien ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip verwiesen. Die Bedeutung des Vorsorgeprinzips besteht nach den Leitlinien in erster Linie darin, dagegen vorzubeugen, dass die Unvorhersehbarkeit der Ausbreitungswege von IAS und deren Auswirkungen auf die biologische Vielfalt sowie das Fehlen einer wissenschaftlichen Gewissheit in Bezug auf verschiedenartige Auswirkungen das Ergreifen von Maßnahmen verhindert.[123] Darüber hinaus verlangt es aber auch die Weiterentwicklung des Wissens um die Gefährdungssituation durch IAS (so ausdrücklich auch Leitprinzip 5).[124]

(b) Gestuftes Maßnahmensystem

Leitprinzip 2 legt eine klare Rangfolge für die in der CBD vorgegebenen Maßnahmen im Sinne eines hierarchischen, dreistufigen Ansatzes fest. Danach geht die Verhinderung der Einbringung und Etablierung von IAS als Präventionsmaßnahme[125] allen anderen Maßnahmen vor, da die Prävention zum einen das kosteneffizienteste Mittel und zum anderen auch vom Umweltstandpunkt erstrebenswerter ist als andere Maßnahmen.[126] Nur wenn Einbringung und Etablierung nicht verhindert werden können, sind IAS zu beseitigen, und – wenn auch dies nicht möglich ist – Maßnahmen zur Eindämmung bzw. zur langfristigen Kontrolle zu

---

Beseitigung/Ausrottung, Leitprinzip 14: Begrenzung der Ausbreitung/Eindämmung). Zu den einzelnen Punkten z. B. auch *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 114 f.

121 Darin heißt es: „Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitgehend den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterung aufzuschieben." (Im Originaltext: „In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.").

122 Guiding Principle 1: Precautionary approach.

123 Insbesondere Leitprinzip 1 Abs. 2 und 10.2.

124 In dieser Hinsicht finden sowohl auf internationaler Ebene (insbesondere im Rahmen des GISP, siehe dazu unten 2. b)) als auch auf nationaler Ebene (durch die Arbeitsgemeinschaft NEOBIOTA, siehe dazu oben 1. Kap. II. 5.) bereits Aktivitäten statt.

125 Aus Leitprinzip 2.1 wird klar, dass „Prävention" sich sowohl auf die Einbringung als auch auf die Etablierung bezieht, da hier die Prävention Maßnahmen gegenüber gestellt wird, die „nach der Einbringung und Etablierung" von IAS ergriffen werden.

126 Leitprinzip 2.1.

ergreifen. Dabei sollen Früherkennung[127] und rasches Handeln bei der Ergreifung aller Gegenmaßnahmen bestimmend sein.

(aa) Verhinderung der Einbringung (Prävention)

Unterschieden werden die beabsichtigte und die unbeabsichtigte Einbringung – und zwar insbesondere im Hinblick auf ein für die beabsichtigte Einbringung vorgesehenes Genehmigungsverfahren. Wie bereits aus der Definition von „Einbringung" hervorgeht,[128] beziehen sich sowohl die beabsichtigte als auch die unbeabsichtigte Einbringung nicht nur auf Vorgänge zwischen Staaten, sondern auch auf solche innerhalb eines Staates. Leitprinzip 10.1 spricht diesbezüglich von der Einbringung in „neue ökologische Regionen innerhalb eines Staates". Unter welchen Voraussetzungen von einer solchen eigenständigen ökologischen Region auszugehen ist, wird jedoch nicht näher erläutert.

Unter die *beabsichtigte* Einbringung fällt

> „die bewusste Verbringung und/oder Freisetzung einer gebietsfremden Art außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes durch den Menschen".[129]

Nach Leitprinzip 10 soll keine erstmalig beabsichtigte Einbringung oder nachfolgende Einbringung „bereits" oder „potenziell" invasiver Arten stattfinden, ohne dass diese von der zuständigen Stelle des Zielstaates genehmigt wird. Damit sind neben Ersteinbringungen auch sog. Sekundäreinbringungen erfasst, d. h. Einbringungen solcher Arten, die sich bereits im Zielgebiet befinden, aber noch nicht vollständig etabliert haben.[130]

Teil des Genehmigungsverfahrens soll die bereits dargestellte Risikoanalyse sein. Genehmigt werden dürfen nur solche Einbringungen, „bei denen es unwahrscheinlich ist, dass sie die biologische Vielfalt gefährden", wobei die Beweislast bei der um die Genehmigung ersuchenden Person liegt oder vom Empfängerstaat zugewiesen werden soll. Die Genehmigung kann auch an Bedingungen geknüpft werden, wie z. B. an die Ausarbeitung eines Plans für Gegenmaßnahmen, ein Monitoring-Verfahren, die Zahlung für Bewertung und Management oder an Eindämmungsauflagen. Leitprinzip 10.2 betont zudem, wie bereits dargelegt, besonders die Anwendung des Vorsorgeprinzips im Rahmen der Genehmigungsentscheidung: Besteht die Gefahr einer Verringerung oder eines Verlustes der biologischen Vielfalt, soll auch das Fehlen ausreichender wissenschaftlicher Gewissheit und Kenntnisse über eine gebietsfremde Art die zuständige Behörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nicht daran hindern, eine abweisende Entscheidung zu treffen, um die (weitere) Ausbreitung von IAS zu verhindern.

---

127 Leitprinzipien 2, 5, 7, 9, 12, 13.

128 Siehe dazu oben dd) (1) (b).

129 Dec. VI/23 Fn. 57 (iv): „'intentional introduction' refers to the deliberate movement and/or release by humans of an alien species outside its natural range."

130 Siehe dazu oben 1. Kap. I. a) aa).

Die *unbeabsichtigte* Einbringung hingegen „bezieht sich auf alle anderen, nicht beabsichtigten Einbringungen“.[131] Nach Leitprinzip 11 sollen die Staaten die unbeabsichtigte Einbringung bzw. „die beabsichtigte Einbringung von Arten, die sich bereits etabliert haben und invasiv wurden“, gesetzlich regeln. Es werden unterschiedliche Regelungsinstrumente vorgeschlagen („gesetzliche Maßnahmen“, „Lenkungsmaßnahmen“, oder die „Einrichtung oder Stärkung von Institutionen und Behörden mit entsprechenden Befugnissen“). Als Maßnahmen im genannten Sinn kommen – zumindest bezüglich solcher Arten, die sich bereits als invasiv erwiesen haben – auch die in Leitprinzip 7 vorgeschlagenen Grenzkontrollen und Quarantänemaßnahmen in Betracht. Im Übrigen werden die Maßnahmen nicht konkretisiert. Noch allgemeiner wird zudem gefordert, dass ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen, um ein rasches und wirksames Handeln zu gewährleisten. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf die möglichen unterschiedlichen Einschleppungswege, die zunächst festgestellt werden sollten und die in der Regel sektoral geregelte Aktivitäten betreffen (Fischerei, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau, Schifffahrt, Transport, Bau, Landschaftsgestaltung, Aquakultur, Tourismus und Handel). Es wird vorgeschlagen, dass das von der unbeabsichtigten Einbringung von IAS ausgehende Risiko in ohnehin vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfungen einbezogen wird, die aufgrund der sektoral erfassten Aktivitäten durchzuführen sind. Hierfür soll ggf. ebenfalls eine Risikoanalyse herangezogen werden.

(bb) Beseitigung

Die Beseitigung (Ausrottung) ist in Leitprinzip 13 als die „beste“ Gegenmaßnahme bezeichnet, „wo immer dies machbar ist“. Es wird klargestellt, dass die Beseitigung in den Anfangsstadien der Invasion – wenn also die Ausbreitung noch lokal begrenzt ist – am effektivsten ist. Diesbezüglich werden der Einsatz von Früherkennungssystemen an besonders risikoreichen Stellen und ein an die Beseitigungsmaßnahme anschließendes Monitoring empfohlen. Auch auf die Bedeutung der Unterstützung durch die Bevölkerung im Hinblick auf Beseitigungsmaßnahmen wird hingewiesen.[132] Schließlich sollen Sekundäreffekte (d. h. Folgen, die die Beseitigung nach sich ziehen kann) auf die biologische Vielfalt in die Überlegungen einbezogen werden.

(cc) Eindämmung/Kontrolle

Subsidiär zu Maßnahmen zur Beseitigung werden gemäß Leitprinzip 2.2 „Maßnahmen zur Eindämmung […] sowie langfristige Kontrollmaßnahmen“ genannt. Sowohl Eindämmungs- als auch Kontrollmaßnahmen sind damit als Kontrolle i. S. d. Art. 8 lit. h) CBD zu verstehen. Die Eindämmung wird in Leitprinzip 14

---

[131] Dec. VI/23 Fn. 57 (v): „’unintentional introduction’ refers to all other introductions which are not intentional.“

[132] Diese sei besonders erfolgreich, wenn sie „im Wege von Mitwirkungsprozessen“ erfolge. Offen gelassen wird jedoch, wie diese ausgestaltet sein könnten.

definiert als „Begrenzung der Ausbreitung“. Im Übrigen wird lediglich darauf hingewiesen, dass die Eindämmung insbesondere dann geeignet ist, wenn das Verbreitungsgebiet der Populationen oder Organismen ausreichend klein ist. Maßnahmen der Kontrolle sind nach Leitprinzip 15 auf Schadensbegrenzung sowie auf eine Verringerung der Zahl von invasiven Arten gerichtet. Für eine effiziente Gestaltung der Kontrollmaßnahmen wird vorgeschlagen, dass sie auf „integrierten Managementverfahren beruhen“, die unterschiedliche Kontrollansätze, wie etwa mechanische, chemische und biologische Kontrolle und ein Habitat-Management, umfassen.[133]

(dd) Begleitende Maßnahmen

Neben den Maßnahmen, die unmittelbar einer der drei Stufen (Verhinderung, Beseitigung, Kontrolle) zugeordnet werden können, machen die Leitlinien Vorgaben für weitere Maßnahmen, die im Umgang mit IAS zu treffen sind. Zu nennen sind insbesondere Forschung und Monitoring, der Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit durch Aufklärung und Bewusstseinsbildung.[134]

Forschung und Monitoring (Leitprinzip 5) sollen dazu beitragen, die erforderliche Wissensgrundlage für den Umgang mit IAS zu schaffen, die möglichst auch eine taxonomische Grundstudie über die vorhandene biologische Vielfalt umfassen sollte. Das Monitoring als zentrale Maßnahme zur Früherkennung neuer invasiver Arten sollte sowohl gezielte als auch allgemeine Untersuchungen beinhalten. Aber auch zur Unterstützung von Gegenmaßnahmen kann ein regelmäßiges Monitoring von wesentlicher Bedeutung sein. So können etwa im Rahmen der Eindämmung bei erneutem Auftreten der Art rasche Ausrottungsmaßnahmen ermöglicht werden.[135]

Im Hinblick auf die Forschung wird gefordert, dass sie sich auf eine genaue Identifizierung der invasiven Arten bezieht und folgende Punkte dokumentiert: (1) Eckdaten der Invasion (Ursprung, zeitlicher Ablauf etc.), (2) biologische Eigenschaften der Art und (3) festgestellte Auswirkungen auf allen Ebenen der biologischen Vielfalt sowie soziale und ökonomische Auswirkungen.

Zur Begleitung von Maßnahmen auf allen Stufen schlagen die Leitprinzipien einen Informationsaustausch zwischen den Staaten vor (Leitprinzipien 8 und 4.1). Zu diesem Zweck sollen von den Staaten erstellte Datenbanken zusammengeführt werden, die insbesondere Indiz-Listen, potenzielle Gefährdungen für Nachbarländer, taxonomische, ökonomische und genetische Informationen über IAS und Kontrollmethoden sowie nationale, regionale und internationale Leitlinien, Verfahren und Empfehlungen enthalten sollen. Den Austausch dieser Daten soll ins-

---

[133] Klarstellend ist hinzugefügt, dass diese Managementverfahren im Einklang mit den nationalen und internationalen Bestimmungen durchzuführen sind.

[134] Zu den entsprechenden allgemeinen Regelungen in der CBD siehe oben cc) (4) und (5).

[135] Dies wird ausdrücklich in Leitprinzip 14 festgestellt.

besondere der in Art. 18 Abs. 3 CBD geregelte Clearing House Mechanismus ermöglichen.[136] Hierzu gehört auch das Berichtssystem nach Art. 26 CBD.[137]

Im Hinblick auf eine darüber hinaus anzustrebende Kooperation zwischen zwei oder mehreren Staaten schlägt Leitprinzip 9 insbesondere vier Wege vor: (1) die Entwicklung von Programmen, die dem Austausch von Informationen über invasive Arten, deren Gefährlichkeit und Invasionswege dienen, (2) den weiteren Ausbau bestehender Abkommen zwischen den Staaten zur Regelung insbesondere des Handels mit gebietsfremden Arten, (3) die Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten in Staaten, in denen ein Mangel an Fachwissen und Ressourcen besteht, zur Bewertung und Reduzierung von Risiken durch IAS sowie zum Ausgleich von bereits vorhandenen Auswirkungen von IAS und (4) gemeinsame Forschungsaktivitäten und Finanzierung in den Bereichen Identifizierung, Prävention, Früherkennung und Kontrolle von IAS.

Leitprinzip 6 schließlich betont die Bedeutung von Aufklärung und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit für den Umgang mit IAS generell und insbesondere in Bezug auf Gegenmaßnahmen: Sie sollen vor allem ermöglichen, dass die betroffenen Gruppen in die Maßnahmen miteinbezogen werden.

(ee) Haftung/Wiederherstellung

Die Frage der Haftung bzw. Wiederherstellung ist in den Leitlinien nur kurz angesprochen. Leitprinzip 12 sieht ganz allgemein vor, dass die für die Einschleppung einer invasiven gebietsfremden Art verantwortliche natürliche oder juristische Person gemäß den einzelstaatlichen politischen oder gesetzlichen Vorgaben die Kosten für Kontrollmaßnahmen und Maßnahmen zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt trägt, soweit diese Person erwiesenermaßen den nationalen Regelungen zuwider gehandelt hat.

(3) Bewertung der Leitlinien

Die Leitlinien, die rechtlich nicht verbindlich sind und daher allein empfehlenden Charakter haben, bilden ein hilfreiches Gerüst bei der Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD – soweit sie dies angesichts der Intention der CBD, den Schwerpunkt der Umsetzung bei den Einzelstaaten zu belassen, überhaupt leisten können.[138]

Zu bemängeln ist allein bezüglich der Konkretisierung des Anwendungsbereichs von Art. 8 lit. h) CBD, dass „alien species“ nach der Definition der Leitli-

---

[136] Siehe oben cc) (4).

[137] Siehe dazu oben cc) (9). Für Deutschland: *BMU*, 1. Bericht nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt, 1998 und 2. Bericht nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt, 2001. Der zweite Bericht der Länder war bis zum 15.03.2001 abzugeben. Viele Länder sind der Pflicht jedoch nicht nachgekommen, so dass eine repräsentative Auswertung nicht möglich war (so *Brühl*, Erfolge, S. 27). Der dritte Bericht war bis zum 1.09.2006 einzureichen.

[138] Da den Länderbesonderheiten Rechnung getragen werden muss, können die Leitlinien nur eine Orientierungsgrundlage und Zielsetzung für die Länder bei der Umsetzung der Vorgaben der CBD liefern (siehe Leitprinzipien, Einführung Abs. 1).

nien nur solche sind, die bereits eingeführt *wurden*, so dass insbesondere die wichtigen Präventionsmaßnahmen gerade ausgenommen wären. Zudem fehlen wichtige Definitionen wie „Verbringung", „Freisetzung", „Aussetzung" und „Ausbringung".

Im Hinblick auf den Maßnahmenkatalog stellen die Leitlinien aber ein praktikables und effektives Handlungskonzept zur Verfügung: Positiv hervorzuheben sind in erster Linie das umfassende Spektrum (von der Früherkennung bis zum begleitenden Monitoring für Beseitigungs- und Kontrollmaßnahmen), die ausdrückliche Einbeziehung des Vorsorgeprinzips und die darauf aufbauende klare Hierarchie der Maßnahmen sowie das frühe Ansetzen der Maßnahmen bei der Einbringung.[139] Schließlich liefert vor allem die vorgeschlagene Risikoanalyse im Rahmen des Gefährdungstatbestandes einen wichtigen Impuls im Hinblick auf die Handhabbarmachung der Vorschriften.

Es ist daher zu wünschen, dass die Leitlinien – etwa in Protokollform – Rechtsverbindlichkeit erlangen, um sicherzustellen, dass ein entsprechender Standard bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten nicht unterschritten wird.

b) Strategien zu invasiven gebietsfremden Arten

Neben den Leitlinien der COP wurden weitere Strategien, Leitlinien, Programme oder „Toolkits" für den Umgang mit invasiven Arten von Vereinigungen internationaler Wissenschaftler ausgearbeitet, die dabei von internationalen Organisationen, wie z. B. der UNEP, unterstützt wurden. Auch diese Dokumente sind rechtlich unverbindlich („soft law"). Auch wenn sie sich an alle Mitgliedstaaten der CBD wenden und deshalb nur in sehr geringem Umfang auf die jeweiligen Besonderheiten der Regelungssysteme einzelner Staaten eingehen können, weisen sie in der Regel ein gegenüber den Leitlinien der COP breiter gefächertes Maßnahmenspektrum auf und enthalten in Bezug auf einzelne Maßnahmen wesentlich detailliertere Vorgaben (z. B. Bewertungsmaßstäbe für die Entscheidung im Genehmigungsverfahren oder Regelungen zur Beweislast).

Im Rahmen dieser Arbeit können die teils sehr umfangreichen Strategien nur kurz angesprochen werden. Vor allem die „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species" der IUCN und die „Global Strategy on Invasive Alien Species" des GISP, die beide aus dem Jahr 2000 stammen und auf gegenseitiger Kooperation der beiden Organisationen beruhen, gelten als wichtige Vorarbeiten für die Erstellung der Leitlinien durch den SBSTTA bzw. die COP und spiegeln sich daher größtenteils in diesen wider. Wesentlich weitergehend ist demgegenüber ein von der IUCN herausgegebener „Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species", der wohl die umfassendste und detaillierteste Strategie auf diesem Gebiet darstellt. Schließlich sind die „European Strategy on Invasive Alien Species" des Europarates und die Pan-Europäische Strategie der Europäischen Umweltministerkonferenz 1995 zu erwähnen.

---

[139] Insoweit der durch die auf bereits eingebrachte Arten beschränkte Definition des Begriffs „gebietsfremd" geschaffene Widerspruch beseitigt wird.

An dieser Stelle nicht gesondert erläutert werden Stellungnahmen und Strategien weiterer Umweltorganisationen[140] sowie – ebenfalls rechtlich unverbindliche – „Draft Codes of Conduct" oder Leitlinien, die unter dem Dach verschiedener sektoral begrenzter Konventionen erlassen wurden und daher im Zusammenhang mit diesen dargestellt werden.

aa) Guidelines der IUCN

Unter Federführung sog. „Specialist Groups"[141] hat die IUCN[142] eine Reihe von unverbindlichen „Guidelines" und Positionspapieren entworfen, die den Staaten die Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD und die Entwicklung von nationalen Strategien erleichtern sollen. In chronologischer Folge sind dies die „Guidelines on Re-Introductions",[143] die „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species"[144] und schließlich vor allem der „Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species.[145] Auf die „Guidelines on Re-Introductions" und die „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species" soll hier nicht näher eingegangen werden, da insbesondere letztere der COP als Grundlage zur Erstellung ihrer Leitlinien dienten.[146]

Der „Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species" ist ein Leitfaden für die Staaten, der neben der CBD auch alle weiteren internationalrechtlichen Vorgaben untersucht, die im Hinblick auf IAS relevant

---

[140] Eine Stellungnahme hat etwa auch der CIEL abgegeben: *Perrault/Muffet* (Hrsg.), Encouraging Prevention, Developing Capacity and Providing Accountability: A Strategy for Addressing International Invasive Alien Species Issues – Invasive Alien Species Discussion Paper (Distributed at the Sixth Meeting of the SBSTTA, Montreal, 12-16 March 2001).

[141] Die Specialist Groups wiederum gehören der Species Survival Comission (SSC) an.

[142] Die IUCN (The World Conservation Union) ist eine Nichtregierungsorganisation, die 1948 gegründet wurde. Zu ihren Mitgliedern zählen zurzeit 79 Staaten, 112 Regierungsorganisationen, 760 NGOs, 37 Zweigorganisationen und mehrere 10.000 Wissenschaftler und Experten aus 181 Ländern. Das Ziel der IUCN ist es, weltweit den Bestand und die Vielfalt der Natur zu erhalten und sicherzustellen, dass die Nutzung natürlicher Ressourcen gerecht und ökologisch nachhaltig ist.

[143] Species Survival Commission (SSC), Approved by the 41st Meeting of the IUCN Council, Gland Switzerland, May 1995.

[144] Species Survival Commission (SSC), Approved by the 51st Meeting of the IUCN Council, Gland Switzerland, February 2000.

[145] *Shine/Williams/Gündling*, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species, IUCN, Gland 2000. Das Dokument beinhaltet auch die Vorgaben der „Guidelines on Re-Introductions" und der „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species".

[146] Guiding Principle 5.1 der „Guidelines for the Prevention of Biodiversity Loss Caused by Alien Invasive Species", wonach eine Einbringung invasiver Arten solange als schädlich gelten soll, bis das Gegenteil bewiesen ist, war etwa die Grundlage für die Regelungen zur Beweislast im Rahmen des Genehmigungsverfahrens.

sind. Nach einer Darstellung des maßgeblichen Regelungsrahmens macht der Leitfaden auf der Grundlage fundierter wissenschaftlicher Untersuchungen umfassende methodische Vorschläge für nationale Gesetze und institutionelle Regelungen und bezieht sich dabei vor allem auf das Vorsorge- und Verursacherprinzip. Neben den grundlegenden Regelungen, die Eingang in die Leitlinien der COP gefunden haben, sind folgende Punkte hervorzuheben:

In Ergänzung der Definitionen, die durch die COP übernommen wurden, finden sich Vorschläge für weitergehende Definitionen (auch für eine Definition von „native“[147]) sowie ergänzende Erläuterungen zu den von der COP übernommenen Definitionen (etwa eine Abgrenzung zwischen „invasive“ und „pest“).

Der Leitfaden enthält einen sehr umfänglichen und detaillierten Maßnahmenkatalog im Hinblick auf beabsichtigte und unbeabsichtigte Einbringungen. Das bei beabsichtigten Einbringungen durchzuführende Genehmigungsverfahren wird durch Verfahrensvorschläge und einen ausführlichen Methodenkatalog für die Staaten ergänzt.[148] Die Vorschläge für einzelne Maßnahmen werden jeweils von überblicksartigen Darstellungen entsprechender bereits bestehender Landesregelungen („state practice“) begleitet, was bei der praktischen Umsetzung besonders hilfreich sein dürfte. Monitoring und Frühwarnsysteme sowie Maßnahmen zur Wiederherstellung sind in ihrer Bedeutung für IAS ausführlich dargestellt. Hervorzuheben sind zudem die im Leitfaden vorgeschlagenen Haftungsregelungen und Regelungen zur effektiveren Durchsetzbarkeit der übrigen Maßnahmen.[149]

In Bezug auf institutionelle Vorgaben schlägt die IUCN für Staaten mit sektoralen Regelungsansätzen[150] ein Koordinationsgremium vor, das aus Vertretern der verschiedenen Sektoren und Behörden auf unterschiedlichen Ebenen besteht und in erster Linie eine beratende Funktion hat. Daneben wird zur Unterstützung die Errichtung eines wissenschaftlichen Gremiums empfohlen.[151]

Die Untersuchungen und Empfehlungen des IUCN stellen aufgrund der gebündelten Sachkenntnis der beteiligten Experten und der ausführlichen Darstellung von Maßnahmen, die ein schlüssiges und effektives Konzept im Umgang mit IAS

---

147 *Shine/Williams/Gündling*, A Guide, Ziff. 4.5, S. 44.

148 Als „Basiskomponenten“ eines Genehmigungsverfahrens werden folgende benannt und jeweils näher ausgeführt: klare Angaben, aus denen ersichtlich ist, welche Arten unter das Genehmigungserfordernis fallen (etwa durch Listung der betreffenden Arten), genaue Festlegung der durch den Antragsteller zu erbringenden Informationen, Zugang der Öffentlichkeit zu den Genehmigungsanträgen, -kriterien, Anhörungen und Entscheidungen, Risikoanalyse und -bewertung, hinreichende Vorgaben für die Behörden bei der Entscheidungsfindung, Festlegung der Voraussetzungen für Bedingungen, Möglichkeit, dem Antragsteller die Verfahrenskosten aufzuerlegen, Sanktionen bei Verstoß gegen die Genehmigungserfordernisse (*Shine/Williams/Gündling*, A Guide, Ziff. 5.2, S. 52 ff.).

149 *Shine/Williams/Gündling*, A Guide, Ziff. 7.0., S. 81 ff.

150 Hierzu gehört auch die Bundesrepublik Deutschland, siehe dazu oben I. 2. und unten IV.

151 *Shine/Williams/Gündling*, A Guide, Ziff. 4.3.5., S. 41 ff.

bilden, eine sinnvolle Handlungsanleitung für die Staaten bei der Umsetzung der Vorgaben des Art. 8 lit. h) CBD dar. Sie können in vielen Punkten als Erläuterungen der Leitlinien der COP verstanden werden.

bb) Global Invasive Species Programme

Das GISP ist ein internationales Expertennetzwerk, das 1997 zur Bekämpfung weltweiter Bedrohungen durch IAS sowie zur Förderung der Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD insbesondere durch Entwicklungsländer gegründet wurde. Beteiligt sind unter anderen die IUCN und das United Nations Environment Programme (UNEP).

Als umfassende Strategie im Umgang mit IAS hat das GISP hat eine „Global Strategy on Invasive Alien Species“[152] entwickelt, die wegen der engen Zusammenarbeit mit der IUCN insbesondere dem im Vorhergehenden dargestellten Leitfaden der IUCN in weiten Teilen sehr ähnlich, insgesamt jedoch etwas allgemeiner gehalten ist. Bezüglich der rechtlichen Instrumente verweist die Strategie hauptsächlich auf die Vorschläge des Leitfadens der IUCN.[153]

Als weitere Instrumente im Umgang mit IAS hat das GISP eine Liste der 100 weltweit schädlichsten invasiven Arten,[154] sowie ein sog. „Toolkit“ mit den besten Präventions- und Managementmaßnahmen[155] herausgegeben. Auf der Grundlage umfassender wissenschaftlicher Untersuchungen zu den Verbreitungswegen und ökologischen Auswirkungen von IAS wird hier ein breites Spektrum an Grundsätzen, Maßnahmen und Strategien im Umgang mit IAS entwickelt. Schließlich ist die Website des GIPS[156] Teil des von der CBD vorgeschriebenen Clearing House Mechanismus.

Neben den Arbeiten der IUCN bieten die Dokumente des GISP die wohl wichtigste Hilfestellung für die Staaten. Dabei stimmen die Vorschläge inhaltlich weitgehend überein.

cc) European Strategy on Invasive Alien Species

Die unter dem Dach der Berner Konvention verabschiedete European Strategy on Invasive Alien Species (European Strategy)[157] enthält methodische und inhaltliche

---

[152] *McNeely/Mooney/Neville/Schei/Waage* (Hrsg.), A Global Strategy on Invasive Alien Species, IUCN Gland/Cambridge 2001.

[153] *McNeely/Mooney/Neville/Schei/Waage* (Hrsg.), A Global Strategy, Ziff. 6.4, S. 27.

[154] *Lowe/Browne/Boudjelas/DePoorter* (Hrsg.), 100 of the World’s Worst Invasive Alien Species – A Selection from the Global Invasive Species Database, Invasive Species Specialist Group (ISSG), Auckland/New Zealand 2001.

[155] *Wittenberg/Cock* (Hrsg.), Invasive Alien Species: A Toolkit for Best Prevention and Management Practices, 2001 (UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/10).

[156] Unter: http://www.gisp.org.

[157] *Genovesi/Shine*, European Strategy on Invasive Alien Species, 23rd Meeting of the Standing Committee of the Convention of European Wildlife and Natural Habitats, 1-5 December 2003, T-PVS (2003) 7 rev. Zu Hintergrundinformationen auch: *Genovesi*, A strategy, S. 145 f.

Vorschläge für koordinierte Maßnahmen und gemeinsame Anstrengungen der europäischen Staaten, dem Problem IAS zu begegnen.[158] Sie richtet sich in erster Linie an die Vertragsstaaten der Berner Konvention und andere europäische Staaten.[159] Ausgehend von gemeinsamen Problemen der europäischen Staaten im Umgang mit IAS (insbesondere mangelndes Bewusstsein der Öffentlichkeit, fehlende wissenschaftliche Hintergrundkenntnisse und unklare Prioritätensetzung für Maßnahmen, unzureichende Gesetze und eine mangelhafte Koordination bzw. Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren), macht die Strategie detaillierte Vorschläge zu acht verschiedenen Punkten.[160] Sie ist dabei eng an die Leitlinien der COP angelehnt. Hervorgehoben werden sollen daher nur einige Besonderheiten.

Bezüglich des Anwendungsbereichs ist zunächst festzustellen, dass die European Strategy ausdrücklich die Definitionen der Leitlinien der COP übernimmt.[161] Indem aber laut Zielsetzung der Strategie Maßnahmen gegen IAS zum Schutze nicht nur der Biodiversität, sondern auch der europäischen „Wirtschaft und menschlichen Gesundheit" gefördert werden sollen,[162] wird der Anwendungsbereich der Problematik der IAS erweitert: Es können danach auch solche Arten Ziel der Maßnahmen sein, die ausschließlich wirtschaftliche Schäden oder Schäden an der menschlichen Gesundheit verursachen. Nach dem Verständnis der CBD und der in Übereinstimmung damit von der COP entwickelten Definition von IAS aber gelten Arten lediglich dann als invasiv, wenn sie zumindest *auch* die *Biodiversität* gefährden. Damit ist die Zielsetzung der European Strategy in ihrer aktuellen Fassung mit der Definition von „invasiv" unvereinbar.

Bezüglich der empfohlenen Maßnahmen ist die European Strategy eng auf die Leitlinien bezogen, indem sie etwa den dreistufigen Ansatz der Leitlinien zugrunde legt und den einzelnen Maßnahmen die entsprechenden Leitprinzipien der

---

158 Art. 11 Abs. 2b der Berner Konvention verpflichtet die Staaten, die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen. Siehe dazu unten 2. c).

159 European Strategy, Introduction, S. 6 f.

160 Die Punkte orientieren sich an der zeitlichen Abfolge möglicher Maßnahmen im Umgang mit IAS (Übersetzung durch die Verfasserin): 1. Bewusstseinsbildung und Unterstützung („Building awareness and support"); 2. Informationssammlung, -verwaltung und -austausch („Collecting, managing and sharing information"); 3. Ausbau des politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmens („Strengthening policy, legal and institutional frameworks"); 4. Regionale Kooperation und Verantwortlichkeit („Regional cooperation and responsibility") – „Regional" bezieht sich nach der Definition der Strategie auf ganz Europa; 5. Prävention („Prevention"); 6. Früherkennung und schnelles Handeln („Early detection and rapid response"); 7. Schadensbegrenzung („Mitigation of impacts"); 8. Wiederherstellung der heimischen Biodiversität („Restoration of native biodiversity").

161 European Strategy, Terminology, S. 9.

162 Der Text lautet im Original: „The Strategy promotes the development and implementation of coordinated measures and cooperative efforts throughout Europe to prevent or minimise adverse impacts of invasive alien species (IAS) on Europe's biodiversity, as well as its economy and human health and wellbeing", European Strategy, S. 8.

Leitlinien zuordnet. Dabei vertieft und ergänzt sie in der Regel die Vorgaben der Leitlinien durch mögliche Verfahrensschritte.[163] Zudem regelt die European Strategy Maßnahmen zur Wiederherstellung.[164] In institutioneller Hinsicht wird empfohlen, dass Staaten mit dezentralen Behörden, die sich mit IAS-Fragen befassen, eine effektive Struktur bzw. ein Netz zur Koordinierung aufbauen.[165]

Die Strategie geht dabei ihrer Zielsetzung entsprechend auch auf europäischen Besonderheiten ein. So wird z. B. in Ziff. 3.5 („Ancient Introductions") dem Umstand Rechnung getragen, dass in Europa aufgrund der kulturellen und geographischen Nähe der dazugehörigen Staaten schon immer wechselseitige „Invasionen" stattgefunden haben, die nicht alle rückgängig gemacht werden können und sollen. Es werden deshalb spezielle Kriterien vorgeschlagen, nach denen derartige „historische Invasionen" – also etwa Invasionen von Archäophyten – als unschädlich gelten sollen, insbesondere wenn der ursprüngliche (ohne die Art bestehende) Zustand nicht mehr hergestellt werden kann und die Erhaltung der betreffenden Art nicht mit den Zielen der Erhaltung der heimischen Biodiversität im Widerspruch steht.

In ihrem Anwendungsbereich vermag die European Strategy insbesondere aufgrund der konkreten Verfahrensschritte weitere wertvolle Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Staaten zu bieten.

dd) Pan-Europäische Strategie

Die Pan-Europäische Strategie für Biologische und Landschaftliche Vielfalt (Pan-Europäische Strategie)[166] wurde von der Europäischen Umweltministerkonferenz in Sofia (Bulgarien) 1995 beschlossen. Es handelt sich um eine Strategie des Europarates und der UNEP, die ein Rahmenprogramm zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Natur, vor allem der Bewahrung der biologischen Vielfalt und der Vielfalt der Landschaften, formuliert.

Die Strategie baut insbesondere auf den Grundsätzen der CBD und der Berner Konvention auf und bezieht bestehende Netzwerke wie beispielsweise „Natura-2000"[167] mit ein. Ziel ist das Erreichen einer nachhaltigen Nutzung und einer landschaftlichen Vielfalt innerhalb von 20 Jahren durch die kontinuierliche Umsetzung von Fünfjahresplänen, die die jeweils prioritären Ziele für einen bestimmten Zeitpunkt abstecken.[168] Während die Strategie – ohne konkrete Vorgaben zu machen – nur die Freisetzung „exotischer" Arten in Verbindung mit dem Vermei-

---

163 „Key actions".

164 European Strategy, Ziff. 8, S. 40.

165 European Strategy, Ziff. 3, S. 14.

166 Unter: http://www.strategyguide.org/fulltext.html.

167 Dabei handelt es sich um ein zusammenhängendes ökologisches Netz europäischer Schutzgebiete (Lebensraumtypen und Habitate bestimmter Tier- und Pflanzenarten), dessen Errichtung in der FFH-RL vorgeschrieben ist (dazu auch unten III. 1. c)).

168 Siehe dazu das Programm des „First Action Plans 1996-2000" und das „Rolling Work Programme" unter http://www.strategyguide.org.

dungsprinzip nennt,[169] wurde beim 8. Treffen des Council for the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy im Januar 2004 ein Aktionsplan in Bezug auf IAS beschlossen,[170] der insbesondere zur Vermeidung der Einbringung invasiver Arten 11 Aktivitäten festlegt, zu deren Umsetzung Zeiträume von ein bis drei Jahren zwischen 2004 und 2008 vorgegeben sind.

Die Bestimmung eines konkreten zeitlichen Rahmens ist als äußerst positiv zu beurteilen. Demgegenüber sind die Aktivitäten selbst jedoch sehr allgemein gehalten, so dass von der Strategie wohl auch weiterhin wenig neue Impulse ausgehen werden.

ee) Zusammenfassung und Bewertung der Strategien zu IAS

Die genannten – rechtlich unverbindlichen – Strategien zum Umgang mit IAS, die insbesondere unter Beteiligung verschiedener internationaler Umweltorganisationen (IUCN, GISP, UNEP) entstanden sind, geben aufgrund der in ihnen enthaltenen Expertise und der Spezialität des Themas bei der Entwicklung von Lösungen zur Umsetzung des Art. 8 lit. h) CBD eine wichtige Hilfestellung. Sie konkretisieren und ergänzen die Vorgaben der CBD in noch stärkerem Maße als die Leitlinien zur Implementierung der COP, als deren Vorarbeiten sie gelten. Die Strategien können daher in großen Teilen als Kommentierung der CBD herangezogen werden.

c) Zusammenfassung biologische Diversität

Nach Art. 8 lit. h) CBD sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Umgang mit gebietsfremden Arten, die Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, Maßnahmen zur Verhinderung der Einführung, zur Kontrolle und zur Beseitigung zu ergreifen. Die CBD macht damit wichtige und umfassende Vorgaben im Umgang mit IAS. Sie ist durch die weiten Formulierungen, die aus dem Charakter eines Rahmenabkommens folgen, in entscheidenden Punkten jedoch ungenau (dies gilt insbesondere für die Begriffe „Art“, „gebietsfremd“ und „gefährden“). Der Vorteil der weiten Formulierungen liegt in der Möglichkeit der Weiterentwicklung und Anpassung an die tatsächlichen Entwicklungen durch entsprechende Beschlüsse der COP. Dies ist mit den Leitlinien zum Umgang mit IAS geschehen. In Verbindung mit den darin enthaltenen Konkretisierungen enthält die CBD ein vorbildliches Regelungssystem in Bezug auf IAS, das ein umfassendes Maßnahmensystem aus Vorbeugung, Bekämpfung und langfristiger Kontrolle vorsieht. Solange die Leitlinien jedoch nicht etwa in Form eines Protokolls ergehen, sind sie nicht rechtsverbindlich, so dass es ihnen an Durchsetzungskraft mangelt. Noch weitergehend sind die verschiedenen – ebenfalls nicht verbindlichen – Strategien für den Umgang mit IAS (wie z. B. die Leitlinien des GISP bzw. der IUCN oder die European Strategy), die teilweise als Grundlage für die Entwicklung der Leitlinien

---

169 Siehe Art. 2.4 Nr. 2 der Strategie.

170 Follow Up of the Kyiv Biodiversity Resolution: Invasive Alien Species Action Plan Proposal, STRA-Co (2004) 3 d rev. 2.

der COP gedient haben und deshalb darin aufgehen, in einigen Bereichen jedoch darüber hinausgehen.

2. Habitat- und Artenschutz

Zum Habitat- bzw. Artenschutz ist die Bundesrepublik Deutschland – neben den Vorgaben der CBD – unter verschiedenen weiteren Übereinkommen auf internationaler Ebene verpflichtet.[171] Diese Übereinkommen, die alle älter sind als die CBD, sind in ihrem Anwendungsbereich entweder räumlich oder bezüglich ihres Schutzgutes beschränkt, wie etwa das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen oder das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten.

a) Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES)

Ziel des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES; auch: Washingtoner Artenschutzübereinkommen)[172] ist die Eindämmung des internationalen Handels als Gefährdungsfaktor für bedrohte Tier- und Pflanzenarten. Zu diesem Zweck stellt das Übereinkommen für bestimmte Arten, die in den Anhängen I-III des Abkommens (gestuft nach Schutzwürdigkeit[173]) aufgeführt sind, entweder ein grundsätzliches Handelsverbot mit strengen Genehmigungserfordernissen für besondere Ausnahmefälle (Anhang I) oder regulierende Handels- und Herkunftskontrollen (für die in den Anhängen II und III genannten Arten) auf. Reglementierung und Kontrolle finden anhand eines Systems von Dokumenten statt, die den vorgegebenen formalen und inhaltlichen Anforderungen entsprechen müssen. Zur Verhinderung von Verstößen gegen die Handelsvorschriften sieht Art. VIII CITES einen umfangreichen Maßnahmenkatalog vor, der Strafmaßnahmen, Wiederherstellungsmaßnahmen[174] sowie einen innerstaatlichen Anspruch auf Aufwendungsersatz eines Staates gegen den Verursacher umfasst.[175]

---

[171] Für einen Überblick siehe *Sojka*, Artenschutzrecht, S. 632 ff. – allerdings so veraltet (1988), dass die CBD etwa noch nicht berücksichtigt werden konnte.

[172] BGBl. II 1975 S. 777; in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft seit dem 20.06.1976, BGBl. II 1976 S. 1237. Zu relevanten Auszügen aus dem Abkommen siehe unten Anhang (5). Für einen Überblick siehe: *Weerth*, Artenschutzrecht, und *Europäische Kommission/TRAFFIC Europe/WWF* (Hrsg.), Leitfaden – als Nachschlagewerk für die Vollzugs- und wissenschaftlichen Behörden des Übereinkommens.

[173] Art. II Nr. 2 CITES.

[174] Dazu gehört auch die nach der Einziehung der betreffenden Tier- oder Pflanzenarten mögliche „Verwertung“ (Art. VIII Abs. 4 lit. b) CITES), die auch in der Rücksendung an den Ausfuhrstaat bestehen kann. Hier kann sich am Rande ein IAS-relevantes Prob-

In die Anhänge aufgenommen und damit dem Schutz des Abkommens unterstellt werden können grundsätzlich alle Arten freilebender Tiere und Pflanzen. „Art" i. S. d. Übereinkommens ist gemäß Art. I lit. a) CITES „jede Art, Unterart oder geographisch abgegrenzte Population einer Art oder Unterart".[176] Voraussetzung für die Aufnahme in einen der Anhänge ist gemäß Art. II CITES jedoch, dass die betreffende Art durch den internationalen Handel (durch Ausrottung oder Schaden) gefährdet ist. Kein Kriterium für oder gegen die Aufnahme ist hingegen die mögliche Gefährdung heimischer Arten durch die Einbringung einer fremden Art. Es kommt also ausschließlich auf das Wohl des ex- oder importierten Exemplars einer Art an, nicht aber auf die Auswirkungen dieser Art in einem neuen Lebensraum. Das Problem IAS als solches erfährt damit unter dem Abkommen keine Regelung. Möglich ist allerdings, dass invasive Arten unter den Schutz des Abkommens gestellt werden – wenn nämlich ihr eigenes Überleben durch den Handel gefährdet ist. Folge des Handelsverbotes bzw. der -beschränkungen ist dann aber auch, dass die Arten am Ankunftsort sogar geschützt werden.[177]

Die CITES (einschließlich der Anhänge) wurde durch die EG-Artenschutzverordnung[178] einheitlich und mit unmittelbarer Wirkung für alle Mitgliedstaaten umgesetzt und für die Bundesrepublik Deutschland durch nationale Vorschriften[179] ergänzt. Von der Ermächtigung der Vertragsparteien nach Art. XIV Abs. 1 lit. b) CITES, für andere als die in den Anhängen I-III des Abkommens genannten Arten strengere Schutzbestimmungen zu erlassen, hat die Bundesrepublik durch die auf der Grundlage des BNatSchG erlassene BArtSchV Gebrauch gemacht.[180] Anders als das Abkommen selbst enthalten sowohl die EG-Artenschutzverordnung als auch die nationalen Bestimmungen ausdrücklich Regelungen in Bezug auf IAS.

b) Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS)

Der Grundgedanke des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild

---

lem stellen, wenn nämlich die Herkunft der Arten nicht eindeutig feststeht, so dass diese möglicherweise in ein Gebiet geschickt werden, in dem sie gebietsfremd sind.

175 Art. VIII 1., 2 CITES.

176 Zur genauen Bestimmung siehe *Bendomir-Kahlo*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 6805, Art. I WA-Abkommen Rn. 1-5.

177 Zu den aus der Möglichkeit der Unterschutzstellung folgenden Konflikten im nationalen Recht siehe unten IV. 1. c) cc) (2) (b).

178 Siehe dazu unten III. 1. a).

179 Dies sind insbesondere die differenzierten Besitz- und Vermarktungsverbote in §§ 42 und 43 BNatSchG (siehe dazu unten D. I. 2. c)). Die Regelungen stellen nationale Durchführungsbestimmungen i. S. v. Art. VIII CITES dar.

180 Siehe unten Fn. 477.

Animals – CMS, auch: Bonner Abkommen),[181] das seit dem 1. November 1983 in Kraft ist, besteht darin, dass Tierarten, die in regelmäßig sich wiederholenden Zeitabständen Wanderungen über die internationalen Grenzen hinweg unternehmen, gemeinsames Naturgut sind und gemeinsam erhalten werden müssen.[182] Art. I Nr. 1 lit. a) CMS definiert eine „wandernde Art" als

> „die Gesamtpopulation oder eine geographisch abgegrenzte Teilpopulation jeder Art oder jedes niedrigeren Taxons wild lebender Tiere, von denen ein bedeutender Anteil zyklisch und vorhersehbar eine oder mehrere nationale Zuständigkeitsgrenzen überquert."

Da somit auch Teilpopulationen einer Art oder eines niedrigeren Taxons erfasst werden, entspricht der Begriff der Art dem der CBD.

Um zu vermeiden, dass eine wandernde Art gefährdet wird, bemühen sich die Vertragsparteien gemäß Art. 2 Abs. 3 CMS, (1) Forschungen über wandernde Arten zu fördern, zu unterstützen oder dabei zusammenzuarbeiten, (2) einen unverzüglichen Schutz der in Anhang I aufgeführten Arten zu ermöglichen und (3) Abkommen über die Erhaltung, Hege und Nutzung von in Anhang II aufgeführten Arten abzuschließen.

Ebenso wie CITES ist die CMS in ihrem Anwendungsbereich damit auf die in den Anhängen gelisteten (Tier-)Arten beschränkt, die – in erster Linie durch ihr Wanderverhalten – zu einem gewissen Grad bedroht sein müssen. Unterschieden werden solche Arten, die in ihrer Existenz gefährdet sind (Anhang I) und solche, deren Erhaltungssituation ungünstig ist (Anhang II). „Gefährdet" bedeutet in Bezug auf eine bestimmte wandernde Art, dass diese in ihrem gesamten Verbreitungsgebiet oder in einem bedeutenden Teil desselben vom Aussterben bedroht ist (Art. 1 Abs. 1 lit. e) CMS), „Erhaltungssituation" weiterhin meint die Gesamtheit der auf eine wandernde Art einwirkenden Einflüsse, die ihre langfristige Verbreitung und Populationsgröße beeinflussen könnten (Art. 1 Abs. 1 lit. b) CMS).

Anders als CITES enthält die CMS aber einen direkten Bezug zu IAS: Nach Art. III Nr. 4 lit. c) CMS bemühen sich die Arealstaaten[183] bezüglich der in Anhang I gelisteten Arten neben der Erhaltung oder Wiederherstellung von Lebensstätten und der Beseitigung oder Beschränkung von nachteiligen Auswirkungen durch Aktivitäten oder Hindernisse, die die Wanderung der Arten erschweren oder verhindern,

---

[181] V. 23.06.1979. Siehe den Text des Übereinkommens in: ILM 10 (1980), 15; BGBl. 1984 II S. 571; oder in: Kolodziejcok u. a., Kz. 6020 (zu Auszügen siehe unten Anhang (6)). An das Übereinkommen sind heute 85 Staaten gebunden.

[182] *Emonds*, Artenschutz, S. 57.

[183] Dies sind gemäß Art. I Nr. 1 lit. h) CMS solche Staaten, die zumindest über einen Teil des Verbreitungsgebietes einer bestimmten wandernden Art Hoheitsgewalt ausüben.

> „Einflüssen, welche die Art zur Zeit gefährden oder weiter zu gefährden drohen, soweit durchführbar und zweckmäßig, vorzubeugen, sie zu verringern oder sie zu überwachen und zu begrenzen, einschließlich einer strengen Überwachung und Begrenzung der Einbürgerung nichtheimischer Arten oder der Überwachung, Begrenzung oder Ausmerzung, sofern sie bereits eingebürgert sind."

Für die in Anhang II genannten Arten sieht Art. V Nr. 5 lit. e) CMS weiterhin vor, dass die für die Arten zu schließenden Abkommen Vorschriften

> „[…] einschließlich einer strengen Überwachung und Begrenzung der Einbürgerung nichtheimischer Arten, die sich für die wandernde Art nachteilig auswirken, oder die Überwachung und Begrenzung solcher bereits eingebürgerter Arten"

enthalten sollen. Allerdings ist weder der Begriff „nichtheimisch" definiert, noch wird klar, unter welchen Voraussetzungen von einer Gefährdung der unter der CMS geschützten (abschließend aufgezählten) Arten durch die nichteinheimischen Arten bzw. einem nachteiligen Einfluss auszugehen ist. Indem die CMS neben der Vorbeugung und Begrenzung der Einbürgerung auch Kontroll- und Bekämpfungsmaßnahmen gegenüber nichtheimischen Arten in den Regelungsauftrag an die Mitgliedstaaten einbezieht, entspricht sie bezüglich des Umfangs der Maßnahmen den Vorgaben der CBD. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind nicht vorgesehen.

Regionalabkommen, die gemäß Anhang II der CMS abgeschlossen wurden, sind die Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasisch wandernden Wasservögel (AEWA),[184] das Abkommen zum Schutz der Seehunde im Wattenmeer (SEAL),[185] das Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in Nord- und Ostsee (ASCOBANS)[186] sowie im Mittel- und Schwarzen Meer (ACCOBAMS),[187] das Abkommen zur Erhaltung der Fledermäuse in Europa (EUROBATS),[188] sowie das Abkommen für Albatrosse und Sturmvögel der südlichen Hemisphäre (ACAP).[189]

Hier relevante Bestimmungen enthält vor allem das AEWA. Das geographisch auf die Migrationsgebiete der in dessen Anhängen genannten Vogelarten begrenzte Abkommen beinhaltet in Art. III Abs. 2 lit. g) einen Regelungsauftrag an die Vertragsstaaten, die Ansiedlung von nichtheimischen Wasservögeln zu verbieten, die unvorsätzliche Aussetzung zu verhindern und jeglichen Schaden von den heimischen Arten im Falle der Einführung einer nichtheimischen Wasservogelart fernzuhalten. Zudem enthält der als Anlage 3 dem Abkommen hinzugefügte bindende Aktionsplan kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen. Hierzu gehören insbe-

---

184 Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds – v. 16.06.1995, abgedruckt in: *Kolodziejcok* u. a., Kz. 7010. Zu den hier relevanten Auszüge siehe unten Anhang (8).

185 V. 16.10.1990, Text unter http://www.waddensea-secretariat.org.

186 V. 31.03.1992, Text unter http://www.ascobans.org.

187 V. 1.06.2001, Text unter http://www.accobams.org.

188 V. 4.12.1991, Text unter http://www.eurobats.org.

189 V. 1.02.2004, Text unter http://www.acap.aq/.

sondere das Verbot der Einbürgerung nichteinheimischer Arten, soweit dies zum Schutz gelisteter Arten erforderlich ist, Vorkehrungen zur Verhinderung eines versehentlichen Entkommens solcher Arten sowie die Bekämpfung bereits eingebrachter nichteinheimischer Arten.[190] Weiterhin ist die Erarbeitung und Durchsetzung sog. Arten-Aktionspläne vorgesehen, die dem Schutz bestimmter gelisteter Arten dienen sollen.[191] Ein solcher Aktionsplan existiert für den Umgang mit der amerikanischen Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicens*), die die im Anhang der CMS gelistete europäische Weißkopfruderente (*Oxyura leucocephala*) durch Hydridisierung bedroht.[192]

c) Übereinkommen über die Erhaltung wild lebender Tiere und Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)

Das am 19. September 1979 in Bern geschlossene Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)[193] ist ein grundlegender Vertrag auf europäischer Ebene zum Schutz der biologischen Vielfalt. Die hervorgehobene Bedeutung der Berner Konvention besteht darin, dass sie den ersten umfassenden Naturschutzansatz verkörpert, der in einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag seinen Niederschlag gefunden hat. Im Wesentlichen zielt die Konvention auf den Schutz der wild lebenden Flora und Fauna samt der natürlichen Lebensräume und die Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich des Artenschutzes ab, wobei der Schutz bedrohter Arten besonders betont wird (Art. 1 Abs. 1).

In Bezug auf die hier interessierende Problematik verpflichten sich die Vertragsparteien nach Art. 11 Abs. 2 lit. b),

> „die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen."[194]

---

190 Anlage 3 (Aktionsplan), Nr. 2.5.

191 Anlage 3 (Aktionsplan), Nr. 2.2.

192 Der Entwurf, der 1996 im Auftrag für die Europäische Kommission von BirdLife International vorbereitet wurde, stammt von *Green/Hughes* (Action plan for the white-headed duck (*Oxyura leucocephala*) in Europe). Er ist bezüglich seines Geltungsbereiches auf Europa (genauer: die Länder Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Grönland, Irland, Italien, Marokko, Norwegen, Niederlande, Portugal, Schweden, Schweiz und Großbritannien) begrenzt. Auf der achten Vertragsstaatenkonferenz der CMS ist der Geltungsbereich demgegenüber erheblich erweitert worden (CMS(ScC.13/Inf.7)).

193 Abgedruckt in: Kolodziejcok u. a., Kz.7120 (zu Auszügen siehe unten Anhang (7)). Das Übereinkommen haben derzeit 45 Staaten unterzeichnet (neben den 39 Mitgliedstaaten des Europarates sind dies Burkina Faso, Monaco, Marokko, Senegal, Tunesien und die EG).

194 Im englischen Originaltext heißt es: „Each contracting party undertakes […] to strictly control the introduction of non-native species."

Die Vertragsstaatenkonferenz (Standing Committee), die es sich zum Ziel gemacht hat, eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Verpflichtungen der CBD auf einem räumlich begrenzten Gebiet zu übernehmen, hat diese sehr allgemein gehaltene Vorgabe der Konvention in zahlreichen Empfehlungen (Recommendations) konkretisiert.[195] Allerdings sind diese nicht rechtsverbindlich. Zu nennen sind insbesondere Recommendations No. 18 (1989),[196] No. 77 (1999)[197] und No. 57 (1997),[198] deren vier zentrale Ziele die folgenden sind: (1) das Verbot beabsichtigter Einführungen gebietsfremder Arten, (2) die Ermächtigung zum Erlass von Ausnahmegenehmigungen gestützt auf Risikoanalysen, (3) die Verhinderung unabsichtlicher Einführungen und (4) die internationale Information und Kooperation der Staaten.[199] Die unter dem Dach der Berner Konvention entstandene European Strategy on Invasive Alien Species[200] hat die Ziele ebenfalls aufgenommen und weiter ausgeführt.

Dass Art. 11 Abs. 2 lit. b) Berner Konvention trotz seiner wenig konkreten Formulierung – vor allem als Ergebnis des Engagements der Vertragsstaatenkonferenz – durchaus praktische Bedeutung beizumessen ist, wird daraus ersichtlich, dass unter der Berner Konvention im Jahre 1999 immerhin ein Verfahren gegen Großbritannien und andere Vertragsparteien wegen Verletzung der Vorschrift eröffnet wurde.[201]

---

195 Die wichtigsten Recommendations finden sich als Anhang in T-PVS/Inf (2003) 4 „Bern Convention action on invasive alien species in Europe".

196 Recommendation No. 18 (1989) of the Standing Committee on the Protection of Indigenous Crayfish in Europe (zu finden unter http://www.coe.int). Siehe unten Anhang unter (7).

197 Recommendation No. 77 (1999) on the Eradication of Non-native Terrestrial Vertebrates, T-PVS/Inf (2003) 4 Appendix 10. Siehe unten Anhang unter (7).

198 Recommendation No. 57 (1997) of the Committee of the Convention on the Introduction of Organisms Belonging to Non-native Species into the Environment, T-PVS/Inf (2003) 4 Appendix 3. Die Empfehlung beruht insbesondere auf den Vorarbeiten von *de Klemm*, der für den IUCN bereits an der Erarbeitung eines Entwurfes der CBD beteiligt war. Siehe unten Anhang unter (7).

199 Den Recommendations der Vertragsstaatenkonferenz vorausgegangen waren als weitere Vorschläge zur Konkretisierung des Art. 11 Abs. 2 g) der Berner Konvention insbesondere auch Recommendation No. R(84)14 des Ministerrates aus dem Jahre 1984, die in Kurzform ebenfalls bereits die vier genannten Punkte enthielt, sowie ein „model article" zur Umsetzung (siehe T-PVS/Inf(2003) 4 Appendix 1 und 2).

200 Siehe oben 1. b) cc).

201 *Shine/Williams/Gündling*, A Guide, S. 16. In dem Verfahren ging es konkret um die Verletzung der Pflicht, die Einführung der amerikanischen Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicens*) zu kontrollieren, von der die Gefahr einer Hybridisierung mit der unter der Berner Konvention geschützten Weißkopfruderente (*Oxyura leucocephala*) ausgeht (Report of 19th meeting, 1999; der Anfang des Verfahrens findet sich in Recommendation No. 61, T-PVS/Inf (2003) Appendix 6).

d) Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention)

Ziel des Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention)[202] ist es, Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung unter Schutz zu stellen, da gerade Feuchtgebiete weltweit zu den am stärksten gefährdeten Teilen der Landschaft und die dort lebenden Wasser- und Watvögel zu den besonders gefährdeten Vogelarten gehören. Die Konvention selbst enthält keine ausdrücklichen Vorschriften zu IAS. Jedoch wurden im Rahmen der Konvention ausführliche Leitlinien erlassen, die das Problem IAS regeln. Grundlage ist Art. 3 Nr. 1, wonach sich die Vertragsparteien verpflichten, Schutzmaßnahmen in der Gestalt vorzunehmen, dass die besonders ausgewiesenen, wie auch die übrigen Feuchtgebiete gefördert werden. Die englische Fassung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf einen „wise use of wetlands". In Ausführung dieses „wise use"-Gedankens hat die Vertragsstaatenkonferenz der RAMSAR-Konvention in den Resolutionen VII.14[203] und VIII.18[204] Leitlinien für den Umgang mit IAS beschlossen.[205] Darin werden die Vertragsstaaten vor allem aufgefordert, in Abstimmung mit anderen internationalen Institutionen nationale Programme und Gesetze zu schaffen, die feuchtgebietsspezifische Regelungen im Umgang mit invasiven Arten treffen. Dementsprechend verabschiedete COP8 im November 2001 (Resolution VIII.5) den dritten „Joint Work Plan" mit dem Nebenorgan der CBD (SBSTTA), um die Programme der jeweils anderen Regime im Hinblick auf invasive Arten aufeinander abzustimmen und zu nutzen.[206]

---

[202] Ramsar, Iran, 2.02.1971, geändert durch das Pariser Protokoll v. 3.12.1982 und die Regina-Änderungen v. 28.05.1987, BGBl. II S. 1265. Zu den hier relevanten Auszügen siehe unten Anhang (9).

[203] „Resolution VII.14 on invasive species and wetlands", 7th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), San José, Costa Rica, 10-18 May 1999; unter http://www.ramsar.org. Zu den hier relevanten Auszügen siehe unten Anhang (9).

[204] „Resolution VIII.18 on invasive species and wetlands", 8th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Valencia, Spain, 18-26 November 2002; unter http://www.ramsar.org. Zu den hier relevanten Auszügen siehe unten Anhang (9).

[205] Der Erlass von Leitlinien im Umgang mit IAS, die ein Verbot der absichtlichen Ausbringung invasiver gebietsfremder Arten und eine Minimierung des Risikos unabsichtlicher Ausbringungen in und um die Feuchtgebiete enthalten sollten, wurde zuerst 1993 beschlossen, COP 5, Res. 5.6 Annex I.2 Nr. 2, 1993 http://www.ramsar.org/key_guide_wiseuse_add_e.htm.

[206] II Nr. 11 und IV C 8, Third Joint Work Plan (2002-2006), CDB/COP/6/20; RAMSAR/COP8.5.

e) Alpenkonvention und Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“

Das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention)[207] ist eine internationale Konvention zum Schutz des Naturraums und zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung der Alpen. In Art. 2 Abs. 2 lit. f) Alpenkonvention werden die Vertragsparteien generell dazu aufgefordert, Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung der Natur und Landschaft in ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit zu ergreifen. Spezielle Naturschutzfragen einschließlich des Problems IAS hingegen sind in einem rechtsverbindlichen Zusatzprotokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“[208] geregelt, das vorwiegend der Kooperation der Vertragspartner dienen soll. Gemäß Art. 17 des Protokolls gewährleisten die Vertragsparteien

> „dass wild lebende Tier- und Pflanzenarten, die in einer Region in einer überschaubaren Vergangenheit nicht natürlich vorkamen, dort nicht angesiedelt werden. Sie können hiervon Ausnahmen vorsehen, wenn die Ansiedlung für bestimmte Nutzungen erforderlich ist und keine nachteiligen Auswirkungen für Natur und Landschaft entstehen.“

Langfristig wird ein Netzwerk Alpiner Schutzgebiete angepeilt, dessen Entstehung von einem Alpenbeobachtungs- und Informationssystem (ABIS) und dem zuständigen Sekretariat überwacht wird.

f) Antarktis

Für das Gebiet der Antarktis sehen das Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag und die Konvention zur Erhaltung der Meeresschätze der Antarktis ausdrückliche Regelungen zu IAS vor.

aa) Antarktisvertrag und Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag (USP)

Die Antarktis ist ein staatsfreies Gebiet und untersteht einem völkerrechtlichen Vertragssystem, das die internationalen Beziehungen auf diesem Gebiet regelt. Grundlage ist der Antarktisvertrag,[209] dem mittlerweile 45 Staaten angehören (Deutschland seit 1979). Gemäß Art. VI gilt der Antarktisvertrag für das Gebiet südlich von 60 Grad südlicher Breite. Sein Ziel ist es, die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung zu gewährleisten und die internationale Zusammenarbeit

---

[207] V. 7.11.1991. Abgedruckt in: Kolodziejcok u. a., Kz. 7665 (zu Auszügen siehe unten Anhang (10)). Die Alpenkonvention wurde von Deutschland, Frankreich, Italien, Slowenien, Lichtenstein, Österreich, sowie der Schweiz und der EG ratifiziert. In Deutschland in Kraft getreten durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 7.11.1991 zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) vom 29.09.1994, BGBl. II S. 2538.

[208] Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege v. 20.12.1994 (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“), BGBl. II S. 1796 (zu Auszügen siehe unten Anhang (11)).

[209] Abgedruckt in: Kolodziejcok u. a., Kz. 7705 (zu Auszügen siehe unten Anhang (12)).

zu diesem Zweck zu fördern. Diesbezüglich enthält der Antarktisvertrag, der nur wenige konkrete Verhaltensregeln vorsieht, in Art. IX Abs. 1 die Verpflichtung, dass die Vertreter der Vertragsparteien in angemessenen Abständen Tagungen abhalten, um Maßnahmen auszuarbeiten, durch welche die Ziele des Vertrages gefördert werden könnten. Nach Art. IX Abs. 1 lit. f) fallen darunter auch Maßnahmen „zur Erhaltung und dem Schutz der lebenden Schätze in der Antarktis". In Bezug auf IAS ist die Vorschrift präzisiert durch das rechtsverbindliche Umweltschutzprotokoll vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag (USP),[210] das einen umfassenden Schutz der antarktischen Umwelt gewährleisten soll. Art. 4 Abs. 1 der Anlage II des Protokolls lautet:

> „Tier- und Pflanzenarten, die im Gebiet des Antarktis-Vertrags nicht heimisch sind, dürfen in dieses Gebiet weder auf das Land oder die Eisbänke […] noch ins Wasser eingebracht werden, sofern nicht eine Genehmigung erteilt ist."

Der Begriff „heimisch" wird nicht näher definiert, aus Art. 1 Ziff. a-d der Anlage II USP geht jedoch hervor, dass bei Säugetieren und Vögeln das saisonale Vorkommen aufgrund natürlicher Wanderungen zur Qualifikation als „heimische" Art ausreicht.

Eine Genehmigung kann aber überhaupt nur für bestimmte, in Anhang B zur Anlage genannte Arten[211] erteilt werden. In der Genehmigung sind zudem Vorsichtsmaßnahmen anzugeben. Pflanzen oder Tiere, für die keine Genehmigung erteilt wurde bzw. eine zeitlich befristete Genehmigung ausgelaufen ist, sind nach Art. 4 Abs. 4 so zu vernichten, dass eine Gefährdung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ausgeschlossen ist. In nationales Recht umgesetzt wurde die Regelung durch § 18 des Gesetzes zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktisvertrag (Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz – AUG).[212]

---

[210] Abgedruckt in: Kolodziejcok u. a., Kz. 7715 (zu Auszügen siehe unten Anhang (13)).

[211] Dies sind a) Kulturpflanzen und b) Labortiere und -pflanzen einschließlich Viren, Bakterien, Hefepilzen und Schimmelpilzen.

[212] V. 22.09.1994 (BGBl. I S. 2593), geändert durch Verordnung v. 21.09.1997 (BGBl. I S. 2390). Zu Auszügen siehe unten Anhang (14). Gemäß § 18 AUG dürfen Tiere oder Pflanzen, die in der Antarktis nicht heimisch sind, nur mit Genehmigung des Umweltbundesamtes eingebracht werden; die Genehmigung darf im Einzelfall nur insoweit erteilt werden, als es sich um Erde zu Versuchszwecken oder um Kulturpflanzen oder Labortiere und -pflanzen, einschließlich Viren, Bakterien, Hefen und Pilze, handelt. § 18 Abs. 6 AUG enthält eine Art. 4 Abs. 4 der Anlage II USP entsprechende Regelung, wonach ohne Genehmigung eingebrachte Tiere oder Pflanzen unverzüglich zu entfernen oder durch Verbrennung keimfrei zu entsorgen sind, es sei denn, sie stellen für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr dar.

bb) Konvention zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis

Um den Erhalt der lebenden Meereszonen der Antarktis südlich des 60. Breitengrades sowie derjenigen, die Teil des antarktischen Ökosystems sind und zwischen dem 60. Breitengrad und der antarktischen Konvergenzzone leben, zu sichern, wurde 1980 die „Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources“ (CCAMLR)[213] geschlossen. Art. II (3) (c) lautet:

> „Veränderungen im Meeresökosystem, die möglicherweise im Verlauf von zwei oder drei Jahrzehnten nicht rückgängig gemacht werden können, sind zu verhindern, und die Gefahr solcher Veränderungen ist auf ein Mindestmaß zu verringern; hierbei ist der Stand der Kenntnisse über die unmittelbare und mittelbare Auswirkung der Nutzung, über die Wirkung der *Einführung fremder Arten*, die Wirkungen damit zusammenhängender Tätigkeiten auf das Meeresökosystem sowie über die Wirkungen von Umweltveränderungen in Betracht zu ziehen, um eine dauerhafte Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis zu ermöglichen.“[214]

Art. II (3) (c) erklärt somit, dass das Meeresökosystem der Antarktis auch vor den irreversiblen Auswirkungen invasiver gebietsfremder Arten zu schützen ist. Als Meeresökosystem wird gemäß Art. I (3) „die Gesamtheit der Wechselbeziehungen der lebenden Meeresschätze der Antarktis untereinander und zu ihrer natürlichen Umwelt“ bezeichnet.

g) Bewertung Habitat- und Artenschutzrecht

Die genannten internationalen Abkommen zum Habitat- oder Artenschutz gehen in Bezug auf IAS in Regelungsumfang und -intensität nicht über die CBD hinaus.

Mit CITES, als einem der zentralen internationalen Artenschutzübereinkommen, wird in erster Linie ein anderer Schutzansatz als mit der CBD verfolgt: Geschützt werden ausschließlich solche Arten, die als Gegenstand des internationalen Handels (etwa durch Ausrottung) selbst bedroht sind, während der Einfluss der fremden Arten auf einen neuen Lebensraum keine Berücksichtigung findet.

Die übrigen internationalen Abkommen zum Lebensraum- oder Artenschutz (vor allem die dem Schutz wild wandernder Arten dienende CMS und das Berner Abkommen zur Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere) sehen in der Regel einen bezüglich des Maßnahmenspektrums und des Konkretisierungsgrades mit den Bestimmungen des Art. 8 lit. h) CBD vergleichbaren Schutz vor IAS vor, gehen aber nicht darüber hinaus. In keinem der Übereinkommen findet sich etwa eine Definition des in der Regel maßgeblichen Begriffs „nichtheimisch“ oder nähere Angaben bezüglich einer Risikoanalyse. Teilweise werden die Abkommen auch (ebenso wie die Bestimmungen der CBD) durch

---

213 Abgedruckt in: *Burhenne* (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Multilaterale Verträge, Nr. 980:39; siehe auch http://www.antarktis.ch/46c.htm; englische Originalfassung unter http://www.ccamlr.org/. Zu Auszügen siehe unten Anhang (15).

214 Hervorhebung hinzugefügt.

nicht rechtsverbindliche Leitlinien oder Empfehlungen konkretisiert – im Fall der RAMSAR-Konvention geschieht dies sogar ausdrücklich in Abstimmung mit den Programmen der CBD. Rechtsverbindlich ist zwar das – auf die Alpenregion begrenzte – USP. Die darin enthaltene Regelung, wonach wild lebende Tier- und Pflanzenarten, die in einer Region in einer überschaubaren Vergangenheit nicht natürlich vorkamen, dort nicht angesiedelt werden dürfen, ist jedoch sehr allgemein gehalten.

3. Pflanzenschutz

Das internationale Pflanzenschutzrecht bietet als umfassendes und ausgeprägtes Regelungssystem mit einer langen Tradition das klassische Instrument der Handhabe gegen die Einfuhr ungewollter Organismen.

a) Rechtsgrundlage: Internationales Pflanzenschutzübereinkommen

Grundlage ist das unter dem Dach der Food and Agriculture Organization (FAO) verabschiedete Internationale Pflanzenschutzübereinkommen (International Plant Protection Convention – IPPC) aus dem Jahre 1952. Die 1997 überarbeitete Fassung ist am 2. Oktober 2005 in Kraft getreten.[215]

Seine relativ abstrakten Regelungen werden durch 24 Internationale Standards für phytosanitäre Maßnahmen (International Standards for Phytosanitary Measures – ISPM) ausgeformt, die gemäß Art. X Abs. 4 IPPC bei der Ergreifung von Pflanzenschutzmaßnahmen zu beachten sind. Die ISPM enthalten umfassende Regelungen zur Bekämpfung von Schadorganismen und Pflanzenkrankheiten, zu Ein- und Ausfuhrkontrollen, zu Warnsystemen sowie Kennzeichnungsverpflichtungen.

Zur Durchsetzung der IPPC auf nationaler Ebene tragen National Plant Protection Organizations (NPPOs) bei,[216] über denen wiederum als koordinierende Organe regionale Pflanzenschutzorganisationen (Regional Plant Protection Organizations – RPPOs) stehen. Für den europäischen Raum ist dies die European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO).[217]

---

[215] Für das Inkrafttreten war eine 2/3-Mehrheit der Mitglieder erforderlich (Art. XIII IPPC a. F.). Auch die EG hat den Vertrag ratifiziert. In der Bundesrepublik Deutschland wurde die neue Fassung durch das „Gesetz zu der in Rom am 17. November 1997 angenommenen Fassung des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens“ v. 19.08.04 in nationales Recht übernommen (BGBl. II S. 1154; bis zu dessen Inkrafttreten galt für Deutschland das Pflanzenschutzübereinkommen in der am 28.11.1989 revidierten Fassung, BGBl. 1985 II S. 982). Die hier relevanten Bestimmungen sind unten in Anhang (3) abgedruckt.

[216] Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. IV IPPC zur Einrichtung nationaler Pflanzenschutzorganisationen verpflichtet.

[217] Zur EPPO siehe sogleich unter 5. Insgesamt bestehen acht RPPOs (u. a. für den Pazifik, Afrika, Nordamerika, Zentralamerika).

b) Ziel und Zweck

Die Regelungen der IPPC dienen dem Schutz von Pflanzen und Pflanzenprodukten vor der Verbreitung und Einschleppung von Schadorganismen („pests"). Zu diesem Zweck strebt das Übereinkommen ein gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen gegen Schadorganismen und die Förderung geeigneter Bekämpfungsmaßnahmen an.[218]

c) Anwendungsbereich: Geregelte Schadorganismen

Von zentraler Bedeutung für die Anwendbarkeit des Pflanzenschutzregimes ist der Begriff des „Schadorganismus" i. S. d. IPPC. Gemäß Art. II Abs. 2 bezeichnet er

> „alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die für Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädlich sind".[219]

Umfasst sind nicht nur direkt, sondern auch indirekt wirkende Schadorganismen.[220] Da unter den Begriff des Schadorganismus somit auch Pflanzen fallen, umfasst der Anwendungsbereich z. B. Pflanzen, die andere Pflanzen dadurch schädigen, dass sie sie aus ihrem angestammten Lebensraum verdrängen.

Traditionell zielen die Pflanzenschutzregelungen jedoch vor allem auf die Verhinderung wirtschaftlicher Schäden in Form von Ernteausfällen. Vor diesem Hintergrund sind Pflanzenschutzmaßnahmen gemäß Art. VI IPPC nicht zum Schutz vor Schadorganismen allgemein, sondern lediglich zum Schutz vor bestimmten Typen von Schadorganismen vorgesehen, die als „geregelte Schadorganismen" bezeichnet und in „Quarantäneschadorganismen" und „geregelte Nicht-Quarantäneschadorganismen" unterteilt werden.[221] Pflanzenschutzmaßnahmen gegen andere (nicht-geregelte) Schadorganismen sind den Vertragsstaaten gemäß Art. VI Nr. 2 IPPC ausdrücklich untersagt.

---

218 Art. I Abs. 1 IPPC.

219 Diese, wie alle folgenden deutschen Übersetzungen sind dem „Gesetz zu der in Rom am 17. November 1997 angenommenen Fassung des Internationalen Pflanzenschutzabkommens" (Fn. 215) entnommen, dem eine amtliche deutsche Fassung der IPPC angehängt ist. „Pflanzen" bezeichnet „lebende Pflanzen und Teile lebender Pflanzen, einschließlich Samen und Keimen"; „Pflanzenerzeugnisse" weiterhin „nicht verarbeitete Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs (einschließlich Getreide) sowie diejenigen verarbeiteten Erzeugnisse, die ihrer Natur nach oder wegen der Art ihrer Verarbeitung die Gefahr einer Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen hervorrufen können".

220 Siehe ausdrücklich dazu „Interim Commission on Phytosanitary Measures: Excerpts from the Report of the Conference of FAO (C97/REP)", 29. Sitzung, Rom, 7.-18.11.1997, Appendix I: Interpretations as agreed by the fourteenth session of the Committee on Agriculture, ICPM-98/INF/1, FAO 1998; *Unger*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 80 ff.

221 Siehe die Definition von „geregeltem Schadorganismus" in Art. II Abs. 1 IPPC.

aa) Quarantäneschadorganismen und geregelte Nicht-Quarantäneschadorganismen

Nach Art. II IPPC ist ein Quarantäneschadorganismus (quarantine pest – QP) ein

> „Schadorganismus von potenzieller wirtschaftlicher Bedeutung für das durch ihn gefährdete Gebiet, der in diesem Gebiet noch nicht vorkommt oder zwar schon vorkommt, aber nicht weit verbreitet ist und amtlichen Überwachungs- und Bekämpfungsmaßnahmen unterliegt."

Ein geregelter Nicht-Quarantäneschadorganismus (regulated non-quarantine pest – RNQP) hingegen bezeichnet einen

> „Nicht-Quarantäneschadorganismus, dessen Vorkommen an Pflanzen, die zum Anpflanzen bestimmt sind, die vorgesehene Verwendung dieser Pflanzen durch unannehmbare wirtschaftliche Auswirkungen beeinträchtigt und der daher im Hoheitsgebiet der einführenden Vertragspartei gesetzlich geregelt wird."

Im Vergleich zu den QPs ist der Anwendungsbereich bei den RNQPs somit in zweierlei Hinsicht begrenzt: Zum einen sind Maßnahmen lediglich zum Schutz von Pflanzen, die zum Anpflanzen bestimmt sind, zulässig. Dies sind „Pflanzen, die eingepflanzt bleiben sollen oder zum Anpflanzen oder Wiederanpflanzen bestimmt sind".[222] Zum anderen werden hier allein Maßnahmen gegen schon verbreitete und geregelte Schadorganismen ermöglicht. Neue oder zusätzliche ökologisch relevante Schäden werden im Rahmen der Auswirkungen der RNQPs mithin nicht berücksichtigt.[223] Für die Problematik IAS sind die Vorschriften bezüglich RNQPs daher in der Regel nicht relevant.

bb) IAS als Quarantäneschadorganismen

Durch den Bezug der Definition von QPs auf *„potenzielle wirtschaftliche"* Folgen wird der historisch begründete Schwerpunkt der IPPC deutlich, der auf der Sicherung des landwirtschaftlichen Ertrages liegt. Aus naturschutzfachlicher Sicht scheint hiernach die Anwendbarkeit der Pflanzenschutzinstrumente bei der Handhabung von IAS sehr begrenzt zu sein: Dem Wortlaut nach ist die Einstufung einer invasiven Art als QP vor allem dann fraglich, wenn sie – ohne wirtschaftlich messbare Ertragseinbußen an landwirtschaftlich genutzten Pflanzen hervorzurufen – andere, wild lebende Pflanzen ohne wirtschaftlichen Wert bedroht.[224]

---

[222] So die deutsche Übersetzung des IPPC-Glossars im 5. Internationalen Standard für pflanzengesundheitliche Maßnahmen bei: *Schrader/von Norsinski/Unger*, IPPC-Glossar, S. I ff. (XI).

[223] „Regulated Non-Quarantine Pests: Concept and Application", ISPM Pub. No. 16, FAO 2002. Zu den Unterschieden zu QP siehe Ziff. 3, zur Definition von RNQP Ziff. 4.

[224] Eine Zusammenfassung der möglichen Umweltrisiken durch gebietsfremde Pflanzenarten, die durchaus erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen haben können, findet sich bei: *Schrader*, Gebietsfremde Arten I, S. 90 f.

Bezüglich der Reichweite und Bedeutung der „wirtschaftlichen“ Auswirkungen von Schadorganismen hat das System der IPPC jedoch insbesondere auf der 5. Sitzung der Interim Commission on Phytosanitary Measures (ICPM) im April 2003 eine wesentliche Klarstellung und Neuorientierung erfahren:

Zunächst wurde ein neuer Anhang zum Glossar der IPPC beschlossen, der auch ökologische Aspekte im Rahmen der „potenziellen wirtschaftlichen Bedeutung“ von Schadorganismen berücksichtigt.[225] Darin ist nun ausdrücklich klargestellt, dass der Schutzzweck der IPPC auch wild lebende Pflanzen umfasst und entgegen dem ursprünglichen Verständnis des Vertragstextes der IPPC und der verschiedenen IPPC-Standards die Bemessung der Auswirkungen von QPs nicht nur ökonomische, sondern auch ökologische Analysen beinhalten soll.[226] Als QPs mit „potenzieller wirtschaftlicher Bedeutung“ sollen danach auch solche Schadorganismen angesehen werden, die einen Schaden an „Ökosystemen, Habitaten oder Arten“ verursachen können.[227]

Zudem wurde eine Revision des 11. Standards (ISPM Pub. No. 11 Rev. 1) verabschiedet, die sich mit der Risikoanalyse für Schadorganismen befasst und dabei nun ausdrücklich „ökologische Risiken“ einschließt.[228] So werden in ISPM Pub. No. 11 Rev. 1, Ziff. 2.3.2.4. sog. „non-commercial and environmental consequences“ ausdrücklich als Teil der in Art. II IPPC angesprochenen „wirtschaftlichen“ Schäden verstanden (zu denen z. B. generelle Auswirkungen auf die Biodiversität gezählt werden), während Ziff. 2.3.1.2. signifikante Auswirkungen auf Pflanzenpopulationen und auf Ökosysteme, sowie Auswirkungen auf menschliche Nutzungen als indirekte Schädigungen anerkennt. Auch solche Organismen, die ausschließlich einen Schaden an nicht-landwirtschaftlich genutzten Wildpflanzen verursachen, könnten mithin bei der Anwendung der Grundsätze des revidierten Standards in den Anwendungsbereich der umfangreichen Maßnahmen des Pflanzenschutzes fallen. Damit existiert eine bewusste Schnittmenge zwischen der

---

225 Supplement No. 2 to ISPM Pub. No. 5 (Glossary of phytosanitary terms), „Guidelines on the understanding of potential economic importance and related terms including reference to environmental considerations“, ICPM 03/Report, Appendix III, FAO 2003.

226 Die Klarstellung bezieht sich auf verschiedene Formulierungen der IPPC, in denen der Begriff „wirtschaftlich“ verwendet wird. Hier kommt es jedoch allein auf die Formulierung „potential economic importance“ in Bezug auf QPs an.

227 ICPM 03/Report, Appendix III, FAO 2003, Supplement No. 2, Ziff. 5.

228 FAO 2003, „Pest Risk Analysis for Quarantine Pests including Analysis of Environmental Risks“. Im Jahre 2004 wurde ISPM Pub. No. 11 im Wege einer Erweiterung auf „Living Modified Organisms“ erneut neugefasst (ISPM Pub. No. 11, FAO 2005). An den genannten Regelungen hat sich hierdurch jedoch nichts geändert. Auszüge aus dem Standard finden sich unten im Anhang (4).

CBD und dem internationalen Pflanzenschutzrecht,[229] der ausdrücklich auch in einem gemeinsamen „Memorandum of Cooperation" Rechnung getragen wird.[230]

Nach der so erfolgten Klarstellung sind viele QPs geeignet, zugleich die Merkmale von IAS zu erfüllen. *Schrader* und *Unger*[231] fassen die Voraussetzungen hierfür so zusammen, dass die Organismen nicht allein Kulturpflanzen graduell schädigen, dass sie außerhalb von Gewächshäusern überleben können, Ökosysteme, Habitate oder Arten bedrohen und in Bezug auf bestimmte Gebiete gebietsfremd sind. Unterschieden werden folgende Gruppen von IAS, die grundsätzlich unter die Regelungen der IPPC fallen können:

1. *direkte Schadorganismen* von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen (z. B. Insekten bzw. Bakterien, Pilze oder Viren, die Fraßschäden bzw. Gewebsstörungen verursachen);
2. *indirekte Schadorganismen*, die wiederum unterteilt werden können in: (a) invasive Pflanzen, die mit anderen Pflanzen in Konkurrenz um Licht, Wasser oder Nährstoffe stehen (z. B. der japanische Staudenknöterich, der andere Staudenknötericharten verdrängt); und (b) andere Organismen, die Pflanzen auf noch indirektere Weise schädigen, (z. B. der Neuseelandplattwurm (*Arthurdendyus triangulatus*), der sich vom Regenwurm ernährt; durch den dadurch verursachten Rückgang des Regenwurmes wiederum kann es zu einer Schädigung der Pflanzen durch Abnahme der Bodenfruchtbarkeit kommen).[232]

d) Maßnahmen

Die IPPC berücksichtigt im Grundsatz alle von Art. 8 lit. h) CBD in Bezug auf IAS vorgegebenen Maßnahmen (Verhinderung der Einbringung, Bekämpfung und Kontrolle), wobei der Schwerpunkt auf der Vorbeugung in Form von Einfuhrkontrollen liegt. Alle Maßnahmen müssen gemäß Art. VI IPPC auf das notwendige Maß beschränkt werden und fachlich gerechtfertigt sein. Zu diesem Zweck ist von den nationalen Pflanzenschutzdiensten eine Risikoanalyse durchzuführen.

---

[229] Die einzelnen Überschneidungsgebiete wurden bereits auf der 3. Sitzung der IPCM festgestellt (ICPM 01/Report FAO 2001, App. XIII.E). Siehe dazu auch *Unger*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 80 ff.

[230] Memorandum of Cooperation between the CBD and the IPPC Secretariats, ICPM 04 INF/15, Rom 29.03.-2.04.2004; unter https://www.ippc.int. Unter den verschiedenen Punkten hervorzuheben ist vor allem der gegenseitige Informationsaustausch. Eine entsprechende Zusammenarbeit besteht in der europäisch-mediterranen Region zwischen EPPO (siehe dazu sogleich im Folgenden) und der Berner Konvention.

[231] Pflanzenquarantäne, S. 275 u. 277, und *Unger*, Gebietsfremde Arten II, S. 99.

[232] Beispiele nach *Unger*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 80 ff., der hier von direkten Schadorganismen und indirekten Schadorganismen 1. und 2. Ordnung spricht.

aa) Einfuhrkontrollen

Art. VII IPPC macht umfangreiche Vorgaben zur Regelung von Maßnahmen bei Grenzüberschreitungen. Die Maßnahmen sollen weit reichende Kontroll- und Schutzmaßnahmen etwa in Form von Untersuchungen, Einfuhrverboten und Behandlungen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen und „geregelten Artikeln“[233] umfassen, die vor allem durch die Einführung eines harmonisierten Pflanzengesundheitszeugnisses erleichtert und möglichst transparent gehalten werden sollen (Art. V IPPC).[234] Die Einfuhrkontrolle ist auch in Bezug auf IAS – soweit diese unter die Regelungen der IPPC fallen – eine der wichtigsten Maßnahmen, da hier in der Praxis als Folge der Globalisierung der Produktion, des Handels und des steigenden internationalen Austausches von lebenden Organismen ein Hauptverbreitungsweg besteht.[235]

Während bisher aufgrund des Fokusses der Pflanzenquarantäneregelungen auf direkte Schadorganismen (Insekten, Mikroorganismen), bei denen nur in Sonderfällen Bedarf zur Einfuhr bestand, hauptsächlich die *unbeabsichtigte* Einfuhr geregelt wurde, hat ISPM Pub. No. 11 Rev. 1 eine Neuerung auch dahingehend gebracht, dass der Anwendungsbereich der IPPC auf die *beabsichtigte* Einbringung erstreckt wird (z. B. auf Fälle der kommerziellen Einfuhr fremder Pflanzenarten, die durch ihre Ausbreitung Ökosysteme verändern können).[236]

bb) Monitoring, Bekämpfung und Kontrolle

Neben den Einfuhrkontrollen erkennt die IPPC als pflanzengesundheitliche Maßnahmen gemäß Art. II Abs. 1 „alle Rechtsvorschriften, Regelungen oder amtliche Verfahren, die der Verhütung der Einschleppung und/oder Verbreitung von Schadorganismen dienen“, an. Das in der IPPC ausdrücklich geregelte Maßnahmenspektrum umfasst insbesondere auch Monitoring-,[237] und Bekämpfungs- und

---

[233] Dies sind nach Art. II Abs. 2 IPPC „alle Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse, Lager, Verpackungen, Beförderungsmittel, Behälter, Erden sowie andere Organismen, Gegenstände oder Material aller Art, die Schadorganismen, für die pflanzengesundheitliche Maßnahmen für nötig erachtet werden, beherbergen oder verbreiten können, insbesondere die beim internationalen Transport verwendet werden“.

[234] Die in Art. VI IPPC für alle Maßnahmen geltenden Grenzen bezüglich der Verhältnismäßigkeit der (handelsbehindernden) Maßnahmen werden zudem in Art. VII Abs. 2 IPPC genauer bestimmt.

[235] Eines der größten Probleme stellen Holzverpackungen von Waren insbesondere aus China dar (siehe dazu auch: *Unger*, BMVEL, S. 16 f.). Insoweit hat die IPPC bereits eigens einen Internationalen Standard für Holzverpackungen entwickelt („Guidelines for regulating wood packaging material in international trade“, ISPM Pub. No. 15, 2002).

[236] Siehe ISPM Pub. No. 11 Rev. 1, Abschnitt 2.2, der die Ausbreitung von einem beabsichtigten Habitat „intended habitat“ (z. B. aus Gärten) in ein unbeabsichtigtes Habitat „unintended habitat“ (die freie Natur) regelt.

[237] Ausdrücklich weist Art. IV Abs. 1 c) IPPC den nationalen Pflanzenschutzorganisationen die Überwachung des Auftretens von Schadorganismen an Pflanzen (sowohl an Kultur- als auch an Wildpflanzen) und Pflanzenprodukten zu. Verschiedene Standards

Kontrollmaßnahmen[238] sowie Vorschriften zum Informationsaustausch[239] und zur Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten.[240]

cc) Risikoanalyse

Der Vollzug einer jeden pflanzenschutzrechtlichen Maßnahme bedarf zur Sicherstellung, dass sie auf das notwendige Maß beschränkt und fachlich gerechtfertigt ist, grundsätzlich einer vorherigen ausführlichen Risikoanalyse (Pest Risk Analysis). Damit soll vermieden werden, dass die Maßnahmen „ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung insbesondere des internationalen Handels darstellen".[241] Allein in Ausnahmefällen sind Eilmaßnahmen ohne vorherige Risikoanalyse möglich, Art. VII Abs. 6 IPPC.[242] Die Risikoanalyse kann damit als das Herzstück aller pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen gesehen werden. Mit der Neufassung der IPPC 1997 ist sie verbindlich als Aufgabe des nationalen Pflanzenschutzdienstes verankert und in mehreren Standards konkretisiert worden.[243]

Zudem ergibt sich die Notwendigkeit einer Risikoanalyse aus einer Abstimmung der pflanzenschutzrechtlichen Regelungen mit den 1995 neu eingeführten Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO), wonach eine grundsätzlich unzulässige handelsbeschränkende Maßnahme u. a. dann gerechtfertigt ist, wenn sie gemäß den IPPC-Standards und -Regelungen erlassen wurde.[244]

---

dienen der Konkretisierung von Monitoring-Maßnahmen: Hinsichtlich einer allgemeinen Überwachung: ISPM Pub. No. 6, „Guidelines for surveillance", FAO 1998; hinsichtlich der Festlegung des Befallstatus in einem Gebiet: ISPM Pub. No. 8, „Determination of pest status in an area", FAO 1998, und der Berichterstattung zum Vorkommen in einem Gebiet, ISPM Pub. No. 17, „Pest reporting", FAO 2002.

238 Art. I IPPC, ISPM Pub. No. 9, „Guidelines for Pest Eradication Programmes", FAO 1999 und ISPM Pub. No. 15, „The use of integrated measures in a systems approach for pest risk management", FAO 2002.

239 Art. VIII; zudem konkretisiert durch ISPM Pub. No.1, „Principles of plant quarantine as related to international trade", FAO 1995; ISPM Pub. No. 6, „Guidelines for surveillance", FAO 1998; ISPM Pub. No. 8, „Determination of pest status in an area", FAO 1998; ISPM Pub. No. 13, „Guidelines for the notification of non-compliance and emergency action", FAO 2001; ISPM Pub. No. 17, „Pest reporting", FAO 2002; ISPM Pub. No. 19, „Guidelines on list of regulated pests", FAO 2003.

240 Art. XX (technische Unterstützung).

241 Präambel der IPPC, 2. Spiegelstrich.

242 Siehe dazu auch ISPM Pub. No. 13, „Guidelines for the Notification of Non-Compliance and Emergency Action", FAO 2002.

243 Art. IV Abs. 2 lit. f) IPPC. Relevante Standards sind: ISPM Pub. No. 02, „Guidelines for Pest Risk Analysis", FAO 1996; ISPM Pub. No. 11, „Pest Risk Analysis for Quarantine Pests, including analysis of environmental risks and living modified organisms", FAO 2005 (siehe oben Fn. 228); und „Reference Standard for Plant Quarantine as related to International Trade", FAO 1995.

244 Art. 3 Abs. 2 SPS-Abkommen. (Das sog. SPS-Abkommen der WTO stellt an die Verhängung von Einfuhrbeschränkungen zu pflanzengesundheitlichen Zwecken besondere

Gemäß Art. II Abs. 2 IPPC bezeichnet die Risikoanalyse von Schadorganismen

> „den Vorgang der Bewertung biologischer oder sonstiger wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Erkenntnisse zur Feststellung, ob ein Schadorganismus geregelt werden soll, und zur Festlegung der Intensität der zu seiner Bekämpfung zu ergreifenden pflanzengesundheitlichen Maßnahmen."

Sie beinhaltet im Wesentlichen zwei Schritte: (1) eine Risikobewertung und (2) ein Risikomanagement.

Die Risikobewertung vollzieht sich in drei Stufen: Sie beginnt mit der Einstufung einer Art als QP, bevor eine Abschätzung der Wahrscheinlichkeit der Einschleppung/Einbringung (einschließlich Etablierung) sowie Ausbreitung des Schadorganismus und schließlich eine Bewertung der damit verbundenen potenziellen ökonomischen (einschließlich ökologischen) Konsequenzen stattfindet.[245]

Risikomanagement hingegen betrifft die Frage, ob Maßnahmen ergriffen werden sollen, um die auf der Stufe der Risikobewertung festgestellten Risiken zu reduzieren, und welcher Natur sie sein sollen. Dabei kommt es entscheidend auf Aspekte der Wirksamkeit, Durchführbarkeit und auf die Auswirkungen einer Maßnahme an.[246]

e) EPPO

Neben den eher abstrakten Standards der IPPC sind seitens der EPPO als der für Europa und die Mittelmeerstaaten zuständigen Pflanzenschutzorganisation[247] regionale Standards erarbeitet und verabschiedet worden.[248] Sie beziehen sich auf die Vorgaben der IPPC und präzisieren diese im Sinne einer einheitlichen Anwendung im europäischen Bereich. Dies gilt insbesondere für die Erstellung der Risikoanalysen. Insoweit hat die EPPO mit ihren Standards zur Pest Risk Analysis (PM 5)[249] aus dem Jahre 2004 ein an den ISPM Pub. No. 11 Rev.1 der IPPC angepasstes Prüfungsschema erarbeitet, das gegenüber den Regelungen der IPPC noch detaillierte Vorgaben macht. Die EPPO-Standards setzen sich aus 4 Teilen zusammen und sind überwiegend in Form eines Fragebogens aufgebaut:[250]

Anforderungen, denen mit der Neufassung der IPPC, insbesondere der strengen Verpflichtung zur Durchführung einer Risikoanalyse, Rechnung getragen werden sollten. Siehe dazu ausführlich unten II. 5. b)).

245 Pest risk assessment, ISPM Pub. No. 11, FAO 2005, Ziff. 2.

246 Pest risk management, ISPM Pub. No. 11, FAO 2005, Ziff. 3.

247 „Bekanntmachung zu dem Übereinkommen zur Errichtung der Pflanzenschutzorganisation für Europa und den Mittelmeerraum" i. d. F. v. 27.04.1955, BGBl. II 1956, S. 581.

248 Für einen Überblick über die Regelungen vor der Verabschiedung: *Schrader*, EPPO, S. 75 ff.

249 Unter: http://www.eppo.org/STANDARDS/pra.htm.

250 Ein Prüfungsschema für eine Risikoanalyse ist auf der Website der EPPO verfügbar (unter http://www.eppo.org/QUARANTINE/PRA/prassess_scheme.html). Zur Darstel-

- Check-Liste mit allen für die Risikoanalyse erforderlichen Informationen;[251]
- Riskoanalyse zur Feststellung, ob es sich um einen Schadorganismus handelt, der ein Risiko für das entsprechende Gebiet darstellt;[252]
- Risikobewertungsschema[253] und
- Risikomanagementschema.[254]

Die damit erfolgte Konkretisierung und Systematisierung der relevanten Fragestellungen vermag einen erheblichen Beitrag zur verbesserten und vereinheitlichten Durchführung von Risikoanalyseverfahren zu leisten.

Neben den Arbeiten der EPPO an einheitlichen Prüfungsabläufen ist zudem das bestehende europaweite Informationssystem hervorzuheben. Danach werden von den EPPO-Mitgliedsländern Informationen zu verschiedenen Punkten gesammelt, die anschließend über das Internet monatlich an alle nationalen Pflanzenschutzbehörden weitergeleitet werden (EPPO-Reporting-Service). Die so erhobenen Informationen wurden auch als Grundlage für die Erstellung der sog. A1- und A2-Liste mit Schadorganismen, die als Quarantäneschadorganismen zur Regelung auf nationaler Ebene vorgeschlagen werden, verwendet. Dabei betrifft die A1-Liste solche Quarantäneschadorganismen, die in dem Gebiet noch nicht vorkommen, die A2-Liste hingegen solche, die zwar bereits vorkommen, aber noch nicht weit verbreitet sind und effektiv kontrolliert werden. Zusätzlich besteht eine „Alert List“ als Frühwarnsystem bezüglich potenzieller Schadorganismen. Die Listen werden vom EPPO-Sekretariat verwaltet und insbesondere durch Eingaben der nationalen Pflanzenschutzbehörden auf dem neuesten Stand gehalten.[255]

Schließlich hat die EPPO im November 2002 für den Bereich der invasiven Arten ein neues Arbeitsprogramm zur Berücksichtigung auch solcher Schadorganismen begonnen, die Wildpflanzen in natürlichen Ökosystemen schädigen können. Zu diesem Zweck wurde ein „Panel on Invasive Alien Plants“ eingerichtet, das bereits über 30 Arten als potenziell invasiv eingestuft hat.[256]

---

lung des EPPO-Risikobewertungsverfahrens anhand eines Beispiels sowie mit Auszügen aus den Fragenkatalogen siehe *Schrader*, Risikoanalyse, S. 148 f.

251 „Check-list of information required for pest risk analysis“, PM 5/1(1).

252 „Pest risk analysis on detection of a pest in an imported consignment“, PM 5/2(2).

253 „Pest risk assessment scheme“, PM 5/3(1) – überarbeitete Version der bereits 1997 entwickelten Standards.

254 „Pest risk management scheme“, PM 5/4(1) – in Überarbeitung eines im Jahre 2000 von der EPPO entwickelten Standards.

255 Die Listen finden sich unter http://www.eppo.org.

256 „EPPO List of invasive alien plants“. Unter den gelisteten Arten befinden sich auch die seit 2005 in der A2-Liste eingestuften Arten *Hydrocotyle ranunculoides* und *Lysichiton americanus* (zum Panel siehe unter http://www.eppo.org). An dem Programm arbeitet auch die BBA (Abteilung Pflanzengesundheit) mit.

f) Zusammenfassung und Bewertung pflanzenschutzrechtlicher Bestimmungen

Die pflanzenschutzrechtlichen Regelungen auf internationaler Ebene stellen ein umfassendes und detailliertes Regelungssystem zum Schutz vor sog. Schadorganismen zur Verfügung. Hervorzuheben sind vor allem wichtige Vorgaben für eine Risikoanalyse als maßgebliche Voraussetzung für eine effektive Anwendung aller Maßnahmen, sowie ein effektives Kontrollsystem an den Grenzen.

Voraussetzung für die Anwendung ist jedoch immer ein (potenzieller) Schaden an Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen. Auf invasive Arten, die im Zuge ihrer Ausbreitung neben ökologischen auch ökonomisch relevante Schäden verursachen, wird das pflanzenschutzrechtliche Regelungs- und Kontrollsystem unstreitig zur Anwendung kommen. Durch die Verabschiedung von neuen Standards, die den Anwendungsbereich auf ökologische Schäden erweitern, und durch eine verstärkte Arbeit im Bereich invasiver Arten machen die IPPC-Organisationen deutlich, dass IAS dem Regelungssystem grundsätzlich unterstehen sollen. Ob aber tatsächlich die vorgesehenen Maßnahmen auch bei invasiven Arten ergriffen würden, die – ohne einen ökonomisch unmittelbar feststellbaren Schaden zu verursachen – etwa zu einer Verdrängung von landwirtschaftlich irrelevanten Arten führen, bleibt vor dem Hintergrund der traditionell nicht naturschutzrechtlich, sondern vielmehr ökonomisch-landwirtschaftlichen Betrachtungsweise der betroffenen Institutionen fraglich.

4. See- und Gewässerschutz

Das internationale See- und Gewässerschutzrecht lässt sich in die Bereiche Meeresumweltschutz (unten a)), internationale Wasserläufe (unten c)) und Fischerei (unten d)) einteilen. Der hervorgehobenen praktischen Bedeutung für das Problem invasiver Arten entsprechend wird zudem die Thematik des Ballastwasseraustauschs im Rahmen des internationalen Schiffsverkehrs und die hierzu erfolgte Arbeit der zuständigen International Maritime Organization (IMO) in einem gesonderten Punkt abgehandelt (unten b)).[257]

a) Meeresumweltschutz

Der Schutz der Meeresumwelt ist – zumindest in einzelnen Aspekten – Gegenstand einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge. Zu nennen sind insbesondere das Seerechtsübereinkommen, das den Meeresumweltschutz umfassend regelt, das MARPOL 73/78-Abkommen und die sog. „London-Konvention“, die beide die Verschmutzung der Meere durch Schiffe und das Einbringen von Schadstoffen

[257] Der Schutz lebender Meeresressourcen als weiterer Aspekt des internationalen Gewässerschutzrechts hingegen ist nicht als eigenständiger Punkt aufgeführt, da die diesbezüglichen Abkommen bereits an anderer Stelle abgehandelt wurden (insbesondere sind dies die Antarktis-Konvention und die RAMSAR-Konvention, siehe oben 2. d)).

und Abfällen behandeln. Den Schutz der Meeresumwelt in Bezug auf bestimmte Gebiete bezwecken schließlich das Helsinki-Übereinkommen (Ostsee) und das OSPAR-Übereinkommen (Nordostatlantik).

aa) Seerechtsübereinkommen (UNCLOS)

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) von 1982, das in der Bundesrepublik 1994 in Kraft getreten ist,[258] trifft Regelungen für nahezu alle Bereiche des Seerechts und ist mit seinen insgesamt 436 Artikeln der umfangreichste und bedeutendste multilaterale Vertrag, der im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt wurde. Er trifft in weiten Teilen Rahmenregelungen, postuliert vor allem allgemeine Grundsätze und legt die seerechtlichen Kompetenzen der Vertragsstaaten fest.

Der hier relevante Teil XII (Art. 192 ff.) des Übereinkommens regelt den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt. Danach verpflichten sich die Vertragsstaaten u. a. dazu, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verhütung und Verringerung der Verschmutzung der Meeresumwelt zu erlassen. In Bezug auf IAS ist in Art. 196 Nr. 1 UNCLOS die Verpflichtung der Vertragsstaaten begründet,

> „alle notwendigen Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt, die sich […] aus der *absichtlichen oder zufälligen Zuführung fremder oder neuer Arten* in einem bestimmten Teil der Meeresumwelt, die dort beträchtliche und schädigende Veränderungen hervorrufen können, ergibt“[259]

zu ergreifen. Eine Definition der „fremden“ oder „neuen“ Arten enthält das Abkommen nicht. Art. 196 Nr. 1 UNCLOS erweitert jedoch den gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 UNCLOS bezüglich der relevanten Ursachen auf die Zuführung von Stoffen beschränkten Begriff der „Verschmutzung der Meeresumwelt“, auf die Zuführung von *Arten*.[260] Allerdings muss die Möglichkeit *beträchtlicher* und schädigender

---

[258] Bek. v. 15.05.1995, BGBl. II S. 602, in Kraft seit dem 16.11.1994 (zu Auszügen siehe unten Anhang (16)). Siehe auch das Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens v. 06.06.1995 (BGBl. I S. 778). Die UNCLOS wird ergänzt durch das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen v. 10.12.1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden und weitwandernden Fischarten v. 04.08.1995 (ILM 34 (1995) S. 1542). Bisher sind der UNCLOS 148 Staaten und dem Durchführungsübereinkommen 121 Staaten beigetreten. Die EG hat die UNCLOS am 7.12.1984 unterzeichnet.

[259] Der englische Text lautet: „States shall take all measures necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment resulting from the use of technologies under their jurisdiction or control, *or the intentional or accidental introduction of species, alien or new*, to a particular part of the marine environment, which may cause significant and harmful changes thereto.“ (Hervorhebungen hinzugefügt.).

[260] Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 UNCLOS definiert eine Verschmutzung der Meeresumwelt als „die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen

Veränderungen der Meeresumwelt bestehen. Nach Art. 197 UNCLOS sind die Vertragsstaaten zudem zur Kooperation auf globaler sowie ggf. regionaler Ebene bei der Erstellung und Ausübung von mit dem Übereinkommen übereinstimmenden Vorschriften, internationalen Standards, Handlungsempfehlungen und Verfahren zum Schutz der Meeresumwelt aufgerufen.

Mit der Pflicht zur Verhütung, Verringerung und Überwachung von durch fremde Arten verursachten „Verschmutzungen" sieht die UNCLOS zwar eine umfassende Handlungsverpflichtung der Vertragsstaaten speziell für den Bereich der Meeresumwelt vor.[261] Konkrete Pflichten ergeben sich hieraus jedoch nicht.

bb) MARPOL und Londoner (Anti-)Dumping-Konvention

Sowohl das MARPOL 73/78-Abkommen[262] zur Regelung von Verschmutzungen durch den Betrieb oder Unfälle von Schiffen, als auch die Londoner (Anti-)-Dumping-Konvention[263] zum Schutz der Meere vor der Verunreinigung durch die Verklappung von Abfällen auf hoher See mit Ausnahme der durch das MARPOL 73/78-Abkommen abgedeckten betriebsbedingten Einleitungen beziehen sich auf feste oder flüssige Schadstoffe, die in den Anhängen gelistet sind.[264] Lebende Organismen werden hiervon nicht erfasst.

cc) Helsinki-Übereinkommen

Das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen)[265] hat die ökologische Wiederherstellung der Ostsee und die Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts zum Ziel. Diese Grundsätze

---

in die Meeresumwelt einschließlich der Flussmündungen, aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres, eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit, eine Behinderung der maritimen Tätigkeiten einschließlich der Fischerei und der sonstigen rechtmäßigen Nutzung des Meeres, eine Beeinträchtigung des Gebrauchswerts des Meerwassers und eine Verringerung der Annehmlichkeiten der Umwelt ergeben oder ergeben können".

261 *McConnell*, GloBallast, S. 19 ff.

262 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto – MARPOL 73/78 (Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe). Es handelt sich dabei um eine Kombination aus dem grundsätzlichen Vertragswerk aus dem Jahre 1973 und dem (zuerst in Kraft getretenen) Protokoll aus dem Jahre 1978.

263 „Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter", verabschiedet am 13.11.1972, in Kraft getreten am 30.08.1975, BGBl. 1977 II S. 165; in Deutschland in Kraft seit dem 8.12.1977, BGBl. 1979 II S. 273, zuletzt geändert durch das im Jahre 1996 verabschiedete (ILM 1997, S. 7 ff., u. G. v. 9.07.1998, BGBl. II S. 1345) und 2005 in Kraft getretene Protokoll (Vertragstext und weitere Informationen finden sich unter http://www.londenconvention.org).

264 Z. B. Öl, kadmiumhaltige Abfälle und Abwasser (siehe dazu z. B. Annex III des MARPOL-Abkommens, „Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form", das kadmium- oder nickelhaltige Substanzen nennt).

265 BGBl. 1994 II S. 1397. In Kraft getreten am 3. Mai 1980.

sollen sich – auch wenn sie nicht rechtlich verbindlich sind – in den nationalen Gesetzestexten der Mitgliedstaaten niederschlagen. Mitglieder sind Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland, Schweden, sowie die EG. Während Art. 5 Helsinki-Übereinkommen die Verpflichtung nennt, Verschmutzungen der Ostsee zu verhindern, enthält Art. 15 Forderungen an die Mitgliedstaaten bezüglich des Naturschutzes in den Küstengebieten, die allgemein auf den Schutz und Erhalt der „natürlichen Lebensräume und der biologischen Vielfalt" zielen.[266] Konkrete Maßnahmen werden allerdings nicht geregelt.

dd) OSPAR-Übereinkommen

Auch das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen)[267] selbst enthält keine unmittelbar IAS-relevanten Vorschriften. Gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. a) OSPAR-Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle nur möglichen Maßnahmen zu treffen,

> „um Verschmutzungen zu verhüten und zu beseitigen, sowie alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz des Meeresgebietes vor den schädlichen Auswirkungen menschlicher Aktivitäten, um die menschliche Gesundheit zu schützen, die Meeresökosysteme zu erhalten und, falls möglich, beeinträchtigte Meereszonen wiederherzustellen".

Diesbezüglich hat die OSPAR-Kommission fünf Strategien beschlossen, von denen eine den Arbeitsbereich „Biologische Diversität und Ökosysteme" abdeckt. Zur Weiterentwicklung dieser Strategie ist u. a. die Bewertung der absichtlichen oder unabsichtlichen Einführung fremder Arten durch den Menschen vorgesehen.[268] Es ist jedoch noch nicht bekannt, dass derartige Bewertungen bereits vorgenommen wurden.

b) Ballastwasser

Die International Maritime Organization (IMO) hatte schon früh die Bedeutung des Ballastwasseraustausches von Schiffen für die Ausbreitung gebietsfremder Arten erkannt und sich intensiv hiermit beschäftigt. Die Anfänge gehen auf einen Auftrag der im Jahre 1992 in Rio de Janeiro von der United Nations Conference

---

[266] Art. 15: „Die Vertragsparteien treffen einzeln und gemeinsam alle geeigneten Maßnahmen hinsichtlich des Ostseegebiets und seiner von der Ostsee beeinflussten Küstenökosysteme, um natürliche Lebensräume und die biologische Vielfalt zu erhalten und ökologische Abläufe zu schützen. Sie treffen solche Maßnahmen auch, um die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen im Ostseegebiet zu gewährleisten. Zu diesem Zweck streben die Vertragsparteien die Annahme späterer Übereinkünfte an, die geeignete Richtlinien und Kriterien enthalten".

[267] V. 22.09.1992, BGBl. II 1994 S. 1360.

[268] 2003 Strategies of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (I – Biological Diversity and Ecosystems, 2. d. vii., unter: http://www.ospar.org/).

on Environment and Development (UNCED) verabschiedeten sog. „Agenda 21" zurück, in der explizit die Überprüfung der Notwendigkeit des Erlasses weiterer Regelungen zur Verhinderung der Ausbreitung „nicht-einheimischer" Arten durch den Ballastwasseraustausch unter Nutzung insbesondere des Forums der IMO festgestellt wurde.[269] In der Folge wurde eine Arbeitsgruppe „GloBallast" (Global Ballast Water Management Programme)[270] eingerichtet. Sie erarbeitete detaillierte aber unverbindliche Leitlinien, die dem Erlass einer Ballastwasserkonvention vorausgingen.[271]

aa) IMO-Leitlinien über die Kontrolle von Ballastwasser

1991 erließ die IMO mit der Resolution A 774 (18) erste Leitlinien über die Kontrolle von Ballastwasser. Das Hauptziel dieser Leitlinien, die sich in erster Linie an die Regierungen richten, ist es, den Austausch und die Einleitung von Ballastwasser in küstennahen Gebieten zu vermeiden. Sie wurden 1998 durch die Resolution A 868 (20) ersetzt,[272] die die Gefahr der Verbringung potenziell gefährlicher Arten in Ballastwasser anerkennt und Methoden des ungefährlichen Austausches auf hoher See empfiehlt. Insbesondere diese Resolution war maßgeblich für den Erlass der Ballastwasserkonvention.

bb) Internationales Übereinkommen zur Überwachung und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen (Ballastwasserkonvention)

Der im Rahmen der IMO-Arbeitsgruppe GloBallast im Juni 2003 erarbeitete Vertragsentwurf zur Kontrolle und dem Umgang mit Ballastwasser und Sedimenten wurde auf der Konferenz am 13. Februar 2004 als „Übereinkommen zur Überwachung und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen"[273] ange-

---

269 Punkt 17.30 (a) (vi) der Agenda 21 (im Originalwortlaut: „States, acting (…) within the framework of IMO (…), as appropriate, should assess the need for additional measures to address degradation of the marine environment: (a) From shipping, by: (…) (vi) Considering the adoption of appropriate rules on ballast water discharge to prevent the spread of non-indigenous organisms."). Die Agenda 21 ist nicht rechtsverbindlich, sondern vielmehr als umfassender globaler Managementplan zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung zu verstehen (*McConnell*, GloBallast, S. 30).

270 Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Mitgliedern der IMO, der GEF (Global Environment Facility) und der UNDP (United Nations Development Programme) zusammen (Näheres unter http://globallast.imo.org/).

271 Ein Überblick über alle Umweltabkommen der IMO findet sich auf der Webseite der IMO (http://www.imo.org). Zum Verhältnis der älteren IMO-Übereinkommen zur UNCLOS als sog. „umbrella-agreement": *Ilg*, Rechtsetzungstätigkeit, S. 81 ff.

272 Beschlossen am 27.11.1997, siehe http://globallast.imo.org/868%20english.pdf. Zu einer Übersicht und Synopse der Bestimmungen der Resolution und des darauf gestützten Entwurfes einer Ballastwasserkonvention siehe *McConnell*, GloBallast, S. 11 ff.

273 „International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediments" (Bekanntmachung v. 23.05.2006, BAnz. 101 v. 31.05.2006 S. 3994). Eine

nommen. Ziel des Übereinkommens ist es, die Verschleppung „schädlicher Wasserorganismen und Krankheitserreger“[274] zwischen den Meeresgebieten zu verhindern. Als solche definiert Art. 1 Ziff. 8

> „Wasserorganismen und Krankheitserreger, die, wenn sie ins Meer (einschließlich Flussmündungen) oder in Süßwasser führende Wasserläufe eingeführt werden, eine Gefährdung der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, von Sachwerten oder Naturschätzen, eine Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt oder eine Störung der sonstigen rechtmäßigen Nutzung solcher Gebiete herbeiführen können.“[275]

Dass hiervon gerade auch IAS umfasst sind, ergibt sich aus der Präambel des Übereinkommens, die Bezug auf Artikel 196 Abs. 1 UNCLOS[276] nimmt und zudem auf die IAS-relevanten Entscheidungen der 4. und 6. Vertragsstaatenkonferenz der CBD[277] sowie auf Paragraph 34 (b) des Durchführungsplans des Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung von 2002 hinweist, wonach die Entwicklung von Maßnahmen im Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten in Ballastwasser beschleunigt werden soll.

Zur Erreichung des genannten Ziels schreibt das Übereinkommen – ab 2009, spätestens jedoch bis 2016 – ein Ballastwassermanagement vor, das den bisher üblichen unkontrollierten Wasseraustausch bei Aufnahme und Ablassen von Ballastwasser unterbindet und anstatt dessen eine Ballastwasserbehandlung an Bord vorsieht.[278] Während der Übergangszeit sind beim Ablassen von Ballastwasser Mindestabstände zur Küste vorgeschrieben.[279]

Daneben enthält die Konvention umfangreiche Nachweispflichten der Schiffseigentümer, sowie weitgehende Kontroll- und Überwachungsrechte der Hafenstaaten und ihrer Behörden, die in den ausführlichen Anhängen weiter präzisiert werden. Ausdrücklich genannt ist gemäß Art. 8 auch die Rechtmäßigkeit einer nationalen Sanktion bei Zuwiderhandlung. Damit schafft die neue Konvention die

---

deutsche Übersetzung findet sich unter http://www.bsh.de/de/Meeresdaten/Umweltschutz/Ballastwasser/Uebereinkommen_de.pdf.

274 „Harmful Aquatic Organisms and Pathogens“.

275 Übersetzung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie. Im Original lautet die Vorschrift: „means aquatic organisms or pathogens which, if introduced into the sea including estuaries, or into fresh water courses, may create hazards to the environment, human health, property or resources, impair biological diversity or interfere with other legitimate uses of such areas“.

276 Siehe oben a) aa).

277 „Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work“ (CBD/COP IV/5) und „Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species“ (CBD/COP/VI/23).

278 Zu den praktischen Problemen siehe *Schmitt*, Blinde Passagiere.

279 Grundsätzlich muss das Gebiet 200 Meilen von der Küste entfernt liegen und eine Tiefe von 200m aufweisen. Ist dies nicht möglich, sollen die Schiffe bei 200m Wassertiefe einen Küstenabstand von mindestens 50 Seemeilen einhalten.

Voraussetzungen für weitere Maßnahmen im Umgang mit IAS – auch wenn insbesondere in zeitlicher Hinsicht sicherlich straffere Vorgaben zu wünschen gewesen wären.[280]

Die Konvention tritt 12 Monate nach Ratifikation durch 30 Staaten, die mindestens 35% der weltweiten Handels-Tonnage repräsentieren, in Kraft (Art. 18).[281]

c) Internationale Wasserläufe

Im Regelungsbereich der internationalen Wasserläufe können die im Rahmen der Vereinten Nationen entstandenen Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen sowie über das Recht der nicht-schifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe sowie das regional geltende Donauschutzübereinkommen relevant werden.[282]

aa) Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen

Das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen,[283] das im Rahmen der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)[284] verabschiedet wurde, dient der Verringerung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Wasserverschmutzung und der nachhaltigen Nutzung der Gewässer. Es fördert insbesondere die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. In erster Linie dient das Übereinkommen der Verhinderung der Wasserverschmutzung durch „Gefahrstoffe". Diese sind in Artikel 1 definiert als

---

280 *WWF*, Pressemitteilung v. 17.02.2004 („'Aliens' bekommen Visum bis 2016").

281 Bislang sind dem Übereinkommen erst 8 Staaten (Argentinien, Australien, Brasilien, Finnland, die Malediven, Niederlande, Spanien und Syrien) beigetreten (Stand: Juni 2006).

282 Weitere Übereinkommen zum Schutz internationaler Wasserläufe auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (z. B. Übereinkommen zum Schutz des Rheins, v. 12.04.1999; Vereinbarung über die internationale Kommission zum Schutz der Elbe, v. 8.10.1990; Übereinkommen zum Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen, v. 27.10.1960) sehen in erster Linie die Errichtung einer Kommission vor, die Maßnahmen zum Schutz des jeweiligen Wasserlaufes – insbesondere vor Verunreinigungen durch chemische Stoffe – treffen soll. In Bezug auf IAS enthalten sie keine speziellen Verpflichtungen. Zwar ist als Zielsetzung teilweise unter anderem der Schutz von Populationen und Organismen und der Artenvielfalt genannt (Art. 3 Nr. 1 b) und d) des Übereinkommens zum Schutz des Rheins). Zur Erreichung dieser Ziele werden jedoch lediglich Grundsätze und allgemeine Verpflichtungen der Vertragsparteien etwa zur Ergreifung der „erforderlichen" Maßnahmen, nicht aber konkrete Maßnahmen festgelegt.

283 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses, v. 17.03.1992, BGBl. II 1994 S. 2334 (in Deutschland in Kraft getreten am 6.10.1996).

284 Die UNECE ist eine Unterorganisation des Economic and Social Council der UNO (ECOSOC).

> „Stoffe, die giftig, krebserregend, mutagen, teratogen oder bioakkumulativ sind, insbesondere wenn sie beständig sind".

Dass auch invasive Arten die genannten Voraussetzungen erfüllen, erscheint allenfalls denkbar, wenn sie in Form von bioakkumulativen Mikroorganismen auftreten. Primär ist jedoch der Schutz vor Abfällen und anderen gefährlichen, anorganischen Stoffen bezweckt. Dass das Abkommen nicht an naturschutzfachlichen Zielen ausgerichtet ist, wird auch in den beiden Zusatzprotokollen deutlich, die sich mit der zivilrechtlichen Haftung für industrielle Unfälle und der menschlichen Gesundheit befassen.[285] Effektive Maßnahmen gegen invasive Arten stellt die Konvention daher nicht zur Verfügung.

bb) Übereinkommen über das Recht der nicht-schifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe

Das 1997 nach 30-jährigen Verhandlungen durch die UN Generalversammlung verabschiedete[286] und von der Bundesrepublik Deutschland am 13. August 1998 unterzeichnete Übereinkommen über das Recht der nicht-schifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe[287] kodifiziert die bis dahin ungeschriebene Regelung über gutnachbarliches Verhalten bei der Nutzung grenzüberschreitender Binnengewässer. Zweck des Übereinkommens, das einen weltweiten Mindeststandard für die Anrainerstaaten grenzüberschreitender Gewässer festlegt, ist u. a. der Interessenausgleich zwischen Nutzung und Schutz der Ressource Wasser. Art. 22 sieht die ausdrückliche Verpflichtung der Wasserstraßen-Staaten vor,

> „alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die *Einbringung fremder oder neuer Arten* in eine internationale Wasserstraße zu unterbinden, die nachteilige Auswirkungen auf das Ökosystem der Wasserstraße haben könnten, und zu einer erheblichen Schädigung anderer Wasserstraßen-Staaten führen".[288]

Trotz der konkreten Verpflichtung handelt es sich um eine wenig beachtete Vorschrift. Zu erklären ist dies damit, dass das Übereinkommen auf eine Weiterentwicklung durch zusätzliche Protokolle und Verträge angelegt ist, die insoweit bislang noch nicht erfolgt ist.

---

285 „Water and Health". Siehe http://www.unece.org/env/water/welcome.html.

286 Resolution 51/229, v. 21.05.1997.

287 Convention on Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses, A/51/869, ILM 36 (1997), 700.

288 Übersetzung der Verfasserin (Hervorhebung hinzugefügt). Die amtliche englische Fassung des Art. 22 lautet: „Watercourse States shall take all measures necessary to prevent the introduction of species, alien or new, into an international watercourse which may have effects detrimental to the ecosystem of the watercourse resulting in significant harm to other watercourse States". Der Volltext ist unter http://www.un.org/law/ilc/texts/nonnav.htm verfügbar.

cc) Donauschutzübereinkommen

Das Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau[289] ist am 22. Oktober 1998 in Kraft getreten. Es soll dazu dienen, die Zusammenarbeit der Donaustaaten auf dem Gebiet des Gewässerschutzes und der Wassernutzung weiter zu verstärken, um so eine dauerhafte Verbesserung und einen anhaltenden Schutz des Donaustromes und der Gewässer in seinem Einzugsgebiet, sowie der Meeresumwelt des Schwarzen Meeres zu erreichen. Dabei stehen die Grundsätze einer „verträglichen Wasserwirtschaft" im Vordergrund. In der Präambel zum Übereinkommen wird insbesondere auf

> „die dringende Notwendigkeit verstärkter innerstaatlicher und internationaler Maßnahmen zur Vermeidung, Überwachung und Verringerung erheblicher nachteiliger grenzüberschreitender Auswirkungen durch die Einbringung von gefährlichen Stoffen und von Nährstoffen in die aquatische Umwelt des Einzugsgebietes der Donau"

hingewiesen. Zur Erreichung dieser Zwecke enthält das Abkommen umfangreiche Bestimmungen, die insbesondere auf eine verbesserte internationale Zusammenarbeit und Kommunikation abzielen.

Als „gefährliche Stoffe" werden in Art. 1 lit. d) Substanzen definiert, die

> „toxisch, kanzerogen, mutagen, teratogen oder bioakkumulativ wirken, insbesondere wenn sie persistent und ihre Auswirkungen auf lebende Organismen erheblich nachteilig sind."

Ob invasive Arten als gefährliche oder wassergefährdende Stoffe in diesem Sinne anzusehen sind, ist fraglich, da die Wasserverschmutzung durch Abwässer und andere anorganische Stoffe sowie die Sicherung der wirtschaftlichen Nutzung des Wasserweges durch die Vertragsstaaten im Vordergrund steht.

d) Fischerei und Aquakultur

Im Bereich der Fischerei und Aquakultur sind vor allem unverbindliche Empfehlungen für den Umgang mit invasiven Arten zu nennen.[290]

aa) FAO-Code of Conduct for Responsible Fisheries

Der – rechtlich nicht bindende – von der Welternährungsorganisation FAO am 31. Oktober 1995 verabschiedete Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei[291] knüpft an die Instrumente des internationalen See- und Fischereirechts an und enthält allgemeine Grundsätze und Verhaltensnormen für die Erhaltung,

---

289 V. 6.06.1996, BGBl. II 1996 S. 875, abgedruckt in: *Burhenne* (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Multilaterale Verträge, Nr. 994:49.

290 Für einen Überblick siehe *Booß*, Umweltschutz, S. 1523 ff.

291 Code of Conduct for Responsible Fisheries; Text unter http://www.fao.org. Dort findet sich auch eine deutsche Übersetzung.

Bewirtschaftung und Entwicklung der Fischerei einschließlich der Aquakultur.[292] Hinsichtlich der Bewirtschaftung legt der Kodex allgemein fest, dass die genetische Vielfalt und die Unversehrtheit der aquatischen Gemeinschaften erhalten werden sollen (Art. 9.2.1). Speziell in Bezug auf nichteinheimische Arten ist zudem vorgesehen, dass die nachteiligen Auswirkungen ihrer Einführung so gering wie möglich zu halten sind (Art. 9.3.1). Weitergehende Angaben enthält der Verhaltenskodex jedoch nicht.

bb) HELCOM-Recommendation 19/2

In Reaktion insbesondere auf neue Methoden der Fischerei wie das „Fish-Farming" und die Aquakultur hat die Helsinki-Kommission (HELCOM) speziell zum Schutz des Wildlachses und mit Bezug auf die Verpflichtungen der Helsinki-Konvention am 26. März 1998 die HELCOM-Recommendation 19/2 verabschiedet. Danach soll, soweit wie möglich, die Aussetzung anderer Lachsarten als Wildlachs unterlassen werden, bis wissenschaftliche Erkenntnisse über die Auswirkungen auf den Bestand und die genetische Vielfalt des Wildlachses vorliegen.[293]

cc) Codes of Practice des ICES

Schließlich sind von der Arbeitsgruppe des Internationalen Meeresrates (International Council for the Exploration of the Sea – ICES[294]) und der European Inland Fishery Advisory Commission (EIFAC[295]) Richtlinien für Arteinbringungen in internationale Gewässer durch Aquakultur geschaffen worden (Codes of Practice on Species Introductions von 1984, 1994 und 2004).[296] Wichtigstes Instrument zur Vermeidung des Einschleppungsrisikos und der unkontrollierten Ausbreitung von Aquakulturen sind Quarantänemaßnahmen im In- und Exportland. Diese sind in ein mehrstufiges Verfahren integriert, das nach dem Grund-Verhaltenskodex die folgenden fünf Schritte umfasst: (1) den Antrag für die Einführung und den Transfer exotischer Arten, (2) ein Bewertungsverfahren durch ein unabhängiges Gremium, (3) ein Anhörungsverfahren mit allen Beteiligten, (4) unter der Voraussetzung, dass dem Antrag stattgegeben wird: die Durchführung von Quarantäne-, Eindämmungs-, Monitoring- und Berichtsprogrammen und (5) die Überwachung weiterer Einführungen derselben Art.

e) Bewertung See- und Gewässerschutzrecht

Die UNCLOS als das umfassendste Abkommen zum Schutz internationaler Gewässer sieht eine ausdrückliche Regelung zum Schutz vor der Zuführung fremder oder neuer Arten vor, die schädigende Auswirkungen haben können. Aufgrund

---

[292] Gemäß Art. 3.2 lit. b) ist der Kodex in Übereinstimmung mit der CBD auszulegen.

[293] Siehe unter http://www.helcom.fi/. Dazu auch *Stoll*, Meeresschutz, S. 673.

[294] Siehe unter http://www.ices.dk. Zu einer kurzen Zusammenfassung siehe auch *Gollasch*, Introduction, S. 90 f.

[295] Unter http://www.fao.org/fi/body/eifac/eifac.asp.

[296] Eine Übersicht findet sich unter http://www.ices.dk.

ihres sehr allgemeinen Charakters ist die Regelung aber nicht besonders effektiv. Im Bereich der Wasserläufe liegt der Schwerpunkt der internationalen Übereinkommen auf dem Schutz vor Wasserverschmutzungen, die zu einer Gesundheitsgefährdung führen können, während der Schutz der Artenvielfalt hier – abgesehen von einer Bestimmung im UN-Übereinkommen über das Recht der nichtschifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe – keine eigenständige Rolle spielt. Einen wichtigen Beitrag zum Schutz vor der Ausbreitung gebietsfremder Arten leistet hingegen das Internationale Übereinkommen zur Überwachung und Behandlung von Ballastwasser und Sedimenten von Schiffen im Hinblick auf das praktisch relevante Problem des Arteintrags durch Ballastwasseraustausch, das verschiedene Maßnahmen zur Verhinderung des bisher üblichen unkontrollierten Wasseraustauschs bei Aufnahme und Ablassen von Ballastwasser vorsieht. Die Regelungen treten allerdings stufenweise und erst ab 2009 in Kraft. Im Übrigen finden sich im Bereich der Aquakultur relevante Vorgaben insbesondere für Quarantänemaßnahmen zur Verhinderung unkontrollierter Ausbreitungen von Aquakulturen (einschließlich fremder Kulturen), die jedoch nicht rechtsverbindlich sind.

5. Handel (WTO)

Die WTO-Regelungen, die einen ordnungsrechtlichen Rahmen für den grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen zum weitgehenden Abbau von Handelsschranken begründen, können im Bereich invasiver Arten Bedeutung erlangen, wenn nationale Regelungen eine Handelsbeschränkung darstellen. Zu beachten sind vor allem die Regelungen des GATT 1994 als zentralem Vertragswerk über den Handel mit Waren und das sog. SPS-Abkommen, das spezielle Vorschriften zur Einschränkung des Handels aufgrund von nationalen Maßnahmen zum Schutz der Tier-, Pflanzen- sowie der menschlichen Gesundheit enthält.[297]

a) GATT

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)[298] regelt umfassend den internationalen Handel mit Waren. Grundlegendes Prinzip ist die Nichtdiskriminierung, die insbesondere durch das Meistbegünstigungsprinzip (Art. I GATT),[299]

---

[297] Für einen Überblick über die relevanten Regelungen siehe: *Hilf*, Freiheit, S. 481.

[298] ABl.EG 1994 Nr. L 336, S. 11 (zu Auszügen siehe unten Anhang (17)). Auch die EG ist (auf der Grundlage des Art. 133 EGV) neben ihren Mitgliedstaaten selbst Mitglied der WTO.

[299] Die Meistbegünstigungsklausel als eines der grundlegenden WTO-Prinzipien untersagt die Diskriminierung von Waren bzw. Dienstleistungen nach ihrer Herkunft. WTO-Mitglieder müssen also Handelsvorteile, die sie einem anderen Staat (der nicht notwendig WTO-Mitglied sein muss) gewähren, allen WTO-Mitgliedern gewähren, ohne zusätzliche Anforderungen zu stellen. Dadurch soll ein Abbau von Handelsschranken be-

die Inländerbehandlung (Art. III GATT)[300] und das Verbot nichttarifärer Handelshemmnisse erreicht werden soll. Grundsätzlicher Mechanismus des GATT ist die sog. „Tarifierung" von Handelshemmnissen, d. h. die möglichst umfassende Überführung von anderen Handelshemmnissen in Zölle. Andere Handelshemmnisse, die sich direkt auf den Import von Waren auswirken, wie Verbote und Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen dürfen gemäß Art. XI GATT grundsätzlich weder erlassen noch beibehalten werden. In Bezug auf IAS stellt sich die Anwendung der GATT-Regelungen wie folgt dar:

aa) Verletzung einer GATT-Norm durch Einfuhrbeschränkungen

Nationale Maßnahmen, die sich – präventiv oder repressiv – gegen die Ein- oder Ausfuhr von invasiven Arten beziehen, führen in der Regel gerade zu erheblichen Restriktionen des Handels und begründen damit einen Verstoß gegen die genannten Regelungen.

bb) Allgemeine Ausnahmen nach Art. XX GATT

Jedoch enthält Art. XX GATT allgemeine Ausnahmeregelungen, nach denen nationale Handelsbeschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind. Von Bedeutung sind hier die lit. b) und g):

(1) Art. XX lit. b) GATT

So sind nach Art. XX lit. b) GATT Handelsbeschränkungen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen erlaubt.[301] Gesundheitsschutz ist hier weit zu verstehen, d. h. dass auch der Schutz vor mittelbaren Beeinträchtigungen, wie der Verschmutzung von Umweltmedien, mit denen Menschen, Tiere oder Pflanzen in Berührung kommen, Beschränkungen rechtfertigen kann. Der Handel muss aber jedenfalls für die Gesundheitsgefährdung (mit-)ursächlich sein.[302] Voraussetzung ist zudem, dass die Maßnahme für den Schutz der Gesundheit *notwendig* („necessary") ist. Sie muss dazu einerseits objektiv geeignet sein, den Gesundheitsschutz (unmittelbar, also ohne weitere Änderungen der Politik

---

wirkt werden. Allerdings bezieht sich die Meistbegünstigungsklausel nicht auf jegliche Handelsmaßnahmen, sondern nur auf die Höhe und Erhebungsmethode von Zöllen und Importabgaben sowie Steuern und Vorschriften gemäß Art. III Abs. 2, 4 GATT.

300 Das Diskriminierungsverbot und die Inländergleichbehandlung verbieten die Benachteiligung von ausländischen gegenüber inländischen Waren auf dem inländischen Markt.

301 Der verbindliche englische Vertragstext lautet wie folgt: „Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: […] (b) necessary to protect human, animal or plant life or health."

302 *Neumann*, Koordination, 2. Kap. B. I. 4. a).

oder Praxis anderer Staaten) zu fördern, und andererseits erforderlich sein. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn es keine weniger handelsbeschränkende Maßnahme gibt, die ebenso effektiv ist.[303] Umstritten ist, ob sich die nationale Maßnahme auf den Gesundheitsschutz von Menschen, Tieren und Pflanzen im betreffenden Staat selbst richten muss, oder ob der Schutz auch von Lebewesen in staatenfreien Räumen oder in den Herkunftsstaaten möglich ist. Im Ergebnis ist wohl davon auszugehen dass Art. XX lit. b) GATT den Schutz der Gesundheit von Menschen sowohl in staatsfreien Räumen als auch in anderen Staaten ermöglicht, während sie nur solche Tiere und Pflanzen erfasst, die nicht unter der Regelungshoheit eines anderen Staates stehen.[304]

(2) Art. XX lit. g) GATT

Nationale Maßnahmen aufgrund von Art. XX lit. g) GATT können dagegen zum Schutz „erschöpflicher natürlicher Ressourcen" ergriffen werden.[305] Hierunter fallen etwa auch vom Aussterben bedrohte Tierarten.[306] Ebenso wie bei der Ausnahme nach lit. b) ist es auch hier ausreichend, wenn die Beschränkung dem mittelbaren Schutz der natürlichen Ressource dient (etwa durch die Handelsbeschränkung in Bezug auf ein anderes Gut, dessen Gewinnung oder Gebrauch die natürliche Ressource gefährdet). Gefordert wird allerdings eine enge Zweck-Mittel-Relation bezüglich Maßnahme und Ziel.[307] Anders als im Falle des Art. XX lit. b) GATT muss es sich zwar nicht um die am wenigsten handelsbeschränkende Maßnahme handeln. Voraussetzung ist jedoch, dass die Maßnahme nur dann ergriffen wird, wenn gleichzeitig Produktion und Verbrauch im Inland beschränkt werden. Auch natürliche Ressourcen, die keiner nationalen Verfügungsgewalt unterstehen (etwa Fischbestände auf Hoher See), kommen als Schutzobjekte in Betracht, natürliche Ressourcen der Herkunftsstaaten nur dann, wenn eine hinreichende Verbindung zwischen ihnen und dem Importstaat dessen Rechtsetzungshoheit begründet.[308]

(3) Zusätzliche Anforderungen des Art. XX GATT

Damit eine Verletzung einer GATT-Norm im Wege der allgemeinen Ausnahmeregelung des Art. XX GATT gerechtfertigt werden kann, müssen neben den ein-

---

303 Zu den Voraussetzungen der Erforderlichkeit in diesem Zusammenhang genauer: *Neumann*, Koordination, 2. Kap. B. I. 4. a) und 3. Kap. E. I. 1.

304 Zum Streitstand siehe *Neumann*, Koordination, 2. Kap. B. I. 4. a) und 3. Kap. E. I. 1.

305 Im Original: […] (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption".

306 Appellate Body Report, AB-1998-4, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, v. 1.10.1998, WT/DS58/AB/R.

307 Dabei richtet sich die Beurteilung des Schutzzwecks nach der Maßnahme insgesamt, also nicht nur nach dem das GATT verletzenden, diskriminierenden oder beschränkenden Teil.

308 Zum Ganzen *Neumann*, Koordination, 2. Kap. B. I. 4. b).

zelnen Tatbeständen (hier: lit. b) oder g)) die einleitenden Voraussetzungen des Art. XX GATT („Chapeau“) erfüllt sein. Danach dürfen Maßnahmen weder willkürlich noch ungerechtfertigt diskriminieren, noch dürfen sie versteckte Handelsbeschränkungen darstellen.[309] Diese zusätzlichen Voraussetzungen sind nach den speziellen Anforderungen der Art. XX lit. a)-j) GATT zu prüfen, da sie in der Ausgestaltung von diesen abhängen. Der „Chapeau“ fungiert damit als zusätzlicher Schutz vor einem Missbrauch der Ausnahmetatbestände, indem er die Überprüfung der praktischen Anwendung einer Maßnahme ermöglicht. Auf der anderen Seite darf die Wirksamkeit der legitimen Politiken des Art. XX GATT nicht beeinträchtigt werden. Demzufolge begründet der „Chapeau“ letztlich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Maßnahmen an den Grundsätzen von Treu und Glauben auszurichten.[310]

b) SPS-Abkommen

Das SPS-Abkommen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)[311] enthält gegenüber dem GATT selbständige Rechte und Pflichten. Letzteres bleibt also neben dem SPS-Abkommen anwendbar. Art. 2 Abs. 4 SPS-Abkommen begründet jedoch die widerlegliche Vermutung, dass sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen, die den Anforderungen des SPS-Abkommens genügen, auch GATT-konform sind.

aa) Anwendungsbereich

Gemäß Art. 1 ABs. 1 SPS-Abkommen findet das Abkommen auf

> „alle sanitären und phytosanitären Maßnahmen Anwendung, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können“.

Solche gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen umfassen nach Anhang A Nr. 1 lit. a)-d) Maßnahmen gegen Schädlinge, Krankheiten, Etikettierung („eco-labelling“), sowie produktionsbezogene Anforderungen und Maßnahmen des Tierschutzes. Erfasst werden alle Gesetze und untergesetzlichen Regelungen bezüglich Tests, statistischer Auswertungen, Transport und Kennzeichnung. Nr. 1 lit. a) nennt insbesondere Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Pflanzen und Tieren auf dem Gebiet des Mitgliedstaates vor Risken, die aus der Einschleppung, dem Auftreten oder der Verbreitung von Schädlingen, Krankheiten, krankheitsübertragenden oder -verursachenden Organismen entstehen; in Nr. 1 lit. d) sind darüber hinaus Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung übriger Schäden aufgeführt, die in einem Mitgliedstaat

---

309 Zum englischen Text siehe oben Fn. 301.

310 US – Shrimp, WT/DS58/AB/R, paras. 156-158; US – Gasolin, WT/DS2/AB/R, S. 22. Zur genaueren Ausgestaltung der materiellen und prozeduralen Pflichten, die sich aus dem „Chapeau“ ergeben, siehe US – Shrimp, WT/DS58/AB/R, paras. 160.

311 Deutsche Übersetzung in: ABl.EG 1994 Nr. L 336, S. 40 ff. (zu Auszügen siehe unten Anhang (18)).

durch Einschleppen, Auftreten oder Verbreitung von Schädlingen entstehen können.

bb) Vorgaben insbesondere für eine Risikoanalyse

Neben der zentralen internationalen Harmonisierungsverpflichtung (Art. 3) beinhaltet das SPS-Abkommen umfangreiche Voraussetzungen materieller und prozessualer Art für das Ergreifen sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen. So gewährt Art. 2 Abs. 1 SPS-Abkommen explizit das Recht, nationale SPS-Maßnahmen zu ergreifen, macht dieses Recht aber von der Erfüllung der in dem Abkommen niedergelegten Voraussetzungen abhängig.

Zentrale Vorschrift in dieser Hinsicht ist Art. 5 SPS-Abkommen, der im Wesentlichen verfahrensrechtliche Anforderungen an eine von den nationalen Behörden vorzunehmende Risikobewertung und ein Risikomanagement stellt:[312] Gemäß Art. 5 Abs. 1 SPS-Abkommen werden Maßnahmen von der Durchführung einer Risikobewertung abhängig gemacht, die sich nach den Risikobewertungstechniken der relevanten internationalen Institutionen zu richten hat.[313] Hierbei muss auf alles verfügbare wissenschaftliche Beweismaterial zurückgegriffen werden; die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, wie Inspektionsverfahren und die einschlägigen Umweltbedingungen, werden in Art. 5 Abs. 2 SPS-Abkommen ausdrücklich und zwingend aufgezählt. Insbesondere werden in Art. 5 Abs. 3 auch ökonomische Faktoren wie Produktions- und Absatzausfälle und die Kosten der Bekämpfung der Krankheit oder des Schädlings genannt. Kommt der Staat nach dieser Risikoanalyse zu dem Ergebnis, dass er handeln will, so muss er weiterhin − im Wege des Risikomanagements − ein für ihn angemessenes Schutzniveau festlegen, wobei Art. 5 Abs. 4 und 6 SPS-Abkommen vorschreiben, dass die am wenigsten handelsbehindernde Maßnahme getroffen werden soll.[314] Die Wahl des Schutzniveaus und der konkreten Maßnahme muss schließlich gemäß Art. 5 Abs. 5 SPS-Abkommen insofern konsistent sein als gegenüber vergleichbaren Risiken ähnliche Maßnahmen ergriffen werden müssen. Damit soll die Entstehung verschleierter Handelshemmnisse verhindert werden, die dadurch entstehen, dass ein Staat bezüglich mancher Gefahren ein restriktives Schutzniveau implementiert, in anderen − ähnlich gefährlichen − Bereichen aber keine, oder deutlich andere Schutzregelungen trifft.[315]

cc) Verhältnis zu anderen internationalen Standards

Art. 3 Abs. 2 SPS-Abkommen stellt die widerlegbare Vermutung auf, dass Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen,

---

312 Zum Wortlaut der Norm, siehe unten Anhang (18).

313 Gemeint sind hier vorwiegend die in Art. 3 Abs. 4 SPS-Abkommen genannten Institutionen wie der Codex Alimentarius Kommission, das Internationale Tierseuchenamt (OIE) und die regionalen Institutionen unter dem Dach der IPPC.

314 Wie auch im Rahmen des Art. XX lit. b) GATT, handelt es sich hier um eine Erforderlichkeitsprüfung.

315 Art. 5 Abs. 5 dient damit als Ergänzung zu Art. 2 Abs. 3 SPS-Abkommen.

als vereinbar mit den Bestimmungen des SPS-Abkommens und des GATT gelten. Dies gilt also auch für solche Maßnahmen, die den Anforderungen an die Risikoanalyse im Rahmen der IPPC entsprechen.

c) Bewertung internationales Handelsrecht

Die Regelungen der WTO und des SPS-Abkommens schaffen einen Ausgleich zwischen dem von ihnen in erster Linie angestrebten Abbau von Handelshemmnissen und den hier relevanten Aspekten des Tier- und Pflanzengesundheitsschutzes, indem sie an handelsbeschränkende Maßnahmen – wie z. B. Einfuhrkontrollen, die auch bezüglich IAS eine taugliche Schutzmaßnahme darstellen können – bestimmte Anforderungen stellen: So sind gemäß Art. XX lit. b) und g) GATT Handelshemmnisse, die zum Gesundheitsschutz von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie zum Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen erforderlich sind, unter bestimmten Voraussetzungen gestattet. Für den Bereich der sanitären oder phytosanitären Maßnahmen sind zudem insbesondere die verfahrensrechtlichen Vorgaben des SPS-Abkommens für eine Risikobewertung und ein Risikomanagement einzuhalten.

6. Zusammenfassung der internationalrechtlichen Vorgaben

Die zentrale Regelung in Bezug auf IAS enthält die CBD, die als einziges internationales Vertragswerk die biologische Diversität in ihrer Gesamtheit schützt: Art. 8 lit. h) CBD begründet die Verpflichtung, die Einbringung nicht-(ein)heimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, zu verhindern, diese Arten zu kontrollieren oder zu beseitigen. Die weite Formulierung der Vorschrift wird im Wesentlichen in zweierlei Hinsicht durch die – nicht rechtsverbindlichen! – Leitlinien der COP konkretisiert: Zum einen wird das Vorsorgeprinzip betont, das verhindern soll, dass wegen bestehender empirischer Unsicherheiten Maßnahmen gegen IAS nicht ergriffen werden. Zum anderen wird ein dreistufiger hierarchischer Ansatz der Maßnahmen im Umgang mit IAS herausgearbeitet, wonach zunächst mit Vorsorgemaßnahmen auf IAS zu reagieren ist und nur soweit diese nicht möglich oder erfolgreich sind, in einem zweiten Schritt Maßnahmen der Beseitigung bzw., wenn auch diese nicht mehr greifen, in einem dritten Schritt Maßnahmen der Kontrolle (Eindämmung) anzuwenden sind. Zudem sieht Art. 6 CBD vor, dass die Vertragsstaaten eine nationale Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten entwickeln.

Auch von einzelnen Bereichen der sektorenspezifischen Regelungen (Pflanzenschutz, Habitat- und Artenschutz, See- und Gewässerschutz, Handel) gehen teilweise wichtige Impulse aus. Hervorzuheben ist das Pflanzenschutzrecht mit seinen ausgefeilten Vorschriften insbesondere zur Risikoanalyse und zu Grenzkontrollen sowie die (recht neue) Ballastwasserkonvention auf dem Gebiet des Gewässerschutzes. Einen gegenüber der CBD weitergehenden Schutz vermögen die genannten Regelungen aber schon deshalb nicht zu bieten, weil ihr Anwendungsbereich gegenüber der CBD beschränkt ist. Zudem zielt sie in der Regel nicht in erster Linie auf den Artenschutz (so liegt der IPPC z. B. traditionell eine ökono-

misch-landwirtschaftliche Betrachtungsweise zugrunde, so dass auch hier die Anwendung der Vorschriften auf IAS trotz einer erklärten Erweiterung des Anwendungsbereichs auf ökologische Schäden in der Praxis abzuwarten bleibt).

III. Europarechtliche Vorgaben und Regelungen

Europarechtliche Vorgaben und Regelungen in Bezug auf den Umgang mit IAS finden sich in einer Reihe verschiedener Gemeinschaftsrechtsakte, die sich auf den ersten Blick als sehr verstreut und uneinheitlich darstellen. Diese Unübersichtlichkeit der Gemeinschaftsrechtslage ist unter anderem auf das Prinzip der begrenzten Ermächtigung zurückzuführen,[316] wonach je nach Regelungsbereich sehr unterschiedliche Rechtsgrundlagen des Primärrechts in Frage kommen.[317] In Bezug auf IAS sind dies insbesondere die Umweltkompetenz (Art. 174, 175 EGV),[318] die Landwirtschafts- und Fischereikompetenzen (Art. 32 ff. EGV)[319] sowie die Außenhandels- und Zollkompetenz (Art. 131 ff. EGV).[320] Aus den unterschiedlichen Kompetenzen folgt, dass nach der Geschäftsverteilung jeweils verschiedene Generaldirektionen in der Kommission bzw. Ratsformationen zuständig sind.

Zu beachten ist zudem, dass dadurch, dass die EG Mitglied der CBD ist, diese verpflichtet ist, die in der CBD vorgesehenen Maßnahmen im Umgang mit IAS im Gemeinschaftsrecht zu verankern.[321]

Die hier relevanten Regelungen können fünf Bereichen zugeordnet werden: (1) dem Habitat- und Artenschutz, (2) dem Pflanzenschutz, (3) dem Meeres- und Gewässerschutz, (4) der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie (5) dem Umwelthaftungsrecht.

1. Habitat- und Artenschutz

Die europarechtlichen Vorgaben im Bereich des Habitat- und Artenschutzes finden sich hauptsächlich in der EG-Artenschutzverordnung sowie in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie.

---

316 Siehe dazu oben 2. Kap. I. 1. b).

317 Die Kriterien für die Zuweisung der Gemeinschaftskompetenzen sind im Einzelnen äußerst umstritten und können an dieser Stelle nicht erläutert werden. Zu einem Überblick über die Kompetenzen und die Kompetenzverteilung im Umweltrecht der EG siehe statt vieler *Breier*, Kompetenzen, und *von Borries*, Kompetenzverteilung.

318 Art. 130r, s EGV a. F.

319 Art. 38 ff. EGV a. F.

320 Art. 110 ff. EGV a. F. Die Kompetenzen können auch nebeneinander zur Anwendung kommen.

321 Zur Strategie, die nach Art. 6 CBD im Umgang mit IAS zu entwickeln ist, siehe oben II. 1. b) cc): „European Strategy".

a) EG-Artenschutzverordnung (Verordnung 338/97/EG)

Die Verordnung 338/97/EG des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (EG-ArtSchVO),[322] die seit dem 1. Juni 1997 in den Mitgliedstaaten gilt, dient dazu, die Bestimmungen des CITES-Abkommens in der Gemeinschaft anwendbar zu machen sowie die Durchführung derselben sicherzustellen, auch wenn die Gemeinschaft selbst dem Übereinkommen noch nicht beigetreten ist.[323] Dementsprechend zielt die Verordnung ebenso wie das CITES-Abkommen auf den Schutz und die Erhaltung wild lebender Tier- und Pflanzenarten, die durch den internationalen oder innergemeinschaftlichen Handel gefährdet sind oder gefährdet werden können. Die Verordnung 338/97/EG ersetzt die Verordnung 3626/82/EWG als deren Nachfolgeverordnung.[324] Erforderlich wurden die Neuerungen u. a. infolge der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen zur Verwirklichung des Binnenmarktes.[325] Die nunmehr vorgesehenen strengeren Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen sollen die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 15 der Verordnung 3626/82/EWG ergriffenen strengeren Schutzmaßnahmen entbehrlich machen, die nicht mehr mit den Grundsätzen des Binnenmarktes zu vereinbaren sind.[326]

---

322 V. 9.12.1996, ABl.EG 1997 Nr. L 61, S. 1, ber. in ABl.EG 1997 Nr. L 100, S. 72 und L 298, S. 70, zuletzt geändert durch die Verordnung 834/2004/EG in ABl.EG 2004 Nr. L 127, S. 40 (zu Auszügen siehe unten Anhang (19)). Rechtsgrundlage für den Erlass der Verordnung 338/97/EG ist insbesondere Art. 130s Abs. 1 EGV a. F. (jetzt: Art. 175 EGV).

323 Siehe Art. 1 Abs. 2 EG-ArtSchVO, wonach die Anwendung im Einklang mit den Zielen, Grundsätzen und Bestimmungen des CITES-Abkommens erfolgt. *Vedder* (Handel, S. 19) spricht in Bezug auf die ähnlich lautende Vorgängerverordnung 3626/82/EWG daher von einer „einseitigen Anwendungserklärung".

324 Verordnung 3626/82/EWG des Rates v. 3.12.1982 zur Anwendung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft, ABl.EWG 1983 Nr. L 384, S. 1. Gleichzeitig wurde die Durchführungsverordnung zur Verordnung 3626/82/EWG, die Verordnung 3148/83/EWG, durch die Durchführungsverordnung zur Verordnung 338/97/EG, die Verordnung 939/97/EG, abgelöst, die mittlerweile durch die Verordnung 1808/2001/EG (ABl.EG 2001 Nr. L 250, S. 1) ersetzt wurde und Einzelheiten der Einfuhr sowie der Zoll- und Handelskontrolle regelt. Zu den Änderungen durch die neue Artenschutzverordnung, siehe: *Weerth*, Artenschutzrecht, S. 4 f. u. 18 ff.; *Emonds*, EG-Artenschutzverordnung, S. 26 ff.; *Europäische Kommission/TRAFFIC Europe/WWF* (Hrsg.), Leitfaden; zu dem der EG-ArtSchVO zugrunde liegenden Entwurf: *Schmidt-Räntsch*, Besitz und Vermarktung, S. 49 ff.

325 1. und 2. Erwägungsgrund der Verordnung 338/97/EG.

326 Gemäß Art. 176 EGV sind die einzelnen Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht daran gehindert, strengere nationale Schutzmaßnahmen in Bezug auf die der Verordnung unterliegenden Arten zu treffen (so auch ausdrücklich: Präambel Abs. 3 EG-ArtSchVO). Jedoch müssen die Maßnahmen mit den übrigen Grundsätzen des EG-Vertrages vereinbar sein. Aus diesem Grund wurden die auf der Grundlage der Verordnung

Gemäß Art. 249 Abs. 2 EGV sind die Bestimmungen der Verordnung wie auch die Anhänge in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht. Die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten aus dem CITES-Abkommen werden durch den Erlass der Verordnung jedoch nicht berührt. Vielmehr treten die Pflichten aus der EG-ArtSchVO neben die des Abkommens und füllen sie EU-einheitlich aus.[327] Auf Ebene des nationalen Rechts werden die Regelungen der Verordnung durch die Besitz- und Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 und 3 BNatSchG mit beschränkten Ausnahmemöglichkeiten (§§ 43, 62 BNatSchG) sowie durch die Regelungen der BArtSchV ergänzt.

Hauptinstrumente der Verordnung sind die Kontrolle und Regulierung von Einfuhr, Wiederausfuhr und Handel von bzw. mit Exemplaren bestimmter Arten, die entsprechend der Struktur des CITES-Abkommens in den Anhängen zur Verordnung gelistet sind.[328] Dabei geht die EG-ArtSchVO aber über die Bestimmungen des CITES-Abkommens hinaus,[329] indem sie in insgesamt vier Anhängen eine wesentlich größere Zahl von Tier- und Pflanzenarten dem Schutz unterstellt. Vor allem aber bezieht die EG-Verordnung ausdrücklich Kriterien ein, die der Steuerung des Problems invasiver gebietsfremder Arten dienen: So sieht Art. 3 Abs. 2 lit. d) EG-ArtSchVO die Listung von Arten in Anhang B der Verordnung vor,

> „bei denen erwiesen ist, dass das Einbringen lebender Exemplare in den natürlichen Lebensraum der Gemeinschaft eine ökologische Gefahr für die einheimischen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten der Gemeinschaft darstellt."

3626/82/EWG erlassenen Ein- und Ausfuhrbestimmungen nach §§ 21, 21a und 21b BNatSchG 1987 durch das Zweite Gesetz zur Änderung des BNatSchG v. 30.04.1998 aufgehoben, die nicht mehr mit den Grundsätzen des Binnenmarktes zu vereinbaren waren.

327 Mit Irland ist 2002 der letzte EU-Mitgliedstaat dem CITES-Abkommen beigetreten.

328 Dabei stimmen die Anhängen A - C der EG-ArtSchVO größtenteils mit den Anhängen I-III CITES überein (in Anhang A der EG-ArtSchVO sind alle CITES-Anhang-I-Arten genannt, außer denen, für die die EU einen Vorbehalt angemeldet hat, einige CITES-Anhang-II und -III-Arten, für die die EU strengere Maßstäbe innerhalb der EU vereinbart hat, sowie einige Nicht-CITES-Arten; Anhang B enthält alle anderen CITES-Anhang-II-Arten, außer denen, für die die EU einen Vorbehalt angemeldet hat, einige CITES-Anhang-III-Arten sowie einige Nicht-CITES-Arten; Anhang C enthält alle anderen CITES-Anhang-III-Arten, außer denjenigen, für die die EU einen Vorbehalt angemeldet hat; in Anhang D sind solche Arten gelistet, die für die Listung in den drei anderen Anhängen in Frage kommen und für die die Einfuhrmengen in die EU überwacht werden („Überwachungsliste"), dies sind CITES-Anhang-III-Arten, für die die EU einen Vorbehalt angemeldet hat, sowie Nicht-CITES-Arten (siehe Art. 3 EG-ArtSchVO). Die Listenanhänge sind einem kontinuierlichen Monitoring durch die Kommission unterworfen und werden durch Änderungsverordnungen ständig ergänzt (Verordnung 349/2003/EG zur Aussetzung der Einfuhr von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten in die Gemeinschaft, ABl.EG 2003 Nr. L 51, S. 3, zuletzt geändert durch Verordnung 605/2006/EG v. 20.04.06 Nr. L 107, S. 3).

329 Dies ist gemäß Art. XIV Abs. 1 CITES zulässig.

„Art“ ist dabei in Übereinstimmung mit dem CITES-Übereinkommen als „Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart“ zu verstehen.[330] Derzeit sind in Anhang B vor allem vier als in Europa invasiv einzustufende Arten genannt: Ochsenfrosch (*Rana catesbeiana*), Rotwangen-Schmuckschildkröte (*Trachemys scripta elegans*), Zierschildkröte (*Chrysemys picta*) und Schwarzkopf-Ruderente (*Oxyura jamaicensis*).

Die Rechtsfolgen der Listung in Anhang B sind im Hinblick auf die Einfuhr der jeweiligen Art in die Gemeinschaft einerseits und den innergemeinschaftlichen Handel andererseits zu unterscheiden:

aa) Einfuhr in die Gemeinschaft

Gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 EG-ArtSchVO ist für die Einfuhr eines Exemplars einer in Anhang B gelisteten Art in die Gemeinschaft eine Genehmigung erforderlich. „Einfuhr“ im Sinne der Regelung kann dabei nur als absichtliches Verbringen zu verstehen sein, da ein Genehmigungserfordernis nur bewusstes Handeln sinnvoll regeln kann.

Die Genehmigung wird nach S. 2 der Vorschrift nur erteilt, wenn bestimmte, dem Schutz der gehandelten Art dienende Voraussetzungen erfüllt sind. Zusätzlich dürfen gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. c) i. V. m. Abs. 1 lit. e) EG-ArtSchVO aber auch „sonstige Belange des Artenschutzes“ nicht entgegenstehen, wovon auch der Schutz der heimischen Arten vor Verfälschungsgefahren erfasst ist.[331] Zudem sind bei der Genehmigungserteilung etwaige Beschränkungen seitens der Kommission zu beachten, die sie für die Einfuhr bestimmter Arten in die Gemeinschaft generell oder bezüglich bestimmter Ursprungsländer erlassen kann. Zulässig sind derartige Beschränkungen nach Art. 4 Abs. 6 lit. d) EG-ArtSchVO für Arten, deren Einbringung in den natürlichen Lebensraum der Gemeinschaft erwiesenermaßen eine ökologische Gefahr für die einheimischen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten der Gemeinschaft darstellt.[332]

Bei der Genehmigungserteilung bzw. -versagung handelt sich um eine gebundene Entscheidung, d. h. dass die Genehmigung zu erteilen *ist*, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Zudem kann die Genehmigung mit Nebenbestimmungen (Bedingungen oder Auflagen) versehen werden,[333] um die Einhaltung der Verordnung sicherzustellen.

---

330 Art. 2 lit. s) EG-ArtSchVO. Darüber hinaus definiert sie den Begriff der Population als „eine biologisch oder geographisch abgegrenzte Zahl von Individuen“, Art. 2 lit. l) EG-ArtSchVO.

331 *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., vor § 39 Rn. 87.

332 Die Einfuhrbeschränkungen der Kommission gemäß Abs. 6 werden im Amtsblatt der EG veröffentlicht (zuletzt: VO 2087/2001 der Kommission v. 24.10.2001 zur Aussetzung der Einfuhr von Exemplaren frei lebender Tiere und Pflanzen in der Gemeinschaft (ABl.EG 2001 Nr. L 282, S. 23).

333 Art. 11 Abs. 3 VO 338/97 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1808/2001.

Zuständig für die Erteilung der Einfuhrgenehmigung ist gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 EG-ArtSchVO die Vollzugsbehörde des Bestimmungsmitgliedstaates[334] i. S. d. Art. 13 Abs. 1 EG-ArtSchVO (in der Bundesrepublik Deutschland ist dies das Bundesamt für Naturschutz, § 44 Abs. 1 Nr. 2a BNatSchG).

Wird eine ablehnende Entscheidung getroffen, so hat der Mitgliedstaat dies gemäß Art. 6 Abs. 1 EG-ArtSchVO der Kommission unter Angabe der Gründe mitzuteilen, wenn der Fall im Hinblick auf die Ziele der Verordnung von Bedeutung ist (Art. 6 Abs. 2 EG-ArtSchVO). Die anderen Mitgliedstaaten werden hiervon unterrichtet und sind gemäß Art. 6 Abs. 4 EG-ArtSchVO an die ablehnende Entscheidung gebunden, es sei denn, die Sachlage hat sich seit der Entscheidung signifikant geändert oder es werden neue Fakten zur Begründung des Antrages vorgelegt. Wird die Genehmigung hingegen erteilt, gilt sie – vorbehaltlich strengerer mitgliedstaatlicher Maßnahmen – gemäß Art. 11 EGV in der gesamten Gemeinschaft. Dies gilt nur dann nicht, wenn zu Unrecht vom Vorliegen der Voraussetzungen der Genehmigung ausgegangen wurde. In diesem Fall wird das betreffende Tier bzw. die Pflanze beschlagnahmt und ggf. eingezogen.[335]

Anzumerken ist schließlich, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 16 EG-ArtSchVO angehalten sind, die in Abs. 1 der Vorschrift aufgeführten Verstöße gegen die Verordnung angemessen zu ahnden. Einen solchen Verstoß stellt insbesondere die Einfuhr ohne oder mit gefälschter bzw. auf falsche Angaben gestützter Genehmigung dar.

bb) Handel innerhalb der Gemeinschaft

Art. 8 Abs. 5 EG-ArtSchVO sieht zudem ein innergemeinschaftliches Vermarktungsverbot[336] für die in Anhang B der Verordnung gelisteten Arten vor, das als Ausgleich für den Wegfall der Grenzkontrollen verstanden werden kann. Danach werden die nach Art. 8 Abs. 1 EG-ArtSchVO für Exemplare der in Anhang A gelisteten Arten geltenden Verbote für verschiedene Formen des Kaufs und Verkaufs einschließlich des Vermietens, des Tauschs sowie des Austauschs[337] auf Anhang-B-Arten erstreckt, sofern nicht im Einzelfall der Nachweis des legalen

---

334 „Bestimmungsmitgliedstaat" ist nach Art. 2 lit. h) EG-ArtSchVO „der Bestimmungsmitgliedstaat, der in dem für die Ausfuhr oder Wiederausfuhr eines Exemplars verwendeten Dokument genannt wird; im Fall des Einbringens aus dem Meer der Mitgliedstaat, in dessen Gerichtsbarkeit der Bestimmungsort eines Exemplars liegt."

335 Die veröffentlichten Einzelentscheidungen zur Einfuhr von Tieren aus bestimmten Ursprungsländern in die EG sind in einer vom BfN betreuten Datenbank unter http://www.zeet.de abrufbar. („Zeet" steht für: „Zusammenstellung von Einzelentscheidungen zur Einfuhr geschützter Tierarten".) Weiterhin sind für den Artenschutz relevante Daten umfassend im Wissenschaftlichen Informationssystem zum Internationalen Artenschutz (WISIA) des BfN recherchierbar. Schließlich sind alle Handelsdaten ab 1996 bezüglich der Ein- und Ausfuhr von Exemplaren nach der EG-ArtSchVO geschützter Arten über die Datenbank http://www.cites.online.de verfügbar.

336 *Gellermann*, Biotop- und Artenschutz, Rn. 74.

337 Art. 2 lit. p) EG-ArtSchVO.

Erwerbs und – falls die Arten von außerhalb der Gemeinschaft stammen – der legalen Einfuhr geführt wird. Da die Vorschrift sowohl Transaktionen zwischen den Mitgliedstaaten als auch den Handel innerhalb eines Mitgliedstaates erfasst,[338] geht die EG-ArtSchVO auch insoweit über das CITES-Abkommen hinaus.

cc) Bewertung der EG-ArtSchVO

Instrumenteller Ansatzpunkt der EG-ArtSchVO, die eine EU-einheitliche Durchführung der Bestimmungen des CITES-Abkommens sichern soll, ist in erster Linie die Einfuhrkontrolle in die Gemeinschaft zur Verhinderung bzw. Kontrolle der Einwanderung und Ausbreitung bestimmter Arten in die bzw. innerhalb der Gemeinschaft. Indem die EG-ArtSchVO ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, solche Arten, die eine Gefahr für die heimischen Tier- und Pflanzenarten der Gemeinschaft darstellen, zu listen und damit einem Genehmigungserfordernis für die Einfuhr und einem innergemeinschaftlichen Vermarktungsverbot zu unterstellen, geht sie wesentlich über das CITES-Abkommen hinaus. Auch haben die Bestimmungen bezüglich der Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten über die Genehmigungsentscheidungen und die grundsätzliche Bindung aller Mitgliedstaaten an die Entscheidungen wichtige positive Neuerungen im Sinne einer Informationsvernetzung und einheitlichen Rechtsanwendung gebracht. Die Bedeutung der EG-ArtSchVO für das Problem IAS ist jedoch dadurch stark beschränkt, dass zum einen die Anwendung auf die in den Anhängen gelisteten (derzeit vier als invasiv eingestuften) Arten beschränkt ist und zum anderen nur die Fälle der absichtlichen Einbringung geregelt sind.

b) Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG)

Die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (Vogelschutz-RL)[339] war eine der ersten umfassenden (nichthandelsbezogenen) artenschutzrechtlichen Akte der Gemeinschaft. Gemäß Art. 1 bezweckt die Richtlinie „die Erhaltung sämtlicher wild lebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf welches der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind." Der Schutzbereich ist somit nicht im Wege eines abschließenden Katalogs bestimmter Vogelarten festgelegt, sondern richtet sich allein danach, dass eine wild lebende Vogelart auf dem Gebiet der Gemeinschaft heimisch ist. Ausgenommen sind allerdings in Gefangenschaft lebende Vögel.[340]

Auch wenn die Vogelschutz-RL älter als die Berner Konvention und die CMS ist und die Europäische Gemeinschaft nur der Berner Konvention angehört, stellt die Vogelschutz-RL der Sache nach den Gemeinschaftsrechtsakt dar, der beide Abkommen für ihren Geltungsbereich im Gemeinschaftsrecht ausfüllt. Dabei bestehen die Pflichten, die sich für die Mitgliedstaaten aus der Vogelschutz-RL

---

338 *Gellermann*, Biotop- und Artenschutz, Rn. 74. Grund hierfür ist, dass unter „Handel" i. S. d. Art. 2 lit. u) EG-ArtSchVO auch die Verwendung, Beförderung oder Überlassung innerhalb der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaates zu verstehen ist.

339 ABl.EWG 1979 Nr. L 103, S. 1 (zu Auszügen siehe unten Anhang (21)).

340 EuGH, Slg. 1996, S. I-229, Rn. 13 f. – *Vergy*.

ergeben, unberührt neben den völkerrechtlichen Pflichten aus dem Berner Übereinkommen und der CMS fort, schränken jedoch den völkerrechtlich bestehenden Handlungsspielraum ein.[341]

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die insbesondere die Lebensräume der erfassten Vogelarten erhalten und schützen sollen. In erster Linie betrifft dies die Ausweisung bestimmter Schutzgebiete,[342] aber auch umfangreiche Jagd- und Vermarktungsverbote.

In Bezug auf die Gefährdung der europäischen Vogelarten durch fremde Vogelarten beinhaltet Art. 11 Vogelschutz-RL die Vorgabe an die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass eine etwaige Ansiedlung von Arten, die in der Gemeinschaft nicht heimisch sind, nicht zu nachteiligen Auswirkungen auf die heimische Tier- und Pflanzenwelt führt. Das bedeutet aber, dass die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Vorschriften nicht nur die im Geltungsbereich ihres Staates heimischen, sondern alle in zumindest einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft heimischen Arten berücksichtigen müssen.

Nach Art. 14 Vogelschutz-RL können die Mitgliedstaaten auch strengere Schutzmaßnahmen vorsehen (sofern diese den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts genügen). In der Bundesrepublik Deutschland ist die Vogelschutz-RL durch die Regelungen des BNatSchG hinreichend umgesetzt worden – den Vorgaben speziell des Art. 11 Vogelschutz-RL werden durch den Genehmigungsvorbehalt des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG für das Ansiedeln von Tieren Rechnung getragen. Zudem gelten alle in Europa natürlich vorkommenden Vogelarten i. S. d. Art. 1 Vogelschutz-RL gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 9 BNatSchG als „europäische Vogelarten“, die nach § 10 Abs. 2 Nr. 10 b) bb) BNatSchG zu den besonders geschützten Arten i. S. d. BNatSchG zählen und damit den Besitz- und Vermarktungsverboten der §§ 42, 43 BNatSchG unterstehen. Eine eigenständige rechtliche Bedeutung kommt der Richtlinie somit nur mittelbar zu.

c) FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG)

Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie – FFH-RL)[343] setzt die Anforderungen des Berner Übereinkommens sowie der Bonner Konvention um, indem sie die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit der Bezeichnung „Natura 2000“ ein kohärentes europäisches Netz besonderer Schutzgebiete einzurichten, das einerseits wertvolle Lebensraumtypen und andererseits gemeinschaftsweit seltene bedrohte Arten beherbergt. Die Vorgaben zum Artenschutz betreffen hauptsächlich die Entnahme und Tötung von Exemplaren geschützter Arten sowie den Zugang zu geschützten Bereichen.

---

341 *Schmidt-Räntsch/Schmidt-Räntsch*, Leitfaden, S. 41.

342 Zusammen mit den nach der FFH-RL ausgewiesenen Schutzgebieten sind diese Gebiete Teil des einheitlichen Schutzgebietssystems „Natura 2000“ (siehe dazu sogleich im Folgenden).

343 ABl.EWG 1992 Nr. L 206, S. 7 (zu Auszügen siehe unten Anhang (20)).

Hinsichtlich des Problems IAS enthält Art. 22 lit. b) FFH-RL eine ausdrückliche Regelung, wonach die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die absichtliche Ansiedlung in der Natur einer in ihrem Hoheitsgebiet nicht heimischen Art so geregelt wird, dass weder die natürlichen Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet noch die einheimischen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten geschädigt werden.[344] Klarstellend ist hinzugefügt, dass eine Ansiedlung auch verboten werden kann. Schließlich sind die Ergebnisse der diesbezüglichen Bewertungsstudien einem nach Art. 20 FFH-RL aus Vertretern der Mitgliedstaaten zu bildenden Ausschuss mitzuteilen. Damit enthält die FFH-RL in ihrem Anwendungsbereich eine der Vogelschutz-RL vergleichbare Ansiedlungsvorschrift. Darüber hinaus ist in Abs. 16 Präambel der Vogelschutz-RL festgestellt, dass „ergänzende Maßnahmen zur Regelung […] der eventuellen Ansiedlung nicht heimischer Arten" vorzusehen sind.

Zudem ist in Art. 22 lit. a) FFH-RL geregelt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausführung der Bestimmungen der Richtlinie die Zweckdienlichkeit einer Wiederansiedlung von in ihrem Hoheitsgebiet heimischen Arten des Anhangs IV („streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse") prüfen, wenn die Wiederansiedlung zur Erhaltung der betreffenden Art beitragen könnte. Voraussetzung einer Wiederansiedlung ist danach, dass eine Untersuchung unter Berücksichtigung auch von Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten ergeben hat, dass eine Wiederansiedlung wirksam zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der betreffenden Art beiträgt. Belange der vorhandenen heimischen Arten sind demnach nicht als Prüfungskriterium für die Wiederansiedlung vorgesehen. Die Wiederansiedlung betrifft zudem nur einen Randbereich der IAS-Frage.

Ebenso wie die Vorgaben der Vogelschutz-RL sind auch diejenigen der FFH-RL inzwischen durch die Regelungen der §§ 39 ff. BNatSchG – und insbesondere durch § 41 Abs. 2 BNatSchG – in nationales Recht umgesetzt worden.[345]

2. Pflanzenschutz

Die Europäische Gemeinschaft hat im Bereich Pflanzenschutz eine Fülle von Rechtsvorschriften erlassen, die vor allem Maßnahmen der Einfuhr-, Zoll- und Außenhandelskontrolle festlegen und jeweils einzelne Schadorganismen zum

[344] „Natürliche Lebensräume" sind nach Art. 1 lit. c) FFH-RL „durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete".

[345] Die in Anhang IV der FFH-RL aufgeführten Arten gelten nach § 10 Abs. 2 Nr. 10 b) aa) und Nr. 11 b) BNatSchG als besonders und streng geschützte Arten. Zur mangelhaften Umsetzung in Bezug auf den Gebietsschutz im BNatSchG siehe *Wirths*, Defizite, S. 150 ff.

Gegenstand haben.[346] Die wichtigsten Regelungsmechanismen finden sich in der Pflanzenquarantänerichtlinie und den sie flankierenden Entscheidungen.

a) Pflanzenquarantänerichtlinie (Richtlinie 2000/29/EG)

Die Richtlinie 2000/29/EG des Rates über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vom 8. Mai 2000 (Pflanzenquarantäne-RL)[347] stellt die zentrale Kodifizierung des gemeinschaftlichen Pflanzenschutzrechts dar.[348] Sie regelt die Kontrolle der – beabsichtigten und insbesondere auch unbeabsichtigten – Einschleppung von Schadorganismen von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen in einen Mitgliedstaat (aus einem anderen Mitgliedstaat oder aus dritten Ländern), aber auch der Ausbreitung innerhalb eines Mitgliedstaates.

aa) Schutzzweck

Angestrebt wird nach den Begründungserwägungen der Richtlinie in erster Linie die Sicherung der Pflanzenerzeugung und die Verhinderung von Ertragseinbußen.[349] Damit konzentrieren sich die Regelungen auf den Schutz von Kulturpflanzen, während indirekte Auswirkungen von Schadorganismen grundsätzlich nicht berücksichtigt und generelle naturschutzfachliche Ziele – wie etwa der Schutz der Lebensräume wild lebender Pflanzen – nicht verfolgt werden.

bb) Regelungsgegenstand

Gegenstand der Regelungen sind Schadorganismen. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. e) der Richtlinie sind dies „Schädlinge der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse tierischer oder pflanzlicher Art sowie solche in Form von Viren, Mikroplasmen oder anderen Krankheitserregern“.[350]

Die betreffenden Schadorganismen bzw. Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse, die von bestimmten Schadorganismen befallen sind und für die die Mitgliedstaaten ein gestuftes System von Einfuhr-, Verbringungs- und Anbauverboten schaffen sollen, werden in den Anhängen zur Richtlinie gelistet.[351]

Nach Art. 3 Abs. 7 Pflanzenquarantäne-RL besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Regelungen der Richtlinie (also vor allem auch die Maßnahmen der Einfuhrkontrolle) auf Organismen zu erstrecken, die nicht gelistet sind. Danach

---

346 Eine Liste aller Rechtsakte im Bereich Pflanzenschutz findet sich unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_035020.html.

347 ABl.EG 2000 Nr. L 169, S.1; zuletzt geändert durch die Entscheidung 2005/16/EG der Kommission, ABl.EG 2005 Nr. L 57, S. 19 (zu Auszügen siehe unten Anhang (22)).

348 Die Richtlinie löst die Vorgängerrichtlinie 77/93/EWG ab, siehe Präambel Ziff. 1 Pflanzenquarantäne-RL.

349 Begründungserwägungen Nr. 2-4.

350 Die Definitionen von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen sind teilweise identisch mit den entsprechenden Definitionen in der IPPC, enthalten aber geringe Erweiterungen (siehe Art. 2 Abs. 1 a) und b) Pflanzenquarantäne-RL).

351 Derzeit betrifft dies über 300 Schadorganismen.

kann den Mitgliedstaaten aufgegeben werden, die „Einschleppung und Verbreitung bestimmter Organismen, die als Schadorganismen von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen gelten, obwohl sie nicht in den Anhängen I und II aufgeführt sind“, in ihrem Hoheitsgebiet zu verbieten oder einer Genehmigungspflicht zu unterstellen.

Weiterhin bezieht sich Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 Pflanzenquarantäne-RL auf Schadorganismen, die in einem Mitgliedstaat auftreten oder bezüglich deren Auftreten ein Verdacht besteht und die „weder in Anhang I noch in Anhang II gelistet sind, und deren Vorkommen im Hoheitsgebiet [dieses] Mitgliedstaats bisher nicht bekannt war“. Dass unter solche Schadorganismen auch IAS fallen können, geht aus einer Entscheidung der Kommission vom November 2005[352] hervor, in der zwei vorhergehende Entscheidungen der Kommission,[353] die auf der Vorgängerrichtlinie der Pflanzenquarantäne-RL beruhten und eine ausdrückliche Ausweitung des Anwendungsbereiches auf neuartige Schädlinge zum Gegenstand hatten, mit der Begründung für gegenstandslos erklärt wurden, dass die einschlägigen Bestimmungen nunmehr ausdrücklich in der Pflanzenquarantäne-RL enthalten seien. UAbs. 2 weiterhin erfasst Partien von Pflanzen,[354] Pflanzenerzeugnissen oder anderen Gegenständen aus Drittländern, bei denen die Annahme besteht, dass sie eine unmittelbare Gefahr der Einschleppung oder Ausbreitung der nach UAbs. 1 genannten Schadorganismen mit sich bringen.

cc) Maßnahmen

Als Maßnahmen sind unter anderem Zoll- und Einfuhrkontrollen, Einfuhrverbote bzw. Auflagen für den gemeinschaftsinternen Handel sowie die Festlegung von pflanzengesundheitlich besonders gefährdeten Schutzgebieten vorgesehen. Zur Durchsetzung der Regelungen dient ein umfassend angelegtes Monitoring, das vor allem durch das Erfordernis eines pflanzensanitären Gesundheitszeugnisses ermöglicht wird.[355]

---

352 Entscheidung 2005/892/EG v. 24.11.2005, KOM(2005) 4500.

353 Entscheidung 1999/516/EG v. 26.05.1999 über Sofortmaßnahmen gegenüber China zum Schutz gegen die Verbreitung von *Anopolphora glabripennis* und 2001/219/EG v. 12.03.2001 über befristete Sofortmaßnahmen für Verpackungen aus unbehandeltem Nadelholz aus Nordamerika und Ostasien.

354 Gemäß Art. 2 Ziff. o) ist hierunter „eine Gesamtheit von Einheiten derselben Warenart, die durch Homogenität in Zusammensetzung, Ursprung usw. erkennbar und Bestandteil einer Sendung ist“ zu verstehen.

355 Insbesondere sind ein Einfuhrmonitoring (in Form einer Kontrolle der Dokumente, der Art und Menge der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse sowie der Schadorganismen, oder in Form einer spezifischen Kontrolle aufgrund einer Notmaßnahme) und ein Ausfuhrmonitoring (auch Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse, die an Drittländer exportiert werden sollen, müssen von einem entsprechenden Zeugnis begleitet sein) vorgesehen. (Siehe dazu ausführlich *Pfeilstetter*, Monitoring, S. 79 ff.) Für die „Pflanzengesundheitszeugnisse“ und „Pflanzengesundheitszeugnisse für die Wiederausfuhr“ enthält die

In Bezug auf die in Art. 16 Abs. 2 UAbs. 1 Pflanzenquarantäne-RL geregelten Schadorganismen, „die nicht in Anhang I oder II gelistet sind und deren Vorkommen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates bislang nicht bekannt war", hat der Mitgliedstaat, in dem sie auftreten (bzw. in dem ein entsprechender Verdacht besteht) die Kommission sowie die übrigen Mitgliedstaaten hiervon unverzüglich zu unterrichten und die beabsichtigten Schutzmaßnahmen mitzuteilen. Die Maßnahmen müssen insbesondere eine Vorbeugung vor jedem Risiko der Ausbreitung in das Gebiet der anderen Mitgliedstaaten bezwecken. Bezüglich der in UAbs. 2 genannten Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen oder anderen Gegenstände aus Drittländern, bei denen die Annahme besteht, dass sie eine unmittelbare Gefahr der Einschleppung oder Ausbreitung der nach UAbs. 1 genannten Schadorganismen mit sich bringen, soll der Mitgliedstaat die entsprechenden Maßnahmen „zum Schutz des Gebiets der Gemeinschaft" ergreifen und die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten hierüber unterrichten.[356] Nach Art. 16 Abs. 3 Pflanzenquarantäne-RL prüft die Kommission die Situation schnellstmöglich im Ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz und kann entsprechende Untersuchungen vor Ort durchführen.

dd) Bewertung der Pflanzenquarantäne-RL

Die Pflanzenquarantäne-RL ist – ähnlich wie die IPPC – dem Grundsatz nach auf die in den Anhängen gelisteten Arten beschränkt. Gemäß Art. 3 Abs. 7 und Art. 16 Pflanzenquarantäne-RL besteht zwar die Möglichkeit, nicht gelistete Schadorganismen in den Anwendungsbereich einzubeziehen und somit auf die umfassenden Maßnahmen u. a. der Einfuhrkontrolle zuzugreifen. Unter welchen Voraussetzungen dies auch bezüglich IAS möglich ist, bleibt jedoch unklar. Die im Rahmen der IPPC insbesondere durch den Anhang zum Glossar der IPPC und ISPM Pub. No. 11 Rev. 1 ausdrücklich eingeleitete Öffnung im Hinblick auf Organismen, die *ökologische Risiken* begründen können,[357] hat damit in der Pflanzenquarantäne-RL noch keinen transparenten Ausdruck gefunden, d. h. dass die von der IPPC vorgegebenen Möglichkeiten zur Bekämpfung von IAS noch nicht in vollem Maße ausgeschöpft sind.[358]

Die Richtlinie ist mit dem Pflanzenschutzgesetz und der Pflanzenbeschauverordnung in nationales Recht umgesetzt worden.[359]

Richtlinie Standardmuster (Anhang VII). Für den Handel innerhalb des gemeinsamen Marktes gilt der Pflanzenpass, Art. 10 Abs. 1 Pflanzenquarantäne-RL.

356 Für eine andere als die in UAbs. 2 genannte Gefahr der Einschleppung oder Ausbreitung von Schadorganismen gilt nach UAbs. 3, dass der Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen der Kommission vorschlägt und – falls diese aus Sicht des Mitgliedstaates nicht in angemessener Frist reagiert – die Maßnahmen vorläufig selbst durchführt.

357 Siehe dazu oben II. 3. c) bb).

358 So auch: *Schrader/Unger*, Pflanzenquarantäne, S. 282.

359 Siehe dazu unten IV. 2. a) aa). Eine Änderung der Anhangslisten der Pflanzenquarantäne-RL macht demnach auch eine Änderung der Listen der Pflanzenbeschauverordnung notwendig. An der Überarbeitung der Anhänge ist die Arbeitsgruppe der Europäischen

b) Spezielle Richtlinien

Daneben sind verschiedene Richtlinien zum Schutz einzelner Agrargüter ergangen, wie etwa die Richtlinie 98/57/EG zur Bekämpfung von *Ralstonia solanacearum*[360] und die Richtlinie 93/85/EWG[361] zur Bekämpfung der bakteriellen Ringfäule der Kartoffel. Die Richtlinien enthalten eine umfassende Regelung des Kontroll- und Untersuchungsverfahrens, das im Ergebnis dazu führen kann, dass befallene Agrargüter nicht weiter angebaut oder vernichtet werden. Wegen ihrer speziellen Ausrichtungen sollen die Richtlinien hier aber nicht weiter dargestellt werden.

c) Entwurf einer EU-Saatgutrichtlinie

Schließlich hat die EU-Kommission den Entwurf einer neuen EU-Saatgutrichtlinie vorgelegt,[362] der allerdings bisher abgelehnt wurde. Im Hinblick auf die hier interessierende Problematik wird insbesondere kritisiert, dass keine Regelungen zum Umgang mit heimischen Wildpflanzenarten vorgesehen sind, die nach der bisher geltenden Rechtslage als landwirtschaftliche Futterpflanzen behandelt werden. Für diese Arten schreibt das deutsche Saatgutverkehrsgesetz eine aufwendige Sortenzulassung vor.[363] Bestimmte züchterische Kriterien für die Sortenanerkennung – Beständigkeit und Homogenität – widersprechen aber den Vorgaben insbesondere der CBD im Hinblick auf den Erhalt der genetischen Vielfalt, die nur die Wildformen bieten können. Gefordert wird deshalb, dass alle einheimischen Wildpflanzenarten von der Zertifizierungspflicht befreit werden.[364]

d) Bewertung der gemeinschaftsrechtlichen Pflanzenschutzbestimmungen

Relevante gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen zum Pflanzenschutz im Hinblick auf IAS finden sich in erster Linie in der Pflanzenquarantäne-RL, die als Maßnahmen insbesondere die Einfuhrkontrolle und -beschränkung von Schadorganismen vorsieht. Die Bedeutung der Richtlinie ist jedoch dadurch begrenzt, dass unklar ist, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen der prinzipiell auf ge-

---

Kommission maßgeblich beteiligt, die unter Zuhilfenahme der Risikoanalysen der EPPO und der Mitgliedstaaten alle in Betracht kommenden Informationen sammelt und diskutiert, die Kommission über Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe informiert und dem Standing Committee on Plant Health die Listung und Überwachung der Liste vorschlägt.

360 V. 20.07.1998, ABl.EG 1998 Nr. L 235, S.1.

361 V. 4.10.1993, ABl.EG 1993 Nr. L 259, S. 1.

362 Der Wortlaut des aktuellen Entwurfs findet sich unter http://www.saveourseeds.org; zum Richtlinienvorschlag auch: *Eberhardt*, Forderung des BUND.

363 Siehe dazu unten IV. 2. a) bb).

364 Eine entsprechende Regelung in der Saatgutrichtlinie könnte auch den Regelungswiderspruch auf nationaler Ebene zwischen Saatgutverkehrsgesetz und BNatSchG auflösen (siehe dazu unten IV. 2. a) bb)).

listete Schadorganismen beschränkte Anwendungsbereich auf IAS erstreckt werden kann. Zur Verabschiedung einer Saatgutrichtlinie, die zudem relevante Regelungen treffen könnte, ist es bisher nicht gekommen.

3. Meeres- und Gewässerschutz

Im Bereich des Gewässerschutzes können Regelungen zum Schutz der Binnengewässer und des Grundwassers, zur Sicherheit auf See sowie zur Fischereipolitik unterschieden werden. Da die Entwicklung des Gewässerschutzrechts mit engen, stoffbedingten Problemsituationen begann, existiert eine Vielzahl von punktuell ansetzenden Rechtsakten, deren Regelungsbereiche sich überschneiden. Systematische und gewässerartsübergreifende Rechtsakte – wie die relativ neue Wasserrahmenrichtlinie – sind noch vergleichsweise selten. Auch der Erlass einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt, wie im sechsten Umweltaktionsprogramm der EU vorgesehen, steht noch aus.[365]

a) Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers in der Gemeinschaft

Die Europäische Gemeinschaft hat eine Reihe von Rechtsvorschriften zum Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers erlassen, welche insbesondere das Einleiten und Einbringen von Schadstoffen untersagen bzw. beschränken.[366] Zentrales rechtliches Instrument ist die seit 2000 geltende sog. Wasserrahmenrichtlinie, die im Sinne einer integrierten europäischen Wasserpolitik einige der bestehenden Richtlinien (schrittweise) ersetzt.

aa) Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG)

Die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik vom 23. Oktober 2000 (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)[367] dient in erster Linie der Erhaltung der aquatischen Umwelt und der Versorgung mit

---

[365] Art. 6 Abs. 1, 3. Spiegelstrich i. V. m. Abs. 2 g) 2. Spiegelstrich des sechsten Umweltaktionsprogramms (zum Umweltaktionsprogramm siehe im Folgenden unter VI.). Bislang ist eine erste Mitteilung der Kommission ergangen („Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt“ v. 2.10.2002, KOM(2002) 539), die eine Darstellung des aktuellen ökologischen Zustandes und der wichtigsten Bedrohungen sowie eine Beschreibung der derzeitigen Maßnahmen enthält, auf Wissenslücken hinweist und Schlussfolgerungen bezüglich zu ergreifender Maßnahmen zieht.

[366] Gewässerschutzrichtlinie 76/464/EWG v. 4.05.1976 (ABl.EWG 1976 Nr. L 129, S. 23) und deren zahlreichen Ausführungsrichtlinien.

[367] ABl.EG 2000 Nr. L 327, S. 1, in Kraft getreten am 22.12.2000. In Deutschland werden die Regelungen der WRRL vor allem durch das WHG und die Landeswassergesetze umgesetzt.

sauberem Trinkwasser.[368] Durch die WRRL, die gemäß Art. 1 einen (einheitlichen) Ordnungsrahmen für den Schutz der Gewässer insgesamt (Binnenobergewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und Grundwasser) schaffen soll, und die sich auch als Instrument zur Umsetzung verschiedener völkerrechtlicher Abkommen versteht,[369] soll die Erhaltung und Verbesserung des Gewässerzustandes im Wege umfangreicher Einzelzielsetzungen erreicht werden.

(1) Umweltziele und Maßnahmen

Kernvorschrift der WRRL ist Art. 4, der umfangreiche (rechtsverbindliche) Umweltziele festlegt. Danach ist für oberirdische Gewässer vor allem ein „guter ökologischer und chemischer Zustand" in 15 Jahren zu erreichen und ein Verschlechterungsverbot zu beachten.[370] Die Kriterien für eine Einstufung der Gewässerqualität als „gut" sind in Bezug auf die unterschiedlichen Gewässertypen in Anhang V Ziff. 1 konkretisiert. Um einen zusammenhängenden und umfassenden Überblick über den Zustand der Gewässer zu ermöglichen, ist eine Analyse und Überwachung der Gewässer vorgeschrieben (Art. 5-8 WRRL). Daran anknüpfend sieht die WRRL zur Verwirklichung der in Art. 4 WRRL genannten Umweltziele unterschiedliche Maßnahmen vor, wie etwa die Aufstellung konkreter Maßnahmenprogramme für jede Gewässereinheit (Art. 11 WRRL), die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen (Art. 13 WRRL) sowie die Sicherstellung der Mitwirkung der Öffentlichkeit (Art. 14 WRRL).

(2) IAS als sonstige anthropogene Belastungen

Die nach Art. 5 Abs. 1 WRRL für jede Flussgebietseinheit innerhalb von vier Jahren durchzuführende Analyse umfasst die Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand von Oberflächengewässern und des Grundwassers im Sinne „signifikanter anthropogener Belastungen" nach Anhang II Ziff. 1.4. Hierunter fallen insbesondere solche Tätigkeiten, die zu Gewässerverschmutzungen führen oder „andere signifikante Auswirkungen auf den Zustand des Wassers" haben.[371] Die Beurteilung der Auswirkungen ist gemäß Anhang II

---

368 Art. 1. Siehe dazu auch die Begründungserwägungen Nr. 19 und 24.

369 Erwägungen 21 und 35 der Richtlinie (ausdrücklich bspw. bezüglich des Helsinki- und des OSPAR-Abkommens sowie des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen). Näher zum Verhältnis der WRRL zum Völkerrecht: *Bruha/Maaß*, Schutz, S. 71 ff., die auch auf die wechselseitige Komplementarität von Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht hinweisen.

370 Allgemein zu den Umweltzielen: *Czychowski/Reinhard*, Wasserhaushaltsgesetz, § 25a Rn. 2, sowie *Hentschel*, Wasserrahmenrichtlinie, S. 46, der die Erhaltung des vorhandenen Qualitätszustandes als „erstes und zugleich am wenigsten ambitioniertes Umweltziel" beschreibt.

371 „Verschmutzung" ist nach Art. 2 Ziff. 33 „die durch menschliche Tätigkeiten direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen oder Wärme in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Qualität der aquatischen Ökosysteme oder der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme schaden können, […]". Dem-

Ziff. 1.5 in erster Linie an dem Einfluss auf die Umweltziele des Art. 4 WRRL zu messen. Danach ist der „gute Zustand" der Oberflächengewässer maßgeblich, der gemäß Art. 2 Ziff. 18 WRRL auch den „ökologisch guten Zustand" umfasst. Der „ökologische Zustand" bezeichnet nach Art. 2 Ziff. 21 WRRL wiederum die „Qualität von Struktur und Funktionsfähigkeit aquatischer, in Verbindung mit Oberflächengewässern stehender Ökosysteme gemäß der Einstufung nach Anhang V" der Richtlinie. Die entsprechende Bestimmung erfolgt anhand hydromorphologischer und physikalisch-chemischer sowie biologischer Parameter, wobei die Referenzbedingungen für die einzelnen Qualitätskomponenten von den Mitgliedstaaten getrennt für die unterschiedlichen Typen von Oberflächengewässern und unter Beachtung der natürlichen Gegebenheiten in den Flussgebietseinheiten festzustellen sind.[372] Mit diesem sog. integrierten Konzept begründet die WRRL eine grundsätzliche Abkehr von dem allein auf den chemischen Zustand der Gewässer abstellenden Ansatz der bisherigen Gewässerschutzrichtlinien.[373] Für den Merkmalskomplex Biologie sind die Merkmale Phytoplankton, Makrophyten/Phytobenthos, Makrozoobenthos und Fischfauna heranzuziehen, die insbesondere nach der Zusammensetzung, Vielfalt und Abundanz „typspezifischer Gemeinschaften" bewertet werden.

Es erscheint durchaus als möglich, dass IAS, die etwa durch das Ballastwasser von Schiffen in die Gewässer eingebracht werden, derartige Abweichungen hervorrufen, die als (sonstige) signifikante anthropogene Belastungen zu qualifizieren wären. Infolge dessen würden Handlungspflichten etwa in Bezug auf zu erstellende Überwachungs- und Maßnahmenprogramme ausgelöst.

Dieses Verständnis liegt auch dem Bericht über das „Pilotprojekt zur Bestandsaufnahme nach Art. 5 WRRL am Küstengewässer Elbe" zugrunde, der in Tabelle 1 zur Analyse unter „sonstigen potenziell signifikanten anthropogenen Belastungen", bezüglich derer weitere Analysen notwendig sind, auch Neobiota aufführt.[374] Demgegenüber wurde jedoch teilweise ausdrücklich abgelehnt, dass gebietsfremde Arten als Parameter nach der WRRL heranzuziehen sind, da gebietsfremde Arten keinen direkten Einfluss auf die Wasserverschmutzung hätten.[375] Die Begründung ist allerdings wenig überzeugend, da nicht auszuschließen

---

entsprechend sind als Beispiele anthropogener Belastungen u. a. die Einleitung von Stoffen, die Wasserentnahme und Abflussregulierungen genannt. Zu den signifikanten Belastungen von Oberflächengewässern siehe *Keitz/Schmalholz*, Handbuch, S. 89 ff.

372 Zu den Grundsätzen der Gewässerbewertung, siehe *Keitz/Schmalholz*, Handbuch, S. 123 ff., und *Hentschel*, Wasserrahmenrichtlinie, S. 48 f.

373 *Seidel*, Gewässerschutz, S. 162.

374 *Nehring/Beyer/Reimers*, Küstengewässer Elbe, S. 18. Die Untersuchungen haben ergeben, dass durch gelenztes Ballastwasser aus außereuropäischen Regionen täglich 2,7 Mio. Organismen an den Häfen der deutschen Nordseeküste freigesetzt werden. Vgl. *Nehring/Meyer/Beyer/Bisler*, Pilotbericht, S. 25 f.

375 Zu einem Hinweis auf die nicht-veröffentlichte Expertendiskussion auf dem UBA/NLÖ-Workshop am 29./30.08.2002 in Berlin: *Nehring/Beyer/Reimers*, Küsten-

ist, dass IAS nach den in Anhang V festgelegten Kriterien Auswirkungen auf den ökologischen Zustand der Gewässer, insbesondere auf die Zusammensetzung und Abundanz von Flora und Fauna, haben. Allerdings dürfte die Berücksichtigung von IAS schon deshalb unpopulär sein, weil dadurch das in der WRRL festgelegte Ziel, bis 2015 einen ökologisch guten Zustand zu erreichen, gefährdet wird (im Hinblick auf den Referenzzustand „keine gebietsfremden Arten" würde jedes Hinzukommen solcher Arten eine Verschlechterung des Zustandes bedeuten). Damit die WRRL tatsächlich auf IAS Anwendung findet, scheint daher eine ausdrückliche Klarstellung erforderlich.

bb) Weitere Richtlinien und Verordnungen zum Gewässerschutz

Die WRRL ersetzt zu Zwecken der Vereinheitlichung eine Reihe von EG-Richtlinien, die das Gewässerrecht bisher sehr bruchstückhaft regeln: Zu nennen sind insbesondere die Gewässerrichtlinie,[376] die Fischgewässer- und die Muschelrichtlinie[377], die Grundwasserrichtlinie[378] und die Trinkwasserrichtlinie.[379] Von der WRRL unberührt bleibt hingegen die Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser vom 21. September 1991.[380] Hauptziel aller genannten Richtlinien ist es jedoch, durch die Festlegung von Immissions- bzw. Emissionsgrenzwerten bezüglich bestimmter Schadstoffe einer Gewässerbelastung

---

gewässer Elbe, S. 16 ff. (18); sowie http://www.aquatic-aliens.de/management.htm, unter: „Regulations" und *Nehring/Meyer/Beyer/Bisler*, Pilotbericht, S. 25 f.

376 Richtlinie des Rates v. 4.05.1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gemeinschaft (76/464/EWG, ABl.EWG 1976 Nr. L 129, S. 23; geändert durch die Richtlinie des Rates v. 23.12.1991, 91/692/EWG, ABl.EWG 1991 Nr. L 377, S. 48). Die Aufhebung mit Wirkung zum 22.12.2013 ist in Art. 22 Abs. 2 WRRL geregelt. Die Richtlinie ist als bisher zentrales Regelungswerk prinzipiell als Emissionsregelung für bestimmte gefährliche Stoffe angelegt. Da die vorgesehene Konkretisierung durch Emissionsgrenzwerte jedoch ausgeblieben ist, wird das Konzept der Richtlinie als gescheitert angesehen (*Breuer*, Grundlagen, S. 780 ff.).

377 Richtlinie des Rates v. 18.07.1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (78/659/EWG, ABl.EWG 1978 Nr. L 122, S. 1) und Richtlinie des Rates v. 30.10.1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (79/923/EWG, ABl.EWG 1979 Nr. L 281, S. 47).

378 Richtlinie des Rates v. 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (80/68/EWG, ABl.EWG 1980 Nr. L 20, S. 43).

379 Richtlinie des Rates v. 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (98/83/EG, ABl.EG 1998 Nr. L 330, S. 32).

380 ABl.EWG 1991 Nr. L 135, S. 40, geändert durch Richtlinie 98/15/EG der Kommission v. 27.02.1998, ABl.EG 1998 Nr. 67, S. 29. Die Richtlinie zielt darauf ab, im Wege der Festlegung von Emissionsgrenzwerten bezüglich bestimmter Schadstoffe der zunehmenden Belastung von Nordsee und anderer Gewässer durch diese Stoffe entgegenzuwirken. In Deutschland wurde sie durch die Abwasserverordnung v. 21.3.1997 umgesetzt.

durch diese Stoffe entgegenzuwirken.[381] Dabei sind die relevanten Stoffe (anorganische Abfälle, Öl, Chemikalien und Schwermetalle) in der Regel abschließend in Anhängen zu den jeweiligen Richtlinien aufgeführt. Da bisher lebende Organismen hier keine Berücksichtigung fanden, haben die Richtlinien für die Problematik der invasiven Arten keine Bedeutung.

b) Sicherheit auf See

Ferner regeln verschiedene Richtlinien insbesondere durch die Festschreibung von Kontroll- und Überwachungsmechanismen des Schiffsverkehrs die Sicherheit auf See. Schutzgut der Richtlinien ist auch die Meeresumwelt. Zu nennen sind insbesondere die Richtlinie 94/57/EG[382] und Richtlinie 95/21/EG.[383] Sie treffen in erster Linie Verfahrensvorschriften zur Einrichtung eines effizienten Schiffsüberprüfungs- und Kontrollsystems zur Gewährleistung der Sicherheit auf See und des Schutzes der Meeresumwelt. Materiellrechtliche Bestimmungen über die abzuwehrenden Gefahren finden sich hingegen in den internationalen Abkommen, auf die die Richtlinien verweisen (u. a. das MARPOL 73/78-Abkommen[384]). Die in Bezug genommenen internationalen Abkommen regeln jedoch allein auf Verschmutzungen durch Öl und andere anorganische Substanzen, lebende Organismen sind nicht betroffen.

c) Zusammenfassung und Bewertung meeres- und gewässerschutzrechtlicher Vorschriften

Bezüglich des Meeres- und Gewässerschutzes fehlen derzeit ausdrückliche Regelungen für den Umgang mit invasiven Arten auf europäischer Ebene. Ob die Anwendung der WRRL, die von den Mitgliedstaaten u. a. die Einrichtung eines ausgefeilten Überwachungssystems fordert, Anwendung auf IAS findet, ist derzeit umstritten. Nach der hier vertretenen Ansicht erscheint es durchaus als sachgerecht, die Einbringung invasiver Arten etwa durch das Ballastwasser von Schiffen als „sonstige potenziell signifikante anthropogene Belastung“ zu qualifizieren, damit der umfassende Überwachungs- und Maßnahmenkatalog der WRRL im Umgang mit IAS zur Anwendung gelangen kann.

4. Gemeinsame Fischereipolitik

Im Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik besteht aufgrund von Art. 3 lit. e) und Art. 32 EGV eine ausschließliche Kompetenz der EG, verbindliche Regelungen über die Befischung und Erhaltung der Fischbestände innerhalb der 200-

---

381 Näheres zu den genannten Richtlinien bei: *Breuer*, Grundlagen, S. 784 ff., sowie *Epiney*, Umweltrecht, S. 266.

382 ABl.EG 1994 Nr. L 319, S. 20.

383 ABl.EG 1995 Nr. L 157, S. 1.

384 Siehe dazu oben II. 4. a) bb).

Seemeilen-Fischereizonen der Mitgliedstaaten zu treffen. Die EG hat zu diesem Zweck eine Fülle von Rechtsverordnungen erlassen,[385] die jedoch keine IAS-relevanten Regelungen enthalten.[386] Bedeutung erlangen können allenfalls die Festlegungen von Gesamtfangmengen sowie der Aktionsplan der Kommission zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Fischerei.

a) Total Allowable Catches

Das in der Praxis wichtigste Instrument zur Erhaltung der Fischbestände ist die Festsetzung von Gesamtfangmengen je Art innerhalb bestimmter Gebiete (sog. „Total Allowable Catches"). Hierzu hat die Gemeinschaft seit 1983 jährlich Verordnungen für das jeweils kommende Jahr erlassen.[387] Zwar ist denkbar, dass hierdurch auch der Bestand und die Ausbreitung invasiver Arten beeinflusst werden. Als spezielles Regulierungsinstrument für invasive Arten sind Gesamtfangmengen jedoch nicht geeignet, da sich die Regelungen in erster Linie auf wirtschaftlich verwertbare Arten – ungeachtet ihrer Herkunft – beziehen, so dass ein großer Teil der Arten schon nicht erfasst wird. Zudem kann der hier zugrunde liegende Grundsatz der nachhaltigen und effizienten Bewirtschaftung der Fischbestände gerade gegen die Bekämpfung bzw. Eindämmung fremder Arten sprechen, wenn diese sich als wirtschaftlich ertragreich erweisen. In welchem Verhältnis der in der gemeinsamen Fischereipolitik ebenfalls geltende Grundsatz des Umweltschutzes, der einen Schutz vor invasiven Arten fordert, zu den Wirtschaftszielen der Europäischen Gemeinschaft steht, ist noch ungeklärt.

b) Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Fischerei

Unmittelbar IAS-relevante Regelungen finden sich in einem von der Kommission 2001 vorgelegten Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Fi-

---

385 Ein Überblick findet sich bei *Booß*, Umweltschutz, S. 1536 ff. und unter http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28010.htm. Der Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit geltender Rechtsakte im Bereich der Fischerei soll mit dem „Aktionsplan 2006-2008 zur Vereinfachung und Verbesserung der gemeinsamen Fischereipolitik" v. 8.12.2005 (KOM(2005) 647 endg.) entgegengewirkt werden.

386 Eine relevante Vorschrift war in der Verordnung 88/98/EG des Rates v. 18.12.1997 über bestimmte technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Øresund (ABl.EG 1998 Nr. L 9, S. 1) enthalten. Gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung war das Aussetzen nichteinheimischer Arten sowie der Fang nichteinheimischer Arten oder von Stör verboten, wobei als nichteinheimische Arten solche Arten galten, die von Natur aus nicht in der Ostsee, den Belten und dem Øresund vorkommen. Die Verordnung ist jedoch durch die Verordnung 2187/2005/EG des Rates v. 21.12.2005 aufgehoben worden, die keine entsprechende Nachfolgeregelung vorsieht.

387 Für das Jahr 2006: Verordnung 51/2006/EG und 51/2006/EG v. 22.12.2006, sowie Verordnung 2270/2004/EG v. 22.12.2004.

scherei, den der Rat allerdings (noch) nicht angenommen hat.[388] Der Aktionsplan nennt die Einführung nichtheimischer Arten als einen der Faktoren, die die aquatische Umwelt am stärksten beeinflussen. In Bezug auf die Aquakultur werden dementsprechend Maßnahmen zur Beschränkung der „Einführung nichtheimischer, überhand nehmender Arten" vorgeschlagen, wie etwa die sorgfältige Evaluierung der möglichen Auswirkungen neuer nichtheimischer Arten auf die Aquakultur und die Förderung der Anwendung der ICES-/EIFAC-Verhaltensregeln.[389] Solange der Aktionsplan nicht angenommen ist und auch keine entsprechenden Durchführungsmaßnahmen erfolgen, finden sich im Bereich der Fischerei mithin keine relevanten Regelungen im Umgang mit IAS.

5. Umwelthaftungsrichtlinie

Ende April 2004 ist die sog. Umwelthaftungsrichtlinie (UmwHaft-RL)[390] in Kraft getreten, die bis zum 30. April 2007 in nationales Recht umzusetzen ist. Ziel ist die Schaffung gemeinschaftsrechtlicher Rahmenbedingungen für die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (vgl. Art. 1 UmwHaft-RL) durch eine verstärkte Orientierung am Verursacherprinzip.[391] Die Kurzbezeichnung „Umwelthaftungsrichtlinie" ist insoweit irreführend, als das Konzept der Richtlinie über die bloße Haftung im Sinne einer Kostenerstattungspflicht weit hinausgeht.

a) Schutzgut

Unter dem Oberbegriff des in Art. 2 Nr. 1 UmwHaft-RL näher definierten „Umweltschadens" erstreckt die Richtlinie ihren Schutz auf drei besondere Schutzgüter bzw. Umweltkomponenten: (1) geschützte Arten und natürliche Lebensräume, (2) Gewässer und (3) den Boden.

Der Begriff „geschützte Arten und natürliche Lebensräume" wird in Art. 2 Nr. 3 UmwHaft-RL weiter präzisiert. Danach leiten sich die von der UmwHaft-RL

---

388 KOM(2001) 162 endg. v. 27.03.2001.

389 Ebenso wird in einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (KOM(2002) 0511 endg. v. 19.02.2002) eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der Europäischen Aquakultur und insbesondere die verstärkte Befolgung der ICES-Verhaltensregeln gefordert.

390 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates v. 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl.EG 2003 Nr. L 146, S. 56.

391 Nach dem Verursacherprinzip hat in erster Linie der Verursacher einer von seinem Verhalten ausgehenden Umweltbeeinträchtigung vorzubeugen, zumindest aber ihre Folgen zu beseitigen (*Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kap. 1 Rn. 89 ff.). Damit ist das Verursacherprinzip nicht allein auf Fragen der Kostenzurechnung beschränkt, sondern fungiert auch als Mittel der indirekten Verhaltenslenkung.

geschützten Güter primär von den in der Vogelschutz- und FFH-RL[392] gelisteten Arten und Lebensräumen ab.[393] Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten auch andere Arten und Lebensräume benennen, die nicht in den Anhängen der Vogelschutz- und FFH-RL aufgelistet, aber von dem betreffenden Mitgliedstaat für gleichartige Zwecke wie die der Richtlinien ausgewiesen sind (Art. 2 Nr. 3 lit. c) UmwHaft-RL). Dass diese Regelung eine große praktische Bedeutung erlangen wird, ist jedoch nicht zu erwarten.[394] Der umfassende Begriff der „Biodiversität" wird hingegen – anders als im zugrunde liegenden Richtlinienvorschlag[395] in den materiellrechtlichen Bestimmungen der UmwHaft-RL nicht mehr verwendet.[396]

b) Schaden

Der Schaden, der an einem der drei Schutzgüter entstehen muss,[397] wird entscheidend durch das Kriterium der Erheblichkeit beschränkt: Eine „Schädigung ge-

---

392 Siehe dazu oben 1. b) und c).

393 Zum Streit darüber, ob sich das Adjektiv „geschützt" allein auf „Arten" oder auch auf „Lebensräume" bezieht, siehe *Roller/Führ*, EG-Umwelthaftungsrichtlinie und Biodiversität, S. 36 ff., die eine enge Auslegung bevorzugen (danach muss es sich zumindest um gemeldete oder potenzielle bzw. faktische FFH- und Vogelschutzgebiete handeln). Nach *Hager* verstößt diese Technik der Verweisung gegen das Gebot der Rechtsklarheit (in: Haftung, S. 582).

394 So auch *Hendritschke*, Bewertung von Biodiversitätsschäden, S. 9.

395 Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über eine Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, KOM(2002) 17 endg. v. 23.01.2002, ABl.EG 2002 Nr. C 151 E, S. 132.

396 Allerdings ist die „dramatische" Beschleunigung des Verlustes der biologischen Vielfalt als Grund für die Richtlinie in der ersten Begründungserwägung genannt.
Der Richtlinienvorschlag hingegen bezog sich zum einen Umweltschäden, zum anderen auf Schäden an der „biologischen Vielfalt", die durch in Anhang I bestimmte berufliche Tätigkeiten entstanden sind oder voraussichtlich entstehen werden, oder durch einen bei einer beruflichen Tätigkeit verwendeten Stoff, sowie für jede unmittelbare Gefahr solcher Schäden aufgrund dieser Tätigkeiten oder Stoffe (vgl. Art. 3 Abs. 1 Richtlinienvorschlag). Zu beachten ist jedoch, dass auch im Richtlinienvorschlag der Schutz der biologischen Vielfalt auf bereits durch das Gemeinschaftsrecht oder die entsprechende Ausweisung als Schutz- oder Erhaltungsgebiet durch den Mitgliedstaat geschützte Arten und Lebensräume begrenzt war (vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 8 Richtlinienvorschlag). Eine inhaltliche Gleichbedeutung mit dem Begriff der „biologischen Vielfalt" i. S. d. CBD wurde auch hier – insbesondere unter Hinweis auf die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung des Schadens – ausdrücklich ausgeschlossen (Richtlinienvorschlag, S. 19).

397 Dabei verfolgt die Richtlinie in Bezug auf die drei Schutzgüter jeweils einen sehr unterschiedlichen Ansatz, woraus sich teilweise Überschneidungen ergeben (zur diesbezüglichen Kritik siehe *Hager*, Haftung, S. 582, und *Roller/Führ*, EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität, S. 1). Vor allem soweit Gewässer als Schutzgut betroffen sind, ergeben sich – insbesondere für den hier interessierenden Bereich – Überscheidungen mit dem Schutzgut der natürlichen Lebensräume.

schützter Arten und natürlicher Lebensräume“ wird gemäß Art. 2 Nr. 1 lit. a) UmwHaft-RL dann angenommen, wenn ein Schaden

> „erhebliche nachteilige Auswirkungen in Bezug auf die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes dieser Lebensräume oder Arten hat. Die Erheblichkeit dieser Auswirkungen ist mit Bezug auf den Ausgangszustand unter Berücksichtigung der Kriterien in Anhang I zu ermitteln.“

Die in Bezug genommenen in Anhang I genannten Kriterien schließen u. a. die Anzahl der Exemplare, die Bestandsdichte und das Vorkommensgebiet sowie die Fortpflanzungsfähigkeit der Art ein. Genannt ist dort zudem die Regenerationsfähigkeit der Art bzw. des Lebensraums „entsprechend der Dynamik der für ihn charakteristischen Arten oder seiner Populationen“, nicht aber die Diversität der Arten in einem Lebensraum.[398]

Bezüglich der Schwelle der Erheblichkeit ist i. S. d. im 5. Erwägungsgrund der UmwHaft-RL geforderten einheitlichen Auslegung und Anwendung maßgeblicher Begriffe auf das Verständnis bereits bestehender Regelungen in einschlägigen Rechtsakten der Gemeinschaft zurückzugreifen. Dies sind hier Art. 4 Vogelschutz-RL und Art. 6 FFH-RL, die eine ähnliche Erheblichkeitsprüfung vorsehen und die durch eine umfangreiche Rechtsprechung konkretisiert wurden.[399] Danach ist die Schwelle grundsätzlich eher niedrig anzusetzen und vor allem bei der Beeinträchtigung definierter Erhaltungsziele als überschritten anzusehen.[400]

c) Anknüpfungspunkt berufliche Tätigkeit

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist an bestimmte berufliche Tätigkeiten geknüpft, die jeweils unterschiedlichen Haftungssystemen unterliegen: Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. a) und b) UmwHaft-RL erstreckt sich die Haftung zum einen auf die Ausübung der in Anhang III näher aufgeführten (beruflichen) Tätigkeiten, die Umweltschäden – bzw. unmittelbare Gefahren solcher Schäden – verursachen, sowie zum anderen auf die Ausübung anderer als der in Anhang III aufgeführten (beruflichen) Tätigkeiten, die Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume – oder jede unmittelbare Gefahr solcher Schäden – verursachen, sofern der Betreiber vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.[401]

---

398 Dagegen sollen Schädigungen, die sich nachweislich auf die menschliche Gesundheit auswirken, als erhebliche Schädigungen einzustufen sein.

399 Zu nennen sind insbesondere die Entscheidungen EuGH-Slg. 1993, S. I-4272 – *Santoňa* (veröffentlicht in: NuR 1994, S. 521 ff.) und EuGH, Urt. v. 7.9.2004 – Rs. C 127/02 (*Herzmuschel-Entscheidung*, siehe http://www.curia.eu.int); die Kriterien wurden übernommen in BVerwGE v. 1.04.2004, NVwZ 2004, S. 1114 ff. Siehe dazu ausführlich: *Hendritschke*, Bewertung von Biodiversitätsschäden, S. 10 f; *Roller/Führ*, EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität, S. 64 ff.

400 *Hendritschke*, Bewertung von Biodiversitätsschäden, S. 10 f.

401 Der Begriff der beruflichen Tätigkeit ist sehr weit gefasst: Nach der Definition des Art. 2 Nr. 7 UmwHaft-RL fällt hierunter jede Art von wirtschaftlicher Tätigkeit. (Be-

Grob gesagt können somit zwei Typen von Tätigkeiten unterschieden werden: Einerseits sind dies berufliche Tätigkeiten, die als solche als potenziell oder tatsächlich gefährlich eingestuft und daher in Anhang III der Richtlinie nach dem Listenprinzip aufgeführt sind.[402] Sie unterliegen einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung. Andererseits sind dies alle anderen beruflichen Tätigkeiten, die einer verschuldens*abhängigen* Haftung bei bestimmten Schäden, nämlich solchen an geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen (nicht also bei Schäden an Gewässern und dem Boden), unterliegen.[403]

In zeitlicher Hinsicht nimmt die Richtlinie solche Schäden vom Anwendungsbereich aus, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor Inkrafttreten der Richtlinie stattgefunden haben oder die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die nach Inkrafttreten der Richtlinie stattgefunden haben, aber durch eine vor Inkrafttreten der Richtlinie beendete Handlung verursacht wurden sowie Schäden, bei denen seit den schadensverursachenden Emissionen, Ereignissen oder Vorfällen mehr als 30 Jahre vergangen sind (Art. 17 UmwHaft-RL).

d) Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen

Besteht die unmittelbare Gefahr von Schäden der dargestellten Art, so hat der Betreiber unverzüglich und ohne entsprechende Aufforderung der zuständigen Behörde die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen – sog. „Vermeidungstätigkeiten" – einzuleiten (Art. 5 Abs. 1 UmwHaft-RL). Außerdem kann die zuständige Behörde[404] jederzeit dem Betreiber Anweisungen für die zu ergreifenden notwendigen Vermeidungsmaßnahmen erteilen oder selbst die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen treffen, falls wegen eines unmittelbar drohenden Schadens rasches Handeln geboten ist (Art. 5 Abs. 3 lit. d) UmwHaft-RL). Die Regelungen der Richtlinie sind somit nicht auf bereits eingetretene Schäden beschränkt.

Ist aber ein Umweltschaden eingetreten, so hat der Betreiber, bzw. – im Falle seiner Untätigkeit oder seines Unvermögens – die Behörde, eine Sanierungstätigkeit auszuführen (Art. 6 UmwHaft-RL), die in den in Art. 7 UmwHaft-RL i. V. m. Anhang II bestimmten Sanierungsmaßnahmen besteht und die danach auszurich-

---

züglich des insoweit gleichlautenden Richtlinienentwurfes siehe *Leifer*, Richtlinienentwurf, S. 604.).

402 Darunter fallen Tätigkeiten, die vom Industrieanlagenrecht, dem Luftreinhalterecht, dem Gefahrstoff-, Abfall- und Gentechnikrecht der Gemeinschaft erfasst werden.

403 Vgl. die Erwägungen Nr. 6.3 und 6.8 der Begründung zum Richtlinienvorschlag, KOM(2002) 17 endg. v. 23.01.2002, S. 20 u. 22; *Spindler/Härtel*, Richtlinienvorschlag, S. 245. Insoweit weist *Hendritschke* zutreffend darauf hin, dass diese Systematik sich nicht ganz reibungslos in das deutsche Ordnungsrecht einfügt, das generell auf der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung von Handlungsstörern aufbaut (*Hendritschke*, Bewertung von Biodiversitätsschäden, S. 11). So auch *Roller/Führ*, EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität, S. 56.

404 Art. 11 UmwHaft-RL.

ten ist, dass der Lebensraum wieder in den Ausgangszustand zurückversetzt wird.[405]

e) Kostentragungspflicht

An die Ergreifung von Maßnahmen, sei es durch den Betreiber oder durch die zuständige Behörde, knüpft die in Art. 8 UmwHaft-RL festgeschriebene Kostentragungspflicht des Betreibers bzw. der Kostenerstattungsanspruch der Behörde an, die das Haftungselement der Richtlinie ausmachen. Im Falle des Kostenerstattungsanspruches der Behörde hat der Betreiber einer potenziell oder tatsächlich gefährlichen Tätigkeit gemäß Anhang III, oder ein Betreiber, der den Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr schuldhaft verursacht hat, grundsätzlich die Kosten zu tragen, die der Behörde durch die von ihr ergriffenen Vorsorge- oder Sanierungsmaßnahmen entstanden sind. Voraussetzung ist jedoch, dass die Behörde einen klaren ursächlichen Zusammenhang zwischen den Handlungen oder Unterlassungen des Betreibers und dem Umweltschaden bzw. unmittelbar drohenden Schäden nachweist.

Durch diesen Ansatz der Kostenerstattung umgeht die Richtlinie ein zentrales Problem der Haftung für Umweltschäden: die Schadensberechnung. Eine korrekte Bestimmung des Schadens ist oftmals schon deshalb nicht möglich, weil Allgemeingüter – anders als dies bei Individualrechtsgütern aufgrund ihres Eigentums- bzw. Ausschließlichkeitscharakters der Fall ist – keinen Marktwert besitzen. Zudem sind ökologische Systeme dynamisch, offen und zur Selbstregeneration fähig. Indem die Richtlinie für den Haftungsumfang die Wiederherstellungs- bzw. Sanierungskosten zugrunde legt, d. h. die Kosten, die aufgewandt werden müssen, um den Zustand vor Schädigung wiederherzustellen, vermeidet sie die genannten Schwierigkeiten. Dieses Prinzip der Naturalrestitution entspricht der Differenzhypothese im Schadensrecht nach § 249 BGB. Anders als nach allgemeinem Haftungsrecht ist eine Haftungsgrenze bei unverhältnismäßigen Aufwendungen (§ 251 Abs. 2 S. 1 BGB) nicht ausdrücklich vorgesehen, jedoch ergibt sich aus dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass eine Wiederherstellung dann nicht verlangt werden kann, wenn die Wiederherstellungskosten außerhalb jeglichen Verhältnisses zum Wiederherstellungserfolg stehen würden.[406]

---

[405] Unterschieden wird zwischen drei Sanierungsebenen: (1) „primäre“ Sanierung (Wiederherstellung des Ausgangszustandes), (2) „ergänzende“ Sanierung (Kompensation dessen, das nicht wieder herstellbar ist) und (3) „Ausgleichssanierung“ (bezüglich Beeinträchtigungen zwischen Schadenseintritt und erfolgreich abgeschlossener Sanierung). Festgelegt werden zudem Kriterien für die Wahl der geeigneten Sanierungsoption für die jeweiligen Umweltschäden, insbesondere ein Vorrang der primären Sanierung.

[406] Zum Ganzen siehe auch *Hager*, Haftung, S. 584 f.

f) Anwendbarkeit der UmwHaft-RL auf IAS

Im Rahmen der Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten kommt eine Haftung für Schäden an geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen in Betracht, die in der UmwHaft-RL bestimmt sind, d. h. also den nach der FFH- und der Vogelschutz-RL geschützten Arten und Gebieten. Insbesondere könnte die als Schadenskriterium genannte Regenerationsfähigkeit des Lebensraums entsprechend der Dynamik der für ihn „charakteristischen Arten oder seiner Populationen" durch die Einkreuzung von fremden Arten bedroht oder gefährdet werden. Voraussetzung für die Annahme eines Umweltschadens i. S. d. UmwHaft-RL ist jedoch zusätzlich, dass die eine Einbringung entweder in direktem Zusammenhang mit einer in Anhang III genannten beruflichen Tätigkeit steht oder einem Betreiber aufgrund einer anderen vorsätzlich oder fahrlässig schadensverursachenden (beruflichen) Tätigkeit zur Last gelegt werden kann. Diesem relativ engen Anwendungsbereich bezüglich IAS sind zusätzlich die generellen Grenzen des Instruments der Haftung gesetzt, die in der 13. Begründungserwägung der UmwHaft-RL benannt werden. Danach können Haftungsmechanismen vor allem dann ungeeignet sein, wenn es darum geht

> „einer breit gestreuten, nicht klar abgegrenzten Umweltverschmutzung zu begegnen, bei der es unmöglich ist, die nachteiligen Umweltauswirkungen mit Handlungen oder Unterlassungen bestimmter einzelner Akteure in Zusammenhang zu bringen."

Auch die oftmals zunächst unbeobachtet vor sich gehende Verbreitung einer invasiven Art, deren Ursprünge sich durch Sekundäreinbringungen und das Hinzutreten weiterer äußerer Umstände noch weiter verzweigen, ist nach derzeitigem Kenntnisstand häufig im nachhinein nur schwer nachvollziehbar. Verstärkte Forschung in Bezug auf die grundlegenden Wirkungszusammenhänge kann dem aber entgegenwirken,[407] so dass das Instrument der Haftung nicht von vornherein als bedeutungslos für den Bereich IAS beurteilt werden sollte.

6. Sechstes EU-Umweltaktionsprogramm

Im Anschluss an das im Jahre 2000 ausgelaufene fünfte Umweltaktionsprogramm haben das Europäische Parlament und der Europäische Rat am 22. Juli 2002 das

---

[407] Siehe etwa: *Roller/Führ*, Abschlussbericht zum Projekt „EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität", Ufoplan-Vorhaben FKZ 803 8 221/01, März 2005. Gegenstand des FuE-Vorhabens der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) der Fachhochschule Darmstadt im Auftrag des BfN war die Herausarbeitung der zentralen Fragen, deren Klärung Voraussetzung für eine effektive Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zum Schutz der Biodiversität ist. Dies betrifft insbesondere die Fragen, wie „Schäden betreffend die biologische Vielfalt" konkret zu definieren sind. Die wichtigsten Punkte des Gutachtens sind auch in einem Aufsatz von *Führ*, *Lewin* und *Roller* (EG-Umwelthaftungsrichtlinie, S. 67 ff.) zusammengefasst.

sechste Umweltaktionsprogramm der EU beschlossen, das die Ziele und Prioritäten der gemeinschaftlichen Umweltpolitik festsetzt und eine Laufzeit von 10 Jahren hat.[408] Das Programm ist gemäß Art. 175 Abs. 3 EGV[409] verbindlich für die Gemeinschaftsorgane, d. h. für den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und vor allem für die Kommission.[410]

Die Ziele erstrecken sich insbesondere auf die Bereiche Klimaänderungen, Natur und biologische Vielfalt, Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität, sowie natürliche Ressourcen und Abfälle. Gemäß Art. 6 Abs. 1 (1. Spiegelstrich) des Beschlusses wird für den Schutz von Natur und biologischer Vielfalt unter anderem folgendes Ziel angestrebt:

> „Stoppen der Verarmung der biologischen Vielfalt einschließlich der Verhütung und Abmilderung der Auswirkungen von invasiven fremden Arten und Genotypen, was bis 2010 erreicht sein sollte".

Zur Erreichung ist als vorrangige Aktion die „Entwicklung von Maßnahmen zur Vorbeugung gegen invasive fremde Arten einschließlich fremder Genotypen und zu deren Kontrolle" genannt, Art. 6 Abs. 2 lit. a) (6. Spiegelstrich). Da es sehr allgemein gehalten ist,[411] liefert das Programm jedoch keinen über die bestehenden Vorschriften hinausgehenden Schutz. Dies können allenfalls die einzelnen Strategien leisten, die zur Umsetzung des Aktionsprogramms vorgesehen sind (wie z. B. die Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt[412]).

7. Zusammenfassung und Bewertung des Europarechts

Derzeit kommen im Europarecht vor allem der EG-ArtSchVO, der Vogelschutz- und der FFH-RL Bedeutung im Hinblick auf die Regelung von IAS zu:

Die EG-ArtSchVO verschafft dem CITES-Abkommen gemeinschaftsweite Geltung, indem sie insbesondere Handels- und Einfuhrkontrollen für bestimmte Arten vorsieht. Sie geht insoweit über die CITES-Vorgaben hinaus, als sie aus-

---

408 Beschluss Nr. 1600/2002/EG v. 22.07.2002, ABl.EG 2002 Nr. L 242, S. 1. Zur Rechtsgrundlage und einer Zusammenfassung der wichtigsten Punkte: *Krämer*, Umweltprogramm, S. 2 ff.

409 Art 130s EGV a. F.

410 Die Bindungswirkung erstreckt sich auf das „Ob" und das „Wie" der festgelegten Maßnahmen. Die Nichtbefolgung durch die verpflichteten Organe kann mit der Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage vor dem EuGH geltend gemacht werden, wobei diese Kontrolle als nicht besonders effektiv einzuschätzen ist. Zu Definition, Rechtsnatur und der Rechtsgrundlage von Aktionsprogrammen siehe *Krämer*, Aktionsprogramme, Rn. 38 ff., und *Breier*, Art. 130s Abs. 3 EGV, S. 302 ff.

411 Dazu, dass das Programm u. a. wegen der Vielzahl der beteiligten Interessen „nicht über Allgemeinplätze" hinausgeht und zudem praktisch keine Möglichkeiten der rechtlichen Durchsetzung gegeben sind, siehe *Krämer*, Umweltprogramm, S. 5 f.

412 Siehe unten III. 3.

drücklich die Möglichkeit der Listung solcher Arten vorsieht, deren Einfuhr erwiesenermaßen zu einer Gefährdung der einheimischen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten führen könnte. Die Effektivität der Regelung ist jedoch dadurch begrenzt, dass häufig erst dann von einer nachgewiesenen Gefährdung ausgegangen werden kann, wenn die betreffende Art sich bereits verbreitet und Schäden hervorgerufen hat. Zudem ist nur das *absichtliche* Verbringen von Arten erfasst.

Demgegenüber enthalten die Vogelschutz- bzw. die FFH-RL ausdrückliche Vorschriften bezüglich der Ansiedlung wild lebender nichtheimischer Vogelarten bzw. nichtheimischer Pflanzen- und Tierarten, die durch das BNatSchG bereits in nationales Recht umgesetzt wurden.

Aufgrund ihrer derzeitigen Auslegung weniger relevant sind die Pflanzenquarantäne-RL, die WRRL und die UmwHaft-RL. Zwar besteht grundsätzlich die Möglichkeit der Regulierung insbesondere der Einfuhr von IAS durch eine Erstreckung des Anwendungsbereichs der Pflanzenquarantäne-RL auf IAS. Derzeit ist dieser jedoch auf gelistete Organismen beschränkt, deren Schadwirkungen allein pflanzengesundheitlicher Natur sind, während potenzielle indirekte Schäden keine Berücksichtigung finden. In Bezug auf die WRRL erscheint es sachgerecht, die Einführung von IAS durch den Menschen unter die „sonstigen potenziell signifikanten anthropogenen Belastungen“ i. S. d. Richtlinie zu subsumieren. Die UmwHaft-RL, die bis zum 30. April 2007 in nationales Recht umzusetzen ist, ist auf Schäden bezüglich solcher Arten oder Lebensräume, die unter dem Schutz der FFH- oder Vogelschutz-RL stehen, beschränkt. Zudem müssen die Schäden durch bestimmte berufliche Tätigkeiten ausgelöst werden. Ein maßgeblicher Impuls für den Umgang mit IAS ist von ihr deshalb nicht zu erwarten.

IV. Regelungen im nationalen Recht

Die Ausbringung und Verbreitung von (Pflanzen- und Tier-)Arten wird im nationalen Umweltrecht aufgrund des sektoralen Ansatzes[413] in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen relevant. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Naturschutzrecht, Land- und Forstwirtschaftsrecht (einschließlich des Pflanzenschutzrechts), Jagd- und Fischereirecht sowie das Gewässerschutzrecht, wobei die Regelungen teilweise sehr unterschiedliche Ziele verfolgen. Zudem ist das Haftungsrecht von Relevanz. Da sich haftungsrechtliche Fragen nicht nach Umweltmedien oder Gefahrenquellen einteilen lassen, sondern vielmehr in nahezu allen Bereichen speziell geregelt sind und damit nicht in das Schema der sektoralen Gesetzesaufteilung passen, werden sie in einem eigenen Punkt erläutert. Der Schwerpunkt der

[413] Die Unterteilung in Sektoren findet in Anlehnung an unterschiedliche Kriterien statt: zum einen nach den verschiedenen Umweltmedien (Naturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz), zum anderen nach kausal-medienübergreifenden potenziellen Belastungsfaktoren (z. B. Abfallrecht, Gentechnikrecht, Gefahrstoffrecht).

Darstellung aber liegt – der Bedeutung der nationalen Regelungen für das Problem der IAS entsprechend – auf dem Naturschutzrecht.

1. Naturschutzrecht

Die zentralen Regelungen in Bezug auf IAS finden sich im Naturschutzrecht, und hier insbesondere in den Bestimmungen zum (allgemeinen) Artenschutz. Bundesrechtlich ist das Naturschutzrecht durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) – ergänzt durch die Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) –, auf Landesebene weiterhin durch die Landesnaturschutzgesetze geregelt. Diese Zweistufigkeit folgt aus der Besonderheit der bis zum 31. August 2006 geltenden Rahmengesetzgebung, die nunmehr infolge der Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung durch die sog. Föderalismusreform[414] auf dem Gebiet des Umweltrechts durch die konkurrierende Gesetzgebung abgelöst wurde. Soweit die Länder bei Inkrafttreten der Föderalismusreform zur Umsetzung bundesrechtlicher Rahmenregelungen verpflichtet waren, bestehen diese Verpflichtungen jedoch fort. Voraussetzung und Umfang der Kompetenzen von Bund und Ländern sollen daher in Bezug sowohl auf die Rahmengesetzgebung als auch auf die konkurrierende Gesetzgebung hier kurz dargestellt werden, soweit dies als Grundlage der Bewertung des nationalen Rechts zum Thema IAS erforderlich ist.

a) Vor Inkrafttreten der Föderalismusreform: Naturschutzrecht als Rahmenrecht

Gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a. F. hatte der Bund die Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege,[415] auf der das BNatSchG im Wesentlichen beruht. Vereinzelte Vorschriften stützen sich aber auch auf die ausschließliche oder die konkurrierende Gesetzgebung, soweit sie neben dem Naturschutz Sachbereiche betreffen, die einem dieser beiden Ge-

---

[414] Die Föderalismusreform basiert auf dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) v. 28.08.2006, BGBl. I S. 2034, in Kraft getreten am 1.09.2006, und dem Föderalismusreform-Begleitgesetz v. 05.09.2006, BGBl. I S. 2098, in Kraft getreten am 12.09.2006, das die notwendigen Folgeregelungen auf einfachrechtlicher Ebene enthält.

[415] Nach Art. 70 ff. GG liegt das Recht zur Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern. Der Bund hat nur dann die Gesetzgebungskompetenz, wenn sie ihm ausdrücklich grundgesetzlich zugewiesen wurde. Dabei unterschied das Grundgesetz in der bis zum 31.08.2006 geltenden Fassung im Hinblick auf die „Regelungsdichte“ verschiedene Typen von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes: die ausschließliche, die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung. Zwar ist Art. 75 GG a. F. durch die Föderalismusreform aufgehoben worden, da er aber für die bestehenden Vorschriften weiterhin die Kompetenzgrundlage bildet, kann er bei einer Bewertung heranzuziehen sein

setzgebungstypen unterfallen.[416] Von den hier wesentlichen Vorschriften beruhen allein die Vermarktungsverbote für besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten (§§ 42 und 43 BNatSchG) sowie die entsprechenden Verordnungsermächtigungen des § 52 BNatSchG nicht ursprünglich auf der Rahmengesetzgebungs-, sondern auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).

Verkürzt gesagt bedeutet Rahmengesetzgebung, dass der Bund einen Regelungsrahmen im Sinne allgemeiner Grundsätze bzw. Mindest- oder Höchstvorgaben erlässt, der von den Ländern auszufüllen ist.[417]

aa) Voraussetzungen der Rahmengesetzgebung

Von einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 2 GG a. F. ist auszugehen, wenn sie dem Bund für eine bestimmte Regelungsmaterie im Grundgesetz ausdrücklich zugewiesen war und zudem die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG a. F. vorlagen, d. h. „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.[418]

---

[416] Die Gesetzgebungskompetenz muss für jede einzelne Vorschrift gegeben sein und richtet sich nach dem betreffenden Sachbereich. Da innerhalb eines Gesetzes verschiedene Sachbereiche geregelt werden, stützt sich ein Gesetz in der Regel auf verschiedene Kompetenznormen. Faktisch stützt der Gesetzgeber zuweilen sogar einzelne Vorschriften auf verschiedene Kompetenztitel, wenn sie unterschiedliche Sachbereiche betreffen.

[417] Dementsprechend richten sich die Vorschriften in der Regel an den Landesgesetzgeber, nicht aber an den Bürger.

[418] Das seit der Novellierung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994 maßgebliche Kriterium der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung löst das bis dahin geltende, weniger strenge Kriterium des „Bedürfnisses“ ab. Die Anforderungen an die *Erforderlichkeit* hat das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 2002 konkretisiert (BVerfGE 106, 62), dessen Grundsätze mittlerweile zur gefestigten Rechtsprechung zählen. Danach rechtfertigt die Gesetzesvielfalt auf Länderebene ein rahmenrechtliches Bundesgesetz in Bezug auf die *Wahrung der Rechtseinheit* nur dann, wenn die Vielfalt der Landesgesetze eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Demgegenüber ist eine bundeseinheitliche Regelung zur *Wahrung der Wirtschaftseinheit* im gesamtstaatlichen Sinne dann erforderlich, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes der Bundesrepublik Deutschland durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also der Erlass von Bundesgesetzen im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern steht, weil Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen. Zur *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* im Bundesgebiet ist eine bundeseinheitliche Regelung schließlich dann erforderlich, wenn sich andernfalls die Lebensverhältnisse in den einzelnen Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine

In Bezug auf die Vorschriften des BNatSchG heißt es in den einleitenden Bemerkungen zur Begründung des Regierungsentwurfs zum BNatSchGNeuregG[419] allgemein, dass sich die Regelungen des Gesetzes

> „durchweg auf Sachverhalte [beziehen], die regelmäßig über die Grenzen eines Landes hinausweisen und nicht primär von den örtlichen und regionalen Besonderheiten geprägt sind. Die Bewältigung dieser Sachverhalte ist nur durch eine bundeseinheitliche Regelung zu erreichen. Zumindest die Vorgabe eines bundeseinheitlichen Regelungsrahmens ist folglich zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich."[420]

Auf IAS-relevante Regelungen trifft dies in besonderem Maße zu: Neobiota richten sich bei ihrer Wanderung und Etablierung nicht nach Landesgrenzen, sondern weisen im Gegenteil teilweise sehr starke Ausbreitungstendenzen auf. Ein landesrechtliches Verbot, eine bestimmte Art auszusetzen, etwa, kann deshalb durch das Fehlen einer entsprechenden Regelung in einem angrenzenden Bundesland nur allzu leicht unterlaufen werden.

Darüber hinaus sind nach der Gesetzesbegründung insbesondere die bundesrechtlichen Vorschriften zum Artenschutz zur Wahrung der Wirtschaftseinheit und der gleichwertigen Lebensverhältnisse erforderlich. Danach kann nur ein allgemeiner Handlungsrahmen für Bürger und Wirtschaft, der im gesamten Bundesgebiet der gleiche ist, eine „Zersplitterung rechtlicher Regelungszusammenhänge" verhindern, „die es dem Bürger erschweren würde, sich in zumutbarer Weise in dem jeweils bestehenden Recht zu orientieren" und einer Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen des Bundesgebietes entgegenwirken.[421] In Bezug auf IAS ist etwa der Fall denkbar, dass in einem Teil eines zusammenhängenden Anbaugebietes andere Regeln für das Anpflanzen bestimmter Arten gelten als in einem anderen Teil (bspw. einerseits ein Verbot des Anpflanzens, andererseits ein Genehmigungsvorbehalt) – nur weil das betreffende Gebiet zufällig durch eine Landesgrenze geteilt ist. Hier würde die uneinheitliche Regelung Bürger und Wirtschaft (insbesondere Land- und Forstwirtschaft) in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigen.

Von der Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Vorgaben für die Regelungsmaterie IAS ist deshalb grundsätzlich auszugehen.

bb) Umfang der Regelungskompetenz des Bundes

Für die somit grundsätzlich bestehende Regelungskompetenz des Bundes ist aber der Umfang zu beachten, der durch die Rahmengesetzgebung begrenzt war. Inso-

---

solche Entwicklung abzeichnet. Eine wünschenswerte Verbesserung allein ist hingegen nicht ausreichend.

419 Siehe dazu sogleich im Folgenden unter b) bb) (1).

420 BR-Drs. 411/01 S. 53 f. (Regierungsentwurf zum BNatSchGNeuregG) und BT-Drs. 14/6378 S. 31 (Entwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/Die Grünen), die wörtlich übereinstimmen.

421 BR-Drs. 411/01 S. 53 und 54 und BT-Drs. 14/6378 S. 31.

weit legte Art. 75 Abs. 2 GG a. F. fest, dass Rahmenregelungen „nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehen oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“ dürfen.[422]

Art. 75 GG a. F. regelte damit im Sinne einer kooperativen Gesetzgebung von Bund und Ländern die Bundeskompetenz in der Weise, dass der Gesetzgebungsgegenstand dem Bund nur begrenzt zur Gestaltung offen stand, Regelungen bis in Einzelheiten also grundsätzlich nicht möglich waren.[423] Die bundesrechtlichen Vorgaben mussten inhaltlich vielmehr beschränkt sein und den Ländern Raum zur Ausfüllung bzw. Ergänzung bezüglich der besonderen Verhältnisse des Landes lassen, so dass Vollregelungen damit ausgeschlossen waren.[424] Rahmencharakter musste aber nur das jeweilige Regelwerk (hier das BNatSchG) als Ganzes haben. Einzelne Regelungen hingegen konnten unter den engen Voraussetzungen des Art. 75 Abs. 2 GG a. F. ausnahmsweise unmittelbar gelten oder/und in Einzelheiten gehen.[425]

Eine *unmittelbar geltende* Regelung ist eine solche, die sich direkt an den Bürger oder einen anderen Normadressaten richtet und für ihn verbindliche Regelungen trifft; demgegenüber richtet sich eine nicht unmittelbar geltende Norm an den Landesgesetzgeber, für den Bürger direkt gilt dann nur die landesrechtliche Umsetzung.[426] Die ausnahmsweise unmittelbar geltenden Regelungen im Naturschutzrecht sind in § 11 BNatSchG abschließend aufgeführt, die für den hier interessierenden Bereich nur bezüglich der Besitz- und Verkehrsverbote relevant sind.[427]

Schwieriger zu bestimmen ist, wann eine Regelung *in Einzelheiten* geht. Anzunehmen ist dies jedenfalls, wenn die Regelung inhaltlich nicht in der Weise beschränkt ist, dass sie ausfüllungsfähig- und bedürftig oder auf eine solche Ausfüllung hin angelegt ist, wenn sie dem Landesgesetzgeber also keinen Regelungsspielraum von substantiellem Gewicht belässt.[428] Da eine Vorschrift aber mehr oder weniger inhaltlich beschränkt sein kann, ist die Frage, wann eine in Einzelheiten gehende Vorschrift vorliegt, gradueller Natur.[429] Das Problem der in Einzelheiten gehenden Regelungen stellt sich hier insbesondere im Hinblick auf die Definitionen des § 10 Abs. 1-5 BNatSchG, die zwar nicht gemäß § 11 BNatSchG unmittelbar gelten, aber inhaltlich abschließend sind. Zudem

---

422 Die Vorschrift wurde ebenfalls im Zuge der Novellierung von 1994 neu eingeführt.

423 BVerfG, 2 BvF 2/02 v. 27.07.2004 Absatz-Nr. 81.

424 Eine Vollregelung liegt auch dann vor, wenn das Gesetz eine Regelungslücke enthält, die sich durch Auslegung des Rahmengesetzes nur auf bestimmte Weise schließen lässt.

425 Zu beachten ist, dass die Erforderlichkeit eines Ausnahmefalls i. S. d. Art. 75 Abs. 2 GG a. F. nicht ohne weiteres deckungsgleich mit einem Ausnahmefall in Art. 72 Abs. 2 a. F. GG war.

426 *Jarass*, Allgemeine Probleme, S. 1093.

427 Siehe unten c) cc) (2) (b).

428 *Roek*, in: vM/K/St, GG, Art. 75 Abs. 1 Rn. 15; BVerfGE 36, 193 (202).

429 *Jarass*, Allgemeine Probleme, S. 1094 f.

enthält der Genehmigungsvorbehalt nach § 41 Abs. 2 BNatSchG in Einzelheiten gehende Regelungen.

Die Voraussetzungen, nach denen unmittelbar geltende bzw. in Einzelheiten gehende Vorschriften ausnahmsweise zulässig sind, hatte das Bundesverfassungsgericht in einem neueren Urteil konkretisiert.[430] Danach ist ein besonders starkes und legitimes Interesse für einen Ausnahmefall nicht mehr ausreichend. Vielmehr dürfen die Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden können, diese müssen also schlechthin unerlässlich sein. Zudem dürfen sie den kooperativen Charakter des Rahmengesetzes nicht aufheben. Insbesondere bezüglich der in Einzelheiten gehenden Regelungen ergeben sich durch die Neufassung des Art. 72 Abs. 2 GG von 1994 erhebliche Änderungen: Während bis dahin eine Regelung zumindest hinsichtlich einzelner Teile der zu regelnden Materie abschließend sein konnte, ohne den Charakter einer Rahmenregelung zu verlieren, lag nach der Neufassung von 1994 eine Rahmenregelung in der Regel schon dann nicht mehr vor, wenn sie in Teilen erschöpfend ist, bzw. punktuelle Vollregelungen getroffen werden.[431] Zulässig ist eine solche teilerschöpfende bzw. punktuelle Regelung allenfalls dann, wenn die Ausnahmesituation für den gesamten Punkt oder Teil besteht, d. h. wenn ein rechtfertigender Sachgrund vorliegt, und bezogen auf den jeweiligen Kompetenztitel ein Übergewicht der Rahmenvorschrift besteht.[432]

Das Vorliegen der genannten Voraussetzungen hat der Bundesgesetzgeber im jeweiligen Sachzusammenhang konkret zu belegen.[433] Übertritt der Bund seine Rahmenkompetenz, ist die Rechtsfolge die (Teil-)Nichtigkeit der Regelungen.

cc) Umsetzung durch die Länder

Soweit der Bund von seiner Rahmenkompetenz Gebrauch gemacht hat, obliegt es den Ländern, die Rahmenvorschriften *auszufüllen*, d. h. detaillierte und für den Bürger verbindliche Regelungen zu treffen. Verstößt das Landesrecht gegen Bundesrecht, ist es gemäß Art. 31 GG (bei unmittelbar geltendem Bundesrecht) bzw. gemäß Art. 75 Abs. 3 GG a. F. (bei nicht unmittelbar geltenden Regelungen) nichtig. Zur Ausfüllung der Rahmenvorschriften sind die Länder aber nicht nur berechtigt, sondern nach Art. 75 Abs. 3 GG a. F. innerhalb der im Rahmengesetz bestimmten Frist auch *verpflichtet*.[434] Sie sind dabei sowohl durch Bundesrecht als auch durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben gebunden.[435]

---

430 BVerfG, 2 BvF 2/02 v. 27.07.2004 Absatz-Nr. 94.

431 BT-Drs. 12/6000 S. 36.

432 Strittig. So wie hier: *Rozek*, in: vM/K/St, GG, Art. 75 Rn. 19; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 75 Rn. 2; krit.: *Jarass*, Allgemeine Probleme, S. 1094 f.

433 *Freytag/Iven*, Anforderungen, S. 123.

434 Art. 75 Abs. 3 GG a. F. schaffte insoweit eine Klarstellung bezüglich des bis dahin in der Literatur geführten Streites, ob eine Pflicht der Länder zur Umsetzung überhaupt besteht. Dazu auch: *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 75 Rn. 20.

435 Siehe auch § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, wonach die Bundesländer „unter Beachtung" der einschlägigen völker- und europarechtlichen Vorschriften Maßnahmen ergreifen.

Im GG nicht geregelt war aber die Frage, was gilt, wenn die Länder ihrer Umsetzungspflicht innerhalb der vorgesehenen Frist nicht nachkommen. Jedenfalls kann das Versäumnis – anders als bei der Nichtumsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien – nicht dazu führen, dass die Rahmenvorschriften unmittelbar anwendbar werden.[436] Vielmehr verliert bestehendes Landesrecht, soweit es mit dem maßgeblichen bundesrechtlichen Rahmenrecht unvereinbar ist, wegen des Kompetenzverlustes des Landesgesetzgebers mit Ablauf der Umsetzungsfrist seine Geltung.[437] In verfahrenstechnischer Hinsicht kommt ein Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG in Betracht, um die Länder dazu zu bringen, ihrer Gesetzgebungspflicht nachzukommen, äußerstenfalls der Bundeszwang nach Art. 37 GG.[438] Ist das Landesrecht hingegen nicht (mehr) mit *gemeinschaftsrechtlichen* Vorgaben vereinbar, ist es nicht nichtig, sondern unanwendbar, wird also beim Wegfall der gemeinschaftsrechtlichen Norm wieder anwendbar.

Eine *Vollregelung* (d. h. eine eigenständige und abschließende Regelung, die nicht lediglich einen vom Bund vorgegebenen Rahmen ausfüllt) konnten die Länder auf den der Rahmengesetzgebung unterstellten Sachgebieten dann treffen, wenn die Voraussetzungen der Art. 72 Abs. 2 GG i.V.m. 75 Abs. 1 GG a. F. für eine bundeseinheitliche Regelung nicht vorlagen, oder der Bund von seinem Rahmengesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hatte. Zudem konnte den Ländern durch Bundesgesetz gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 2 GG a. F. i. V. m. Art. 72 Abs. 3 GG die Befugnis übertragen werden, bundesgesetzliche Regelungen, für die eine Erforderlichkeit i. S. d. Vorschrift nicht mehr besteht, durch Landesrecht zu ersetzen (sog. Freigabebefugnis).

dd) Verwaltungszuständigkeit

Gemäß Art. 30 GG liegen die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich bei den Ländern. Dies gilt für den Vollzug sowohl des die bundesrechtlichen Rahmenvorgaben umsetzenden Landesrechts als auch des (auch unmittelbar geltenden) Bundesrechts. Insbesondere die Errichtung, Organisation und Zuständigkeit der jeweiligen Behörden ist deshalb grundsätzlich Ländersache. Ausgenommen ist die bundeseigene Verwaltung

---

436 Nicht gänzlich ablehnend jedoch *Freytag/Iven*, Anforderungen, S. 125; sowie *Sannwald*, Neuordnung, Art. 75 Rn. 13.

437 *Rozek*, in: vM/K/St, GG, Art. 75 Abs. 1 Rn. 28. Unmittelbar geltendes Bundesrecht hingegen verdrängt – entsprechend Art. 72 Abs. 2 GG – bereits mit seinem Wirksamwerden und nicht erst mit Ablauf der Umsetzungsfrist entgegenstehendes Landesrecht. Ein Sonderfall bei der Umsetzung bundesrechtlicher Rahmenvorgaben liegt dann vor, wenn Landesrecht nach dem Wirksamwerden des maßgeblichen Bundesrechts geändert wird, ohne hierauf Bezug zu nehmen (so das NatSchG M-V, siehe dazu im Folgenden unter 3. a) bb)). Wird eine gemeinschaftsrechtliche Richtlinie im nationalen Recht auf Landesebene nicht hinreichend umgesetzt, kann es auf europäischer Ebene zu einem Vertragsverletzungsverfahren bis hin zu Zwangsgeldfestsetzungen kommen.

438 *Stettner*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 75 Rn. 14; *Müller*, Grundgesetzrevision, S. 123 f.

gemäß Art. 86 GG, die hier insbesondere hinsichtlich der Durchführung internationaler und gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bzw. das Bundesamt für Naturschutz wahrgenommen wird (§ 44 BNatSchG).[439]

b) Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform: konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Auf die dargelegte Kompetenzverteilung, die den derzeit bestehenden Regelungen zugrunde liegt, hat die Föderalismusreform insbesondere deshalb einen erheblichen Einfluss, weil die Rahmengesetzgebung abgeschafft wurde.[440]

aa) Hintergrund und Ziele der Neuordnung der bundesstaatlichen Ordnung

Grund für die Reform waren insbesondere Fehlentwicklungen i. S. einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern, die zu langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und nicht selten zum Scheitern wichtiger Gesetzesvorhaben führte.[441] So hatte einerseits die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze, deren Zustandekommen durch die Länder im Bundesrat blockiert werden konnte, erheblich zugenommen, andererseits wurden die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder immer weiter zurückgedrängt.

Speziell im Umweltrecht wurden vor allem drei Hauptkritikpunkte an der bis zum 31. August 2006 bestehenden Kompetenzverteilung vorgebracht:[442]

Zunächst folgte aus der klassischen Verteilung der umweltschutzrelevanten Sachgebiete auf die ausschließliche, die konkurrierende und die Rahmengesetzgebungskompetenz,[443] dass bei nahezu jedem umweltrechtlichen Rechtsakt die

---

[439] Der Verwaltungszuständigkeit folgt grundsätzlich die Finanzierungszuständigkeit (Art. 104a Abs. 1 GG).

[440] Dem Inkrafttreten ging ein langwieriger Gesetzgebungsprozess voraus: Bereits im Oktober 2003 wurde die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission) eingesetzt, die am 17.12.2004 gescheitert ist. An ihre Arbeit knüpften jedoch die im Oktober 2005 neu angetretenen Regierungsparteien CDU/CSU und SPD an, die im Koalitionsvertrag der Großen Koalition die Föderalismusreform aufnehmen und durchsetzen konnten (die Berichte der Föderalismuskommission sind als Arbeitsunterlagen 2 und 3 der Kommission veröffentlicht: *Deutscher Bundestag, Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit*, Zur Sache 1/2005). Zur Entwicklung auch: *Stock*, Föderalismusreform, S. 113 ff. Zu noch weiter zurückliegenden Versuchen insbesondere der Überführung verschiedener umweltrelevanter Sachbereiche (insbesondere des Wasserhaushalts und des Naturschutzes) in die konkurrierende Gesetzgebung siehe *Grandjot*, Konzeption, S. 511 ff.

[441] So die Begründung des Gesetzesentwurfes, BT-Drs. 16/813 v. 7.03.2006 S. 7.

[442] *Ekardt/Weyland*, Föderalismusreform, S. 738. Zur Fehlentwicklung im Verhältnis von Bund und Ländern allgemein, siehe *Ipsen*, Kompetenzverteilung, S. 2801 ff.

[443] Siehe oben Fn. 414.

Kompetenz von neuem streitig war. Verstärkt wurde diese Unsicherheit durch die oft fehlende ausdrückliche Nennung einiger Umweltmaterien in den Kompetenzkatalogen.

Weiterhin erwies sich das Kompetenzgefüge im Hinblick auf die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, die mittlerweile ca. 70-80% der umweltrechtlichen Gesetzgebung ausmachen, als ineffektiv.[444] Grund hierfür war neben der Zersplitterung des Kompetenzgefüges vor allem das aus der Rahmengesetzgebung folgende nacheinander geschaltete Gesetzgebungsverfahren von Bund und Ländern und die daraus resultierende erhebliche Schwerfälligkeit der Gesetzgebung.[445] Dementsprechend war die Bundesrepublik Deutschland häufig Adressatin von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH.[446]

Schließlich wurde die Entstehung eines von Rechtssicherheit und Überschaubarkeit geprägten Rechtssystems, das die Rechte und die Pflichten der Bürger für diese deutlich erkennen lässt, aufgrund der sich teilweise überschneidenden Kompetenzen erheblich erschwert.[447]

Zentrale Reformziele waren daher die Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und die Abschaffung der Rahmengesetzgebung.[448] Mit der Stärkung der Eigenverantwortung der Länder soll zudem deren Wettbewerbsfähigkeit gefördert und ihre Sachnähe zu lokalen Problemen genutzt werden.

bb) Überblick über die wichtigsten Regelungen

Die ursprünglich der Rahmengesetzgebung unterfallenden umweltrelevanten Sachgebiete aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 und 4 GG a. F. (Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt) wurden mit Abschaffung der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung als neue Nr. 28-32 des Art. 74 Abs. 1 GG überführt.[449] Bei diesen Regelungsge-

---

444 *Kloepfer*, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht, S. 2.

445 Siehe dazu *Grandjot*, Konzeption, S. 512 m.w.N. Aus der Diskussion beispielhaft zudem: *Kloepfer*, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht, S. 2 ff.; *ders.*, Föderalismusreform, S. 759 ff.; *Koch*, Rechtsgutachten, m.w.N. (zu einer Zusammenfassung des Gutachtens: *Koch/Mechel*, Naturschutz und Landschaftspflege, S. 277 ff.); *NABU*, Föderalismusreform; *BMU*, Positionspapier Modernisierung, S. 4 f.

446 Hierzu auch *Calliess*, Europarechtliche Vorgaben, S. 602 m.w.N. In einem Fall kam es sogar zu einer – später allerdings wieder eingestellten – Zwangsgeldklage (EuGH, Rs. C-122/97, Kommission/Deutschland – bezüglich der Umsetzung der RL 75/440/EWG des Rates v. 16.06.1975).

447 Anstatt dessen führen die Kompetenzüberschneidungen dazu, dass etwa für ein und dieselbe Handlung verschiedene Genehmigungsverfahren mit möglicherweise unterschiedlichen Ergebnissen anzustrengen sind.

448 Begründung des Gesetzesentwurfes, BT-Drs. 16/813 v. 7.03.2006 S. 7/8.

449 Damit wurde sowohl den Forderungen der Kommissionssachverständigen (*Meyer*, Kommissionsdrucksache 0013, S. 16) als auch zahlreichen Stimmen in der Rechtswissenschaft entsprochen (Quellenangaben bei *Grandjot*, Konzeption, S. 511 Fn. 3 und 4).

genständen handelt es sich um solche, die bundesrechtliche Vorgaben nicht nur sinnvoll, sondern – jedenfalls punktuell – als geboten erscheinen lassen.[450]

Bezüglich der genannten Sachgebiete hat die konkurrierende Gesetzgebung jedoch zwei wesentliche Neuerungen erfahren: Zum einen ist sie insoweit nicht mehr an die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, zum anderen ist sie mit Abweichungsbefugnissen der Länder versehen, Art. 72 Abs. 3 GG.

(1) Grundsätze der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Umweltrecht

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung sind Bund und Länder grundsätzlich nebeneinander für eine bestimmte Materie zuständig. Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG ist die Kompetenz dergestalt verteilt, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat". Bezüglich der hier interessierenden umweltrechtlichen Sachgebiete ist darüber hinaus die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nach dessen Neufassung nicht mehr zu beachten.[451]

Hat der Bund auf den betreffenden Sachgebieten von seiner Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht, kann insoweit neues Landesrecht nicht mehr entstehen und bereits bestehendes Landesrecht wird unwirksam. Nach Art. 72 Abs. 4 GG kann diese Sperrwirkung jedoch durch eine bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erlass landesrechtlicher ergänzender oder abweichender Regelungen durchbrochen werden.[452]

Von einem die Sperrwirkung begründenden „Gebrauchmachen" des Bundes von seinem Gesetzgebungsrecht ist zunächst dann auszugehen, wenn eine positive Regelung der Materie durch den Bund besteht. Darüber hinaus reicht es für ein Gebrauchmachen i. S. d. Norm aber auch, wenn zwar für bestimmte Fragen keine positive Regelung vorhanden ist, der Gesetzgeber aber zu erkennen gegeben hat, dass die Materie abschließend geregelt ist.[453] Hat der Bund dagegen eine Materie erkennbar nur partiell geregelt, bleibt bezüglich der ungeregelten Teile Raum für die Länder zur Regelung (dies folgt aus der Formulierung „soweit").

---

450 *Nierhaus/Rademacher*, Staatsreform, S. 389 m.w.N.

451 Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 74 Abs. 2 GG gilt damit nur noch sehr eingeschränkt (für die Bereiche der Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26). Für diese Materien wird die Klausel dadurch praktikabel gemacht, dass den Ländern wegen der Rechtsänderungen von 1994 (Art. 125a Abs. 2 GG) und wegen veränderter Tatsachen bzgl. der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72 Abs. 4 GG) der Weg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet wird (Art. 93 Abs. 2 GG), wenn sie zuvor – über den Bundesrat – erfolglos eine Freigabe durch Bundesgesetz versucht haben (entspr. Änderung des BVerfGG in Art. 1 Föderalismusreform-Begleitgesetz).

452 Die Zulässigkeit und Reichweite derartiger Ermächtigungen ist seit jeher heftig umstritten (siehe nur *Degenhart* in: Sachs, GG, Art. 72 Rn. 20).

453 Insoweit hier Regelungslücken bestehen, können diese nur von der Verwaltung geschlossen werden.

Nicht ganz eindeutig ist, ob es für die Sperrwirkung schon ausreicht, wenn der Bund für einen bestimmten Bereich nur eine Verordnung erlässt. Der Wortlaut des Art. 72 Abs. 1 GG sieht ein Gebrauchmachen „durch Gesetz" vor. Die Sperrwirkung tritt dennoch nicht nur dann ein, wenn der Bund einen Sachverhalt detailliert durch Gesetz geregelt hat. Vielmehr ist zu beachten, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Rechtsverordnung gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bereits in dem Gesetz bestimmt werden müssen, mit dem die Verwaltung zum Erlass der Ausführungsbestimmungen ermächtigt wird. Unter dieser Voraussetzung ist davon auszugehen, dass bereits die Verordnungsermächtigung eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgeber entfaltet, die allerdings erst dann endgültig eintritt, wenn die Rechtsverordnung tatsächlich erlassen worden ist.[454]

(2) Abweichungsbefugnis der Länder

Über die gegenüber der bisherigen Rahmengesetzgebung somit weitergehenden Regelungsbefugnisse des Bundes können sich die Länder aber (in Durchbrechung der Regel „Bundesrecht bricht Landesrecht" gemäß Art. 31 GG[455]) hinwegsetzen: Nach Art. 72 Abs. 3 GG steht den Ländern ein sog. Rückholrecht zu, das ihnen die Möglichkeit abweichender Regelungen einräumt. Es steht mithin im freien Ermessen eines jeden Landes, ob es auf dem Gebiet der Abweichungsgesetzgebung gesetzgeberisch tätig werden möchte oder nicht.[456]

Ein vom Bundesrecht abweichendes Landesrecht setzt das Bundesrecht nicht außer Kraft, sondern es hat im Geltungsbereich des betreffenden Landes Anwendungsvorrang (vgl. den Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG: „geht vor"). Wird das abweichende Landesrecht also aufgehoben, gilt automatisch wieder das Bundesrecht.[457] Zu beachten ist, dass eine „abweichende Regelung" durch die Länder schon dann besteht, wenn überhaupt ein Landesgesetz vorliegt – nicht erforderlich ist mithin, dass dieses inhaltlich vom Bundesrecht abweicht. Dem Bundesrecht könnte damit auch weiterhin die Funktion der Modellgesetzgebung zukommen.[458]

Für die Abweichungsgesetzgebung sind jedoch – neben verbindlichen völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben, die eine erhebliche Einschränkung der Abweichungsmöglichkeiten begründen, sowie Kosten- und Kapazitätserwägungen[459] – gemäß Art. 72 GG Grenzen vorgesehen:

---

454 *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 72 Rn. 7.

455 Zu den staatsrechtlichen Bedenken, die sich hieraus ergeben, siehe *Grandjot*, Neuregelung, S. 97 f. Kritisch zur Abweichungsbefugnis ebenfalls *Stock*, Föderalismusreform, S. 117 ff.

456 *Grandjot*, Neuregelung, S. 97. Zu den sich hieraus ergebenden Problemen hinsichtlich der Europatauglichkeit der Abweichungsgesetzgebung: ebenda, S. 99 (eine vollständige Umsetzung europarechtlicher Vorgaben liegt erst dann vor, wenn alle Bundesländer auf ein Abweichungsrecht verzichtet oder Abweichungsgesetze erlassen haben).

457 BT-Drs. 16/813 S. 11.

458 *Ipsen*, Kompetenzverteilung, S. 2804.

459 *Kloepfer*, Umweltgesetzgebungskompetenzen, S. 339 u. 340.

(a) Abweichungsfeste Kerne

So bleibt auch bei Materien, die nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG für abweichende Regelungen geöffnet werden, für bestimmte Teile eine abweichende Gesetzgebung der Länder ausgeschlossen – sog. abweichungsfeste Kerne. Dies betrifft auch die hier relevanten „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" sowie das Recht des Artenschutzes (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG). Die Kompetenz für die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" soll es dem Bund ermöglichen, „in allgemeiner Form bundesweite verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen. Nicht davon erfasst sind beispielsweise die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände".[460] Aufgrund der Unbestimmtheit der Norm ist absehbar, dass es zu Streitigkeiten darüber kommen wird, was zu den allgemeinen Grundsätzen zu zählen ist.[461] Im Bereich IAS aber wird in der Regel die Alternative des Artenschutzrechts betroffen sein.

(b) Überregelungskompetenz des Bundes

Ein abweichendes Landesgesetz kann der Bund, dem weiterhin die Vollkompetenz auf dem betreffenden Gebiet zusteht, wiederum auf eigene Initiative überregeln. Im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht geht dann das spätere Gesetz vor („lex-posterior-Regel").[462] Dies führt zu der Befürchtung, dass es zu einer „Ping-Pong-Gesetzgebung" kommen könne, bei der sich Bund und Länder den Ball der Gesetzgebung gegenseitig zuspielen[463] und das Ziel der Entflechtung des Zuständigkeitsgewirrs nicht erreicht werden könne.[464] Einem derartigen Hin und Her sind jedoch dadurch Grenzen gesetzt, dass gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG Bundesgesetze erst mit sechsmonatiger Verzögerung in Kraft treten. Damit soll den Ländern die Möglichkeit zur gesetzgeberischen Entscheidung gegeben werden, abweichende Gesetze überhaupt zu erlassen, bzw. bestehende Landesgesetze beizubehalten oder aber anzupassen, so dass „kurzfristig wechselnde Rechtsbefehle an den Bürger vermieden werden".[465] Mit Zustimmung des Bundesrates kann in Eilfällen (insbesondere zur Wahrung europarechtlich vorgegebener Fristen) aber ein früheres Inkrafttreten bestimmt werden. Zudem steht den Ländern gemäß

---

460 BT-Drs. 16/318 S. 11.

461 Es kann sogar bezweifelt werden, dass die Norm dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz entspricht (so: *Ekardt/Weyland*, Föderalismusreform, S. 739).

462 *Ipsen*, Kompetenzverteilung, S. 2804.

463 So Altbundespräsident *Herzog*, Kölner Stadtanzeiger v. 26.06.2006, S. 10.

464 *BMU*, Positionspapier Modernisierung, S. 6

465 BT-Drs. 16/813 S. 11. *Kloepfer*, Umweltgesetzgebungskompetenzen, S. 339, schätzt die Gefahr einer solchen Ping-Pong-Gesetzgebung ohnehin als eher gering ein. Zudem weist *Louis* (Gesetzgebungszuständigkeit, S. 342) darauf hin, dass es seiner Erfahrung nach praktisch unmöglich sei, innerhalb von 6 Monaten eine gesetzgeberische Entscheidung in einem Bundesland herbeizuführen.

Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG das Abweichungsrecht im Bereich der Umweltgesetzgebung erst dann zu, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, spätestens aber ab dem 1. Januar 2010.[466]

(3) Möglichkeit zum Erlass eines Umweltgesetzbuches

Dadurch, dass dem Bund nunmehr für die gesamte Materie Umwelt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht – auch wenn es nicht zur Schaffung eines einheitlichen Kompetenztitels für das gesamte Umweltrecht gekommen ist[467] – sowie durch die aufgrund der Übergangsfristen gesicherte Möglichkeit der „ungestörten" Erarbeitung bis Ende 2009[468] soll es nach dem Willen des Gesetzgebers dem Bund insbesondere ermöglicht werden, ein Umweltgesetzbuch zu erlassen.[469]

Bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform war das Vorhaben insbesondere aufgrund der verschärften Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung im Bereich der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts praktisch unmöglich. Zudem entfällt nach der Reform grundsätzlich das Zustimmungsbedürfnis des Bundesrates für Umweltgesetze, die Verfahrenselemente enthalten: Nach Art. 84 Abs. 1 GG darf der Bund zustimmungsfrei Verfahrensregeln vorsehen. Im Gegenzug erhalten die Länder auch hier ein Abweichungsrecht. Letzteres kann bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung entfallen (entsprechende Gesetze bedürfen jedoch der Zustimmung des Bundesrates, Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG). Das Umweltverfahrensrecht soll

---

466 Siehe unten cc) zu den Übergangsregelungen.

467 Zu entsprechenden Bestrebungen: *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rn. 40 ff.; Anträge aus den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/854, der FDP, BT-Drs. 16/674 sowie Die Linke, BT-Drs. 16/927. Zu Formulierungsvorschlägen siehe *Grandjot*, Konzeption, S. 514 ff. Gefordert wurde dies insbesondere im Hinblick auf die Erleichterung eines integrierten, d. h. medien- und sektorenübergreifenden Umweltschutzes, der eine gesamthafte Bewertung der Auswirkung umweltrelevanter Vorhaben ermöglicht (Verkörperung dieses Gedankens ist die IVU-Richtlinie). Möglich ist der integrierte Umweltschutz aber auch schon jetzt, da der Bund nunmehr die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in allen Umweltbereichen besitzt und eine Regelung grundsätzlich auf eine Kombination unterschiedlicher Kompetenztitel gestützt werden kann (BVerfGE 3, 407 (420); *Rengeling*, Gesetzgebungskompetenzen, S. 76 ff., 83 f.). Dass sich die zersplitterten Kompetenzen deshalb als Vorteil erweisen, weil somit ermöglicht wird, dass das Abweichungsrecht der Länder auf bestimmte Kompetenzen beschränkt wird, ist nicht ganz einleuchtend (hierauf weist *Frenz*, Föderalismusreform, S. 748, hin). Auch innerhalb eines umfassenden Kompetenztitels Umweltrecht konnten abweichungsfeste Kerne festgelegt werden (so wie auch jetzt innerhalb der einzelnen Materien noch einmal unterschieden wird – Bsp.: stoff- oder anlagenbezogene Regelungen im Bereich des Wasserhaushaltsrechts, Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG).

468 Siehe dazu unten cc).

469 Siehe BT-Drs. 16/813 S. 21. Dazu auch: *Kloepfer*, Umweltgesetzgebungskompetenzen, S. 339, *Nierhaus/Rademacher*, Staatsreform, S. 390, sowie *Louis*, Gesetzgebungszuständigkeit, S. 343.

aber regelmäßig einen solchen Ausnahmefall darstellen, in dem ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht.[470]

(4) Finanzielle Mithaftung der Länder für fehlende Umsetzung europa- oder völkerrechtlicher Vorgaben

Nunmehr haften nach Art. 104a Abs. 6 GG die Bundesländer und der Bund nach der innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenverteilung für eine Verletzung europa- oder völkerrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands.

cc) Übergangsregelungen

Art. 125b Abs. 1 GG regelt den Übergang zum neuen Kompetenzsystem. Danach beginnt das Abweichungsrecht der Länder mit dem Inkrafttreten der Reform (Art. 125b Abs. 1 GG). Das Rahmenrecht, das vor der Grundgesetzänderung erlassen wurde und weiterhin als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht weiter. Unklar ist jedoch, ob es sich weiterhin um Rahmenrecht handelt, oder ob dieses Recht nunmehr zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG zu zählen ist.[471] Den bestehenden rahmenrechtlichen Verpflichtungen müssen die Länder aber nach Art. 125b Abs. 1 S. 2 GG weiterhin nachkommen, und damit also auch der Verpflichtung zur Umsetzung rahmenrechtlicher Vorgaben, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform bereits bestanden. Im Folgenden soll daher solches Bundesrecht, das vor der Föderalismusreform als Rahmenrecht erlassen wurde, weiterhin als Rahmenrecht bezeichnet werden.

Die Abweichungsbefugnis der Länder ist gemäß Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG auf dem Gebiet des Umweltschutzes (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und 5 GG) dadurch zeitlich aufgeschoben, dass die Länder diese erst ausüben können, „wenn und soweit der Bund ab dem 1. September 2006 von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat“, unabhängig davon ab dem 1.01.2010. Damit wird dem Bund zunächst bis Ende 2009 die Möglichkeit gegeben, von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen. Eine Nutzung der Abweichungsrechte der Länder ist damit zunächst stark eingeschränkt. Hat der Bund aber seine Gesetzgebungszuständigkeit auf einem der relevanten Gebiete (hier also in Bezug auf den Naturschutz) genutzt, steht den Länder eine Abweichungsbefugnis für den gesamten Bereich zu, unabhängig davon, wie weitgehend die Änderungen des Bundesrechts durch den Bund tatsächlich ausfallen.[472]

c) BNatSchG

Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)[473] enthält im Abschnitt über den Artenschutz die in Bezug auf IAS

---

[470] BT-Drs. 16/813, S. 15.

[471] *Louis*, Gesetzgebungszuständigkeit, S. 343.

[472] *Louis*, Gesetzgebungszuständigkeit, S. 343.

[473] Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) v.

relevanten Vorschriften. Ergänzt werden die Regelungen des BNatSchG durch die Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV).[474]

aa) Artenschutzsystem des BNatSchG

Die zentrale Vorschrift im Hinblick auf IAS findet sich im Abschnitt in den allgemeinen Artenschutzregelungen: § 41 Abs. 2 BNatSchG begründet einen allgemeinen Auftrag an die Länder, geeignete Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren der Faunen- oder Florenverfälschung durch gebietsfremde Arten zu treffen, und sieht – als konkrete Maßnahme – einen Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten in freier Natur vor. Andererseits können gebietsfremde Arten selbst unter bestimmten Umständen dem Schutz des BNatSchG unterstehen. Das Zusammenspiel der IAS-relevanten Vorschriften im Gefüge des Artenschutzsystems des BNatSchG soll daher kurz dargestellt werden, bevor die genannten Vorschriften im Einzelnen erläutert werden.

(1) Zielsetzung

Der Artenschutz bezweckt nach § 39 Abs. 1 S. 1 BNatSchG den Schutz und die Pflege aller wild lebenden Tier- und Pflanzenarten in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt.[475] Die historisch gewachsene Vielfalt schließt auch den auf menschliche Einflussnahme zurückzuführenden Teil des Artenspektrums ein. Schutzobjekt ist mithin das gesamte existierende Artenspektrum als Teil des Naturhaushalts und damit die biologische Vielfalt i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 8 und 9 BNatSchG.[476] Schutz bedeutet das Unterlassen und die Abwehr schädigender menschlicher Einwirkungen auf das Schutzgut. Umfasst ist der Schutz der einzelnen Exemplare einer Art, anders als das Tierschutzrecht[477] zielt das Artenschutzrecht jedoch nicht primär hierauf. Unter Pflege sind weiterhin alle Tätigkeiten zu verstehen, die die Erhaltung des bestehenden Zustandes zum Zweck haben.[478]

Der Umfang des in seiner Zielsetzung dergestalt grundsätzlich festgelegten Artenschutzes ist in S. 2 der Vorschrift geregelt. Danach erstreckt er sich auf den

---

25.03.2002 (BGBl. I S. 1193). Gemäß Art. 5 BNatSchGNeuregG ist das BNatSchG am 4.04.2002 in Kraft getreten.

474 V. 16.02.2005, BGBl. I S. 258, ber. S. 896. Die wesentliche Bedeutung der auf der Grundlage des § 52 BNatSchG erlassenen BArtSchV im Hinblick auf IAS besteht in der Auflistung derjenigen Arten, für die bestimmte Besitz- und Vermarktungsverbote des BNatSchG gelten, sowie in der Konkretisierung der Vorschriften des § 41 Abs. 2 BNatSchG (für eine Übersicht siehe *Adams*, Novelle, S. 299 ff.).

475 Zur politischen Begründung des Artenschutzes speziell in Deutschland siehe *SRU*, Sondergutachten 2002, S. 22 f., der insbesondere auf den Erhalt der Funktionstüchtigkeit ökosystemarer Gefüge und die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen abstellt.

476 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1220, § 39 BNatSchG Rn. 4.

477 Vgl. § 1 TierSchG; siehe dazu auch unten 4. a).

478 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1220, § 39 BNatSchG Rn. 5.

(klassischen) Schutz vor menschlichen Beeinträchtigungen (Nr. 1), den Biotopschutz als Ergänzung des Artenschutzes im engeren Sinn (Nr. 2) und die Wiederansiedlung verdrängter Arten (Nr. 3).

(2) Allgemeiner und besonderer Artenschutz

Bezüglich der Intensität des Artenschutzes sieht das BNatSchG ein nach der Schutzwürdigkeit der Arten gestuftes System vor, das zwischen dem allgemeinen Artenschutz für alle wild lebenden Arten (§ 41 BNatSchG) und dem besonderen bzw. strengen Schutz für besonders und streng geschützte Arten (§ 42 BNatSchG) unterscheidet.

(a) Allgemeiner Artenschutz

§ 41 BNatSchG legt einen Mindestschutz für alle wild lebenden Tier- und Pflanzenarten fest.[479] Die rahmenrechtliche Bestimmung enthält ein (wiederum in sich gestuftes) System von Handlungsaufträgen an die Länder:

Nach Abs. 1 gilt zunächst der Grundsatz, dass *alle* wild lebenden Arten erhaltenswert und schutzwürdig sind.[480] Hiervon sind also grundsätzlich auch solche Arten nicht ausgenommen, die als IAS i. S. dieser Ausführungen gelten. Zum Zweck des allgemeinen Artenschutzes statuiert die Vorschrift einen Auftrag an die Länder, Regelungen zum Schutz der wild lebenden Arten vor menschlichen Beeinträchtigungen zu erlassen (beispielhaft aufgezählt sind Störungs-, Verletzungs- und Tötungshandlungen im Hinblick auf Tiere, Entnahme- und Zerstörungsverbote im Hinblick auf Pflanzen sowie Beeinträchtigungs- bzw. Zerstörungsverbote bezüglich ihrer Lebensstätten).[481] Relativiert wird der Schutz dadurch, dass die Beeinträchtigungsverbote dann nicht greifen sollen, wenn die Beeinträchtigungen „nicht mutwillig“ geschehen bzw. ein „vernünftiger Grund“ für sie vorliegt.

Abs. 2 weiterhin dient dem Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschung und enthält damit die im Hinblick auf IAS wesentlichen Vorgaben. Neben einem allgemeinen Auftrag an die Länder, geeignete Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten durch gebietsfremde Arten zu erlassen (Satz 1), ist als spezielle Maßnahme ein Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln gebietsfremder Pflanzen- sowie aller Tierarten vorgesehen (Satz 2-4). Diese zentrale Vorschrift wird im Folgenden ausführlich erörtert. Zum Grundsatz nach Abs. 1 verhalten sich die genannten Regelungen wie folgt: Ist davon auszugehen, dass gebietsfremde Arten eine Gefahr der Floren- oder Faunenverfälschung i. S. d. Vorschrift hervorrufen,[482] so liegt auch ein nach

---

479 *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 1.

480 Es gibt also keine schlechthin schädlichen oder „vogelfreien“ Arten (*Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 1).

481 Da es sich lediglich um einen allgemeinen Handlungsauftrag i. S. einer Mindestvorgabe handelt, sind die Länder nicht daran gehindert, weitergehende Regelungen zu erlassen (so ausdrücklich auch § 41 Abs. 3 BNatSchG).

482 Siehe dazu unten c) bb) (2) (b) (bb).

Naturschutzgesichtspunkten vernünftiger Grund i. S. d. § 41 Abs. 1 BNatSchG für einen Eingriff in den Lebensbereich dieser Tier- und Pflanzenarten vor.

Abs. 3 schließlich enthält in Ergänzung der Abs. 1 und 2 eine Ermächtigung an die Länder, weitere Vorschriften im Bereich des allgemeinen Artenschutzes zu erlassen. Dies können sowohl nähere (konkretisierende) als auch weitergehende (verschärfende) Vorschriften sein.[483] Beispielhaft genannt sind Vorschriften über die Voraussetzungen der Entnahme von Tieren oder Pflanzen aus der Natur. In Bezug auf Abs. 2 sind nähere Vorschriften insbesondere solche, die Fälle bestimmen, in denen das Ansiedeln zulässig ist – jedoch nur, soweit es sich nicht um eine Ansiedlung in der freien Natur handelt.[484] Weitergehend sind Vorschriften, wenn sie den Genehmigungsvorbehalt nicht auf die freie Natur beschränken oder etwa anstelle des Genehmigungsvorbehaltes ein generelles Verbot statuieren.[485]

(b) Besonderer Artenschutz

§ 42 legt einen gegenüber § 41 BNatSchG erhöhten Schutz für Tiere und Pflanzen besonders geschützter Arten fest,[486] wobei unter den besonders geschützten Arten wiederum die streng geschützten Arten hervorgehoben sind, für die noch weitergehende Schutzvorschriften gelten. § 42 BNatSchG geht den Bestimmungen des § 41 BNatSchG vor.[487]

Anders als bei § 41 handelt es sich bei § 42 BNatSchG gemäß § 11 S. 3 BNatSchG – soweit nicht die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegende Vermarktung betroffen ist[488] – um eine nach dem Maßstab des Art. 75 GG a. F. unmittelbar geltende Rahmenvorschrift. Da die Besitz- und Verkehrsverbote wegen des länderübergreifenden Verkehrs ein besonders starkes und legitimes Interesse an einer einheitlichen Regelung begründen und damit als

---

483 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 45.

484 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG, Rn. 49. Der Grund hierfür ist, dass konkretisierende Vorschriften nicht hinter dem Schutzstandard der allgemeinen Vorschriften zurückbleiben dürfen. Dies wäre aber der Fall, wenn landesrechtliche Vorschriften das Ansiedeln in der freien Natur – entgegen § 41 Abs. 2 BNatSchG – generell zulassen würden.

485 Hieraus dürfte sich auch kein Problem bezüglich der Neuregelung des Art. 72 GG im Rahmen der Föderalismusreform ergeben, der nunmehr die Festlegung abweichungsfester Kerne durch den Bund vorsieht (siehe dazu oben b) bb) (2) (a)).

486 Die Vorschriften über den besonderen Artenschutz haben im Rahmen der Artenschutznovelle von 1998 eine grundlegende Änderung erfahren, indem sie an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angepasst wurden. Zum System der geschützten und besonders geschützten Arten siehe auch: *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, Bundesnaturschutzgesetz, S. 509 ff., und *Stüber*, Artenschutz, S. 245 ff.

487 Dies ist bereits § 41 Abs. 1 S. 2 a. E. BNatSchG zu entnehmen („soweit sich aus § 42 Abs. 1 kein strengerer Schutz ergibt"). Das bedeutet aber auch, dass die allgemeinen Schutzvorschriften des § 41 BNatSchG subsidiär gelten.

488 Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Den Ländern bleibt in diesem Bereich keine Regelungskompetenz.

erforderlich i. S. d. Art. 75 Abs. 2 a. F. GG gelten,[489] liegt hier ein Ausnahmefall einer zulässigen unmittelbaren Regelung vor. Die Regelung des § 42 BNatSchG gilt zwar unmittelbar, ist aber bundesrechtlich nicht abschließend. Vielmehr können die Länder gemäß § 52 Abs. 9 i. V. m. Abs. 3 bzw. § 54 BNatSchG weitere, regional gefährdete Arten unter besonderen Schutz stellen.[490]

(aa) Besonders und streng geschützte Arten

Zu den besonders und streng geschützten Arten zählen zunächst die gesetzlich (gemäß § 42 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 10 Abs. 2 Nr. 10 und 11 BNatSchG) bestimmten. Nach § 10 BNatSchG sind dies insbesondere solche Arten, die in den Anhängen der EG-ArtSchVO oder der FFH-RL aufgeführt sind,[491] so dass die Vorschrift keine Definitionen im eigentlichen Sinn enthält, sondern vielmehr Unterschutzstellungen.[492]

Weiterhin können besonders bzw. streng geschützte Arten durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) aus nationalen Artenschutzaspekten bestimmt werden (§ 42 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. §§ 52 und 54 BNatSchG). Dies ist derzeit durch die BArtSchV geschehen.[493]

---

489 Siehe *Freytag/Iven*, Anforderungen, S. 128.

490 *Schmidt-Räntsch* (in: Gassner u. a., § 42 Rn. 1) merkt hierzu zutreffend an, dass die genannten Regelungen weder der Rechtssicherheit noch dem Schutz der betroffenen Arten dienen. Vielmehr bedeuteten die Regelungen, die § 20d Abs. 6 bzw. § 20e Abs. 5 BNatSchG 1987 entsprechen, eine Rückkehr zur Rechtslage von 1976: Nach § 22 Abs. 5 BNatSchG 1976 konnten die Länder ebenfalls weitere Arten unter Schutz stellen. Das BNatSchG 1987 hingegen enthielt einen *abschließenden* Katalog besonders geschützter Arten. Aufgrund der Neufassung des Art. 75 GG a. F., der strengere Anforderungen an die Erforderlichkeit der Regelung auf Bundesebene stellte (siehe dazu oben 1. a) aa)), wurden mit dem 2. Änderungsgesetz zum BNatSchG 1998 aber wieder die genannten Ermächtigungen an die Bundesländer eingeführt, weitere Arten unter Schutz zu stellen.

491 Genauer: *Besonders geschützte Arten* sind die in Anhang A oder B der EG-ArtSchVO und die in Anhang IV der FFH-RL aufgeführten Tier- und Pflanzenarten sowie die in Europa natürlich vorkommenden Vogelarten i. S. d. Art. 1 der Vogelschutzrichtlinie („europäische Vogelarten“, zur Definition siehe § 10 Abs. 2 Nr. 9 BNatSchG). Den *streng geschützten Arten* wiederum gehören die in Anhang A der EG-ArtSchVO und die in Anhang IV der FFH-RL genannten Tier- und Pflanzenarten an (zur EG-ArtSchVO sowie der FFH- und Vogelschutz-RL siehe oben III. 1. a)-c)).

492 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 1.

493 Die BArtSchV in der jetzigen Fassung (siehe oben Fn. 477) wurde auf der Grundlage des § 20e BNatSchG 1987 erlassen. Mit der Neufassung des BNatSchG 2002 ist die ursprüngliche Ermächtigungsgrundlage entfallen. Dies lässt die Wirksamkeit der Rechtsverordnung nach überwiegender Ansicht aber grundsätzlich unberührt (allgemein: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 80 Rn. 24, speziell für die ArtenSchVO: *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 52 Rn. 3). Auch die abweichende Auffassung (*Ossenbühl*, HbStR III, § 64 Rn. 71), wonach die Ermächtigungsgrundlage und die Rechtsverordnung eine

(bb) Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote

§ 42 BNatSchG enthält einerseits Zugriffs- sowie andererseits Besitz- und Vermarktungsverbote.

Die (strikten) Zugriffsverbote des Abs. 1 setzen sich aus Schädigungs- und Naturentnahmeverboten für alle besonders geschützten Arten (Nr. 1 und 2) sowie Störungsverboten für Lebensräume streng geschützter Arten (Nr. 3 und 4) und europäischer Vogelarten (Nr. 3) zusammen, die gegenüber den Zugriffsverboten des § 41 Abs. 1 BNatSchG weiter reichen und zudem absolut gelten (es bestehen keine Ausnahmen aus „vernünftigem Grund"). Umfasst ist praktisch jede Beeinträchtigung besonders oder streng geschützter Tier- oder Pflanzenarten, einschließlich ihrer Nist-, Brut-, Wohn-, oder Zufluchtstätten.

Die Besitzverbote des § 42 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG erfassen den Besitz/die Inbesitznahme bzw. den Gewahrsam/das Ingewahrsamhaben sowie die Be- oder Verarbeitung; die Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG beziehen sich auf das Erwerben, Verkaufen sowie die Verwendung zu kommerziellen Zwecken im weitesten Sinne. Weit reichende Ausnahmen von diesen Verboten sind in § 43 BNatSchG aufgelistet. Durch die Vermarktungs- und Besitzverbote sollen die bisherigen und nationalen Importbeschränkungen ersetzt werden, die nach der neuen EG-ArtSchVO unzulässig sind.[494]

(3) Landschaftsplanung

Maßnahmen im Umgang mit IAS können auch im Rahmen der Landschaftsplanung relevant werden. Die Landschaftsplanung, die Sache der Bundesländer ist, untergliedert sich in die überörtliche (Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne) und die örtliche Planung (Landschaftspläne). Rechtsverbindlichkeit erlangen die Programme und Pläne, indem sie als eigenständige Rechtsverordnung oder Satzung beschlossen oder in die Bauleitplanung aufgenommen werden. Aufgabe der Landschaftsplanung ist es gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen und begründen. In erster Linie betrifft dies Maßnahmen der Ausweisung von Schutzgebieten, aber auch den Bereich des Artenschutzes.[495] Damit können Maß-

---

funktionale Einheit bilden, so dass der Wegfall der Ermächtigungsgrundlage zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung führt, kann hier zu keinem anderen Ergebnis kommen, da § 52 Abs. 1 BNatSchG in der aktuellen Fassung als neue Ermächtigungsgrundlage im Wesentlichen der alten entspricht – siehe *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, Bundesnaturschutzgesetz, S. 515.

494 Dies waren die auf der Grundlage der VO 3626/82 erlassenen Ein- und Ausfuhrbestimmungen nach §§ 21, 21a und 21b BNatSchG 1987, die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des BNatSchG v. 30.04.1998 aufgehoben wurden (siehe dazu schon oben Fn. 326).

495 § 14 Abs. 1 Nr. 4 b) und f) BNatSchG etwa nennen als Inhalte der Landschaftsplanung ausdrücklich den Schutz und die Pflege der Biotope und Lebensgemeinschaften der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten sowie die Erhaltung der Vielfalt von Natur und Landschaft.

nahmen gegen IAS grundsätzlich im Rahmen der Landschaftsplanung festgeschrieben werden. Konkret käme z. B. neben der Festlegung bestimmter Monitoring-, oder Bekämpfungsmaßnahmen[496] die Festsetzung von Herkunftsgebieten gebietsheimischer Herkünfte in Betracht.[497] In der Praxis spielt das Problem der gebietsfremden Arten – soweit erkennbar – jedoch bei der Landschaftsplanung noch eine nur untergeordnete Rolle.[498]

(4) Sonderregelungen für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

§ 5 BNatSchG enthält als bundesrechtliche Rahmenvorschrift Sonderregelungen für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.

Nach Abs. 1 ist bei Maßnahmen des Naturschutzes die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu beachten.

In Abs. 4 werden Rahmenstandards für die von der Landwirtschaft zu beachtenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis aufgestellt, die auf weitere Konkretisierung durch Regeln angelegt sind. Hinsichtlich der IAS-Problematik geschieht dies durch die Bestimmungen des Pflanzenschutzrechts.[499]

Bezüglich der Forstwirtschaft schreibt Abs. 5 der Vorschrift weiterhin vor, dass bei der forstlichen Nutzung das Ziel zu verfolgen ist, naturnahe Wälder aufzubauen und zu diesem Zweck einen hinreichenden Anteil standortheimischer Forstpflanzen zu verwenden.

Schließlich bestimmt § 5 Abs. 6 BNatSchG, dass bei der fischereiwirtschaftlichen Nutzung die oberirdischen Gewässer einschließlich der Uferzonen als Lebensstätten für die heimische Tier- und- Pflanzenwelt zu erhalten sind. Insbesondere der Besatz dieser Gewässer mit nichtheimischen Tierarten ist grundsätzlich zu unterlassen. Auch bei Fischzuchten und Teichwirtschaften sind die Beeinträchtigungen der heimischen Tier- und Pflanzenarten auf das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß zu beschränken.

Diese genannten Verpflichtungen wurden in den Landesgesetzen der verschiedenen Sektoren berücksichtigt.

---

496 *Riedl*, Neophytenproblematik, S. 38, der aus einem Landschaftsrahmenplan Nordhessens zitiert, worin bestimmte Regeln für die Bekämpfung von Neobionten festgelegt sind, und ein umfassendes Monitoring gefordert wird.

497 Zur Problematik der gebietsfremden Herkünften siehe unten bb) (2) (c).

498 Zum Instrument der Landschaftsplanung in Bezug auf IAS mit einem Überblick über die Praxis (gestützt auf die Ergebnisse einer telefonischen Umfrage von 15 unteren, 15 oberen und 5 obersten Naturschutzbehörden) und Vorschlägen für Integrationsansätze bezüglich Maßnahmen gegen IAS für die verschiedenen Planarten, siehe *Riedl*, Neophytenproblematik, S. 35 ff.

499 Siehe dazu unten, 2. a) aa) (2). Kritisch: *Czybulka*, Erhaltung, S. 166 f.

bb) Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschung durch gebietsfremde Arten, § 41 Abs. 2 BNatSchG

Die zentrale Regelung in Bezug auf IAS stellt § 41 Abs. 2 BNatSchG dar: Die Vorschrift regelt den Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschung durch gebietsfremde Arten, indem sie einen allgemeinen Handlungsauftrag an die Länder zum Erlass geeigneter Maßnahmen (Satz 1) sowie die spezielle Verpflichtung begründet, einen Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten zu erlassen (Satz 2).

(1) Entstehungsgeschichte

§ 41 Abs. 2 BNatSchG stellt bundesrechtlich die vierte Fassung der Schutzvorschrift in Bezug auf Floren- oder Faunenverfälschungen dar:

Eine Regelung bezüglich gebietsfremder Arten enthielt bereits die Naturschutzverordnung von 1936[500] in deren § 23 Abs. 2. Danach bedurfte das Aussetzen „ausländischer oder gebietsfremder nicht jagdbarer Tiere“ der Genehmigung der obersten Naturschutzbehörde.

Das erste Naturschutzgesetz von 1976[501] (BNatSchG 1976) brachte demgegenüber eine Verschärfung: § 21 Nr. 3 sah ein rahmenrechtliches Verbot vor, „gebietsfremde Tiere“ auszusetzen oder in der freien Natur anzusiedeln.[502] Gemäß § 26 Abs. 3 BNatSchG 1976 konnten die Länder aber unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen zulassen (1.) zur Abwendung erheblicher land-, forst-, wasser- und sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden, (2.) zum Schutz der heimischen Pflanzen- und Tierwelt oder (3.) zu Forschungs-, Lehr- oder Zuchtzwecken.[503]

Durch die Neufassung des BNatSchG aufgrund der sog. Artenschutznovelle vom 12. März 1987[504] (BNatSchG 1987) wurde das absolute Aussetzungs- und Ansiedlungsverbot in § 20d wieder durch ein (ebenfalls rahmenrechtliches) präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ersetzt.[505] Dabei bezog sich § 20d BNatSchG 1987 auf „gebietsfremde Tiere und Pflanzen wild lebender und nicht wild lebender Arten“, so dass der bis dahin auf Tiere beschränkte Anwendungsbereich auf *Pflanzen* erstreckt wurde. Vorgesehen waren zudem Ausnahmen vom

---

500 Verordnung zum Schutze wild wachsender Pflanzen und der nicht jagdbaren wild lebenden Tiere v. 18.03.1936, RGBl. I S. 181.

501 BNatSchG v. 20.12.1976 (BGBl. I S. 3574, ber. 1977 S. 650).

502 Zu § 21 Nr. 3 BNatSchG 1976 sowie dem Verhältnis zu anderen ansiedlungsrelevanten Vorschriften: *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 195 ff.

503 Hatten die Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, galten die Voraussetzungen unmittelbar, § 4 S. 3 BNatSchG 1976.

504 BGBl. I S. 889. Novellierung aufgrund des Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 10.12.1986 (BGBl. I S. 2349) – „Artenschutznovelle“ –, in Kraft getreten am 1.01.1987. Zur Artenschutznovelle siehe statt vieler: *Schmidt*, Änderung, S. 1037 ff., und *Apfelbacher*, Naturschutzrecht, S. 242 ff.

505 Dadurch sollte eine Harmonisierung mit dem Genehmigungsvorbehalt des § 28 BJagdG herbeigeführt werden (*Schmidt*, Änderung, S. 1039).

Genehmigungserfordernis für den Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft sowie die zwingende Versagung der Genehmigung, wenn die Gefahr einer Verfälschung der heimischen Tier- oder Pflanzenwelt oder eine Gefährdung des Bestandes oder der Verbreitung heimischer wild lebender Tier- oder Pflanzenarten oder von Populationen solcher Arten nicht auszuschließen war.[506]

Durch das BNatSchGNeuregG aus dem Jahr 2002[507] schließlich wurden die hier relevanten artenschutzrechtlichen Teile des BNatSchG neu gefasst − erstmals explizit unter Berücksichtigung der Vorgaben der CBD. Danach wurde dem Genehmigungsvorbehalt ein allgemeiner Handlungsauftrag an die Länder vorangestellt, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung der Floren- oder Faunenverfälschung durch die Ansiedlung und Ausbreitung gebietsfremder Arten zu treffen (§ 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Auch der Genehmigungsvorbehalt (§ 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG) hat Änderungen erfahren, indem der Anwendungsbereich auf *alle* Tiere (also auch die *nicht* gebietsfremden) erstreckt wurde, während bei den Pflanzen weiterhin nur die gebietsfremden erfasst sind. Andererseits fand eine Beschränkung auf Tiere und Pflanzen *wild lebender Arten* statt. Als genehmigungspflichtige Handlung ausdrücklich geregelt ist nur noch das Ansiedeln, nicht mehr das Aussetzen. Auf Seiten der Ablehnungsgründe für die Genehmigung wurde die bis dahin auf die nationale Tier- und Pflanzenwelt bezogene Verfälschungsgefahr auf die Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten erweitert. Zudem haben die Ausnahmen von der Genehmigungspflicht eine Erweiterung erfahren: Genannt sind nunmehr auch das Einsetzen von Tieren zu Zwecken des biologischen Pflanzenschutzes sowie das Ansiedeln von dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegenden Tieren nicht gebietsfremder Arten. Auch bei § 41 BNatSchG handelt es sich um eine rahmenrechtliche Vorschrift nach Art. 75 GG a. F., für deren Umsetzung den Ländern eine Frist bis zum 3. April 2005 gesetzt war.

(2) Anwendungsbereich

Da es sich beim Genehmigungsvorbehalt des S. 2 um eine spezielle Maßnahme im Rahmen des Regelungsauftrages nach S. 1 handelt, haben beide Vorschriften denselben Anwendungsbereich: Sie regeln die Ansiedlung und Ausbreitung von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten (unten a)), durch die eine Gefahr der Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten hervorgerufen wird (unten b)).

Das BNatSchG selbst enthält die Definitionen der zentralen Begriffe „Art“ und „gebietsfremd“ in einer in § 10 Abs. 2 BNatSchG vorangestellten Definitionslis-

---

[506] Zur Erörterung der Vorschrift siehe insbesondere *Apfelbacher*, Naturschutzrecht, S. 250 f.

[507] Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) v. 25.03.2002, BGBl. I S. 1193. (Die Änderungen des BNatSchG sind in Art. 1 des Gesetzes geregelt.) Keine hier relevanten Änderungen haben das Zweite Gesetz zur Änderung des BNatSchG v. 30.04.1998, BGBl. I S. 823 und das Dritte Gesetz zur Änderung des BNatSchG v. 26.08.1998, BGBl. I S. 2482, S. 2994, gebracht.

te,[508] denen für das Thema IAS besonders große Bedeutung zukommt, da sie den Anwendungsbereich der maßgeblichen Normen festlegen. Dabei sind die meisten Definitionen eng an die Begriffsbestimmungen des europäischen bzw. internationalen Rechts angelehnt.[509] Hierbei handelt es sich demnach um in Einzelheiten gehende Vorschriften i. S. d. Art. 75 Abs. 2 GG a. F., die nur ausnahmsweise zulässig sind.

Nach bisheriger, auf der Grundlage der Art. 75 i. V. m. 72 Abs. 2 GG i. d. bis 1994 geltenden Fassung beruhenden Rechtsprechung war anerkannt, dass Begriffsbestimmungen eine abschließend geregelte Kategorie von Rahmenrecht bildeten.[510] Begründet wurde dies insbesondere mit einem notwendigen Mindestmaß an Rechtssicherheit. Ob eine solche Kategorie aber auch nach der Novellierung des Art. 75 GG a. F. im Jahre 1994 besteht, ist fraglich.[511] Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass sich auch Definitionsnormen an den (geänderten) Anforderungen des Art. 75 Abs. 2 GG a. F. messen lassen.[512] Eine Kategorie von abschließendem Bundesrecht für Definitionen könne danach nicht mehr bestehen. Vielmehr hätten die Länder das Recht, die bundesrechtlich vorgegebenen Definitionen zu ergänzen und zu präzisieren und seien sogar am Erlass abweichender Regelungen nicht gehindert.[513] In der Gesetzesbegründung zum BNatSchGNeuregG[514] wird demgegenüber darauf hingewiesen, dass die Begriffsbestimmungen des § 10 BNatSchG keine selbständigen normativen Regelungen darstellen, sondern lediglich die Auslegung und Anwendung anderer normativer Regelungen steuern. Dadurch nähmen sie aber auch an deren normativer Ausgestaltung teil und könnten „nicht isoliert an den Anforderungen des Art. 75 Abs. 2 GG a. F. gemessen werden".[515] Von diesem Verständnis ist auszugehen. Definitionen haben keinen eigenständigen Regelungsgehalt. Sie erlangen ihn erst im Zusammenhang mit den entsprechenden normativen Regelungen. Die Zulässigkeit einer abschließenden bundesrechtlichen Definition richtet sich also danach, ob und wenn ja, in welcher Form, die zugrunde liegende normative Regelung unter den Voraussetzungen des Art. 75 GG a. F. unmittelbar gilt oder in Einzelheiten geht. Andern-

---

508 Die zuvor im Zusammenhang mit den artenschutzrechtlichen Vorschriften geregelten Definitionen wurden im Wege der Novellierung 2002 der Übersichtlichkeit halber in die allgemeinen Vorschriften des Abschnittes 1 vorgezogen.

509 Ausdrücklich nimmt § 10 Abs. 5 S. 1 BNatSchG Bezug auf Begriffsbestimmungen der EG-ArtSchVO (hier relevant insbesondere für die Begriffe „Art" und „Population"); darüber hinaus wird für die Definition der besonders und streng geschützten Arten auf gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen zurückgegriffen (siehe § 10 Abs. 2 Nr. 10 und 11 BNatSchG).

510 BVerwGE 85, 348 (357 f.). In Art. 75 GG i. d. bis 1994 geltenden Fassung waren die unmittelbar geltenden bzw. in Einzelheiten gehenden Vorschriften noch nicht ausdrücklich als rechtfertigungsbedürftige Ausnahmen genannt.

511 Dazu: *Müller*, Grundgesetzrevision, S. 117 f.

512 *Rozek*, in: vM/K/St, GG, Art. 75 Rn. 70; *Schrader*, Naturschutzrecht, S. 82.

513 *Schrader*, Naturschutzrecht, S. 82.

514 BT-Drs. 14/6378 S. 33. So auch: *Freytag/Iven*, Anforderungen, S. 123.

515 So auch: *Freytag/Iven*, Anforderungen, S. 123.

falls könnten die Länder im Wege einer landesrechtlichen Definition den Anwendungsbereich unmittelbar geltender Vorschriften eines Bundesgesetzes erweitern. Bei Abweichungen von bundesrechtlich abschließenden Definitionen sind die landesrechtlichen Definitionen im Lichte des Bundesrechts auszulegen, ist dies nicht möglich, sind sie wegen Verstoßes gegen Bundesrecht nichtig.[516]

Die hier zentrale Vorschrift des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG ist eine in Einzelheiten gehende rahmenrechtliche Vorschrift.[517] Soweit die hierin verwendeten Begriffe in § 10 BNatSchG definiert sind, sind die Definitionen daher abschließend. Abweichende landesrechtliche Definitionen sind nach den rahmenrechtlichen Grundsätzen nicht zulässig.[518]

(a) Ansiedlung und Ausbreitung von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten

Die in § 41 Abs. 2 BNatSchG geforderte Verfälschungsgefahr der Tier- und Pflanzenwelt muss von der „Ansiedlung und Ausbreitung von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten“ ausgehen. Dieser Zusatz, der dem Regierungsentwurf nachträglich hinzugefügt wurde, soll den Tatbestand der Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt konkretisieren.[519]

(aa) Tiere und Pflanzen, § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG

Für die Begriffe „Tiere“ und „Pflanzen“ enthält das BNatSchG in § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 detaillierte und umfassende Begriffsbestimmungen:

(i) Alle Lebens- und Entwicklungsformen

Erfasst sind alle Lebensformen: Nach Ziff. a) bis d) der jeweiligen Definition sind auch tote Exemplare und sämtliche Haltungsformen, sämtliche Entwicklungsstufen, Teile und Erzeugnisse vom Pflanzen- bzw. Tierbegriff erfasst. Die Bestimmungen enthalten also eine Nominalerklärung (die Formen bzw. Entwicklungsstufen werden *zu* Tieren bzw. Pflanzen *erklärt*), der ein naturwissenschaftliches Verständnis zugrunde liegt.[520] Die extensive Definition hat einen weiten Anwendungsbereich der hier einschlägigen Regelungen (insbesondere des Genehmigungsvorbehaltes) zur Folge und ermöglicht so einen umfassenden Schutz. Hier

---

516 *Huber*, in: Sachs, GG, Art. 31 Rn. 13 ff.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, Art. 31 Rn. 6.

517 Siehe dazu oben a) bb)

518 Etwas Anderes wird jedenfalls ab 2010 gelten, wenn die Bundesländer von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch machen können.

519 BT-Drs. 14/7490 S. 32 f.

520 Danach sind Tiere Lebewesen, die nicht in der Lage sind, aus anorganischen Verbindungen organische aufzubauen. Sie sind deshalb darauf angewiesen, von pflanzlichen oder tierischen Stoffen zu leben; Pflanzen hingegen sind Lebewesen, die autotroph leben, d. h. ihre organische Substanz aus dem Kohlendioxid der Luft und aus organischen Verbindungen des Bodens bzw. des Wassers mit Hilfe von Licht und manchmal auch chemischer Energie aufbauen (*Louis*, BNatSchG, § 2 Rn. 2).

ist der weite Tier- bzw. Pflanzenbegriff jedoch nur insoweit relevant, als die jeweilige Form bzw. der Zustand der Individuen eine Ausbreitung bzw. Vermehrung der Art in irgendeiner Weise zulassen.[521]

In Bezug auf *Tiere* stellt Ziff. a) der jeweiligen Definition klar, dass neben wild lebenden auch gefangene, gezüchtete und nicht herrenlos gewordene oder tote Exemplare vom Artenschutz des BNatSchG erfasst werden (soweit diese einer wild lebenden *Art* angehören). *Gefangene* Tiere sind solche, die nicht in Freiheit leben, sondern z. B. in Tiergärten und Fischteichen. Gelangt ein gefangenes Tier zurück in die Freiheit (durch Entkommen oder Aussetzen), gilt es wieder als wild lebend. Indiz hierfür ist die Herrenlosigkeit i. S. d. § 960 BGB.[522] *Gezüchtete* Tiere sind nach der Definition des § 10 Abs. 2 Nr. 12 BNatSchG solche, die in kontrollierter Umgebung geboren oder auf andere Weise erzeugt und deren Elterntiere auf rechtmäßige Weise erworben wurden.[523] Da das Gesetz einen umfassenden Schutz gewährleisten will, gelten alle übrigen Exemplare, die unter keine der genannten Gruppen fallen, als „wild lebend" i. S. d. Vorschrift. [524]

Zu den geschützten Formen von *Pflanzen* gehören durch *künstliche Vermehrung*[525] gewonnene (wiederum nur, solange sie wild lebenden Arten angehören). Damit gemeint sind solche Pflanzen, die aus Samen, Gewebekulturen, Stecklingen oder Teilungen herangezogen worden sind – und zwar unter kontrollierten Bedingungen (d. h. in einer Umgebung, die vom Menschen zu Vermehrungszwecken

---

[521] Z. B. *Samen* von Pflanzen; dass hingegen eine aus Leopardenfell erzeugte Handtasche unter den Tierbegriff fallen kann, spielt hier keine Rolle.

[522] § 960 BGB (Wilde Tiere) lautet: (1) Wilde Tiere sind herrenlos, solange sie sich in der Freiheit befinden. Wilde Tiere in Tiergärten und Fische in Teichen oder anderen geschlossenen Privatgewässern sind nicht herrenlos. (2) Erlangt ein gefangenes wildes Tier die Freiheit wieder, so wird es herrenlos, wenn nicht der Eigentümer das Tier unverzüglich verfolgt oder wenn er die Verfolgung aufgibt. (3) Ein gezähmtes Tier wird herrenlos, wenn es die Gewohnheit ablegt, an den ihm bestimmten Ort zurückzukehren." Lediglich gezähmte, aber nicht in Gefangenschaft lebende Tiere hingegen können auch dann wild lebend sein, wenn sie nicht herrenlos i. S. d. § 960 Abs. 3 BGB sind, weil sie noch nicht die Gewohnheit abgelegt haben, an den ihnen bestimmten Ort zurückzukehren (*Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 63). Zu einer Übersicht über die Begrifflichkeiten „wild lebende Tiere", „Wild" und „wilde Tiere" siehe *Lorz*, Wildlebende Tiere, S. 167 ff.

[523] Wann diese herrenlos werden, richtet sich wiederum nach § 960 BGB. „Gezüchtet" ist damit als Komplementärbegriff zu „wild lebend" zu verstehen.

[524] *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 63. *Tote* Tiere sind von der Definition ebenfalls erfasst (es soll damit die Motivation für die Tötung beseitigt werden, siehe *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 10 Rn. 47), werden hier jedoch nicht relevant, da von ihnen keine Verbreitungsgefahr ausgehen kann.

[525] Der Wortlaut des § 20a Abs. 1 Nr. 2 Ziff. A) BNatSchG 1987, der bis zum 9.05.1998 galt, stellte – inhaltlich gleichbedeutend – auf „durch Anbau gewonnene" Pflanzen ab. Die neue Formulierung ist Art. VII Abs. 4 und 5 CITES entnommen und wird auch im Europarecht verwendet – so in Art. 26 der Verordnung 1808/2001/EG.

beeinflusst wird).[526] Alle anderen, nicht zu den genannten Gruppen gehörenden Pflanzen sind zu den wild lebenden zu zählen.[527]

Ziff. b) der Definitionen enthält jeweils eine nicht abschließende Aufzählung verschiedener Entwicklungsformen von Tieren (Eier, Larven, Puppen) bzw. Pflanzen (Samen und Früchte). Durch den Zusatz „und sonstige Entwicklungsformen" wird deutlich, dass *alle* Entwicklungsstufen erfasst sind (bei Tieren also neben den genannten Formen etwa auch: Laich, bei Pflanzen u. a.: Keimlinge, Sporen, Wurzelstöcke, Knollen, Zwiebeln[528]).

Teile und Erzeugnisse von Tieren und Pflanzen sind nach Ziff. d) und e) erfasst, soweit sie als solche ohne weiteres erkennbar sind, d. h. wenn die Identität oder Herkunft der Teile oder Erzeugnisse ohne besonderen Aufwand erkennbar oder feststellbar ist.[529] Im Hinblick auf IAS kommt allein der Gruppe *Teile von Pflanzen* praktische Bedeutung zu, unter welche die für die Verbreitung von Pflanzen und damit für das Problem IAS relevanten Samen fallen.[530] Anlage 3 zu § 4 Nr. 1 der BArtSchV zählt daneben in Konkretisierung der ohne weiteres erkennbaren Teile von Pflanzen in S. 2 Nr. 1 „Sporen und andere Verbreitungseinheiten" auf.[531]

---

526 Z. B. durch Bodenbestellung, Düngung, Unkrautentfernung, Bewässerung, Topf- oder Beetkultur, Witterungsschutz sowie sonstige Pflanzenzuchtmaßnahmen wie Bestäubung, Hybridisierung (Kreuzung) und In-vitro-Kultur (*Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 118).

527 Voraussetzung ist immer, dass die Pflanze mit dem Boden oder dem sonstigen Substrat noch verbunden ist (*Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 65). Für *tote* Pflanzen gilt das in Bezug auf tote Tiere Gesagte.

528 *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 24. Vgl. auch die Aufzählung in Art. 26 der Verordnung 1808/2001/EG.

529 Der Begriff „ohne weiteres erkennbar" stammt aus dem CITES-Abkommen. Zur Definition siehe *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 71. Die Qualifikation ist für die Besitz- und Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 BNatSchG von Bedeutung.

530 Teile von Tieren (z. B. Tierhäute, Schädel, Flügel) sind nicht überlebensfähig. Dasselbe gilt für *Erzeugnisse* von Tieren und Pflanzen. Erzeugnisse von Tieren und Pflanzen sind durch den Menschen im Wege der Be- oder Verarbeitung – d. h. durch chemische, physikalische, mechanische oder manuelle Einwirkungen – gefertigte Sachen, die also gerade keine natürlichen oder organischen Produkte darstellen. Eine Liste mit Teilen und Erzeugnissen von Tieren und Pflanzen enthält § 4 Nr. 1 BArtSchV i. V. m. Anlage 3 (z. B. Felle und Häute, Schädel, Flügel etc. bestimmter, insbesondere in der Richtlinie 92/43/EWG genannter Tiere), Nr. 2 enthält weiterhin einen Auffangtatbestand.

531 Diese dürften jedoch bereits als Entwicklungsstufen erfasst sein. Anlage 3 zu § 4 BArtSchV trägt den Titel „Ohne weiteres erkennbare Teile von Tieren oder Pflanzen wild lebender Arten sowie ohne weiteres erkennbar aus ihnen gewonnene Erzeugnisse". § 4 BArtSchV wurde aufgrund der Ermächtigung des § 52 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG erlassen, wonach näher bestimmt werden kann, in welchen Fällen eine Erkennbarkeit i. S. d. § 10 Abs. 2 Nr. 1 c)-d) und Nr. 2 c)-d) BNatSchG anzunehmen ist.

(ii) Nur wild lebende Arten

Während § 20d BNatSchG 1987 noch auf Tiere und Pflanzen „wild lebender und nicht wild lebender Arten" abstellte, ist dieser Zusatz in § 41 Abs. 2 BNatSchG entfallen.

Zum Teil wird die Ansicht vertreten, dass auch nach dem Wegfall der ausdrücklichen Nennung nicht wild lebender Arten diese in den Anwendungsbereich des § 41 Abs. 2 BNatSchG einbezogen seien. Für eine Beschränkung finde sich in der Gesetzesbegründung des § 41 BNatSchG kein Anhaltspunkt. Zudem widerspreche eine Beschränkung Sinn und Zweck der Regelung des § 41 BNatSchG, da auch von der Ansiedlung und Ausbreitung nicht wild lebender fremder Tier- und Pflanzenarten eine Gefahr für den heimischen Naturhaushalt ausgehen könne.[532] Letztgenannter Einwand ist zwar zutreffend, gegen die daraus abgeleitete Auslegung spricht jedoch der eindeutige Wortlaut der Legaldefinitionen von „Tieren" und „Pflanzen" in § 10 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG sowie von „gebietsfremd" in Nr. 6, die jeweils eine ausdrückliche Beschränkung auf wild lebende Arten enthalten. Ohne den Zusatz „und nicht wild lebender Arten" sind diese also auch von § 41 BNatSchG nicht erfasst. Aus der rahmenrechtlichen Natur der Norm folgt, dass diese lediglich eine Mindestvorgabe trifft. Es bleibt den Ländern somit unbenommen, strengere Vorschriften zu erlassen, indem sie die Regelungen i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG auch auf nicht wild lebende Arten erstrecken.[533]

„Wild lebend" sind alle in Freiheit vorkommenden Arten, deren Exemplare nicht ausschließlich vom Menschen gezüchtet oder züchterisch bearbeitet bzw. angebaut oder künstlich vermehrt werden (ausgenommen sind also etwa Haustiere und Kulturpflanzen).[534] Verwilderte Formen von Kulturrassen können wild lebend sein (z. B. verwilderte Form der Haustaube oder Hauskatze),[535] nicht aber nur einzelne verwilderte Exemplare, wenn es eine verwilderte Form generell nicht gibt (also etwa ein entlaufener Hund). Unerheblich für die Qualifikation als „wild lebend" ist es für die Art aber, wenn einzelne Exemplare gezüchtet oder künstlich vermehrt werden (z. B. in zoologischen oder botanischen Gärten).[536] Hingegen

---

532 *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 13.

533 So: *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 32.

534 BT-Drs. 10/5064 S. 18, zum insoweit gleich lautenden § 20a BNatSchG 1998; *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 20; *Lorz*, Haustiere, S. 337 ff.

535 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 62; *Lorz*, Wildlebende Tiere, S. 167 ff. Einen Sonderfall bilden nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 HS 2 BNatSchG verwilderte oder durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Tiere einer Art, die sich im Inland in freier Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten haben. Sie gelten unabhängig davon, ob sie vor ihrer Verwilderung bzw. Einbürgerung in ihrem Heimatland Haustiere gewesen sind, als wild lebend.

536 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 61. Dies lässt sich auch aus den Definitionen des § 10 Nr. 1 und 2 BNatSchG ableiten, die – jeweils unter Ziff. a) – klarstellen, dass auch gefangene, gezüchtete oder künstlich vermehrte Exemplare erfasst sind (siehe dazu sogleich im Folgenden).

untersteht das selbst nicht wild lebende Exemplar dem Artenschutz, wenn es einer insgesamt wild lebenden Art angehört. Die Abgrenzung kann im Einzelnen schwierig sein (z. B. bei forstlich genutzten Baumarten[537]). In Bezug auf niedere Ordnungsstufen einer Art gilt Folgendes: Werden diese züchterisch bearbeitet bzw. angebaut oder künstlich vermehrt, so unterliegen die Angehörigen dieser niederen Ordnungsstufe nicht dem Artenschutz, wohl aber die Art im Übrigen.[538]

(iii) Mikroorganismen/Pilze

Ebenfalls nicht eindeutig aus dem Wortlaut des § 41 Abs. 2 BNatSchG geht hervor, ob *Mikroorganismen und Pilze* unter „Tiere und Pflanzen" i. S. d. Vorschrift fallen.[539] Zudem führen die CBD[540] und einige nationale Gesetze neueren Datums[541] den Begriff des Mikroorganismus neben Tieren und Pflanzen gesondert auf. Dementsprechend hat *Doyle* den Vorschlag geäußert, das Ansiedeln von Mikroorganismen im Rahmen des Genehmigungsvorbehaltes ausdrücklich zu nennen – nicht jedoch ohne selbst einzuräumen, dass die vorgeschlagene Regelung lediglich klarstellenden Charakter habe.[542] Der Grund hierfür ist die weite Definition von Tieren und Pflanzen i. S. d. § 41 BNatSchG, wonach sämtliche Entwicklungsformen und Teile unter den Tier- und Pflanzenbegriff fallen. Davon eingeschlossen sind dann aber auch Mikroorganismen und Pilze.[543] Je nachdem, ob sie mobil sind, oder nicht, sollen Mikroorganismen zu den Tieren oder Pflanzen zählen, während Pilze, da sie standortgebunden sind, unter den Begriff der Pflanzen fallen.[544] Die Unterscheidung zwischen Tieren und Pflanzen ist im Rahmen der hier interessierenden Vorschriften des BNatSchG bezüglich des Genehmigungsvorbehaltes für das Ansiedeln relevant, da dieser sich zwar auf alle Tierarten, jedoch nur auf gebietsfremde Pflanzenarten erstreckt. Die vorgeschlagene Unterscheidung erscheint im Hinblick auf die größere Verbreitungsgefahr bei Tieren (d. h. auch mobiler Mikroorganismen) im Vergleich zu standortgebundenen Pflanzen (einschließlich nicht mobiler Pflanzen und Pilze) sachgerecht. Dass Mikroorganismen in anderen Gesetzen gesondert aufgeführt werden, vermag vor dem Hintergrund der jeweils unterschiedlichen Schutzziele und Definitionen zu keinem anderen Ergebnis zu führen.[545]

---

537 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG, Rn. 61.

538 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG, Rn. 61.

539 Nach dem Verständnis der Begriffe im biologischen Sinn ist dies nicht der Fall.

540 Siehe Art. 2 Abs. 14 CBD zur Definition des Ökosystems.

541 PflSchG (§ 2); ChemG (§ 3a Abs. 2). § 3 Gentechnik-Sicherheitsverordnung enthält darüber hinaus eine Definition von Mikroorganismen. Danach fallen hierunter „Viren, Bakterien, Pilze, mikroskopisch-kleine ein- oder mehrzellige Algen, Flechten, andere eukaryotische Einzeller oder mikroskopisch-kleine tierische Mehrzeller."

542 *Doyle*, Rechtliche Regulierung, S. 265.

543 *Franz*, Kommentar zum HENatG, § 25 Rn. 6.

544 *Ginsky*, Rechtliche Regulierung, S. 7.

545 Hierdurch wird allenfalls erneut die Dringlichkeit einer Vereinheitlichung der umweltrechtlichen Terminologie deutlich.

(bb) Art, § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG

Der Schutz des § 41 BNatSchG setzt beim Begriff der Art an. Damit ist der Artbegriff als „Basiseinheit" des natürlichen Systems der Pflanzen und Tiere zentral[546] – und zwar sowohl bezüglich des Regelungsobjektes (anzusiedelnde *Art*), als auch im Hinblick auf das Schutzgut (*Arten*schutz).

Gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG „ist" eine Art:

> „jede Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart; für die Bestimmung einer Art ist ihre wissenschaftliche Bezeichnung maßgebend".[547]

Es wird also keine eigenständige Definition im biologischen Sinn gegeben. Vielmehr verweist die Vorschrift zum einen auf die naturwissenschaftliche Bezeichnung, zum anderen enthält sie eine Nominalerklärung, nach der auch Unterarten und (Teil-)Populationen (im biologischen Sinn) zu Arten i. S. d. BNatSchG erklärt werden.

(i) Wissenschaftliche Bezeichnung

Für die Bestimmung einer Art soll ihre wissenschaftliche Bezeichnung maßgeblich sein. In der biologischen Systematik wird mit dem Begriff der Art eine bestimmte Ordnungsstufe der Taxonomie (d. h. der Einteilung des Tier- bzw. Pflanzenreiches) bezeichnet.[548] Dabei ist kennzeichnend für eine Art, dass die Individuen in wesentlichen (genetischen) Merkmalen übereinstimmen und sich untereinander, nicht aber mit Angehörigen anderer Arten, kreuzen.[549] Ihrer wissenschaftlichen Bezeichnung nach ist eine Art daran zu erkennen, dass sie mit zwei lateinischen oder latinisierten Namen belegt wird.[550] Maßgeblich sind Referenzwerke, d. h. die wissenschaftlich anerkannten und vorgeschriebenen Werke, die für die BArtSchV in deren Anlage 2 Erläuterung 7 genannt sind. Aufgrund der sich immer wieder ändernden taxonomischen Zuordnung gibt es allerdings nur teilweise Werke, die als Standard angesehen werden.[551]

---

546 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 74.

547 Die Formulierung entspricht fast wörtlich der des Art. 1 lit. a) CITES (danach bedeutet Art „jede Art, Unterart, oder geographisch abgegrenzte Population einer Art oder Unterart"; vgl. oben II. 2. a)) sowie des Art. 2 lit. s) EG-ArtSchVO („Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart"; vgl. oben III. 1. a) cc)). Ungeachtet des etwas abgewandelten Wortlautes entspricht sie sachlich zudem § 20a Abs. 3 BNatSchG 1987.

548 Zum naturwissenschaftlichen Begriff der Art siehe oben 1. Kap. I. 3. c).

549 *Herter/Kratsch/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 10 Rn. 47; *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 74. Entsprechend lautete § 2 Abs. 1 BArtSchV von 1980: „Unter einer Art … werden alle Individuen einer Fortpflanzungsgemeinschaft [Biospecies] … oder alle Individuen, die in wesentlichen Merkmalen übereinstimmen, verstanden."

550 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 76.

551 *Herter/Kratsch/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle § 10 Rn. 47 Fn. 21, die für die Bundesrepublik Deutschland folgende Werke angeben: „Für Pflanzenarten *Wisskir-*

(ii) Unterarten, Populationen

Nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG bezeichnet „Art" aber nicht nur die konkrete taxonomische Rang- bzw. Ordnungsstufe im wissenschaftlichen Sinn, sondern auch die untergeordneten Ordnungsstufen „Unterart" und „Teilpopulation". Die Vorschrift enthält damit eine Nominalerklärung: Sie erklärt Unterarten und (Teil-)Populationen zu *eigenständigen Arten* i. S. d. BNatSchG.[552]

Population ist in § 10 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG – in wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 2 lit. 1 EG-ArtSchVO – als „eine biologisch oder geographisch abgrenzbare Zahl von Individuen" definiert.[553] Aus der Zusammenschau mit § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG ergibt sich, dass eine (Teil-)Population die Untereinheit einer Art oder Unterart ist, d. h. dass die Individuen einer Population derselben Art angehören müssen.[554] Neue Populationen entstehen in der Regel durch räumliche Trennung: Populationen, die über einen sehr langen Zeitraum isoliert sind, bilden besondere genetische Merkmale aus, mit denen sie eine größere Angepasstheit an die abiotischen (Klima, Boden) und biotischen (Schädlinge, Parasiten) Bedingungen ihres Lebensraumes erreichen.

Der Begriff der *Unterart* hingegen ist nicht im BNatSchG definiert. Im biologischen Sinn werden damit ähnlich aussehende Populationen einer Art bezeichnet, die taxonomisch und morphologisch von anderen Populationen der jeweiligen Art abgegrenzt werden können und ein anderes Verbreitungsgebiet haben als diese. Unterarten entstehen also aus standörtlich voneinander getrennten Populationen einer Art.[555]

Unklar ist, ob eine gefestigte taxonomische Bestimmbarkeit, d. h. die Unterscheidbarkeit in Form einer speziellen Namensgebung, Voraussetzung für die Annahme einer Unterart oder Population i. S. d. Vorschrift ist. Aus § 10 Abs. 2

---

chen, R., 1993, Standardliste der Farn- und Blütenpflanzen der Bundesrepublik Deutschland, Flor. Rundbr., Beih. 3: 2-478, & 1995, Flor. Rundbr. 29 (2): 212-246; für Pflanzengesellschaften *Rennwald, E.*, 2000, Verzeichnis und Rote Liste der Vegetationskunde. 35, 800 S.; und Tierarten der Roten Listen *Binot, M., et al.*, 1998, Rote Liste gefährdeter Tiere Deutschlands, Schr.-R. f. Landschaftspflege u. Naturschutz 55, 434 S."

552 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 73. An anderer Stelle wird die Vorschrift als „systematische Erläuterung für die Anwendung des Artbegriffs im BNatSchG" bezeichnet (*Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 32).

553 Nach der naturwissenschaftlichen Systematik verfügt eine Population in der Regel zwar über ein besonders enges genetisches Verwandtschaftsverhältnis, die Angehörigen einer Population unterscheiden sich aber genetisch. Sie vermehren sich vegetativ oder generativ (*Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 38).

554 Zu unterscheiden sind die Populationen von den Lebensgemeinschaften i. S. d. § 39 Abs. 1 BNatSchG, worunter das Zusammenleben verschiedener Arten von Tieren oder Pflanzen, d. h. ihre Verflechtung in einem Wirkungsgefüge, zu verstehen ist (*Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 10 Rn. 54).

555 *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 10 Rn. 54. Siehe auch oben 1. Kap. I. 3. a).

Nr. 6 BNatSchG ist ein solches Erfordernis jedenfalls nicht abzuleiten.[556] Im Gegenteil: Daraus, dass sogar *Teil*populationen, die grundsätzlich keine eigenständige taxonomische Klassifizierung erfahren, als Arten gelten, wird deutlich, dass die taxonomische Bestimmbarkeit keine Voraussetzung ist.[557] Zwar wäre die Unterscheidbarkeit auch von Unterarten und Populationen durch eine taxonomische Klassifizierung im Sinne einer vereinfachten Handhabung des § 41 BNatSchG wünschenswert. Bedenken im Hinblick auf die erforderliche Bestimmtheit der Norm ergeben sich aus der fehlenden Unterscheidbarkeit jedoch nicht. Der Regelungsauftrag an die Länder unter Verwendung des so definierten Artbegriffs ist hinreichend klar gefasst. Ihre Aufgabe ist es, die von ihnen zu erlassenden Regelungen zur Umsetzung des § 41 BNatSchG für die Behörden handhabbar und für den Bürger hinreichend verständlich zu gestalten.

Aus der Perspektive der Biologie mag die Gleichstellung verschiedener taxonomischer Klassifizierungen keinen Sinn machen, für das Regelungssystem des BNatSchG ist sie jedoch ganz wesentlich: Der Schutzmechanismus der §§ 39 ff. BNatSchG, der auf dem Artbegriff gründet, wird erst durch die Gleichstellung von Arten mit Unterarten und (Teil-)Populationen auf letztere erstreckt. Geschützt wird mithin nicht nur die Vielfalt der taxonomischen Arten, sondern auch deren spezielle Ausprägungen.[558] Der Artbegriff des BNatSchG ist durch seine weite Fassung grundsätzlich geeignet, einen umfassenden Artenschutz zu ermöglichen und entspricht damit den Vorgaben der CBD (auch soweit diese durch die COP eine Konkretisierung erfahren haben).[559]

(iii) Hybriden

Nicht eindeutig ist, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen, Kreuzungen von Exemplaren verschiedener Arten (sog. Hybriden oder Bastarde) dem Artenschutz und damit dem Anwendungsbereich des § 42 BNatSchG unterstehen. Das BNatSchG selbst enthält keine diesbezügliche Regelung.

Eine ausdrückliche Bestimmung enthält jedoch Art. 2 lit. t) EG-ArtSchVO. Danach handelt es sich um ein „Exemplar" einer in den Anhängen A-D genannten Art, wenn zumindest ein Elternteil des betreffenden Tiers einer dort genannten Art

---

556 Offen bleibt auch, nach welchen Kriterien die Klassifizierung vorzunehmen wäre, da die Auffassung über die wissenschaftliche Zuordnung ohnehin nicht immer einheitlich ist (*Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 38, unter Verweis auf *Mayr*, Grundlagen, S. 45).

557 So wohl auch *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 25, der darauf hinweist, dass nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG der Begriff der Art auch Unterarten und Teilpopulationen einer Art oder Unterart erfasst, so dass „auch fremde Unterarten *usw.* einer Art als gebietsfremd anzusehen" sind, auch wenn die Art also solche nicht gebietsfremd ist.

558 Von entscheidender Bedeutung ist dies auch im Hinblick auf die Frage, inwieweit Beeinträchtigungen auch unterhalb der genetischen Ebene („gebietseigene Herkünfte") zu verhindern sind (siehe unten (c)).

559 Siehe dazu oben II. 1. a) cc) (1) und ee) (1) (b).

angehört. Die damit erfolgte Gleichstellung von Hybrid-Exemplaren mit den entsprechenden Art-Exemplaren muss dann aber auch im Rahmen des BNatSchG gelten.[560] Zudem würde es dem Schutzzweck des BNatSchG widersprechen, die Kreuzung vom Schutz auszunehmen, insoweit es sich um eine Kreuzung von Exemplaren zweier Taxa handelt, von denen zumindest ein Elternteil dem Schutz des BNatSchG untersteht, da anderenfalls das Artenschutzrecht über Mischrassen aufgeweicht werden könnte.[561] Schließlich kann auch gerade von Hybriden die Gefahr der Artenverfälschung ausgehen. Sie sind deshalb grundsätzlich als Arten i. S. d. BNatSchG zu werten, es sei denn, es ist ausdrücklich eine Ausnahme bestimmt.[562] Für den Geltungsbereich der BArtSchV ist zudem bestimmt, dass nur „Bastarde einer dieser [d. h. einer gelisteten] Art mit anderen Arten" erfasst sind, nicht also Hybriden aus zwei Hybriden; für Hybriden zwischen Wildtier- und Haustierarten ist maßgeblich, ob die an der Kreuzung beteiligte Wildtierart geschützt ist. Unterstehen die Elternteile ihrer Art nach jeweils einer unterschiedlichen Schutzstufe, so ist der strengere Schutz maßgeblich.[563]

(cc) Gebietsfremd, § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG

§ 41 Abs. 2 BNatSchG regelt den Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschung durch *gebietsfremde* Arten. An anderer Stelle verwendet das BNatSchG den Begriff *heimisch*: Gemäß § 52 Abs. 1 und 2 BNatSchG ist das BMU ermächtigt, bestimmte Arten unter besonderen bzw. strengen Schutz zu stellen, soweit es sich um *heimische Arten* handelt; gemäß § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG kann weiterhin durch Rechtsverordnung der Besitz und die Vermarktung bzw. die Haltung, die Zucht und das Inverkehrbringen *nichtheimischer* Tier- und Pflanzenarten unter Verbot gestellt werden.[564] Dabei handelt es sich nicht – wie der allgemeine Sprachgebrauch vermuten lassen könnte – um ein komplementäres Begriffspaar.[565] Vielmehr knüpfen die Definitionen der beiden Begriffe – insbesondere in

---

560 § 10 Abs. 2 Nr. 10a) und 11a) BNatSchG verweisen bezüglich des besonderen und strengen Schutzes auch auf die EG-ArtSchVO (siehe *Ditscherlein/Brücher*, Rechtliche Einordnung, S. 578).

561 *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 10 Rn. 31; *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 36 f. Ebenso: *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung*, Vollzugshinweise, Ziff. 3.2. *Wirth* (Ausweis- und Meldepflichten, S. 1583) hält diese Erweiterung als nicht von §§ 20e, 21b, 26 BNatSchG 1998 – jetzt: § 52 BNatSchG), gedeckt, ohne diese Auffassung jedoch weiter zu begründen.

562 Z. B. in Erläuterung Nr. 17, °608 zu den Anhängen A bis D der EG-ArtSchVO.

563 Siehe Erläuterung Nr. 4 der Anlage 1 zur BArtSchV.

564 Darüber hinaus wird der Begriff „heimisch" in folgenden Vorschriften des BNatSchG verwandt, die in diesem Zusammenhang relevant werden können: § 5 Abs. 5 und 6 (Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft) − in Abs. 5: „standortheimisch", § 43 (zu den Ausnahmen zu den Verboten des § 42) und § 54 (weitere Ländervorschriften).

565 Nach dem BNatSchG bestehen vielmehr folgende komplementäre Begriffspaare: „gebietsfremd" und „gebiets(ein)heimisch", „heimisch" und „nicht(ein)heimisch". Zur Definition von „heimisch" in Abgrenzung von „gebietsfremd" siehe unten cc) (1) (b).

zeitlicher und räumlicher Hinsicht – jeweils an völlig unterschiedliche Kriterien an. Die genaue Unterscheidung ist deshalb besonders wichtig.[566]

Während der Begriff „gebietsfremd" als solcher schon im BNatSchG von 1976 verwendet wurde,[567] ist die Legaldefinition des § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG erst durch das BNatSchGNeuregG von 2002 eingeführt worden.[568] Danach ist eine gebietsfremde Art

> „eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart, wenn sie in dem betreffenden Gebiet in freier Natur nicht oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt".

Voraussetzung ist also zunächst, dass es sich um eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart handelt. Im Übrigen sind die Tatbestandsmerkmale teilweise umstritten:

(i) Betreffendes Gebiet

Die *Gebietsfremdheit* ist in Bezug auf ein bestimmtes − das betreffende − Gebiet zu bestimmen. Maßgeblich sind nicht Verwaltungs-, sondern naturschutzfachliche Grenzen. Das Gebiet bezieht sich also weder auf das gesamte Bundesgebiet, noch auf das Gebiet einzelner Bundesländer, sondern auf einen kleineren regionalen Raum.[569] Es dürfte damit mit dem Begriff der „ökologischen" Region i. S. d. Leitprinzips 10 der Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen entsprechen.[570] Nach welchen Kriterien genau das Gebiet zu bestimmen ist, bleibt jedoch offen.

---

566 Noch unübersichtlicher wird die Terminologie dadurch, dass den Begriffen außerhalb des BNatSchG wiederum eine andere Bedeutung zukommt (so wird z. B. in der amtlichen Übersetzung der CBD der Begriff „nichtheimisch" verwendet, dem nach der Auslegung durch die COP eine dem Begriff „gebietsfremd i. S. d. BNatSchG vergleichbare Bedeutung zukommt). Andererseits werden teilweise in anderen nationalen Gesetzen abweichende Begriffe mit einer ähnlichen Bedeutung verwendet (z. B. „fremd" in § 28 BJagdG).

567 Als gebietsfremd i. S. d. § 21 Nr. 3 NatSchG 1976 wurde eine Art angesehen, die in dem betreffenden (regionalen) Gebiet von Natur aus nicht vorkommt (*Lorz*, Naturschutzrecht, § 21 Ziff. 5.), dort also nicht ihr natürliches Verbreitungsgebiet hat. Über eine zeitliche Grenze bestand keine gesicherte Auffassung. In der Regel wurde aber dann von der Gebietsfremdheit ausgegangen, wenn der Verdrängungsvorgang bereits längere Zeit zurück lag, so dass sich Fauna und Flora auf das Verschwinden der Art eingestellt haben (*Apfelbacher*, Naturschutzrecht, S. 250).

568 Er war im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten, sondern wurde erst im Zuge der parlamentarischen Beratung zum BNatSchGNeuregG durch den Umweltausschuss eingebracht (BT-Drs. 14/7490 S. 17). Eine fast identische Definition war aber bereits in § 8 Abs. 2 Nr. 6 des Regierungsentwurfes v. 6.09.1996 vorgesehen (BT-Drs. 13/6441 S. 11 u. 45).

569 Für Hessen etwa: *Klausing, Otto*, Die Naturräume Hessens + Karte 1 : 200.000. Schriftenreihe der Hessischen Landesanstalt für Umwelt, Heft Nr. 67, Wiesbaden 1988.

570 Siehe oben II. 1. a) dd) (2) (b) (aa).

(ii) Vorkommen in freier Natur

Die jeweilige Art darf in dem betreffenden Gebiet in der freien Natur nicht vorkommen. Dies ist der Fall, wenn dieses Gebiet nicht zu ihrem natürlichen Verbreitungs- bzw. Wanderungsgebiet zählt oder seit überschaubarer Zeit nicht hierzu gezählt hat.[571] Bezüglich des Vorkommens ist unklar, ob das sporadische Auftreten bereits ausreicht, oder ob die Art etabliert sein muss.[572] Ferner muss sich das Vorkommen einer Art auf die *freie Natur* beziehen, d. h. außerhalb von geschlossenen Siedlungen stattfinden (zum umstrittenen Begriff der freien Natur, der insbesondere im Rahmen des Genehmigungsvorbehaltes für das Ansiedeln Bedeutung erlangt, siehe unten (4) (b) (cc)).[573]

(iii) Gegenwärtig bzw. seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommend

In *zeitlicher Hinsicht* gilt eine Art dann als gebietsfremd, wenn sie in dem betreffenden Gebiet gegenwärtig nicht vorkommt oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt. Das bedeutet, dass auch eine Art, die bis vor mehr als 100 Jahren in dem jeweiligen Gebiet ihr natürliches Verbreitungsgebiet *hatte*, danach aber verdrängt wurde oder ausgestorben ist, gebietsfremd i. S. d. BNatSchG ist. Diese (bewusst generalisierte) zeitliche Grenze wurde im Hinblick darauf festgesetzt, dass sich bei einem länger als 100 Jahre zurückliegenden Verdrängungsvorgang Flora oder Fauna in dem betreffenden Gebiet in der Regel auf das Verschwinden der Art eingestellt haben, so dass die Wiederansiedlung problematisch ist und der

---

571 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 25

572 Nach *Marzik/Wilrich* (BNatSchG, § 10 Rn. 62) ist die vorübergehende Anwesenheit einzelner Tiere oder Pflanzen einer Art nicht ausreichend.

573 Eine zweifelhafte Unterscheidung zwischen der Bedeutung des Begriffs der freien Natur in § 10 Abs. 2 Nr. 5 und 6 BNatSchG auf der einen Seite und in § 41 BNatSchG auf der anderen Seite treffen allein *Kratsch/Herter/Schumacher* (in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 10 Rn. 52). Danach soll „freie Natur" im Rahmen des § 10 BNatSchG nicht wie in § 41 BNatSchG als Gegensatz zum besiedelten Bereich (so: *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 16) verstanden werden, sondern als Gegensatz von Gefangenenhaltung durch den Menschen oder von der Haltung in seiner Obhut aufzufassen sein. Neben der Rechtsunsicherheit, die diese uneinheitliche Terminologie nach sich zieht, ist die vorgeschlagene Auslegung in § 10 BNatSchG auch im Hinblick auf den Wortlaut abzulehnen: „in freier Natur" (also gerade nicht „frei vom Einfluss des Menschen") stellt auf die räumliche Situation ab. Gegen die Auslegung spricht schließlich auch die Verwendung des Begriffs „freie Natur" in der Definition von „heimisch" in § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG, die auf die Erhaltung in freier Natur *und* ohne menschliche Hilfe abstellt. Wenn aber „freie Natur" gleichbedeutend mit dem Fehlen menschlicher Obhut wäre, liefe der Zusatz „ohne menschliche Hilfe" leer. Schließlich ist die Begründung, wonach andernfalls die den menschlichen Kulturbereich als Lebensraum bevorzugenden Tiere und Pflanzen (sog. Kulturfolger) zu gebietsfremden Arten würden, nach der hier vertretenen Auffassung auch in der Sache abzulehnen (siehe dazu unten (4) (b) (cc)).

Kontrolle bedarf.[574] Die zeitliche Grenze ist jedoch in verschiedener Hinsicht zu kritisieren:

Zunächst ist die Festlegung der starren Grenze von 100 Jahren, jenseits derer eine Art als gebietsfremd gilt, als solche fraglich. So hat der Umweltausschuss in seiner Stellungnahme zum Gesetzesvorschlag dargelegt, dass der Zeitraum von 100 Jahren durch nichts begründet ist, so dass mit der Definition ohne fachlichen Hintergrund eine neue Regelung geschaffen worden sei.[575]

Vor allem verhindert die Definition aber, dass sog. *Sekundärausbringungen*[576] von den Regelungen erfasst werden, die an das Merkmal der Gebietsfremdheit anknüpfen. Darunter werden regelmäßige oder gelegentliche Ausbringungen solcher Arten verstanden, die in dem betreffenden Gebiet in freier Natur bereits vorkommen − wenn auch möglicherweise erst seit kurzer Zeit und ohne sich vollständig etabliert zu haben. Diese Arten gelten damit nicht mehr als gebietsfremd i. S. d. § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG. Viele Schäden sind aber gerade erst auf Sekundärausbringungen zurückzuführen, da sie erheblich zu einer Förderung und Festigung in der schwierigen Anfangsphase der Etablierung einer Art in einem neuen Lebensraum beitragen können.[577] Da die Regelungen zur Bekämpfung von IAS aber größtenteils an das Merkmal der Gebietsfremdheit anknüpfen, wird ein wichtiger Bereich von den Regelungen des BNatSchG nicht erfasst.[578]

Wertungswidersprüche werden auch in Bezug auf die nach § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BNatSchG von der Zielsetzung des Artenschutzes umfasste *Wiederansiedlung* gesehen,[579] d. h. „die Ansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes“. Eine verdrängte Art i. S. d. Vorschrift ist eine Art, die früher einmal in der Region als ihrem angestammten Lebensraum vorgekommen, in geschichtlicher Zeit aber ausgestorben ist.[580] Verdrängte Arten können also auch solche sein, die als gebietsfremd i. S. d. BNatSchG gelten (wenn sie in einem Gebiet seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommen). Auch die Wiederansiedlung dieser Arten ist deshalb am Genehmigungsvorbehalt des § 41 Abs. 2 BNatSchG zu messen. Auf der anderen Seite soll die Wiederansiedlung aber gerade die Eigenheiten der

---

574 BT-Drs. 14/7490 S. 17; so auch schon: Begründung des § 8 Abs. 2 Nr. 6 des Regierungsentwurfes v. 6.09.1996 (BT-Drs. 13/6441 S. 45).

575 Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) v. 14.11.2001, BT-Drs. 14/7490 S. 17.

576 Zu sekundären Ausbringungen schon oben 1. Kap. I. 1., sowie *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 69 ff.

577 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 70.

578 Dies kritisieren u. a.: *BUND*, Stellungnahme, S. 8; *Schrader/Hellenbroich*, Umsetzung, S. 30; *Czybulka*, Reformnotwendigkeiten, S. 13 (der darauf hinweist, dass dies Mink, Waschbär und Marderhund im Osten Deutschlands betrifft).

579 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 42; *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 13.

580 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1220, § 39 BNatSchG Rn. 18 und Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 42.

Region sichern und stärken und zählt daher zu den Zielen des BNatSchG. Nach *Ginskys* Auffassung passt die Anwendbarkeit des Genehmigungsvorbehaltes aufgrund des Gefahrenabwehrcharakters der Vorschrift nicht auf die Wiederansiedlung, die einen Wert des BNatSchG verkörpere, so dass eine unterschiedliche Regelung von Ansiedlung und Wiederansiedlung im Rahmen des Genehmigungsvorbehaltes erforderlich sei.[581] Legt man aber das Verständnis des Artenschutzes i. S. d. BNatSchG zugrunde, der auf den Schutz und die Pflege von Tier- und Pflanzenarten in ihrer natürlich *und historisch gewachsenen* Vielfalt und damit auf die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt in ihrem *bestehenden* Zustand zielt,[582] löst sich der vermeintliche Widerspruch auf. Denn auch bei einer Wiederansiedlung können durchaus ökologische Störungen auftreten, die es zu vermeiden gilt: Wenn nämlich seit dem Verschwinden der betreffenden Art so viel Zeit vergangen ist, dass sich Flora und Fauna auf die Abwesenheit der Art eingestellt haben, kann eine Wiederansiedlung problematisch sein, oder sogar wie eine Neuansiedlung wirken.[583] Insoweit räumt *Ginsky* sogar selbst unter Verweis auf Wiederansiedlungsversuche von Bibern ein, dass es durch die Wiederansiedlung „regelmäßig" zu Gefährdungen des Bestandes oder der Verbreitung gebietsheimischer Arten kommt.[584] Dass auch die Wiederansiedlung nach § 41 BNatSchG zu bewerten ist, erscheint daher grundsätzlich nicht als unangemessen. Daran vermögen auch *Ginzkys* Bedenken nichts zu ändern, wonach die Voraussetzungen des Genehmigungsvorbehaltes den Behörden zu wenig Spielraum bei der Beurteilung von Wiederansiedlungen ließen, da bereits Anhaltspunkte einer Gefährdung für die Versagung einer Genehmigung ausreichten, in vielen Fällen aber sichere Aussagen über die ökologischen Konsequenzen einer Wiederansiedlung nicht getroffen werden könnten. Die erforderliche Differenzierung zwischen Ansiedlungen, die wie Wiederansiedlungen (im Sinne einer Wiedereinführung einer Art, auf deren Verschwinden sich die Natur noch nicht gänzlich eingestellt hat) und solchen, die wie Neuansiedlungen wirken, kann im Rahmen der Genehmigungsentscheidung vorgenommen werden. Auch die zusätzliche Anforderung für eine Wiederansiedlung nach § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BNatSchG, wonach diese nur in geeigneten Biotopen und innerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes anzustreben ist, können nur dann vorliegen, wenn auch die Voraussetzungen des § 41 Abs. 2 BNatSchG

---

581 Rechtliche Regulierung, S. 49.

582 Zu der zugrunde liegenden Frage, in welchem Zustand die Tier- und Pflanzenwelt, die einer ständigen Fortentwicklung unterliegt, bewahrt werden soll, siehe: *Honnefelder*, Welche Natur, S. 253 ff; *Kinzelbach*, Neozoen: Nutzen, Schaden, S. 67 ff.; *ders.*, Neozoen, S. 10, mit dem Hinweis, dass zwischen „Treibenlassen von Sukzession und einer kleingärtnerischen Verplanung und Verwaltung von Natur" differenzierte Konzepte und Wertvorstellungen erforderlich sind.

583 Vgl. die Begründung in BT-Drs. 14/7490 S. 17. Siehe zudem *Müller-Boge*, Neozoen, S. 18, und *Apfelbacher*, Naturschutzrecht, S. 252.

584 Rechtliche Regulierung, S. 13. (Bezüglich der Wiederansiedlungsversuche von Bibern enthält die dortige Fn. 31 den Verweis auf die Untersuchungen von *Schneider/Rieder*, Wiederansiedlung, S. 118 ff.).

gegeben sind. Wirkliche Probleme wirft das Zusammenspiel der Regelungen deshalb in der Praxis nicht auf − insbesondere da für Wiedereinbürgerungsmaßnahmen in der Regel die zuständigen staatlichen Stellen verantwortlich sind, so dass von der Einhaltung der Voraussetzungen des § 41 BNatSchG ausgegangen werden kann.[585]

Der Begriff „gebietsfremd" ist somit hinsichtlich der zeitlichen Komponente insbesondere deshalb zu kritisieren, weil Sekundärausbringungen vom Anwendungsbereich des § 41 Abs. 2 BNatSchG ausgenommen werden.

(dd) Ansiedlung und Ausbreitung

Während der Genehmigungsvorbehalt bis zur Neufassung durch das BNatSchGNeuregG auf Verfälschungsgefahren durch das *Aussetzen* und *Ansiedeln* gebietsfremder Arten abgestellt hat, nennt der Tatbestand des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG nun neben dem Ansiedeln das *Ausbreiten*, während sich der Genehmigungsvorbehalt nach S. 2-4 ausdrücklich nur noch auf das Ansiedeln bezieht. Die Alternativen sind daher klar zu unterscheiden.

Bezüglich der *Ausbreitung* steht zunächst fest, dass der Begriff weiter als derjenige des Ansiedelns ist. Der Wortsinn fordert nicht einmal ein menschliches Zutun, vielmehr liegt danach eine Ausbreitung schon immer dann vor, wenn Arten auf irgendeine Weise in neue Ökosysteme und Lebensräume gelangen, in denen sie sich festsetzen und verbreiten. Sinnvollerweise sollen die Maßnahmen i. S. d. Vorschrift jedoch ein menschliches Verhalten steuern,[586] so dass auch für die Ausbreitung ein irgendwie gearteter anthropogener Einfluss zu fordern ist. Dieser kann auf unbewusstem Handeln sowie jeder Vorsatzform beruhen. Eigenständige Ausbreitungen einer Art sind nur dann erfasst, wenn der ursprüngliche Kontakt zur freien Natur auf einen menschlichen Einfluss irgendeiner Art zurückführbar ist (z. B. ein aus einem Käfig entkommenes Tier). Mit dieser Auslegung wird zudem dem Anliegen der CBD entsprochen, deren Handlungsauftrag auch die Kontrolle und Beseitigung bereits aufgetretener IAS umfasst (siehe Art. 8 lit. h) CBD). Ausbreitung ist damit der Oberbegriff, unter den sowohl das Ansiedeln als auch das Aussetzen fällt.[587]

Bezüglich der *Ansiedlung* wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass der Begriff im Hinblick auf das voluntative Element des menschlichen Beitrags ein „Mehr" beinhaltet als das bisher ebenfalls unter Genehmigungsvorbehalt stehende bloße *Aussetzen*: Denn während das Aussetzen nach einhelliger Auffassung auch eine fahrlässige (oder unbewusste) Entledigung umfasst und ein „Sich-selbst-

---

585 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 42.

586 So auch *Lorz/Müller/Stöckl*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 20, die darauf hinweisen, dass es nicht Sinn und Zweck der Vorschrift sein könne, natürliche Entwicklungen zu verhindern.

587 Als weitere Unterfälle des Ausbreitens sind die in § 10 Abs. 5 BNatSchG genannte Einbürgerung und die Verwilderung zu verstehen.

überlassen“ einschließt,[588] setzt Ansiedlung nach der h. M. zumindest ein „bewusstes Ausbringen in die freie Natur“ voraus.[589] Demgegenüber wird der Tatbestand der Ansiedlung in der freien Natur teilweise nicht handlungs-, sondern ergebnisbezogen verstanden: Jede Ausbringung oder Aussetzung sei eine „Ansiedlung“ i. S. d. Gesetzes, wenn ein Aufwuchs in der freien Natur hinreichend wahrscheinlich sei.[590] Ausgehend von diesem an der biologischen Terminologie angelehnten Verständnis der Ansiedlung als „Etablierung“[591] würden grundsätzlich alle (sowohl vorsätzlichen als auch fahrlässigen) Formen der Ausbringung eine Ansiedlung i. S. d. Vorschrift begründen, vorausgesetzt, dass ein Etablierungserfolg wahrscheinlich ist. Zudem führt dieses Verständnis auch im Rahmen des Genehmigungsvorbehaltes für das Ansiedeln in der freien Natur[592] dazu, dass nicht nur Ausbringungen in der freien Natur, sondern auch im besiedelten Bereich dann genehmigungspflichtig sind, wenn ein Aufwuchs in der freien Natur zu erwarten ist. Diese Auffassung lässt sich, auch wenn sie *de lege ferenda* durchaus bedenkenswert ist, weder durch den Wortlaut, noch durch die bisherige oder jetzige Systematik der Normen stützen. Anknüpfungspunkt und logische Voraussetzung der Genehmigungsbedürftigkeit muss ein eindeutiges menschliches Verhalten sein. Damit lässt es sich aber nicht vereinbaren, dass das Tatbestandsmerkmal „Ansiedlung“ eine Prognose bezüglich der weiteren Entwicklung der Art einschließen soll. Es ist somit der überwiegenden Auffassung zu folgen, nach der die Ansiedlung in § 41 BNatSchG – in Übereinstimmung mit der bisherigen Auslegung im Rahmen des § 20d BNatSchG 1987 – als das planmäßige (aber erfolgsunabhängige) Sesshaftmachen von Tieren bzw. das Aussähen, Anpflanzen oder sonstige Ausbringen von Pflanzen, das in der Regel mit Pflegemaßnahmen verbunden ist, zu verstehen ist.[593]

(b) Gefährdungstatbestand: Floren- oder Faunenverfälschung

Sowohl der allgemeine Handlungsauftrag als auch der besondere Genehmigungsvorbehalt sollen der Gefahr einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der

---

588 Siehe dazu z. B. *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 41 Rn. 9; *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 20. Dieses Verständnis deckt sich mit dem Begriff des Aussetzens im BNatSchG 1987, siehe dazu z. B. *Lorz*, Naturschutzrecht, 1985, § 21 Nr. 5, und *Apfelbacher*, in: Kolodziecjok, 17. Lieferung Sept. 1989, § 20d BNatSchG, Rn. 21.

589 *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 20. So auch *Ginzky* (Rechtliche Regulierung, S. 11 u. 5), und *Kowarik* (in: Umweltbundesamt (Hrsg.) Gebietsfremde Organismen, S. 127), die den Begriff der Ausbringung als Oberbegriff für alle Entlassungen nichteinheimischer Tiere und Pflanzen in die Natur verstehen.

590 So *Louis/Engelke*, LPlfG Rh-Pf, § 24 Rn. 89, 90.

591 Der Begriff „Ansiedlung“ wird in der Biologie synonym mit „Etablierung“ verwandt. Vgl. *Schaefer*, Wörterbuch, S. 19 u. 100.

592 Siehe unten (4) (b) (cc)).

593 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 24, unter Hinweis auf: *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 195 ff., und *Stöckel*, in: Erbs/Kohlhaas, N 16, Rn. 19 zu § 20d.

Mitgliedstaaten durch gebietsfremde Arten entgegenwirken. Es geht also nicht um eine generelle Abwehr gebietsfremder Arten, sondern nur solcher, die eine bestimmte Gefahr hervorrufen, d. h. invasiv in dem hier maßgeblichen Sinn sind.

(aa) Maßstab: Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten

In territorialer Hinsicht ist Schutzgut die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten*, also der Staaten der Europäischen Union (siehe § 10 Abs. 2 Nr. 17 BNatSchG), und damit nicht mehr nur – wie noch in § 20d BNatSchG 1987 – die *heimische* Tier- und Pflanzenwelt, d. h. diejenige der Bundesrepublik. Diese territoriale Erweiterung auf Seiten des Schutzgutes war im ursprünglichen Regierungsentwurf zum BNatSchGNeuregG[594] noch nicht enthalten und wurde erst auf Vorschlag des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unter Hinweis auf die möglichen negativen Auswirkungen des Ansiedelns gebietsfremder Arten auch auf die Flora und Fauna in anderen Mitgliedstaaten eingeführt.[595] Eine tatbestandliche Verfälschung kann also auch durch die Verbreitung *aus* der Bundesrepublik *heraus* geschehen, wenn hier ansässige Arten durch ihre Verbreitung die Tier- und Pflanzenwelt in einem anderen Mitgliedstaates bedrohen.[596]

(bb) Gefahr der Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt

Voraussetzung ist, dass für die Tier- oder Pflanzenwelt eine Verfälschungsgefahr besteht. In Bezug auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ist im Einklang mit dem Vorsorgegrundsatz ein weiter Gefahrbegriff zugrunde zu legen. Danach ist es bereits ausreichend, dass das Risiko des Schadenseintritts nicht auszuschließen ist.[597]

Die Gefahr muss sich auf die *Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt* beziehen. Durch seine weite und unbestimmte Fassung wirft der Gefahrentatbestand erhebliche Anwendungsprobleme auf.

Eine Definition des Begriffs der „Tier- und Pflanzenwelt“ findet sich allein bei *Kowarik, Heink* und *Starfinger*, die diesen als „integralen Ausdruck verschiedener Elemente (Genotypen, Arten, Lebensgemeinschaften und deren Lebensräume) und funktionale Beziehungen unter ihnen“ verstehen. Damit sei zugleich ein summarischer Ausdruck für die Biodiversität eines bestimmten Gebietes einschließlich der drei Ebenen (genetische Vielfalt, Artenvielfalt und ökosystemare Vielfalt) gegeben.[598] Als Verfälschung weiterhin gelten hiernach alle negativen Beeinträchtigungen der Tier- oder Pflanzenwelt oder ihrer Bestandteile, etwa durch die Ver-

---

[594] BT-Drs. 14/6378 S. 15.

[595] Bericht des Ausschusses für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit v. 14.11.2001, BT-Drs. 14/7490 S. 32 f.

[596] Hiergegen richtet sich insbesondere der allgemeine Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG.

[597] *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 23.

[598] In: Bewertung, S. 138.

minderung der Populationsgröße von Taxa oder die Umwandlung abiotischer Bedingungen.[599]

Nach überwiegender Auffassung erfährt der Tatbestand eine Konkretisierung durch § 41 Abs. 2 S. 3 Alt. 2 BNatSchG, wonach eine Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt immer dann anzunehmen ist, wenn der Bestand oder die Verbreitung von einzelnen dazugehörenden wild lebenden Tier- und Pflanzenarten durch gebietsfremde Arten beeinträchtigt wird oder ihre Lebensbedingungen erschwert werden.[600] Danach besteht die Gefahr einer Floren- bzw. Faunenverfälschung also jedenfalls dann, wenn eine taxonomisch bestimmbare Unterart durch eine andere verdrängt wird.[601]

Apfelbacher wirft darüber hinaus die – wie er selbst einräumt – eher theoretische Frage auf, ob eine Gefahr i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG auch dann vorliegen könne, wenn es lediglich zu einer Veränderung des Artenspektrums im Sinne einer *Erweiterung* kommt, also ohne dass angestammte Arten verdrängt werden. Im Ergebnis verneint er die Frage aber wohl zu recht.[602]

Im Übrigen bleibt unklar, wann von einer tatbestandlichen Verfälschungsgefahr ausgegangen werden kann.[603]

(c) Gebietsfremde Herkünfte

Ein viel diskutiertes Sonderproblem bezüglich der Gefahr einer Verfälschung der Pflanzen- und Tierwelt auf der *genetischen Ebene* betrifft die Verwendung sog. „gebietsfremder Herkünfte".[604] Dabei handelt es sich nicht etwa um einen Oberbegriff zu dem der gebietsfremden Arten, sondern vielmehr um einen (im Gegenteil sehr eng gefassten) Fachbegriff für Saatgut, das sich auf der genetischen Ebene von den standörtlichen Arten unterscheidet. In der Praxis besonders relevant ist die Verwendung gebietsfremder Herkünfte im Zusammenhang mit der Ausbringung von Bäumen, Gehölzen und Saat- bzw. Pflanzgut im Rahmen von Gestal-

---

599 *Kowarik/Starfinger/Heink*, Bewertung, S. 138 f.

600 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 33, 23; *Schmidt-Rätsch*, in: Gassner u. a., § 41 Rn. 14; *Fisahn*, Rechtliche Regulierung, S. 119. Zur Streitfrage, ob es sich bei der zweiten Tatbestandsalternative des § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG tatsächlich um eine Konkretisierung der ersten oder um eine echte Alternative handelt, siehe unten (4) (d) (aa).

601 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG, Rn. 33; so wohl auch *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 41 Rn. 8 und *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 23.

602 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 33.

603 Bezeichnend ist insoweit auch, dass die „Vollzugshinweise zum Artenschutzrecht" der *Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung* – als praktische Anleitung für die Behörden gedacht – lediglich den Wortlaut der Norm wiedergeben.

604 Anstatt vieler: *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 103 ff.; *Starfinger*, Neobiota, S. 15; *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 32. Zu einem Überblick über die Problematik: *Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 14 ff.

tungs-, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen im Außenbereich.[605] So werden jährlich große Mengen an Saat- bzw. Pflanzgut beispielsweise bei Straßenbepflanzungen, Böschungsansaaten oder wasserbaulichen Maßnahmen in die Natur ausgebracht – nur selten aber stammt dieses Saat- oder Pflanzgut aus der betreffenden Region. Üblicherweise werden vielmehr gezüchtete Sorten aus bundesweit einheitlichen Saatmischungen – oder häufig sogar in Südosteuropa angebautes Saatgut – für Begrünungen eingesetzt.[606]

(aa) Terminologie

Die Diskussion ist durch eine verwirrende Fülle unterschiedlicher Bezeichnungen in allen Fachbereichen gekennzeichnet (unter anderem werden – mit teilweise unterschiedlicher Bedeutung – die Begriffe der autochthonen, gebietstypischen, gebietsheimischen, oder standortheimischen Herkünfte verwendet), so dass zunächst kurz auf die Terminologie einzugehen ist.

In der naturschutzfachlichen Diskussion herrscht der florengeschichtliche Begriff *autochthon*[607] vor, der sich im vorliegenden Zusammenhang jedoch als problematisch erweist: Unter autochthonen Populationen werden aus einheimischen Sippen entstandene Populationen verstanden, die ohne menschlichen Einfluss über viele Generationen aus Naturverjüngung innerhalb eines natürlichen Areals herangewachsen sind und sich durch natürliche Selektionsprozesse an die örtlichen Standortbedingungen angepasst haben.[608] Im Gegensatz dazu sind allochthone Populationen solche, die in einem anderen Gebiet entstanden und sekundär in das betreffende Gebiet eingewandert sind bzw. eingebracht wurden".[609] Die wesentliche Schwäche des Begriffs „autochthon" besteht darin, dass er nach überwiegender Auffassung an die *Entstehung in einem bestimmten Areal* anknüpft,[610] bei nur wenigen Arten aber eine ungebrochene natürliche Populationsentwicklung sicher nachgewiesen werden kann.[611] Wird jedoch bei der Definition von autochthon auf

---

605 Ausführlich dazu: *Ortner*, Verpflichtung, S. 91 ff.

606 *Nickel*, Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 28. Dazu auch *Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 14, die den Anteil gebietsfremder Herkünfte auf 43-82% schätzen. Als Gründe hierfür werden die fehlende Unterscheidbarkeit von gebietstypischem und gebietsfremdem Pflanz- und Saatgut, die mangelnde Nachfrage durch die Naturschutzbehörden und ein häufig beschränktes Marktangebot genannt (*Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 37).

607 *Griechisch*: auto = selbst/chthon = Erde; am Fundort entstanden, bodenständig. Ausführlich zum Begriff „autochthon": *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 3 ff.

608 *Riedl*, Grundlagen und offene Fragen, S. 13. (Zu einer ausführlichen Erläuterung des Begriffs siehe *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 6 ff.).

609 *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 3 u. 5.

610 *Hacker/Hiller*, Herkunftsproblematik, S. 55 ff.; *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 3 u. 5.

611 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 22. Hinzu kommt, dass die meisten in Mitteleuropa lebenden Arten nach der letzten Eiszeit eingewandert sind, ihre Entwicklung also teilweise außerhalb von Mitteleuropa verlief und sie damit streng genommen schon aus diesem Grund nicht als autochthon zu bezeichnen sind.

das Merkmal der natürlichen Entstehung verzichtet,[612] führt dies dazu, dass sogar Neobiota, die unter menschlichem Einfluss in einem Gebiet neu entstanden sind, als „autochthon" zu bezeichnen wären. Auch der Begriff der *standortheimischen* Herkünfte erscheint wegen seiner speziellen Bedeutung im Forstrecht[613] zur Verwendung im hier maßgeblichen Zusammenhang ungeeignet.

Kowarik und *Seitz* schlagen deshalb vor, anstatt dessen den Begriff der *gebietseigenen* bzw. *gebietsfremden Herkünfte* zu verwenden, den sie wie folgt definieren: Gebietseigen sind indigene Pflanzen bzw. Sippen, die sich in einem bestimmten Naturraum über einen langen Zeitraum in vielfacher Generationsfolge vermehrt haben, so dass eine genetische Differenzierung gegen Populationen der gleichen Art aus anderen Naturräumen anzunehmen ist.[614] Die vorgeschlagene Terminologie erscheint als durchaus geeignet zur Erfassung des Problems und Abgrenzung von Fachbegriffen anderer Bereiche und soll daher an dieser Stelle zugrunde gelegt werden.

(bb) Naturschutzfachliche Einschätzung

Aus naturschutzfachlicher Sicht ist das Ziel der Erhaltung der biologischen Vielfalt maßgeblich, zu deren entscheidender Dimension die inner- und zwischenartliche Variabilität zählt.[615] In Bezug auf die Frage, inwieweit es durch die Verwendung gebietsfremder Herkünfte tatsächlich zu negativen Auswirkungen kommt, liegen nur wenige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse vor. Fest steht, *dass* es zu negativen Effekten *kommen kann*. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: (1) Einschränkung eines ursprünglich breiten regionalspezifischen Sippenspektrums und Veränderung der genetischen Vielfalt durch Kreuzungen und Rückkreuzungen zwischen gebietseigenen und gebietsfremden Arten,[616] (2) Verlust der Anpassungsleistung an besondere Standortbedingungen, (3) negative Rückwirkungen der genetischen Veränderung von Pflanzen oder Pflanzengesellschaften auf Tierarten bzw. Lebensgemeinschaften, die an diese Pflanzen gebunden sind, durch Veränderung ihrer Eigenschaft als Habitat oder Nahrungsressour-

---

612 So auch in § 2 Nr. 4a) FoVG: Danach sind autochthone Bestände solche, die durch kontinuierliche Naturverjüngung am Standort oder durch künstliche Verjüngung mit Saat- oder Pflanzgut, das aus denselben oder dicht benachbarten Beständen stammt, begründet worden sind (zum Forstrecht siehe unten 2. b)).

613 Siehe § 3 Abs. 3 Nr. 3 BbgWaldG. Der Gegenbegriff „standortfremd" findet sich neuerdings in § 40 Abs. 1 BbgNatSchG (siehe dazu unten d) aa) (1) (b) (aa)).

614 Population meint hier eine Gruppe von Artgenossen, die zur gleichen Zeit in einem begrenzten Territorium leben und in einem Fortpflanzungszusammenhang stehen. Unter vielfacher Generationsfolge werden mindestens fünf Generationsabfolgen in einem Zeitraum von mindestens 200 Jahren verstanden; in räumlicher Hinsicht wird auf die Einteilungen nach *Meynen* und *Schmithüsen* (Handbuch) sowie *Ssymank* (Anforderungen, S. 395 ff.) verwiesen.

615 *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 21; *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 105 f.

616 Dadurch kann es auch zum Aussterben seltener und gefährdeter Arten kommen (*Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 16).

ce.[617] Die Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt sind also weniger offensichtlich und können sehr unterschiedlich ausfallen. Im Einzelfall können sie aber zu einer nachhaltigen Veränderung der genetischen Vielfalt führen.[618]

(cc) Naturschutzrechtlich relevante Verfälschungsgefahr

Die hier maßgebliche Frage ist, ob die naturschutzfachlich problematische Verwendung gebietsfremder Herkünfte auch eine Verfälschungsgefahr der Pflanzen- und Tierwelt i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG hervorrufen kann. Für Baumschulen ist die Frage schon deshalb von besonderem Interesse, weil sich an ihr entscheidet, ob sich etwa neue Marktsegmente eröffnen, andere aber möglicherweise verschließen, weil Baumschulen aus Norddeutschland etwa im süddeutschen Raum keinen Absatz mehr finden.[619]

Abzustellen ist auf das Schutzgut des § 41 Abs. 2 BNatSchG, d. h. die Tier- und Pflanzenwelt im Hinblick auf die bestehende *Artenvielfalt*. Inwieweit auch die genetische Herkunft auf der Ebene der Populationen im Rahmen der Tier- und Pflanzenwelt zu berücksichtigen ist, richtet sich also nach dem Artbegriff. Aus der Legaldefinition des § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG von „Art" ergibt sich, wie bereits dargelegt, dass (in Übereinstimmung mit den völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben) auch Unterarten und (Teil-)Populationen – unabhängig von ihrer taxonomischen Einordnung – als „Arten" i. S. d. BNatSchG zu verstehen sind, so dass die genetische Ebene der innerartlichen Vielfalt erfasst ist.[620] Wenn aber auch (Teil-)Populationen eigenständige Bedeutung für die Regelungen des BNatSchG haben, muss dies auch im Rahmen des § 41 Abs. 2 BNatSchG gelten. Die Tier-

---

617 *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 12 ff.; *Riedl*, Tierökologische Aspekte, S. 40 ff. So im Ergebnis auch: *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 41 Rn. 15. Für eine genaue Analyse der Auswirkungen zudem: *Tautz/Schliewen*, Einfluss von Neozoen, S. 98 ff., und *Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 14 ff.

618 *Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 16. Umgekehrt haben Untersuchungen ergeben, dass die Verwendung gebietseigener Herkunftarten weit bessere Anwuchsergebnisse erbringt (*Vollrath/Tiemeier*, Autochthone Gehölze, S. 119 ff.). Hieran knüpfen sich auch ökonomische Überlegungen, die häufig die eigentliche Motivation für die Verwendung gebietseigenen Saatgutes darstellen dürften. Soweit bisher überhaupt Untersuchungen durchgeführt wurden, hat sich gezeigt, dass gebietseigene Populationen aufgrund ihrer Angepasstheit und daraus folgenden besseren Etablierungsraten trotz der höheren Anschaffungskosten häufig längerfristig auch ökonomisch vorteilhaft sind (*Reif/Nickel* schätzen die Mehrkosten auf 10%, in: Pflanzungen, S. 306). Zu einer Übersicht über ökologische und ökonomische Untersuchungen: *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 11 f.

619 *Kowarik/Seitz*, Perspektiven, S. 8; *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 107, die darauf hinweisen, dass viele große Baumschulen auf einen überregionalen Absatzmarkt angewiesen sind.

620 So auch: *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 117; *Doyle*, Rechtliche Regulierung, S. 264.

und Pflanzenwelt gemäß § 41 Abs. 2 BNatSchG ist mithin als Zusammensetzung der in einem Gebiet vorhandenen Populationen zu verstehen.

Dieses Verständnis wird auch durch § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG gestützt: Danach ist die Genehmigung für die Ansiedlung gebietsfremder Arten zu untersagen, wenn eine Gefährdung des Bestandes oder der Verbreitung von *Populationen* wild lebender Arten der Mitgliedstaaten besteht. Weiterhin ist auf § 2 Nr. 8 BNatSchG zu verweisen, wonach die biologische Vielfalt als Schutzgut des BNatSchG auch die „genetische Vielfalt innerhalb der Arten" umfasst. Diese ist deshalb auch in den Schutzbereich des § 41 Abs. 2 BNatSchG einzubeziehen.

Dass dieses Ergebnis schließlich vom Gesetzgeber auch so beabsichtigt war, geht aus einer Stellungnahme der Bundesregierung hervor,[621] worin diese den Vorschlag des Bundesrates, die Worte „Pflanzen gebietsfremder Arten" in § 41 BNatSchG durch „gebietsfremde Pflanzen" zu ersetzen,[622] unter Hinweis darauf ablehnt, dass durch die erstgenannte Formulierung gerade auch fremde Unterarten heimischer Arten dem Schutz unterstellt werden, womit das Anliegen der CBD unterstützt wird.

Gebietsfremde Herkünfte i. S. v. Populationen, die aus unterschiedlichen Herkunftsregionen stammen und sich auf der genetischen Ebene von den gebietseigenen Herkünften unterscheiden, sind demnach grundsätzlich geeignet, die Gefahr einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG hervorzurufen.[623]

(dd) Bestimmung von Herkunftsgebieten

Unter welchen Voraussetzungen von einer relevanten Verfälschungsgefahr i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG durch das Ausbringen gebietsfremder Herkünfte auszugehen ist, bleibt jedoch unklar. Eine Verfälschung ist jedenfalls nicht schon bei jeder Veränderung anzunehmen, die notwendigerweise eintritt. Erforderlich ist vielmehr eine nachteilige und erhebliche Veränderung.[624] Die Frage, unter welchen Voraussetzungen sich die Herkünfte aus einem bestimmten Areal so stark unterscheiden, dass sie aus der Variationsbreite eines gegebenen Verwendungsgebietes herausfallen bzw. unter welchen Voraussetzungen umgekehrt davon ausgegangen werden kann, dass die in einem Gebiet angetroffenen Samenträger gebietseigen sind, ist jedoch noch nicht abschließend geklärt.[625]

Die Diskussion um die Verwendung gebietsfremder Herkünfte bei Gehölzen hat zur Entwicklung und Gründung von Arbeitskreisen und Erzeugergemeinschaf-

---

621 BT-Drs. 14/6878 S. 23 zu Ziff. 45.

622 BT-Drs. 14/6878 S. 14 zu Ziff. 45.

623 So auch: 1. Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt 1998, unter 3.2 („Genetische Erosion" – Gefährdung der genetischen Vielfalt).

624 *Fisahn*, Rechtliche Regulierung, S. 119.

625 *Schmidt/Krause*, Herkunftsgebiete, S. 92 ff. Auf die Erforderlichkeit der Festlegung hinreichend bestimmter Kriterien auch unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten weist *Engelhardt*, Anforderungen, S. 76 ff., hin.

ten mit Mitgliedern aus Wissenschaft, Behörden, Produktion (Baumschulen und Saatgutgewinner), Verbänden und freien Dienstleistungseinrichtungen (Beratungs- und Planungsbüros) geführt, die jeweils eigene Ansätze entwickelt haben. Zu nennen sind insbesondere die Arbeitsgruppe Autochthone Gehölze[626] sowie der bundesweite Arbeitskreis Regiosaatgut, der sich aus der in Bayern,[627] Baden-Württemberg[628] und Hessen[629] begonnenen Entwicklung von Arbeitskreisen gebildet hat.[630] Den unterschiedlichen Konzepte der Arbeitskreise zur Bestimmung und Zertifizierung gebietseigener Herkünfte, die hier im Einzelnen nicht dargelegt und diskutiert werden können,[631] ist gemein, dass sie an die Bestimmung von Herkunftsgebieten anknüpfen.[632] So sieht der vom Arbeitskreis Regiosaatgut entwickelte Ansatz für sog. Regiosaatgut 13 Herkunftsregionen in der Bundesrepublik Deutschland vor, innerhalb derer Saatgut gewonnen und nur dort wieder ausgebracht werden soll.[633] Hierauf aufbauend wird derzeit ein Zertifizierungssystem für regionales Staatgut erarbeitet, das auch die Festlegung sog. „Negativ-Listen" umfassen soll. In diesen regional anwendbaren Listen sollen Arten geführt wer-

626 Näheres hierzu bei *Vollrath/Tiemeier*, Autochthone Gehölze, S. 119 ff.

627 *Engelhardt*, Gründung, S. 59 ff.

628 *Nickel*, Gebietseigenes Saat- und Pflanzgut, S. 51 ff.

629 *Müller/Volk*, Bereitstellung, S. 107 ff.

630 Teilnehmer des Arbeitskreises sind das Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover, die TU Berlin, die Universität Oldenburg und das Forschungszentrum Jülich. Beteiligt sind zudem Vertreter des Bundesamtes für Naturschutz und des Bundessortenamtes, verschiedene Saatgutproduzenten und Anwender aus Planungsbüros oder Landschaftspflegevereinen und der BUND. Ziel des Arbeitskreises ist es, Standards für Werbung, Anzucht und Ausbringung von gebietseigenem Pflanzenmaterial zur Verwendung bei Begrünungen in der freien Natur zu entwickeln, um der fortschreitenden Florenveränderung und dem Verlust der regionalen genetischen Vielfalt durch das undifferenzierte Ausbringen von Saatgut unsicherer oder überregionaler Herkunft in der freien Landschaft entgegenzuwirken (http://www.laum.uni-hannover.de/iln/berichte/regiosaatgut/regio_1.html).

631 Für einen Überblick: *Seitz/Jürgens/Hoffmann/Kowarik*, Produktion, S. 133 ff.

632 Nach § 2 Nr. 7 FoVG ist Herkunftsgebiet „das Gebiet oder die Gesamtheit von Gebieten mit annähernd einheitlichen ökologischen Bedingungen, in denen sich Erntebestände oder Saatgutquellen einer bestimmten Art oder Unterart befinden, die unter Berücksichtigung der Höhenlage ähnliche phänotypische oder genetische Merkmale aufweisen." Für solche Arten, die dem Forstvermehrungsgutgesetz (FoVG – siehe dazu unten 2. b) bb)) unterliegen, sind die Herkunftsregelungen des FoVG sowie der Forstsaat-Herkunftsgebietsverordnung (ForstSaatHGebV – v. 7.10.1994, BGBl. I S. 3578, zuletzt geändert durch Verordnung v. 15.01.2003, BGBl. I S. 238) maßgeblich, die sich allerdings in erster Linie an der Qualitätssicherung, nicht aber an Aspekten der biologischen Vielfalt orientieren. Neben den im FoVG aufgeführten Gehölzarten werden ca. 40 weitere im Landschaftsbau eingesetzt (*Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 106).

633 *Hacker/Hiller*, Herkunftsproblematik, S. 55 m.w.N., S. 65 (Abb. 6). Die Bestimmung der Herkunftsgebiete wurde in Anlehnung an die naturräumliche Gliederung vorgenommen. Ebenso: *Reif/Nickel*, Pflanzungen, S. 305; sowie die Merkblätter Bayerns.

den, die von einem regionalen Einsatz auszuschließen sind, weil sie ihrer genetischen Zusammensetzung nach nicht eindeutig dem betreffenden Gebiet zugeordnet werden können.[634] Ein derartiges Zertifizierungssystem für gebietseigenes Pflanz- und Saatgut verbunden mit einem effektiven und handhabbaren Prüf- und Kontrollverfahren ist zur Herkunftssicherung geeignet und kann einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität auf der genetischen Ebene liefern.[635] Maßgeblich ist, dass ein für die Bundesrepublik Deutschland einheitliches Verfahren zur Bestimmung und Zertifizierung gewählt wird.[636]

(ee) Leitlinien und Merkblätter zur Verwendung gebietseigener Gehölze

Die naturschutzfachliche Praxis hat auf das Problem der gebietsfremden Arten auf unterschiedliche Art reagiert. Bereits 1980 wurden in Bad Windsheim sog. „Leitlinien zur Ausbringung von Wildpflanzen“[637] formuliert, auf die sich heute noch teilweise die Behörden berufen.[638] Danach ist Saat- oder Pflanzgut aus „nahe gelegenen Vorkommen“ zu verwenden, um eine Florenverfälschung zu vermeiden und das Erbgut heimischer Rassen nicht zu vermischen.

Das Land Brandenburg hat kürzlich auf die Problematik mit einem Erlass reagiert, wonach bei allen Gehölzanpflanzungen zur Anlage von Waldrändern, Hecken, Feld- und Ufergehölzen in der freien Landschaft auf Flächen, die zum Ressortvermögen des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung gehören, in dessen Auftrag ergehen oder mit Fördermitteln des Ministeriums finanziert werden, sowie im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem BbgNatSchG grundsätzlich gebietseinheimische Gehölze zu verwenden sind.[639]

---

634 Die in den Negativlisten genannten Arten sollten nur als naturraumgetreues oder gar lokales Saatgut in den Handel gebracht werden. Der Vorschlag ist angelehnt an die Listen der Schweizerischen Kommission für die Erhaltung von Wildpflanzen, siehe dazu auch 3. Kap. II. 1. a) bb) (1) (c)).

635 So auch *Klingenstein/Eberhardt*, Heimisches Saat- und Pflanzgut, S. 18 ff.

636 Dazu: *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 107, die sich gegen eine Einteilung in mehr als insgesamt neun Herkunftsgebiete für Deutschland ausspricht.

637 *Sukopp/Trautmann*, Leitlinien, S. 368 f.

638 *Kalkkuhl/Conrad/Geiger-Roswora/Wasner/Wolff-Straub*, Artenschutz in Nordrhein-Westfalen, S. 28.

639 Erlass des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung zur Sicherung gebietsheimischer Herkünfte bei der Pflanzung von Gehölzen in der freien Landschaft vom 24.08.2004, ABl.Bbg, Nr. 43 S. 825.

Baden-Württemberg und Bayern haben hingegen Merkblätter[640] herausgegeben, in denen die Herkunft von Gehölzen als wichtiges Kriterium im Rahmen der Ausschreibung öffentlicher Bepflanzungsaufträge erklärt und die Verwendung solchen Pflanz- und Saatgutes, das seinen genetischen Ursprung in der jeweiligen Region hat, empfohlen wird.[641] Die Merkblätter wenden sich an alle, die in der freien Natur Pflanzen oder Saatgut ausbringen, bzw. an den Staat bei der Vergabe von Aufträgen zur Begrünung. Sie enthalten Informationen zu den naturschutzfachlichen Gründen für die Verwendung gebietseigener Herkünfte sowie zu Kosten und Nachfrage, zur Einteilung in Herkunftsgebiete und zu Arten, bei denen besonders auf die Herkünfte zu achten ist.[642] Die in Form von Merkblättern ergangenen Empfehlungen werfen verschiedene rechtliche Fragen insbesondere im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (Art. 12 GG, Berufsfreiheit, und Art. 14 GG, Eigentumsgarantie), sowie mit vergaberechtlichen Vorschriften auf, die an anderer Stelle ausführlich behandelt wurden.[643]

(ff) Landschaftsplanung

Grundsätzlich möglich, derzeit jedoch noch nicht gängig ist es schließlich auch, die Verwendung gebietsfremder Herkünfte sowie die entsprechenden Herkunftsgebiete im Rahmen der Landschaftsplanung festzulegen.[644]

(gg) Zusammenfassung

Gebietsfremde Herkünfte sind geeignet, eine Verfälschungsgefahr i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG auf der genetischen Ebene der biologischen Vielfalt hervorzurufen. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für die Problematik deutlich gestiegen, wie sich an entsprechenden Erlassen bzw. Merkblättern einiger Bundesländer zur Verwendung gebietseigener Herkünfte zeigt. Handhabbare Verfahren zur Festlegung von Herkunftsgebieten, die zur Bestimmung gebietseigener Herkünfte und möglicher Verwendungsgebiete heranzuziehen sind, sind bereits entwickelt

---

640 Baden-Württemberg: *LfU* (Hrsg.), Gebietsheimische Gehölze – § 29 a Naturschutzgesetz. Fachdienst Naturschutz, Naturschutzpraxis – Landschaftspflege, Merkblatt 4, Karlsruhe 1999 (Merkblatt 4); *dies.* (Hrsg.), Gräser und Kräuter am richtigen Ort – Begrünungen mit regionalem Samenmaterial als Beitrag zur Erhaltung der naturraumeigenen Pflanzenarten und genetischen Typen, Merkblatt 6, Karlsruhe 2002; Bayern: *Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen* und *Bayerisches Landesamt für Umweltschutz*, Autochthone Gehölze, – Verwendung bei Pflanzmaßnahmen, Kaisheim 2001.

641 So ist nach dem Merkblatt 4 auf die Verwendung gesicherter gebietsheimischer Pflanzen zu achten, und die „gesicherte Herkunft“ gilt als Qualitätskriterium bei der Ausschreibung.

642 Zur Erläuterung des Merkblatts 4, siehe *Nickel*, Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 28.

643 *Ortner*, Verpflichtung, S. 96 ff.

644 Siehe dazu schon oben dd) sowie insbesondere *Riedl*, Neophytenproblematik, S. 35 ff.

worden. Insoweit bedarf es der Festlegung eines bundeseinheitlichen Bestimmungs- und Zertifizierungsverfahrens.

(1) Allgemeiner Handlungsauftrag (§ 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG)
Gemäß § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG

> „treffen [die Länder] unter Beachtung des Artikels 22 der Richtlinie 92/43/EWG und des Artikels 11 der Richtlinie 79/409/EWG sowie des Artikels 8 Buchstabe h des Übereinkommens über die biologische Vielfalt […] geeignete Maßnahmen, um die Gefahren einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten durch Ansiedlung und Ausbreitung von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten abzuwehren."

Die Vorschrift, die durch das BNatSchGNeuregG 2002 eingeführt wurde, beinhaltet den Auftrag an die Länder, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten durch gebietsfremde Arten zu ergreifen. Dadurch werden die Länder stärker als bisher aufgefordert, „die Einbringung von nichtheimischen Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder heimische Tier- und Pflanzenarten gefährden, zu verhindern, zu kontrollieren oder zu beseitigen",[645] d. h. die Vorgaben der CBD zu erfüllen.

Die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, bezieht sich auf die Gefahr einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten.[646] Die Bundesländer sind demnach auch gehalten, Maßnahmen zu treffen, um die Tier- und Pflanzenwelt der anderen Mitgliedstaaten vor einer Floren- oder Faunenverfälschung durch die grenzüberschreitende Ausbreitung gebietsfremder Arten aus Deutschland heraus zu bewahren (die Maßnahmen können sich also auch auf solche Arten erstrecken, die in der Bundesrepublik einheimisch sind).[647] Insoweit richtet sich der Handlungsauftrag vor allem an die Länder, in denen sich in Grenzregionen befinden, da diese auf eine mögliche Artenausbreitung in Nachbarstaaten tatsächlich Einfluss haben. Unklar ist, inwieweit die übrigen Bundesländer aufgefordert sind, Maßnahmen zur Bewahrung der Tier- und Pflanzenwelt anderer Mitgliedstaaten zu treffen.[648]

Die Wahl der Maßnahmen ist (im Rahmen der im Folgenden genannten Beschränkungen) grundsätzlich den Ländern überlassen. Sie können auf allen Stufen ansetzen.[649] In Betracht kommen vor allem die von der CBD vorgegebenen Vorbeuge-, Bekämpfungs- und Kontrollmaßnahmen. Dies betrifft nicht nur Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen, sondern z. B. auch finanzielle Anreize. Denkbare Vorbeugemaßnahmen sind insbesondere Information, Sensibilisierung

---

645 BT-Drs. 14/6378 S. 55.

646 Siehe dazu im Vorausgegangenen unter (2) (b) (bb).

647 Dazu schon oben (2) (b) (aa).

648 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 27.

649 D. h. sowohl im Vorfeld (Vorbeugung) als auch bei bereits eingetretener Gefahr (Gegenmaßnahmen, Haftung, Wiedergutmachung).

und Beratung der Öffentlichkeit.[650] Daneben kommt als weitere (begleitende) Maßnahme etwa eine IAS-spezifische Ausgestaltung des in § 12 BNatSchG in Bezug auf Umweltveränderungen allgemein vorgesehenen Monitorings in Betracht.

Alle Maßnahmen unterliegen jedoch bestimmten Beschränkungen: Zunächst muss nach dem Wortlaut des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG jede Maßnahme *geeignet* sein, d. h. sie muss das Ziel – den Schutz der heimischen Arten vor den Gefahren durch Floren- oder Faunenverfälscher – fördern. Aktive Bekämpfungsmaßnahmen sind in der Regel nur in einem sehr frühen Stadium der Ausbreitung in diesem Sinne geeignet.[651] Weiterhin sind *gemeinschafts- und internationalrechtliche Vorgaben* zu beachten (insbesondere die in § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ausdrücklich genannten Vorgaben des Art. 8 lit. h) CBD sowie die jeweiligen Bestimmungen der FFH- und der Vogelschutz-RL).[652] Eine weitere Beschränkung kann sich zudem aus dem in § 41 Abs. 1 BNatSchG festgelegten Mindestschutz für alle wild lebenden Tiere und Pflanzen ergeben, der grundsätzlich auch für gebietsfremde Arten gilt.[653] Danach bedürfen Maßnahmen zu Lasten der wild lebenden Tiere und Pflanzen eines nach Naturschutzgesichtspunkten *vernünftigen Grundes*. Vom Vorliegen eines solchen Grundes ist jedoch im Falle „geeigneter Maßnahmen" im Rahmen des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG regelmäßig auszugehen.[654] Bezüglich der Handlungsform schließlich sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze zu beachten, wonach Maßnahmen, die mit Eingriffen in Eigentum und Freiheit verbunden oder als wesentlich i. S. d. Verfassungsrechtsprechung zu qualifizieren sind, einer *gesetzlichen Ermächtigung* bedürfen.[655]

(2) Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln (§ 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG)

§ 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchG begründet für die Länder die Verpflichtung, zum Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschungen einen Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und Pflanzen (letztere nur gebietsfremder Arten) in der freien Natur zu erlassen.[656] Die Genehmigung ist nach S. 3 BNatSchG zu versagen, wenn die Gefahr einer Floren- oder Faunenverfälschung nicht ausgeschlossen werden kann. Für bestimmte Bereiche bestehen nach S. 4 jedoch Ausnahmen, in denen das Erfordernis einer Genehmigung entfällt.

---

650 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 24.

651 *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 20.

652 Die Verpflichtung, die Vorgaben der CBD zu beachten, ergibt sich unmittelbar aus dem nationalen Zustimmungsgesetz (siehe oben Fn. 33).

653 Siehe dazu oben aa) (2) (a).

654 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 22., sowie oben aa) (2) (a).

655 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 119.

656 Anders als die Ergreifung geeigneter Maßnahmen i. S. d. allgemeinen Handlungsauftrags in S. 1 ist die Regelung der Genehmigungspflicht den Ländern also nicht freigestellt.

Da der Genehmigungsvorbehalt nach S. 2 eine spezielle Maßnahme i. S. d. § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG darstellt, gelten für die Ausfüllung durch Landesrecht auch die im vorausgehenden Abschnitt genannten Beschränkungen, insbesondere sind die Vorgaben des Art. 8 lit. h) CBD zu beachten.

§ 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG stellen in Einzelheiten gehende Rahmenvorschriften nach Art. 75 Abs. 2 GG dar. Solche sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn eine Regelung auf Bundesebene unerlässlich ist.[657] Insoweit ist hier das teilweise sehr starke Ausbreitungspotenzial von Tieren und Pflanzen invasiver Arten − über Landesgrenzen hinweg − zu beachten. Durch die genehmigungsfreie Ansiedlung einer Art in einem bestimmten Bundesland und die von hier aus erfolgende Ausbreitung würde die in einem benachbarten Bundesland bestehende Genehmigungspflicht praktisch unterlaufen. Eine durch § 41 Abs. 2 BNatSchG angestrebte effektive Kontrolle der Etablierung und Ausbreitung invasiver Arten kann also sinnvoll nur durch eine bundeseinheitliche Regelung des Ansiedelns erreicht werden.[658]

(a) Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Durch § 41 Abs. 2 BNatSchG bundesrechtlich vorgegeben ist ein präventives Verbot mit Genehmigungs-/Erlaubnisvorbehalt.[659] Danach ist das Ansiedeln verboten, es sei denn, es liegt eine behördliche Genehmigung vor. Das betreffende Verhalten soll also nicht gänzlich unterdrückt, sondern nur so lange ausgesetzt werden, bis die zuständige Behörde im Genehmigungsverfahren die Gelegenheit gehabt hat zu prüfen, ob das geplante Verhalten mit den zugrunde liegenden materiell-rechtlichen Regelungen übereinstimmt. Ist dies der Fall, d. h. liegen die Voraussetzungen einer Genehmigungserteilung vor, *ist* die Genehmigung zu erteilen (es besteht ein entsprechender Anspruch des Antragstellers). Das Verbot steht also von vornherein unter dem Vorbehalt, dass die Erlaubnis erteilt wird, wenn sich im Genehmigungsverfahren keine Versagungsgründe ergeben. Dabei trägt grundsätzlich der Antragsteller die Beweislast für die Voraussetzungen der Genehmigung.[660] Die Rechtsfolgen für den Fall, dass die erforderliche Genehmigung nicht eingeholt wird, sind landesrechtlich geregelt.[661]

---

657 Siehe dazu oben a) aa).

658 Siehe die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 14/6378 S. 55 bzw. BR-Drs. 411/01 S. 101 in Bezug auf § 40 Abs. 2 S. 2 und 3 des Entwurfes, die § 41 Abs. 2 S. 2 und 4 BNatSchG in der endgültigen Fassung entsprechen. Dasselbe gilt aber auch für den neu eingefügten S. 3, der die Vorschrift konkretisiert, indem er Versagungsgründe für die Genehmigungserteilung nennt. (Dass die Vorschrift gegenüber der Gesetzesbegründung noch um den Versagungstatbestand des S. 2 erweitert wurde, übersehen offenbar *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Vorb. §§ 39-55 Rn. 7).

659 Die beiden Begriffe sind gleichbedeutend. Anstelle von „Genehmigung“ wird demnach auch von „(Kontroll-)erlaubnis“ gesprochen.

660 *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kap. 2, Rn. 20.

661 Teilweise sind ausdrückliche Beseitigungspflichten geregelt, im Übrigen gelten die allgemeinen Vollzugsmaßnahmen (siehe unten d) bb) (1) (a) und (2)).

Da es sich bei der Regelung um eine Rahmenvorschrift handelt, steht es den Ländern frei, strengere Vorschriften zu erlassen. In Betracht kommen andere Formen der Eröffnungskontrolle, also insbesondere ein repressives normatives Verbot mit Befreiungsvorbehalt (d. h. ein generelles Verbot, bei dem die Erlaubnis- bzw. Befreiungserteilung in das Ermessen der Behörde gestellt ist)[662] oder auch ein Verbot ohne Befreiungsvorbehalt. Die für die Erteilung der Genehmigung zuständige Behörde bestimmt sich nach Landesrecht.

(b) Genehmigungspflichtige Handlung

Der Genehmigungsvorbehalt erfasst das Ansiedeln

„1. von Tieren und
2. von Pflanzen gebietsfremder Arten
in der freien Natur."

Die Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale ist (trotz der Legaldefinitionen) z. T. sehr umstritten.

(aa) Tiere und Pflanzen gebietsfremder Arten

Durch die Einfügung eines Absatzes zwischen den beiden Tatbestandsalternativen („1. von Tieren" und „2. von Pflanzen gebietsfremder Arten") hat das BNatSchGNeuregG 2002 gegenüber der bis dahin geltenden Rechtslage eine wesentliche Änderung gebracht, da sich der einschränkende Zusatz „gebietsfremder Arten" nach der Systematik des Satzes nunmehr allein auf Pflanzen bezieht. Damit sind also *alle* Tiere – auch solche nicht gebietsfremder Arten – erfasst.[663]

Teilweise wird insofern die Vermutung geäußert, dass die Gesetzesänderung unabsichtlich, nämlich durch einen falsch gesetzten (bzw. fehlenden) Zeilenumbruch, geschehen sei.[664] Dies ist aber schon deshalb nicht überzeugend, weil sich in der Amtlichen Begründung ausdrücklich eine Erklärung zur Neuregelung findet: Danach war die Erweiterung auf Tiere auch nicht gebietsfremder Arten deshalb notwendig, weil „die Gefahr einer Faunenverfälschung auch von nicht gebietsfremden Tieren ausgehen kann", während sie bei Pflanzen als nicht so groß

---

662 Ein Anspruch auf Befreiungserteilung besteht demnach nicht, sondern lediglich auf eine ermessenfehlerfreie Entscheidung.

663 Insoweit hat die Vorschrift bezüglich ihres Regelungsgegenstandes im Wege des Gesetzesänderungsverfahrens eine stete Erweiterung erfahren: Während das BNatSchG 1976 allein gebietsfremde Tiere vom Genehmigungsvorbehalt erfasste, erstreckte sich die Regelung des § 20d BNatSchG 1987 auch auf gebietsfremde Pflanzen. Nunmehr wird in § 41 Abs. 2 BNatschG bezüglich Tieren sogar auf das Merkmal „gebietsfremd" verzichtet. Zum Begriff der Tiere und Pflanzen gebietsfremder (wild lebender) Arten siehe oben (2) (a) (aa).

664 Wäre nach „2. von Pflanzen" ein weiterer Zeilenumbruch eingefügt worden, bezöge sich der Zusatz „gebietsfremder Arten" auch auf „1. von Tieren". So *Louis*, Neuregelung, S. 389.

eingeschätzt wird.[665] Gegen eine unabsichtliche Änderung spricht auch, dass andernfalls die in der zeitgleich neu gefassten Ausnahmevorschrift des § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 BNatSchG getroffene Unterscheidung zwischen Tieren gebietsfremder und nicht gebietsfremder Arten gegenstandslos wäre: Wenn das Ansiedeln nicht gebietsfremder Tiere schon nicht unter den Tatbestand des S. 2 fallen sollte, hätte insoweit auch keine Ausnahme von der Genehmigungspflicht formuliert werden müssen. Es ist also von einer bewussten Gesetzesänderung auszugehen, die aufgrund der Schutzintensivierung in der Sache auch zu begrüßen ist.

Problematisch erscheint die Erweiterung auf alle Tiere aber in regelungssystematischer Hinsicht: Satz 2 des § 41 Abs. 2 BNatSchG (Genehmigungsvorbehalt), der die gegenüber Satz 1 (allgemeine Maßnahmen) speziellere Vorschrift darstellt,[666] erhält auf diese Weise einen größeren Anwendungsbereich als Satz 1 (hier sind Tiere nur gebietsfremder Arten erfasst), woraus ein Widerspruch entsteht.[667] Die Erweiterung hätte also richtigerweise bereits in Satz 1 angelegt werden müssen. Der Widerspruch ist jedoch insoweit unschädlich, als die Länder bei der Umsetzung bundesrechtlicher Rahmenregelungen gegenüber dem bundesrechtlichen Maßstab strengere Vorschriften erlassen können, indem sie auch die Maßnahmen nach Satz 1 – soweit sinnvoll und erforderlich – auf Tiere nicht gebietsfremder Arten erstrecken.

(bb) Ansiedeln

Die menschliche Handlung, an die die Vorschrift anknüpft, besteht im Ansiedeln von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten in der freien Natur. Ansiedeln ist das planmäßige Sesshaftmachen von Tieren bzw. das Ausbringen von Pflanzen.[668]

Die von *Ginsky* in Bezug auf die alte Rechtslage geforderte Einbeziehung des fahrlässigen Verhaltens in die Verbotsnorm des § 20d Abs. 2 BNatSchG 1987, die − wie er selbst einräumt – wenn auch nicht logisch, so doch vom Ergebnis her wünschenswert sei,[669] ist nach der Änderung durch das BNatSchGNeuregG nicht mehr erforderlich. Dadurch, dass dem Genehmigungsvorbehalt nunmehr ein allgemeiner Handlungsauftrag in § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG vorangestellt ist, der alle Handlungsformen abdeckt, kann das fahrlässige Verhalten landesrechtlich auch anders geregelt werden.

Nicht mehr genannt ist das noch in § 20d BNatSchG 1987 neben dem Ansiedeln geregelte „Aussetzen“, worunter das Frei- und Sich-selbst-Überlassen von

---

665 BT-Drs. 14/6378 S. 55; so auch schon die Begründung zum Regierungsentwurf: BR-Drs. 411/01 S. 102.

666 Dies wird schon durch die Verwendung des Zusatzes „insbesondere“ in S. 2 deutlich, siehe auch oben aa) (2) (a).

667 So *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 31.

668 Siehe oben (2) (a) (dd). Zu einem möglichen Wertungswiderspruch zu § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (Wiederansiedlung), siehe oben (2) (a) (cc) (iii).

669 *Ginsky* begründet dies damit, dass derjenige, der fahrlässig eine Ausbringung verursacht, „kaum zuvor einen Genehmigungsantrag […] stellen“ wird (in: Rechtliche Regulierung, S. 11).

Tieren[670] *ohne* planendes bzw. berechnendes Element in dem Sinne, dass für ihr weiteres Leben Vorsorge getroffen und sich weiter um sie gekümmert wird, verstanden wurde. Aus dem Wegfall kann entweder geschlossen werden, dass das Aussetzen nunmehr generell erlaubt (nicht mehr genehmigungs*bedürftig*), oder aber dass es generell verboten (nicht mehr genehmigungs*fähig*) ist.

Die Gesetzesbegründung[671] weist insoweit lediglich darauf hin, dass das Aussetzen von Tieren im Tierschutzgesetz geregelt sei. Dies ist zwar zutreffend, doch unvollständig, da die tierschutzrechtlichen Regelungen die naturschutzrechtlichen nicht verdrängen,[672] so dass die Frage, was für das Aussetzen im Hinblick auf den naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt gilt, entschieden werden muss.

Verfehlt wäre es anzunehmen, dass das Aussetzen als die mangels Planmäßigkeit des Handelns gegenüber dem „Ansiedeln" aus Naturschutzsicht weniger eingreifende Tätigkeit naturschutzrechtlich erlaubt sein muss, solange es nicht ausdrücklich unter Genehmigungsvorbehalt gestellt ist.[673] Hiergegen spricht schon die Systematik des § 41 Abs. 2 BNatSchG. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei der Regelung des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG um eine Konkretisierung des allgemeinen Regelungsauftrages des S. 1, die denselben Anwendungsbereich hat. Das Verbot des S. 2 erstreckt sich demnach nicht nur auf das Ansiedeln, sondern auch auf die nach S. 1 ausdrücklich abzuwehrende „Ausbreitung" gebietsfremder Arten, die als Oberbegriff wiederum das Aussetzen umfasst.[674] Daraus, dass der Genehmigungsvorbehalt sich allein auf das Ansiedeln bezieht, folgt, dass *nur* bezüglich des Ansiedelns ein Vorbehalt der Erlaubnis besteht – und damit allein das Ansiedeln genehmigungs*fähig* ist. Das Aussetzen (bzw. ein anderes bewusstes Verhalten, das zu einer Ausbreitung führen kann) ist nach der Neufassung des § 41 BNatSchG demgegenüber nicht mehr genehmigungsfähig, also generell verboten.[675] Dieses Ergebnis führt jedoch zu Regelungswidersprüchen insbesondere in Bezug auf den jagdrechtlichen Genehmigungsvorbehalt.[676]

(cc) In der freien Natur

Vom Genehmigungsvorbehalt erfasst ist lediglich das Ansiedeln in der *freien Natur*. Die Voraussetzungen, unter denen ein Gebiet als „freie Natur" einzustufen

---

670 Der Begriff des Aussetzens bezieht sich allein auf Tiere − bei Pflanzen wird man in diesem Fall von „Ausbringen" sprechen. Zur Terminologie siehe auch *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 198 ff., sowie oben (2) (a) (dd).

671 BT-Drs. 14/6378 S. 55.

672 Der Grund ist, dass die relevanten tierschutzrechtlichen Vorschriften (§ 3 Nr. 3 und 4 TierSchG) nicht den Artenschutz bezwecken, siehe dazu unten 4. a).

673 Hiervon scheinen u. a. *Marzik* und *Wilrich* auszugehen (BNatSchG, § 10 Rn. 59), die bezüglich des Wegfalls der Alternative des Aussetzens in § 41 Abs. 2 BNatSchG lediglich feststellen, dass die Länder entsprechende Verbote erlassen *können*.

674 Siehe dazu oben (2) (a) (dd).

675 So auch: *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 30.

676 Siehe dazu unten 3. a) cc).

ist, sind im BNatSchG nicht genannt. Dementsprechend ist die genaue Bedeutung umstritten.

Nach überwiegender Ansicht ist „freie Natur" mit dem in § 1 BNatSchG genannten „unbesiedelten Bereich" gleichbedeutend,[677] worunter solche Flächen zu verstehen sind, die nicht von geschlossenen menschlichen Ansiedlungen (Städten, Dörfern, Weilern, nicht aber z. B. einzelnen Gehöften) in Anspruch genommen werden.[678] Unklar bleibt aber die Einordnung insbesondere in Grenzbereichen, wie etwa bei bestimmten Landschafts- bzw. Nutzungstypen, die im Zusammenhang mit dem besiedelten Bereich stehen, aber nicht umfriedet oder in sonstiger Weise von der Naturlandschaft abgegrenzt sind, wie Stadtparks, Landschaftsgärten und Friedhöfe.

Die Auslegung nach § 1 BNatSchG hilft insoweit nicht weiter: Da hier lediglich festgestellt wird, dass sich der Naturschutz sowohl auf den besiedelten als auch auf den unbesiedelten Bereich erstreckt, ist eine genaue Abgrenzung in diesem Zusammenhang nicht erforderlich und deshalb noch nicht erfolgt.

Auch ein Rückgriff auf den bauplanerischen Begriff des „Außenbereiches" in § 35 BauGB ist zur Konkretisierung nicht möglich.[679] Im Naturschutzrecht ist – unabhängig von der bauplanungsrechtlichen Einordnung, die auf die planerische Festsetzung bzw. den Bebauungszusammenhang abstellt, – der *tatsächliche* Zustand entscheidend.[680] Insbesondere Stadtparks können unter den Begriff der freien Natur fallen, wenn die Natur hier weitgehend vom Menschen unbeeinflusst ist – auch wenn sie im beplanten Innenbereich liegen. In diese Richtung geht auch ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes zum Begriff der freien Natur im Bayerischen Naturschutzgesetz, wonach das Vorhandensein von Zäunen und Sperren einer weiträumigen Parklandschaft mit naturnahem Bewuchs nicht ohne weiteres den Charakter der freien Natur nähme.[681] Damit können also auch Flächen, die im funktionalen Zusammenhang mit dem besiedelten Bereich stehen (neben Parkanlagen betrifft dies z. B. Friedhöfe, Gartenbereiche, Grünanlagen) zum unbesiedelten Bereich gehören – vorausgesetzt, es besteht ein vom Menschen weithin unbeeinflusster Zustand.[682] Für außerorts gelegene Straßenböschungen ist

---

677 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 25 und Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 84, 81; *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 40.

678 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1102, § 1 BNatSchG Rn. 5 f.

679 So aber OVG Frankfurt/Oder, B.v. 14.10.2004 – 3a B 225/03, NuR 2005, S. 110 ff. (111) in Bezug auf den Begriff der „freien Landschaft" in § 44 BbgNatSchG (zur Duldung der Betretensbefugnisse in der freien Landschaft durch den Grundstückseigentümer). Danach gehören im Zusammenhang bebaute Ortsteile nicht zur freien Landschaft.

680 *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 21; *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle § 41 Rn. 16.

681 BayVGH, BayVBl. 1989 S. 47, zum Begriff der freien Natur im BayNatG v. 27.07.1973 (GVBl. S. 347).

682 Dies ist aber wohl nicht für Hausgärten im Außenbereich anzunehmen (so auch *Lorz/Müller/Stöckl*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 21).

dies erst recht der Fall.[683] Insoweit scheint auch die starre Einordnung nach Landschaftstypen, wonach Gärten, Parks, Friedhöfe sowie sonstige gestaltete Flächen innerhalb der Siedlungsbereiche generell von der freien Natur ausgenommen sind, zu pauschal.[684]

Neben der Unbestimmtheit des Begriffs wird aber die Beschränkung auf die Ansiedlung in der freien Natur auch unter Naturschutzaspekten kritisch bewertet, da durchaus auch von im besiedelten Bereich angesiedelten Tieren und gebietsfremden Pflanzen Verfälschungsgefahren ausgehen können.[685] Wenn auch das Vorkommen gebietsfremder Arten innerhalb besiedelter Bereiche selbst als unproblematisch einzuschätzen sein wird, so kann doch aufgrund der Ausbreitungsmöglichkeit in Gebiete außerhalb des besiedelten Bereichs eine Gefahr für die Tier- und Pflanzenwelt in der freien Natur nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.[686] Dies insbesondere, da es die durch den Menschen hervorgerufenen Veränderungen der Natur ihnen oftmals überhaupt erst ermöglichen, an einem bestimmten Ort aufzutreten.[687] Zudem findet ein planmäßiges Ansiedeln zumindest von gebietsfremden Pflanzen in der Regel gerade in besiedelten Bereichen statt,[688] so dass es dem Normzweck widerspricht, diesen praktisch wichtigen Bereich von der Genehmigungspflicht auszunehmen.[689] Insbesondere im Interesse eines vorbeugenden Schutzes scheint es daher angemessen, den Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehalts zunächst auf alle Ansiedlungen zu erstrecken und umgekehrt erwiesenermaßen unproblematische gebietsfremde Arten ausdrücklich auszunehmen. Angesichts der erheblichen Verbreitungs- und damit einhergehenden Verfälschungsgefahr kann auch bei einer Erstreckung des Genehmigungsvorbehaltes auf Ansiedlungen im besiedelten Bereich und damit auf Flächen, die einer nur privaten gärtnerischen Nutzung unterliegen, nicht von einer unverhältnismäßigen Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit ausgegangen werden.

Die Beschränkung auf die Ansiedlung „in freier Natur“ bringt somit eine sachlich nicht begründete Verminderung des Schutzes mit sich.

(c) Ausnahmen von der Genehmigungspflicht

Die im Anwendungsbereich der Vorschrift grundsätzlich bestehende Genehmigungspflicht entfällt nach Satz 4 für den Anbau in der Land- und Forstwirtschaft,

---

683 *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 16.

684 *Meßerschmidt*, BNatSchG, § 21d Rn. 6, zum insoweit gleichlautenden § 21d BNatSchG 1987. Ebenso *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 16.

685 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 11; *Fisahn*, Rechtliche Regulierung, S. 117.

686 *Battefeld u. a.*, HENatR, § 25 Rn. 9 (unter Hinweis darauf, dass insbesondere Herkulesstaude, Sonnenraute, Kanadische Goldrute, Riesenknöterich, Kugeldistel oder Springkraut aus Gärten heraus ihre Ausbreitung gefunden haben).

687 Siehe dazu auch: *Gladis/Begemann/Bremond/Hammer/Harrer/Monnerjahn/Münch/Roscher*, Bedrohung, S. 53 ff.

688 *Kübler*, Versuche, S. 39 ff. (89 ff.); *Sukopp*, Neophytie, S. 14 ff.

689 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 11.

für Ansiedlungsmaßnahmen im Bereich der Jagd und Fischerei sowie für den Einsatz von Tieren im Rahmen des biologischen Pflanzenschutzes.[690]

Da die Ausnahmen von der Genehmigungspflicht bei der Prüfung logischen Vorrang vor den Ablehnungsgründen für eine Genehmigung haben, werden sie vorab erläutert. Die Länder müssen diese rahmenrechtlich vorgegebenen Ausnahmeregelungen in Landesrecht übernehmen, *dürfen* die dort aufgeführten Handlungen also nicht einer Genehmigungspflicht unterstellen.[691] Es handelt sich damit um eine rahmenrechtliche Schranke der Regelungsbefugnis der Länder. Hintergrund der Ausnahmeregelungen ist es, eine Überreglementierung in solchen Bereichen zu verhindern, in denen das Ansiedeln von Pflanzen und Tieren in der freien Natur notwendig ist.[692]

(aa) Land- und Forstwirtschaft

Nach Ziff. 1 ist der Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft von der Genehmigungspflicht ausgenommen.[693]

Die Begriffe der Land- und Forstwirtschaft sind im BNatSchG selbst nicht definiert.[694] Nach den einschlägigen Begriffsbestimmungen anderer Fachgesetze fallen unter den Begriff der *Landwirtschaft* die Erzeugung von pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen aus der Bodenbewirtschaftung und der mit der Bodennutzung verbundenen Tierhaltung, d. h. insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich der damit verbundenen Tierhaltung, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstanbau, der Weinbau und die Imkerei.[695] Die *Forstwirtschaft* weiterhin umfasst nach dem Verständnis des § 1 Nr. 2 BWaldG die planmäßige Begrünung, Pflege und Nutzbarmachung des Waldes, deren Ziel

690 Keine Legalausnahme besteht also etwa für das Ansiedeln von gebietsfremden Pflanzen zu wasserwirtschaftlichen, landschaftsgestalterischen oder jagdwirtschaftlichen Zwecken (z. B. Futterflächen für Wildtiere).

691 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 34; *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 20; *Schrader/Hellenbroich*, Umsetzung S. 54.

692 BT-Drs. 14/6378 S. 55.

693 Diese Ausnahmeregelung war bereits in § 20d BNatSchG 1987 vorgesehen. Nicht ausgenommen ist also etwa das Ansiedeln von Tieren in der Land- und Forstwirtschaft.

694 Auch der Begriff des Anbaus ist nicht weiter definiert. *Kowarik* (Biologische Invasionen, S. 53 ff.), schägt daher verschiedene Kriterien zur Bestimmung des Begriffs vor. Allerdings erscheint der Begriff wenig problematisch, da es im Rahmen der Land- und Forstwirtschaft wohl immer um das bewusste Ausbringen verbunden mit gewissen Pflegemaßnahmen geht. Die Festlegung einer bestimmte Vorsatzstufe oder Intensität von Pflegemaßnahmen zur näheren Bestimmung ist daher nicht erforderlich.

695 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 8 ff. und *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 35. So etwa § 201 BauGB (die Vorschrift selbst weist jedoch bereits auf die Verbindlichkeit der Definition allein für das BauGB hin), § 1 GrdstVG und § 585 Abs. 1 S. 2 BGB.

insbesondere die Gewinnung von Holz sowie die Erhaltung von Waldbeständen ist.[696]

Der *Anbau* schließlich setzt eine Produktionsabsicht voraus, so dass das bloße Ausbringen auf landwirtschaftlichen Flächen nicht hierunter fällt.[697] Grund für die Ausnahme von der Genehmigungspflicht ist gerade, dass hier die freie Natur nicht in dem Maße berührt wird wie beim Aussetzen oder Ansiedeln von Exemplaren wild lebender Arten, da die Pflanzen auf abgegrenzten Gebieten und unter kontrollierten Bedingungen ausgebracht werden.[698]

Beim Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft handelt es sich um einen wirtschaftlich wichtigen Bereich. Nach einer häufig geäußerten Kritik in Bezug auf die insoweit gleichlautende Vorgängerregelung des § 20d BNatSchG 1987 reicht die Ausnahme zu weit, da gerade auch Kulturpflanzen verwildern und ökologische Schäden hervorrufen können.[699] Einigen Studien zufolge hat die bewusste Ausbringung gebietsfremder Arten in der Land- und Forstwirtschaft tatsächlich in weit größerem Maße zur Schädigung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt beigetragen als die fahrlässige oder unbewusste Ausbringung.[700] Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass − soweit die Anwendbarkeit der Ausnahmeregelung nicht bereits deshalb ausscheidet, weil es sich beim Anbau in Gärten, Parks oder sonstigen Grünlangen in der Regel nicht um eine Ansiedlung *in der freien Natur* handelt[701] − sich das Genehmigungserfordernis seit der Neufassung des § 41 BNatSchG jedenfalls nur noch auf *wild lebende* Arten bezieht.[702] Diese werden aber im Rahmen von Ackerbau, gartenbaulicher Erzeugung, Erwerbsobstanbau und Weinbau selten verwendet. Der Anwendungsbereich dieser Ausnahme ist nunmehr dementsprechend beschränkt.[703] Besondere Gefahren, die im verbleiben-

696 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 35.

697 *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 104.

698 *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a. 1996, § 20d Rn. 9.

699 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 12; *Sukopp*, Neophytie, S. 14; *Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 51 (unter Hinweis auf die Späte Traubenkirsche und die Kultur-Heidelbeere).

700 *Knoerzer/Kühnel/Theodoropoulus/Reif* (Aus- und Verbreitung, S. 67 ff.) zur Ausbreitung der Douglasie; *Kowarik* (Ausbreitung, S. 44) zur Ausbreitung von Robinie und Später Traubenkirsche.

701 Nach dem Begriff der „freien Natur", wie er hier verstanden wird, sind jedenfalls Flächen, die im besiedelten Bereich liegen oder im funktionalen Zusammenhang mit ihnen stehen, nicht erfasst. Siehe dazu oben (b) (cc).

702 Siehe dazu oben (2) (a) (aa) (ii).

703 So auch *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 24. Nach *Kowarik* bedarf die Freistellung von der Genehmigungspflicht bezüglich der Land- und Forstwirtschaft zumindest einer grundlegenden Überprüfung (*Kowarik*, Biologische Invasionen, S. 51).

den Anwendungsbereich auftreten können, werden aber nach Spezialgesetzen geprüft.[704]

(bb) Biologischer Pflanzenschutz

Von größerer praktischer Bedeutung ist demgegenüber der in Ziff. 2 formulierte Ausnahmebereich, der das „Einsetzen von Tieren zum Zwecke des biologischen Pflanzenschutzes" betrifft. Es handelt sich dabei um ein durchaus gängiges Verfahren, bei dem in der Regel die Gegenspieler von Schadorganismen eingesetzt werden[705] (z. B. Marienkäferlarven oder Florfliegen[706]).

Da gemäß § 41 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BNatSchG alle (also auch die nicht gebietsfremden) Tiere vom Genehmigungserfordernis umfasst werden, unterscheidet S. 2 Ziff. 2 zwei Alternativen:

Ziff. 2 a) nimmt das Einsetzen von Tieren *nicht gebietsfremder Arten* von der Genehmigungspflicht aus und entspricht damit im Ergebnis der Rechtslage nach § 20d Abs. 2 BNatSchG 1987, wonach diese schon nicht vom Genehmigungserfordernis umfasst waren.[707] *Gebietsfremde Arten* sind nach Ziff. 2 b) hingegen von der Genehmigungspflicht nur dann ausgenommen, wenn das Einsetzen einer pflanzenschutzrechtlichen Genehmigung bedarf, bei der die Belange des Artenschutzes berücksichtigt sind. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass mögliche Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes zumindest in einem entsprechenden Verfahren Berücksichtigung finden. Dies betrifft insbesondere § 3 Abs. 1 Nr. 17 PflSchG i. V. m. den Bestimmungen der PflBeschauV, wonach umfassende Regelungen etwa zur Einfuhr von Pflanzen bestehen, die nach internationalrechtlichen Vorgaben auch artenschutzrechtliche Aspekte einbeziehen können.[708] Zudem sieht § 15 Abs. 1 Nr. 3e PflSchG vor, dass das BMVEL biologische Pflanzenschutzmittel nur dann zulässt, wenn sie keine nicht vertretbaren Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben.

(cc) Jagd- und Fischereirecht

Ziff. 3 schließlich stellt das Ansiedeln von dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegenden Tieren nicht gebietsfremder Arten von der Genehmigungspflicht frei. Auch diese Ausnahme dient der Aufrechterhaltung der nach § 20d BNatSchG 1987 geltenden Rechtslage, wonach Tiere nicht gebietsfremder Arten von der Genehmigungspflicht von vornherein nicht erfasst waren.[709]

---

[704] So ist z. B. der im Ausnahmebereich verbleibende Anbau bestimmter Forstkulturen nach Forstrecht zu prüfen (siehe unten 2. (b)). Dazu auch *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 41 Rn. 15; *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 12, 30 ff.

[705] BT-Drs. 14/6378 S. 55.

[706] *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 21. Dazu schon oben 1. Kap. II. 4.

[707] BT-Drs. 14/6378 S. 55.

[708] Zum PflSchG und zur PflBeschauV siehe unten 2. a) aa) (3).

[709] BT-Drs. 14/6378 S. 55.

Das Ansiedeln von Tieren gebietsfremder Arten bedarf dagegen unter Umständen sowohl einer jagdrechtlichen als auch einer naturschutzrechtlichen Genehmigung.[710] Die naturschutzrechtliche Genehmigung tritt dann neben die jagdrechtliche. Zudem sind spezielle Vorschriften in Schutzgebietsverordnungen sowie Anforderungen des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 (z. B. hinsichtlich der Ausbringung von Fischen in Natura-2000-Gebieten, die dem Schutzzweck nach auf bestimmte Fischarten abstellen) zu beachten.[711]

(d) Genehmigungserteilung/Versagungsgründe

Die zuständige Behörde hat im Rahmen der Genehmigungserteilung die Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt zu prüfen. Nach § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG ist die Genehmigung zwingend zu versagen, wenn:

> „die Gefahr einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten"

oder

> „eine Gefährdung des Bestands oder der Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten der Mitgliedstaaten oder von Populationen solcher Arten"

nicht auszuschließen ist.[712]

(aa) Maßstab

Obgleich die Tatbestandsalternativen durch die Konjunktion „oder" verbunden sind, wird – wie bereits erwähnt[713] – Alt. 2 überwiegend als Unterfall von Alt. 1 (die wörtlich mit dem allgemeinen Verfälschungstatbestand des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG übereinstimmt) verstanden, der den Behörden die Anwendung der Norm erleichtern soll. Danach ist eine Verfälschungsgefahr jedenfalls dann gegeben, wenn der Bestand oder die Verbreitung von einzelnen Tier- oder Pflanzenarten beeinträchtigt oder ihre Lebensbedingungen erschwert werden, oder wenn eine taxonomisch bestimmbare Unterart durch eine andere verdrängt wird.

Dagegen vertritt *Ginzky*[714] die Auffassung, dass es sich bei der zweiten Tatbestandsalternative um eine echte Alternative handelt, die geringere Anforderungen stellt. So sei eine Verfälschung i. S. d. ersten Tatbestandsalternative erst dann anzunehmen, wenn die Tier- und Pflanzenwelt in ihrer Gesamtheit beeinträchtigt ist, also eine erhebliche oder schädigende Veränderung vorliegt, da andernfalls jede Veränderung durch das Ausbringen einer neuen Art eine Verfälschung dar-

---

710 Siehe § 28 Abs. 3 BJagdG und unten 3. a) bb) (5).

711 *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 22.

712 § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG entspricht im Wesentlichen § 20d Abs. 2 S. 3 BNatSchG 1987 − neu ist nur, dass bezüglich des Schutzgutes auf die Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union abgestellt wird.

713 Oben (2) (b) (bb).

714 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 10.

stelle. Demgegenüber beziehe sich die Gefährdung i. S. d. zweiten Alternative auf einzelne Arten oder Populationen, wobei die Gefährdung allerdings die Bestandserhaltung und nicht nur einzelne Exemplare betreffen müsse.

Aus der Argumentation *Ginskys* ist nicht zu erkennen, dass an die zweite Tatbestandsalternative tatsächlich geringere Anforderungen gestellt werden. Wenn der Bestand einer Art betroffen ist, die Art also auszusterben droht, ist auch von einer Verfälschung des bestehenden Ökosystems i. S. d. ersten Alternative auszugehen.[715] Es ist demnach der Ansicht zu folgen, die in der zweiten Tatbestandsalternative eine Konkretisierung sieht. Nach der hier vertretenen Auffassung besteht die Gefahr einer Floren- bzw. Faunenverfälschung also jedenfalls dann, wenn eine taxonomisch bestimmbare Unterart durch eine andere verdrängt wird, aber auch bei Verfälschungen auf genetischer Ebene durch gebietsfremde Herkünfte.[716]

(bb) Beweislastumkehr

Die Formulierung, nach der die Genehmigung zu versagen ist, wenn die tatbestandliche Gefahr „nicht auszuschließen ist", stellt klar, dass eine Gefährdung nicht positiv nachgewiesen werden muss, sondern dass schon Anhaltspunkte einer Gefährdung (die von der zuständigen Behörde darzulegen sind) für die Versagung ausreichen.[717] Unklar ist jedoch bisher, welcher Art diese Anhaltspunkte sein müssen, d. h. wo relevante Schadensschwellen anzusetzen sind.[718] Gelingt der Behörde der Nachweis derartiger Anhaltspunkte, liegt es beim Antragsteller nachzuweisen, dass eine Gefährdung ausgeschlossen werden kann. Im Ergebnis handelt es sich also um eine Beweislastumkehr.[719] Sie ist als Ausdruck des Vorsorgeprinzips zu verstehen, wonach auch bei nicht abschließend geklärter Sachlage ein Handeln ermöglicht werden soll.[720] An die Darlegung des Antragstellers sind allerdings keine übertriebenen Anforderungen zu stellen, da der Negativbeweis mit absoluter Sicherheit nie geführt werden kann, es aber auch nicht Zweck der Vorschrift ist, jegliche Ansiedlung grundsätzlich zu verhindern.[721]

---

715 *Fisahn*, Rechtliche Regulierung, S. 119.

716 Siehe oben (2) (c).

717 *Kratsch/Herter*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, § 41 Rn. 17. Siehe z. B. auch zur insoweit gleichlautenden Regelung in Nordrhein-Westfalen: *Schink*, Naturschutzrecht NRW, § 16 Ziff. 3.3.2, Rn. 751.

718 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 117.

719 *Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, § 41 Rn. 23; *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 41 Rn. 14.

720 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 117.

721 *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 41 Rn. 14. So auch der Hinweis in: *Battefeld u. a.*, HENatR, § 25 Rn. 9, wonach die Genehmigung wegen der „allgemein immer bestehenden Gefahren" nur in Ausnahmefällen erteilt werden kann, wenn die Ablehnungskriterien mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden sollen.

(cc) Risikobewertung

Offen bleibt, welcher Art die Anhaltspunkte sein müssen, d. h. wann konkret vom Bestehen der genannten Gefährdungslage auszugehen ist. Die Beantwortung der Frage stellt sich schon deshalb als äußerst schwierig dar, weil es um *neue* Arten geht, mit denen (zumindest in der betreffenden Region) eben noch keine Erfahrungen gemacht wurden. Das BNatSchG gibt diesbezüglich keine Hilfestellung.

Anlässlich einer parlamentarischen Anfrage zur Bedrohung heimischer Biotope durch Invasionspflanzen hat die Bundesregierung zur Frage der Beurteilung der Gefährdung festgestellt, dass stets eine Einzelfallprüfung im Sinne einer Risikobewertung notwendig ist.[722] Sie schlägt vor, dass insbesondere in Bezug auf das maßgebliche Ansiedlungsvermögen einer Art auf Erfahrungen mit ähnlichen Arten bzw. mit der betreffenden Art in vergleichbaren Gebieten („invades elsewhere“[723]) zurückgegriffen werden sollte. Ein vom Institut für Ökologie der technischen Universität Berlin entwickeltes Bewertungsverfahren sieht insoweit sehr detaillierte und nützliche Vorgaben für ein Risikobewertungsverfahren im Rahmen des § 41 Abs. 2 BNatSchG vor, die jedoch bisher, soweit ersichtlich, keine Berücksichtigung in der Praxis gefunden haben.[724]

(dd) Verfahren

Für das Genehmigungsverfahren sind keine besonderen Anforderungen, wie etwa die Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände i. S. d. § 58 BNatSchG oder eine Beteiligung der Öffentlichkeit, vorgesehen.

(ee) Rechtsschutz

Die Voraussetzungen der Genehmigungserteilung sind nicht drittschützend.[725] Dritte können also gegen die erteilte Ansiedlungsgenehmigung nur dann vorgehen, wenn sie eigene Rechte, also etwa die Gefährdung ihrer Gesundheit oder Eigentumspositionen, geltend machen können.

(3) Begleitende Maßnahmen

Auf Bundesebene sind neben der rechtlichen Regulierung durch § 41 Abs. 2 BNatSchG weitere Aktivitäten im Umgang mit IAS zu verzeichnen, die sich hauptsächlich auf Informations- und Forschungstätigkeiten beschränken. So stehen unter „www.floraweb.de“ und „www.neophyten.de“ zwei zentrale Datenbanken zu Recherchezwecken zur Verfügung. Hervorzuheben ist das Internet-Handbuch „Neoflora“, das unter „www.neophyten.de“ zur Verfügung gestellt wird. Es umfasst derzeit 30 invasive Pflanzenarten, deren Biologie, Verbreitung,

---

722 Parlamentarische Anfrage an die Bundesregierung („Bedrohung heimischer Biotope durch Invasionspflanzen“), BT-Drs. 14/4559 und 14/4879.

723 Siehe dazu schon oben 1. Kap. II. 2.

724 *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 131 ff. Auf den Vorschlag wird weiter unten im Einzelnen eingegangen (3. Kap. II. 1. a) bb) (1) (a)).

725 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 14.

Einführungsgeschichte, Auswirkungen sowie mögliche Maßnahmen im Umgang mit den einzelnen Arten.[726] Geplant ist, die Informationsplattformen zu Frühwarn-, Monitoring- bzw. Expertensystemen auszubauen.[727]

cc) Relevante Maßnahmen des besonderen Artenschutzes (§ 42 BNatSchG)

Durch Rechtsverordnung des BMU können gemäß § 42 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG i. V. m. §§ 52 und 54 BNatSchG neben den gesetzlich unter Schutz gestellten unter bestimmten Voraussetzungen weitere besonders und streng geschützte Arten bestimmt werden.[728]

(1) Anknüpfungspunkt heimisch/nichtheimisch

Dabei unterscheidet § 52 BNatSchG zwischen heimischen und nichtheimischen Arten. Zu klären ist daher zunächst, inwieweit IAS unter den Begriff „heimisch" i. S. d. BNatSchG fallen können, insbesondere wie sich „gebietsfremd" und „heimisch" voneinander abgrenzen.

(a) Definition heimisch

Nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ist eine heimische Art

> „eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart, die ihr Verbreitungsgebiet oder regelmäßiges Wanderungsgebiet ganz oder teilweise
> a) im Inland hat oder in geschichtlicher Zeit hatte oder
> b) auf natürliche Weise in das Inland ausdehnt;
> als heimisch gilt eine wild lebende Tier- oder Pflanzenart auch, wenn sich verwilderte oder durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Tiere oder Pflanzen der betreffenden Art im Inland in freier Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten."[729]

Auch die Definition von „heimisch" enthält also eine Beschränkung auf wild lebende Tier- oder Pflanzenarten. Im Übrigen wird unterschieden: HS 1 knüpft an einen (ausschließlich) natürlichen Verbreitungsvorgang an, HS 2 dagegen an einen solchen, der in irgendeiner Weise durch einen menschlichen Beitrag geprägt ist.

HS 1 erfasst (wild lebende) Arten, die ihr Verbreitungsgebiet oder regelmäßiges Wanderungsgebiet ganz oder teilweise entweder im Inland haben bzw. in geschichtlicher Zeit hatten oder dieses auf natürliche Weise in das Inland ausdehnen. *Verbreitungsgebiet* ist der von den Lebensbedürfnissen bestimmte Raum, in dem sich eine Art (nicht nur vorübergehend) aufhält.[730] Das *Wanderungsgebiet*

---

[726] Betreiber der Datenbanken ist das BfN. Zu einer Beschreibung des Internet-Handbuchs siehe *Starfinger/Kowarik*, Internet-Handbuch, S. 199 ff.

[727] *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 24 ff.

[728] Siehe dazu bereits oben aa) (2) (b) (aa).

[729] Die Definition ist wortgleich mit § 20a Abs. 4 BNatSchG 1987.

[730] *Marzik/Wilrich*, BNatSchG, § 10 Rn. 55, 54.

weiterhin ist eine besondere Form des Verbreitungsgebietes, das sich auf wandernde Arten bezieht.[731] Ein *regelmäßiges* Wanderungsgebiet besteht dann, wenn die Art es üblicherweise benutzt. Das Verbreitungs- bzw. Wanderungsgebiet muss im *Inland* liegen. Damit ist das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet, einschließlich der bis zu 12 Seemeilen vorgelagerten Hoheitsgewässer der Nord- und Ostsee.[732] *Geschichtliche Zeit* weiterhin meint die Zeit, für die schriftliche Aufzeichnungen vorliegen, in Deutschland also etwa die römische Zeit. Von einem *Ausdehnen des Verbreitungsgebietes auf natürliche Weise in das Inland* schließlich ist auszugehen, wenn das Verbreitungs- oder Wanderungsgebiet einer Art zwar schwerpunktmäßig im Ausland liegt, die Art es aber auf natürliche Weise auf das Inland ausdehnt, z. B. durch Änderung von Wanderwegen oder Raststätten.[733] Auch wenn nur einzelne Populationen oder Unterarten einer Art die in HS 1 beschriebenen Voraussetzungen erfüllen, gilt die gesamte Art als heimisch. Dies folgt zum einen aus dem Wortlaut des HS 1 („ganz oder teilweise"), zum anderen auch aus HS 2, wonach einzelne Populationen der gesamten Art den Status „heimisch" verleihen.[734]

Nach HS 2 gilt eine Art auch dann als heimisch (geworden), wenn sich verwilderte oder durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Tiere oder Pflanzen, die ihr angehören, in freier Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Populationen erhalten. *Verwilderte* Tiere sind solche, die sich aus der Obhut bzw. Gefangenschaft des Menschen gelöst haben und sich – nicht nur kurzfristig – lebensfähig, d. h. ohne menschliche Hilfe, in natürlicher Freiheit befinden (bspw. aus Pelztierfarmen entwichene Waschbären). Verwilderte Pflanzen sind in der Regel durch Ausbreitung aus Ziergärten entstanden.[735] Da verwilderte Tiere oder Pflanzen begriffsnotwendig ursprünglich unter menschlichem Einfluss standen, liegt auch dieser Verbreitungsalternative ein menschlicher Beitrag zugrunde. Bei *eingebürgerten* Tieren oder Pflanzen wurde die Verbreitung durch unmittelbaren menschlichen Einfluss verursacht. Dies kann etwa durch Aussetzen oder Ansiedeln geschehen, aber auch durch fahrlässiges Handeln, wie z. B. durch Verschleppung von Tieren oder Freisetzen von Pflanzensamen.[736] Heimisch werden diese verwilderten oder eingebürgerten Pflanzen bzw. Tiere dann, wenn sie sich *in der freien Natur* und *ohne menschliche Hilfe* (bei Tieren also etwa ohne regelmäßige Fütterung) *als Populationen erhalten* und sich auf natürliche Weise vermehren. *Über mehrere Generationen erhalten* hat sich eine Population dann, wenn zumindest die Enkelgeneration existiert.[737]

---

731 Zum Begriff der wandernden Art: Art. I Nr. 1 lit. a) CMS (siehe oben II. 2. c)). Hierunter fallen z. B. Zugvögel. Pflanzenarten können demgegenüber kein Wanderungsgebiet haben.

732 *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 39.

733 *Bendomir-Kahlo*, in: Gassner u. a., § 10 Rn. 39.

734 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 80.

735 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 82.

736 *Apfelbacher/Iven*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1129, § 10 BNatSchG Rn. 83.

737 *Louis*, BNatSchG, § 20 Rn. 30.

(b) Abgrenzung heimisch/gebietsfremd

Nach dem oben Gesagten unterscheiden sich die Begriffe „heimisch" und „gebietsfremd" insbesondere bezüglich der räumlichen und zeitlichen Komponente:

In räumlicher Hinsicht deckt „heimisch" (Inland) ein wesentlich größeres Gebiet ab als der Begriff „gebietsfremd", der sich auf kleinräumige, nach geographischen Kriterien bestimmte Gebiete bezieht. Bezüglich der zeitlichen Komponente wird zur Bestimmung der Gebietsfremdheit auf den starren Zeitraum der letzten 100 Jahren ab dem Beurteilungszeitpunkt abgestellt, für die Frage, ob eine Art heimisch ist, hingegen auf den Zeitraum ab der schriftlichen Überlieferung bis heute („in geschichtlicher Zeit" – zur Zeit also ca. 2000 Jahre). Damit ist der Begriff heimisch auch in zeitlicher Hinsicht weiter.

Hieraus folgt aber auch, dass heimische Arten zugleich gebietsfremd sein können: wenn sie zwar in der Bundesrepublik vorkommen bzw. in geschichtlicher Zeit vorgekommen sind, in einem bestimmten, engeren und nach naturschutzfachlichen Kriterien zu bestimmenden Gebiet gegenwärtig aber nicht vorkommen bzw. in den letzten 100 Jahren nicht vorgekommen sind. Aufgrund der gesetzlichen Fiktion, wonach bereits solche Arten, die sich seit mehreren Generationen in freier Natur erhalten haben, als heimisch gelten, können unter den Begriff „heimisch" auch solche gebietsfremde Arten fallen, die ursprünglich vom Menschen eingebracht wurden. Der Einstufung als heimisch steht auch nicht etwa entgegen, dass die betreffende Art ökologische Schäden verursacht.[738]

(2) Relevanz der einzelnen Ermächtigungen für IAS

Da somit IAS unter den genannten Voraussetzungen entweder als heimisch oder als nichtheimisch i. S. d. § 52 BNatSchG gelten, ist zu untersuchen, welche unterschiedlichen Rechtsfolgen sich hieraus ergeben.

(a) Besitz- und Vermarktungsverbote

Gemäß § 52 Abs. 4 i. V. m. § 42 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG können *nichtheimische* Arten den Besitz- und Vermarktungsverboten des § 42 Abs. 2 BNatSchG durch Rechtsverordnung unterstellt werden, soweit dies wegen der Gefahr einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten oder der Gefährdung des Bestands oder der Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten oder von Populationen solcher Arten erforderlich ist. Dies ist mit § 3 Abs. 1 BArtSchV geschehen, der zurzeit folgende vier Tierarten auflistet: Amerikanischer Biber (*Castor Canadensis*), Schnappschildkröte (*Chelydra Serpentina*), Geierschildkröte (*Macroclemys*) und Grauhörnchen (*Sciurus Carolinensis*).[739]

Zudem können nach § 52 Abs. 5 BNatSchG die Haltung, die Zucht und das Inverkehrbringen dieser Arten unter Verbot gestellt bzw. beschränkt werden soweit dies aus Gründen des Artenschutzes erforderlich ist. Von dieser gegenüber dem BNatSchG 1987 erweiterten Ermächtigungsgrundlage wurde mit der Aufnahme

---

738 Darauf weist insbesondere auch *Ginzky* hin: Rechtliche Regulierung, S. 14.

739 Kritisiert wird insoweit, dass nicht noch mehr Arten aufgenommen wurden (zu konkreten Vorschlägen siehe unten 3. Kap. II. 1. d) bb) (4)).

des § 3 Abs. 2 in die BArtSchV Gebrauch gemacht, wonach es verboten ist, (1) lebende Exemplare der in Abs. 1 gelisteten Floren- und Faunenverfälscher „anzubieten, zur Abgabe vorrätig zu halten, feilzuhalten oder an andere abzugeben“, sowie (2) Tiere der genannten Arten zu züchten. Von den genannten Zuchtverboten ausgenommen ist nach § 3 Abs. 3 BArtSchV allerdings die Tierhaltung unter zoologisch fachkundiger Leitung, die ganz oder überwiegend juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.

Soweit aber gebietsfremde Arten die Voraussetzungen der Definition von „heimisch“ i. S. d. § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG erfüllen, ist eine Erstreckung der Besitz- und Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 und 3 BNatSchG sowie der Beschränkungen bezüglich Haltung, Zucht und Inverkehrbringen gemäß § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG zum Schutz vor einer Verfälschung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ausgeschlossen, da § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG auf nichtheimische Arten beschränkt sind. Dadurch kommt es zu erheblichen Schutzlücken.

(b) Zugriffsverbote

Unter den Voraussetzungen des § 52 Abs. 1 und 2 BNatSchG können bestimmte *heimische* Arten hingegen dem besonderen Schutz (d. h. insbesondere dem verschärften Schutz des § 42 Abs. 1 BNatSchG) unterstellt werden. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass sie durch menschlichen Zugriff in ihrem Bestand gefährdet bzw. vom Aussterben bedroht sind. Von einer solchen Gefährdung wird aber bei IAS gerade dann auszugehen sein, wenn sie unter den Voraussetzungen des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG i. V. m. den betreffenden landesrechtlichen Bestimmungen bekämpft werden, weil von ihnen eine Verfälschungsgefahr der heimischen Flora und Fauna ausgeht. Soweit invasive gebietsfremde Arten also nach der Definition von § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG als heimische Arten zu qualifizieren sind (weil sie sich in freier Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten haben), wären die genannten Bekämpfungsmaßnahmen als Folge einer Unterschutzstellung nach § 42 BNatSchG generell unzulässig, so dass ein Vorgehen gegen IAS damit praktisch ausgeschlossen wäre.[740] Lösen lässt sich dieser Konflikt allenfalls über § 43 Abs. 8 Nr. 2 BNatSchG: Danach können die nach Landesrecht zuständigen Behörden im Einzelfall Ausnahmen von den Zugriffsverboten des § 42 BNatSchG zulassen, soweit dies zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt erforderlich ist.

---

[740] Einen solchen Konflikt begründet § 10 Abs. 2 Nr. 10a) BNatSchG: Danach sind diejenigen Arten unter den besonderen Schutz des § 42 Abs. 1 BNatSchG gestellt, die gemäß Art. 3 Abs. 2d) EG-ArtSchVO in Anhang B der VO aufgeführt sind, d. h. solche Arten, bei denen erwiesen ist, dass das Einbringen lebender Exemplare eine ökologische Gefahr für die einheimische Tier- oder Pflanzenwelt darstellt. Folge der Unterschutzstellung ist aber gerade, dass – soweit die Arten sich im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland befinden – bestimmte in § 42 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BNatSchG genannte Zugriffe grundsätzlich verboten sind.

(c) Fazit

Gebietsfremde Arten können zugleich als heimisch i S. v. § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG gelten. Aus diesem dem gängigen Sprachgebrauch widersprechenden Gebrauch der Begriffe entstehen Schutzlücken insbesondere im Hinblick darauf, dass die Besitz- und Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 BNatSchG auf diese heimischen Arten – auch wenn sie invasiv im hier maßgeblichen Sinn sind – nicht im Wege der Rechtsverordnung nach § 52 BNatSchG Anwendung finden. Änderungsvorschläge bezüglich der Definition konnten sich bislang jedoch nicht durchsetzen.[741]

d) Landesnaturschutzgesetze

Sowohl der Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln als auch der allgemeine Handlungsauftrag nach § 41 Abs. 2 BNatSchG bedürfen als Rahmenregelungen der landesrechtlichen Umsetzung. Bezüglich der durch das BNatSchGNeuregG eingeführten Neuerungen bestand eine Umsetzungsfrist bis zum 3. April 2005.[742] Nachgekommen sind der Umsetzungspflicht in Bezug auf die hier relevanten Regelungen bisher nur Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen,[743] Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Sonderfälle bilden die Landesnaturschutzgesetze Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz: Sie wurden zwar nach Inkrafttreten des novellierten BNatSchG am 4. April 2002 geändert, jedoch nicht aus Anlass der Novellierung des BNatSchG, so dass sie die hier relevanten Neuerungen nur teilweise berücksichtigen.

Im Folgenden werden die landesrechtlichen Bestimmungen jeweils in Bezug auf den Genehmigungsvorbehalt sowie den allgemeinen Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 BNatSchG und den Vollzug dargestellt.

---

741 Zu einem Vorschlag im Rahmen des Entwurfs eines nationalen Umweltschadensgesetzes siehe unten 6. b) dd). Zudem hatte das Land Berlin im Rahmen der Novellierung des GenTG einen Vorschlag zur Änderung eingebracht, der jedoch zunächst aus formalen Gründen abgelehnt und nicht wieder aufgegriffen wurde (BT-Drs. 15/3088 S. 66). Zur diesbezüglichen Kritik siehe auch *Adams*, Novelle, S. 301.

742 Gemäß § 71 BNatSchG gilt – mit Ausnahme der Rahmenvorgaben zur Umsetzung der FFH-RL – eine einheitliche Umsetzungsfrist von drei Jahren nach dem Inkrafttreten des BNatSchG 2002.

743 Zwar hat Hessen die bundesrechtliche Novellierung noch nicht als solche, jedoch bezüglich der hier relevanten Vorschriften umgesetzt: Nach der Begründung zu Art. 1 Nr. 28 (§ 25) des Gesetzentwurfes der Landesregierung Hessen v. 22.01.2002 (Drs. 15/3544 S. 34) übernimmt die hier in Rede stehende Landesregelung des § 25 Abs. 1 den Art. 1 § 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchGNeuregG unter Anpassung an das Landesrecht. § 25 Abs. 2 S. 2 HENatG weiterhin soll im Wesentlichen dem Art. 1 § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchGNeuregG entsprechen.

aa) Genehmigungsvorbehalt i. S. d. § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG

Im Hinblick auf den Genehmigungsvorbehalt gestalten sich die landesrechtlichen Regelungen, je nachdem, ob sie bereits den Vorgaben der Novellierung angepasst wurden oder nicht, sehr unterschiedlich.

(1) Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein

Zu den Bundesländern, deren Naturschutzgesetze nach dem BNatSchGNeuregG novelliert wurden, gehören Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein[744] (neue Landesgesetze[745]). Die Regelungen weichen im Einzelnen voneinander ab.

(a) Form der Eröffnungskontrolle

Alle acht Landesregelungen sehen als Form der Eröffnungskontrolle – in Übereinstimmung mit § 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchG – ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor.[746]

(b) Anwendungsbereich

Unter dem Vorbehalt der Genehmigung steht in fast allen genannten Landesgesetzen neben dem *Ansiedeln* weiterhin das in § 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchG nicht mehr genannte *Aussetzen*;[747] nach § 44 NatSchG B-W ist neben dem Ansiedeln aus-

---

[744] Naturschutzgesetz Baden-Württemberg i. d. F. der Bek. v. 13.12.2005 (GBl. S. 745) – (NatSchG B-W); Bayerisches Naturschutzgesetz i. d. F. der Bek. v. 23.12.2005 (GVBl. 2006 S. 2) – (BayNatSchG); Brandenburgisches Naturschutzgesetz i. d. F. der Bek. v. 6.08.2004 (GVBl. I/04 S. 350) – (BbgNatSchG); Bremisches Naturschutzgesetz v. 19.04.2006 (GBl. S. 211) – (BremNatSchG); Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege i. d. F. der Bek. v. 16.04.1996 (GVBl. I S. 145), zuletzt geändert durch G. v. 1.10.2002 (GVBl. I S. 614) – (HENatG); Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen i. d. F. der Bek. v. 21.07.2000 (GV.NRW. 568), zuletzt geändert durch G. v. 15.12.2005 (GV.NRW. 2006 S. 35) – (LG NRW); Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 23.07.2004 (GVBl. S. 454), zuletzt geändert durch G. v. 20.12.2005 (GVBl. S. 769, 801) – (S-AnNatSchG); und Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein v. 18.07.2003 (GVOBl. S. 339), zuletzt geändert durch G. v. 12.10.2005 (GVOBl. S. 487) – (NatSchG Sch-H).

[745] Der für die Zwecke dieser Arbeit verwendete Begriff der „neuen" Landesgesetze ist also nicht zu verwechseln mit den Landesgesetzen der *neuen Bundesländer* (zu den Übergangsregelungen ab 1990 bis zum Erlass landesrechtlicher Vorschriften aufgrund des derzeit geltenden BNatSchG siehe: *Schmidt-Räntsch*, Artenschutz, S. 331 ff.).

[746] § 44 NatSchG B-W; Art. 17 BayNatSchG; § 40 Abs. 1 BbgNatSchG; § 30 Abs. 3 BremNatSchG; § 25 HENatG; § 61 Abs. 3 LG NRW § 50 S-AnNatSchG; und § 24 Abs. 5 NatSchG Sch-H.

[747] Zur Definition von Ansiedeln und Aussetzen siehe oben c) bb) (4) (b) (bb), zur freien Natur c) bb) (4) (b) (cc).

drücklich das *Ausbringen* genehmigungspflichtig.[748] Nach der hier vertretenen Auffassung bedeutet der durch das BNatSchGNeuregG geregelte Wegfall der Alternative des Aussetzens in der bundesrechtlichen Vorgabe des Genehmigungsvorbehaltes aber, dass das Aussetzen nicht genehmigungsfähig, d. h. verboten ist.[749] Dasselbe gilt für das im NatSchG B-W geregelte Ausbringen, das als Oberbegriff zum Aussetzen und Ansiedeln verstanden werden kann.[750] Zwar müssen die landesrechtlichen Bestimmungen das Rahmenrecht nicht wörtlich wiedergeben, sie dürfen aber hinter dem bundesrechtlichen Schutzniveau auch nicht zurückbleiben. Letzteres ist aber der Fall, indem die Landesgesetze das Aussetzen (wenn auch nur unter bestimmten Voraussetzungen) erlauben. Als Folge des Verstoßes gegen die bundesrechtlichen Vorgaben sind die landesrechtlichen Vorschriften − soweit das Aussetzen betroffen ist − unwirksam.

In allen neuen Landesgesetzen – mit Ausnahme des S-AnNatSchG – bezieht sich die Genehmigungspflicht für das Aussetzen bzw. Ansiedeln in Übereinstimmung mit dem BNatSchG auf *die freie Natur*. Insoweit das S-AnNatSchG eine Genehmigungspflicht auch für den besiedelten Bereich statuiert, geht es in zulässiger Weise über die bundesrechtliche Vorgabe hinaus.[751]

Bezüglich des *Handlungsobjektes* weisen die Landesregelungen Unterschiede auf:

(aa) „Standortfremd“

§ 40 Abs. 1 BbgNatSchG bezieht sich auf „Tiere und Pflanzen gebietsfremder oder standortfremder Arten“. Während für die Definitionen von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten gemäß § 2a BbgNatSchG die aus § 10 Abs. 2 BNatSchG wortgleich übernommenen Definitionen maßgeblich sind,[752] findet sich der Be-

---

748 Aber auch die Begründung zum BbgNatSchG enthält in Bezug auf das „Ansiedeln“ den Hinweis, dass der Begriff – im Einklang mit der bundesrechtlichen Terminologie – weit zu verstehen ist und in Bezug auf Pflanzen das Aussäen und Anpflanzen ebenso erfasst wie das Ausbringen, etwa durch einfaches Wegwerfen (Landtag Brandenburg Drs. 3/6675 S. 141).

749 Siehe dazu oben c) bb) (4) (b) (bb).

750 Siehe dazu oben Fn. 592.

751 Das BbgNatSchG verzichtet bezüglich des *Aussetzens* auf die Begrenzung „in der freien Natur“. Da die Tatbestandsalternative des Aussetzens aber ohnehin unwirksam ist, kommt es hierauf nicht mehr an.

752 Zur Definitionskompetenz des Bundesgesetzgebers siehe oben a) bb). Zur Definition von Tieren und Pflanzen siehe oben c) bb) (2) (a) (aa). Es ist davon auszugehen, dass – wie im BNatSchG – nur Tiere und Pflanzen *wild lebender Arten* erfasst sind. Auch wenn das Bundesrecht lediglich Mindestvorgaben enthält, die von den Ländern verschärft werden können, indem sie auch Tiere und Pflanzen *nicht* wild lebender Arten einbeziehen, ist dies mangels ausdrücklicher Erweiterung im BbgNatSchG nicht geschehen. Bezüglich der Definition von *gebietsfremd* findet sich in der Gesetzesbegründung der erläuternde Hinweis, dass in Brandenburg mit dem „betreffenden Gebiet“ für dem Fischereirecht unterliegende Arten einerseits das Gewässereinzugsgebiet der Elbe

griff *standortfremd* weder in den Begriffsbestimmungen des BNatSchG (das den Begriff selbst auch nicht kennt) noch enthält das BbgNatSchG eine eigene Definition. Eine Erläuterung enthält die Begründung zum Gesetzentwurf: Danach bezieht sich „standortfremd" sowohl auf Tiere als auch auf Pflanzen[753] und meint solche „außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes bzw. Standortes".[754] Es sollen damit in Abweichung vom Bundesrecht auch „bereits etablierte Neophyten" erfasst werden, d. h. solche eingeschleppten Arten, die nicht unter die Definition von „gebietsfremd" i. S. d. § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG fallen, weil sie in dem jeweiligen Gebiet schon (vereinzelt) vorkommen, von denen aber aufgrund des andauernden Verbreitungsvorganges und der damit verbundenen Auswirkungen auf die heimische Natur eine erhebliche Verfälschungsgefahr ausgehen kann.[755] Zudem soll der Begriff „standortfremd" laut der Gesetzesbegründung präzisieren, dass „eine Verfälschung der Pflanzenwelt auch durch das Ausbringen von Sorten und Ökotypen oder Herkünften einheimischer Arten aus anderen Gebieten bewirkt werden kann". Als Beispiel ausdrücklich genannt wird die Verfälschungsgefahr durch die Verwendung von Baumschulware aus fremden Wuchsgebieten. Insoweit handele es sich um eine Klarstellung, nicht aber um eine Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben, da der Artbegriff des § 10 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG ausdrücklich auch die genetische Ebene umfasse.[756] Mit der Formulierung „standortfremd" soll demnach der „naturschutzfachlich und -rechtlich begründete Anspruch auf die Verwendung standort- bzw. gebietstypischer Herkünfte von Pflanzen" unterstrichen werden.

Das Anliegen der Klarstellung ist zu begrüßen. Der Begriff „standortfremd" ist zudem grundsätzlich geeignet, den Mangel des BNatSchG auszugleichen, der daraus resultiert, dass in einem Gebiet bereits (wenn auch vereinzelt) vorkommende Arten nicht von den Regelungen erfasst werden, obgleich gerade durch Sekundärausbringungen die Gefahr einer verstärkten Ausbreitung und dauerhaften Etablierung erheblich gesteigert wird. Wegen der teilweise sehr unterschiedlichen Verwendung des Begriffs[757] und in Abgrenzung zu den im Forstrecht verwendeten Begriffen „standortgerecht" und „standortheimisch"[758] wäre jedoch eine Definiti-

---

und andererseits das Gewässereinzugsgebiet der Oder (jeweils innerhalb Brandenburgs) gemeint sind, wobei stehende Gewässer ohne Zu- und Abfluss jeweils eigenständige Gebiete sind (Landtag Brandenburg Drs. 3/6675 S. 99).

753 Im Übrigen nimmt die Erläuterung allein auf Pflanzen Bezug.

754 Landtag Brandenburg Drs. 3/6675 S. 141.

755 Als solche „stark invasiven" Arten beispielhaft genannt sind der giftige Riesen-Bärenklau und das Drüsige Springkraut, Landtag Brandenburg Drs. 3/6675 S. 141. Zu den sog. Sekundärausbringungen siehe oben 1. Kap. I. 1. und oben c) bb) (2) (cc) (iii).

756 Landtag Brandenburg Drs. 3/6675 S. 141. Zum Problem der gebietstypischen/gebietsfremden Herkünfte siehe oben c) bb) (2) (c).

757 Siehe oben c) bb) (2) (c) (aa).

758 Siehe dazu unten 2. b) aa) (2) (a). Wieder anders versteht offenbar *Bickel* den Begriff „standortfremd", indem er darauf hinweist, dass die Verwendung standortfremder

on von „standortfremd“ im BbgNatSchG im Interesse der Rechtsklarheit wünschenswert gewesen.

Hinter den bundesrechtlichen Vorgaben bleibt § 40 Abs. 1 BbgNatSchG dadurch zurück, dass die Vorschrift „gebiets- bzw. standortfremd“ nicht nur auf Pflanzen, sondern auch auf Tiere bezieht, während nach § 41 Abs. 2 BNatSchG das Ansiedeln *aller* – also auch nicht gebietsfremder – Tiere genehmigungspflichtig ist. Insoweit ist die landesrechtliche Vorschrift unwirksam.

(bb) „Gebietsfremd“

Die landesrechtlichen Regelungen Bayerns, Hessens und Nordrhein-Westfalens verwenden – den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechend – den Begriff „gebietsfremd“. Dabei ist die Anwendbarkeit der Definitionen des § 10 BNatSchG (also auch von „gebietsfremd“) in Art. 2c BayNatSchG, § 2c HENatG und § 3b LG NRW festgelegt.[759]

Art. 17 Abs. 1 BayNatSchG und § 25 HENatG regeln das Ansiedeln und Aussetzen von Pflanzen gebietsfremder Arten und Tieren. Dadurch, dass Tiere als zweite Alternative genannt werden, wird klar, dass sich der Zusatz „gebietsfremder Arten“ allein auf Pflanzen bezieht. Das BayNatSchG und das HENatG übernehmen damit die Vorgaben des § 41 Abs. 2 BNatSchG und treffen sogar eine sprachlich eindeutigere Regelung.[760]

Hingegen bezieht § 61 Abs. 3 LG NRW den Genehmigungsvorbehalt auf „Tiere und Pflanzen gebietsfremder Arten“. Da die Regelung entsprechend der alten Rechtslage auf „gebietsfremde“ Tiere beschränkt ist, ist sie somit zu eng und insoweit unwirksam.

(cc) „Außerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes“

Demgegenüber verwenden die Landesnaturschutzgesetze Baden-Württembergs, Bremens, Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins den Begriff des natürlichen Verbreitungsgebietes.

Zunächst stellt § 30 BremNatSchG auf das Ansiedeln oder Aussetzen von „Tieren oder Pflanzen außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes“ ab. Mit dieser Formulierung findet bezüglich Tieren eine unzulässige Beschränkung des Anwendungsbereiches gegenüber den bundesrechtlichen Vorgaben statt, die sich auf das Ansiedeln aller Tiere (unabhängig von ihrem Verbreitungsgebiet) bezieht. In § 3 BremNatSchG ist bestimmt, dass die Definitionen des § 10 Abs. 1 bis 5 BNatSchG Anwendung finden. Der bundesrechtliche Definitionenkatalog enthält

---

Pflanzenarten bei der Rekultivierung nicht gegen das (damals noch bestehende) Ansiedlungsverbot für gebietsfremde Arten verstoße (in: HENatG § 27 Rn. 1).

759 In der Gesetzesbegründung zum HENatG findet sich der zutreffende Hinweis, dass die landesrechtlichen Definitionen ohnehin wortgleich sein müssen, Drs. 15/3932 S. 20.

760 Zu der teilweise als missverständlich empfundenen Formulierung des § 41 BNatSchG siehe oben c) bb) (4) (b) (aa).

jedoch keine Definition des natürlichen Verbreitungsgebietes, so dass eine Definition insoweit nicht stattfindet.

Demgegenüber bezieht sich § 50 S-AnNatSchG auf „Pflanzen außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes und Tiere wild lebender Arten". § 11 Abs. 2 S-AnNatSchG übernimmt die Definitionen des § 10 Abs. 2 BNatSchG – mit Ausnahme des Begriffs „gebietsfremd", der im S-AnNatSchG an keiner Stelle verwendet wird – wörtlich. Eine Definition des natürlichen Verbreitungsgebietes findet sich folglich ebenfalls nicht. Das S-AnNatSchG erstreckt sich in Übereinstimmung mit den Vorgaben des § 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchG auf alle Tiere.

Dasselbe gilt für § 24 Abs. 5 NatSchG Sch-H, der „1. Tiere oder 2. Pflanzen außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes" zum Gegenstand hat. Durch den Zeilenumbruch zwischen „Tiere" und „Pflanzen", wie er sich auch in § 41 Abs. 2 BNatSchG findet, wird – ebenso wie dort – deutlich, dass sich das Merkmal „außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes" nur auf Pflanzen bezieht. In Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Vorgaben sind damit alle Tiere erfasst. Auch § 3c NatSchG Sch-H erklärt die Definitionen des § 10 Abs. 1 bis 5 BNatSchG für anwendbar, ohne darüber hinausgehend Begriffe zu definieren.

Ohne dass sie auf den Begriff „gebietsfremd" verzichtet, erreicht die baden-württembergische Regelung dasselbe: Gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 NatSchG B-W „gelten als" dem Genehmigungsvorbehalt nach S. 1 der Vorschrift unterstellte gebietsfremde Planzenarten *auch* „Pflanzen außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes" (die baden-württembergische Regelung erfasst ebenfalls alle, also nicht nur gebietsfremde Tierarten). Auch hier wurden die Definitionen des § 10 Abs. 1-5 BNatSchG wortgleich übernommen (§ 14 NatSchG B-W). Damit handelt es sich bei der baden-württembergischen Regelung nicht um eine abweichende Definition, sondern um eine wirksame Erweiterung des Anwendungsbereiches des § 44 NatSchG B-W gegenüber § 41 Abs. 2 BNatSchG, der die bundesrechtliche Definition von „gebietsfremd" als solche unberührt lässt. (Da der Bundesgesetzgeber seine rahmenrechtliche Kompetenz zur Schaffung einer Definition von „gebietsfremd" in Anspruch genommen hat, bleibt für den Landesgesetzgeber kein Spielraum für eine *abweichende* Definition.[761])

Eine nähere Bestimmung des *natürlichen Verbreitungsgebietes* findet sich demnach zwar in keinem der drei Landesgesetze. Jedoch hat der Begriff dadurch, dass er in § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BNatSchG und in den entsprechenden Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze (Wiederansiedlung verdrängter Arten innerhalb ihres *natürlichen Verbreitungsgebietes* als Aufgabe des Naturschutzes) sowie in der Legaldefinition von „heimisch" gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG verwendet wird, eine gefestigte Bedeutung erhalten: Verbreitungsgebiet bezeichnet den von den Lebensbedürfnissen bestimmten Raum, in dem sich eine Art

[761] Siehe dazu oben a), So aber § 29a Abs. 2 S. 3 NatSchG B-W i. d. F. v. 29.03.1995 (GBl. S. 386), der eine eigene, von der bundesrechtlichen abweichende Definition von „gebietsfremd" enthielt. Darin hieß es: „Gebietsfremd sind Pflanzen, die nicht von einer spontan entstandenen Population des Umgebungsbereiches stammen." In der Konsequenz war die landesrechtliche Definition damit unwirksam.

(nicht nur vorübergehend) aufhält.[762] Als *natürlich* kann das Verbreitungsgebiet nur dann gelten, wenn es nicht auf einen menschlichen Einfluss zurückzuführen ist.

Damit erfassen auch die Landesnaturschutzgesetze Baden-Württembergs, Bremens, Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins Fälle der Sekundärausbringung, womit dem Anliegen des § 41 Abs. 2 BNatSchG (Schutz vor Verfälschungsgefahr) Rechnung getragen wird. Das Landesnaturschutzgesetz Bremen ist jedoch in unzulässiger Weise auf das Aussetzen bzw. Ansiedeln von Tieren außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes beschränkt.

(c) Ausnahmetatbestände

Die bundesrechtlich (in § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 bis 3 BNatSchG) festgelegten und zwingend in Landesrecht umzusetzenden[763] Ausnahmetatbestände sind in § 44 Abs. 1 S. 3 NatSchG B-W, Art. 17 Abs. 4 BayNatSchG, § 30 Abs. 3 S. 3 BremNatSchG, § 40 Abs. 2 BbgNatSchG, § 25 Abs. 1 S. 2 HENatG, § 61 Abs. 3 S. 3 LG NRW und § 24 Abs. 5 S. 3 NatSchG Sch-H (fast) wörtlich übernommen worden.

Für die bremische und die schleswig-holsteinische Vorschrift hat dies zur Folge, dass im Rahmen der Ausnahmetatbestände auf die Gebietsfremdheit, bezüglich der Genehmigungspflicht selbst jedoch auf das natürliche Verbreitungsgebiet abgestellt wird. Da aber davon auszugehen ist, dass „außerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes“ im Wesentlichen gleichbedeutend mit „gebietsfremd“ ist, ergeben sich keine Wertungswidersprüche.[764] Eine einheitliche Terminologie ist jedoch i. S. d. Rechtsklarheit zu bevorzugen. Für die brandenburgische Regelung, die auf „gebietsfremde oder standortfremde“ Arten abstellt, ergeben sich aufgrund der Gleichstellung der Begriffe im Hinblick auf die Ausnahmetatbestände keine terminologischen Probleme.

Demgegenüber stellt das S-AnNatSchG auch im Bereich der Ausnahmen bezüglich der dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegenden Tierarten auf das natürliche Verbreitungsgebiet ab.[765] Die Ausnahme zugunsten des Einsetzens von gebietsfremden Arten oder nicht-gebietsfremden Arten zu Zwecken des biologischen Pflanzenschutzes hingegen ist auf „nichtheimische Arten“ beschränkt.[766] Da hier in der *zwingenden* bundesrechtlichen Vorgabe auf „nicht gebietsfremde Arten“ abgestellt wird, „heimisch“ aber gegenüber „nicht gebietsfremd“ weiter gefasst

---

762 Siehe oben c) cc) (1) (a).

763 Es handelt sich um eine rahmenrechtliche Schranke der Regelungsbefugnis der Länder, siehe oben c) bb) (3) (c).

764 Abweichungen ergeben sich im Hinblick auf die zeitliche Grenze von 100 Jahren in der Definition von „gebietsfremd“, was in diesem Zusammenhang aber unschädlich sein dürfte. Bei einem anderen Verständnis von „natürlichem Verbreitungsgebiet“ passten auch der Anwendungsbereich der Genehmigungspflicht, Ausnahme und Rückausnahme systematisch schon nicht zusammen.

765 § 50 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 S-AnNatSchG.

766 § 50 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 S-AnNatSchG.

ist,[767] wird der bundesrechtlich vorgesehene Ausnahmebereich in nicht zulässiger Weise abgeändert. „Nichtheimische Arten“ i. S. d. § 50 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 S-AnNatSchG sind deshalb als „Arten außerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes“ bzw. „gebietsfremde Arten“ zu verstehen. Zudem ist die Ausnahmeregelung, die nicht zwischen Pflanzen und Tieren unterscheidet, nach Maßgabe der bundesrechtlichen Vorgabe auf Tiere zu beschränken.

§ 25 Abs. 1 S. 2 HENatG sieht schließlich über die Ausnahmetatbestände des § 41 BNatSchG hinaus eine besondere Ausnahme für die *Imkerei* vor.[768] Zulässig wäre dieser zusätzliche Ausnahmetatbestand nur dann, wenn er als konkretisierende Vorschrift i. S. d. § 41 Abs. 3 BNatSchG verstanden werden kann. In Betracht kommt allein eine Konkretisierung des § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 BNatSchG (Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft). Unabhängig davon, ob die Imkerei unter den Begriff der Landwirtschaft i. S. d. BNatSchG fällt,[769] wird dort jedoch ausdrücklich nur auf den *Anbau von Pflanzen* in der Landwirtschaft abgestellt, so dass eine Erstreckung auf die Imkerei jedenfalls insoweit ausgeschlossen ist.[770] Damit genügt die Norm nicht den Vorgaben des BNatSchG und ist wegen Verstoßes gegen höherrangiges Bundesrecht nichtig.

(d) Genehmigungserteilung/Versagungsgründe

Auch die Gründe des § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG, aus denen die Genehmigung zu versagen ist (Verfälschungsgefahr bezüglich der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten), finden sich in den acht landesrechtlichen Bestimmungen fast wortgleich wieder (§ 44 Abs. 2 S. 1 NatSchG B-W, Art. 17 Abs. 3 BayNatSchG; § 40 Abs. 1 S. 3 BbgNatSchG; § 30 Abs. 3 S. 2 BremNatSchG, § 25 Abs. 2 S. 2 HENatG; § 61 Abs. 3 S. 4 LG NRW; § 50 Abs. 2 S-AnNatSchG; § 24 Abs. 5 S. 2 NatSchG Sch-H[771]).

Eine Besonderheit existiert in Hessen und Sachsen-Anhalt insoweit als die Bestimmungen positiv formuliert sind: Danach wird die Genehmigung *erteilt*, wenn die Verfälschungsgefahr ausgeschlossen ist, während bundesrechtlich die Genehmigung bei Vorliegen der Gefahr zu *versagen* ist. Bezüglich der hessischen Vor-

---

767 Siehe dazu oben c) cc) (1) (b).

768 § 25 Abs. 3 S. 1 HENatG. Allein der Zusatz in § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 2b) BNatSchG bezüglich der pflanzenschutzrechtlichen Genehmigung („bei der die Belange des Artenschutzes berücksichtigt sind“), findet sich im HENatG nicht wieder.

769 Siehe dazu oben c) bb) (4) (d) (bb).

770 Zwar mag eine Erstreckung der Ausnahmevorschriften auf die Imkerei wünschenswert sein und dem Gedanken der Gesetzesbegründung zu § 41 Abs. 2 S. 4 BNatSchG entgegenkommen, wonach die Ausnahmeregelungen eine Überregulierung in Bereichen verhindern soll, in denen ein Ansiedeln von Tieren in der freien Natur notwendig ist (BT-Drs. 14/6378 S. 55). Dagegen spricht aber, dass – anders als bei den übrigen Ausnahmen des § 41 BNatSchG – im Bereich der Imkerei ein entsprechender Schutz durch spezialgesetzliche Regelungen nicht sichergestellt ist.

771 Bezüglich der Verwendung des Begriffs „gebietsfremd“ gilt das zu den Ausnahmetatbeständen im vorhergehenden Abschnitt Gesagte.

schrift wird dies damit begründet, dass die Formulierung „bürgernäher“ sein soll als die bundesrechtliche Vorgabe.[772] Hierin dürfte aber auch die einzige Funktion der abweichenden Formulierung liegen. In beiden Fällen besteht ein Rechtsanspruch des Antragstellers auf Erteilung der Genehmigung bei Vorliegen der Voraussetzungen. Aber auch die bundesrechtlich vorgesehene Beweislastumkehr bleibt: Die Gefährdung ist also nicht als Ablehnungsgrund von der Behörde positiv nachzuweisen, sondern der Nachweis, dass die Gefährdung *ausgeschlossen* ist, muss vom Antragsteller erbracht werden.[773] § 50 Abs. 2 S. 2 S-AnNatSchG stellt ausdrücklich klar, dass die Nachweispflicht beim Antragsteller liegt.

Eine geringfügige Abweichung findet sich zudem in § 50 Abs. 2 S-AnNatSchG, der auf die *europäische* Tier- und Pflanzenwelt abstellt. Auch wenn hier nicht der in § 11 Abs. 2 Nr. 17 S-AnNatSchG[774] definierte Begriff der Mitgliedstaaten (der Europäischen Union) verwendet wird, ist doch davon auszugehen, dass hierauf abzustellen ist. § 30 Abs. 3 S. 2 BremNatSchG hingegen bezieht sich auf eine Gefährdung der Tier- oder Pflanzenwelt schlechthin, d. h. also ohne geographische Einschränkung und ist demnach wesentlich weiter gefasst.

Im Hinblick auf die Entscheidungskriterien erfahren die Genehmigungsvorschriften landesrechtlich keine Konkretisierung, die es den zuständigen Behörden erleichtern bzw. überhaupt ermöglichen würde, eine Risikoabschätzung vorzunehmen.[775] Es erscheint sogar äußerst fraglich, ob die Vorschriften hinreichend bestimmt und im Verwaltungsvollzug überhaupt handhabbar sind. Eine empirische Studie von *Fisahn*,[776] gestützt auf die landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte,[777] im Rahmen derer höhere bzw. obere Naturschutz-, Jagd-, Fischerei- und Forstbehörden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen befragt wurden, hat ergeben, dass unter den unterschiedlichsten Voraussetzungen von einer Verfälschungsgefahr ausgegangen wird: Teilweise wird

---

772 Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des hessischen Naturschutzrechts, Drs. 15/3544 S. 34 zu Art. 1 Nr. 28 (§ 25).

773 Die Gesetzesbegründung zu § 25 HENatG, die lautet: „Im Zweifel hat die Behörde zu belegen, dass von dem Aussetzen von Tieren und Pflanzen nachteilige Wirkungen ausgehen“ (Drs. 15/3544 S. 34), ist so zu verstehen, dass keine überhöhten Anforderungen an den Negativbeweis des Antragstellers zu stellen sind, da mit absoluter Sicherheit eine Gefährdung nie ausgeschlossen werden kann. Zur Beweislastregelung im Rahmen des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG siehe oben c) bb) (4) (d) (bb).

774 In Übereinstimmung mit § 11 Abs. 2 Nr. 17 BNatSchG. „Europäische“ Tier- und Pflanzenarten und „Europa“ hingegen sind allein in Anlage 1 Nr. 6 zur BArtSchV definiert.

775 § 40 Abs. 1 S. 2 BbgNatSchG und § 25 Abs. 2 S. 2 HENatG geben zwar den allgemeinen Verweis des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG auf die entsprechenden Vorschriften der Vogelschutz- und der FFH-RL wieder, die bei Genehmigungserteilung zu beachten sind. Diesem Zusatz kommt jedoch lediglich Klarstellungs- bzw. Appellcharakter zu, einen eigenständigen Regelungsgehalt hat er nicht. Die hessische Regelung erstreckt den Verweis auf die zu beachtenden Vorschriften zudem auf „das Tierschutzrecht“.

776 *Fisahn*, Aussetzung, S. 60 ff.

777 Dies zwar nach dem Stand von 1999, jedoch entsprechen die Regelungen bezüglich der Genehmigungskriterien der geltenden Rechtslage.

eine solche Gefahr schon mit der Existenz eines jeden Exemplars einer gebietsfremden Art angenommen, „da für die Art keine Sicherheit bestehe, dass sie sich im Laufe der Zeit nicht nachteilig auswirken kann“, während andere Behörden forderten, dass eine direkte Verdrängung durch konkurrenzstarke Arten oder eine indirekte Verdrängung (etwa durch eingeschleppte Krankheiten) zu erwarten sei.[778] Ein über den Gesetzeswortlaut hinausgehendes Raster zur Bewertung der Arten und möglicher Gefahren existierte nach eigener Angabe in keiner der Behörden. Der Umstand, dass die Genehmigungsentscheidung somit letztlich in die Willkür der entscheidenden Behörde gestellt ist, trägt sicherlich auch dazu bei, dass – wie ebenfalls aus der Studie hervorgeht – insgesamt nur wenige Genehmigungsanträge überhaupt gestellt werden.[779]

(e) Zuständige Behörde/Verfahren

Zuständig für die Genehmigungserteilung sind in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium als höhere Naturschutzbehörde (§§ 44 Abs. 1 S. 1 i. V. m. 72 Abs. 3 Nr. 4, 60 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG B-W), in Bayern die Regierungen als höhere Naturschutzbehörde (Art. 37 Abs. 2 Nr. 2 BayNatSchG), in Brandenburg die Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege, d. h. das Landesumweltamt (§§ 40 Abs. 1 i. V. m. 52 S. 1 BbgNatSchG), in Bremen der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr als oberste Naturschutzbehörde (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 30 Abs. 3 BremNatSchG), in Hessen das für den Naturschutz zuständige Ministerium als oberste Naturschutzbehörde (§§ 25 Abs. 1 S. 1, 30 Abs. 1 HENatG), in Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierung als höhere Naturschutzbehörde (§§ 61 Abs. 3 i. V. m. 8 Abs. 1 LG NRW), in Sachsen-Anhalt das Landesverwaltungsamt als obere Naturschutzbehörde (§§ 50 Abs. 1 S. 1 i. V. m. 62 Abs. 2 Nr. 2 S-AnNatSchG) und in Schleswig-Holstein das Landesamt für Natur und Umwelt als obere Naturschutzbehörde (§§ 45b i. V. m. 45 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG Sch-H). In der Regel sind folglich die höheren bzw. oberen Naturschutzbehörden für die Genehmigung zuständig, was wegen der erforderlichen Sachkenntnis auch angemessen erscheint.[780]

Eine zusätzliche Bestimmung in verfahrensrechtlicher Hinsicht sieht Art. 17 Abs. 1 S. 2-5 BayNatSchG vor, die erstmalig eine Genehmigungsfrist mit Fiktionswirkung einführt: Danach hat die Behörde innerhalb von drei Monaten nach Eingang der vollständigen Antragsunterlagen zu entscheiden. Wird die Genehmigung innerhalb dieser Frist nicht versagt, gilt sie als erteilt. Bei unvollständigem oder mangelhaftem Antrag wird eine Frist zur Nachbesserung gesetzt. Verstreicht diese Frist ohne Behebung der Mängel seitens des Antragstellers, gilt der Antrag

---

778 *Fisahn*, Aussetzung, S. 68.

779 Im Wesentlichen waren dies Anträge zur Ansiedlung zu Forschungszwecken oder betreffend die Wiederansiedlung ehemals heimischer Wildarten (*Fisahn*, Aussetzung, S. 66).

780 Hingegen war nach den Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze vor der Anpassung an § 41 BNatSchG teilweise die untere Naturschutzbehörde zuständig (z. B. §§ 29a Abs. 2 S. 1, 48 Abs. 1 Nr. 3 NatSchG B-W i. d. F. v. 29.03.1995 (GBl. S. 386).

als zurückgenommen.[781] Die Vorschrift ist im Interesse der Rechtsklarheit und -sicherheit zu begrüßen.

(2) Übrige Landesgesetze

Die übrigen Landesnaturschutzgesetze, die noch auf der Grundlage des § 20d BNatSchG 1987 erlassen wurden[782] (alte Landesgesetze), enthalten allenfalls punktuelle Änderungen in Bezug auf die hier relevanten Vorschriften. Hierzu gehören auch das NatSchG M-V,[783] das zwar 1998 neu gefasst wurde, hinsichtlich der Genehmigungsvorschrift aber nicht Bezug auf die Novellierung nach dem BNatSchGNeuregG nimmt, sowie das NatSchG Rh-Pf,[784] das 2005 neugefasst wurde, wobei die hier relevanten Vorschriften sogar umformuliert, in der Sache aber nicht geändert wurden.

(a) Form der Eröffnungskontrolle

Zur Umsetzung des § 20d BNatSchG 1987 findet sich in der überwiegenden Zahl der alten Landesgesetzen als Eröffnungskontrolle ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt.[785] Einige Bundesländer sehen auch ein generelles Ansiedlungs- bzw. Aussetzungsverbot vor,[786] das NatSchG des Saarlandes[787] dagegen eine Kombination von allgemeinem Verbot (bezüglich Tieren) und Verbot mit Genehmigungsvorbehalt (bezüglich Pflanzen).[788] Thüringen schließlich hat die Eröffnungskontrolle als Verbot mit Ausnahmemöglichkeit ausgestaltet.[789] Danach besteht grundsätzlich ein Verbot, in Ausnahmefällen kann aber eine Genehmigung erteilt

---

781 Siehe dazu auch: Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung Bayern v. 2.06.2005, Drs. 17/3477 S. 27, zu Nr. 32 (Art.17).

782 Berliner Naturschutzgesetz i. d. F. v. 28.10.2003 (GVBl S. 554), zuletzt geändert am 23.03.2005 (GVBl. I S. 194) – (NatSchG Bln); Hamburgisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 7.08.2001 (GVBl. S. 281) zuletzt geändert am 20.05.2005 (GVBl. S. 146) – (HHNatSchG); Niedersächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. v. 11.04.1994 (GVBl. S. 155, 267), zuletzt geändert am 19.02.2004 (GVBl. S. 75) – (NatG Nds); Saarländisches Naturschutzgesetz i. d. F. der Bek. v. 19.03.1993, (GVBl. S. 346), zuletzt geändert am 1.10.2005 (GVBl. S. 259) – (SaNatG); Sächsisches Naturschutzgesetz i. d. F. der Bek. v. 11.10.1994 (GVBl. S. 1601), zuletzt geändert am 5.05.2004 (GVBl. S. 148) – (SächsNatSchG); Thüringer Naturschutzgesetz i. d. F. der Bek. v. 29.04.1999 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert am 15.07.2003 (GVBl. S. 393) – (ThürNatG).

783 Landesnaturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern v. 22.10.2002 (GVBl. 2003 S. 1) zuletzt geändert am 24.06.2004 (GVBl. S. 302) – (NatSchG M-V).

784 Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz i. d. F. v. 28.09.2005 (GVBl. S. 387) – (NatSchG Rh-Pf).

785 § 29 NatSchG Bln; § 34 NatSchG M-V; § 35 NatG Nds; § 28 NatSchG Rh-Pf.

786 § 28 Abs. 1 Nr. 3 BremNatSchG; § 26 HHNatSchG; § 25 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG.

787 § 24 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 SaNatG.

788 Dass die Regelungen bezüglich Tieren eine strengere Form vorsehen, entspricht dem Anliegen des § 41 BNatSchG, da davon auszugehen ist, dass von Tieren grundsätzlich eine größere Verbreitungsgefahr ausgeht (BT-Drs. 14/6378 S. 55).

789 § 31 ThürNatG.

werden. Es handelt sich also um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörden, so dass auf Erteilung der Genehmigung kein Rechtsanspruch besteht. Sowohl das generelle Verbot als auch das Verbot mit Ausnahmevorbehalt genügen als strengere Formen der Eröffnungskontrolle dem bundesrechtlich vorgegebenen Verbot mit Genehmigungsvorbehalt.

(b) Anwendungsbereich

In der Regel ist von den landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalten bzw. Verboten im Einklang mit den Vorgaben des § 20d BNatSchG 1987 das „Ansiedeln und Aussetzen von Pflanzen und Tieren gebietsfremder Arten" erfasst.

Anpassungsbedarf ergibt sich für alle alten Landesregelungen aus der Neufassung des § 41 BNatSchG in verschiedener Hinsicht: Zunächst ist das neben dem Ansiedeln bundesrechtlich nicht mehr genehmigungsfähige *Aussetzen* vom Genehmigungsvorbehalt auszunehmen.[790] Weiterhin ist die Beschränkung auf *Tiere nur gebietsfremder Arten* in den Landesgesetzen (mit Ausnahme von Berlin[791] und Mecklenburg-Vorpommern[792] – letztere Vorschrift verzichtet sogar bezüglich Pflanzen auf das Merkmal der Gebietsfremdheit und geht damit in zulässiger Weise über die durch § 41 BNatSchG eingeführte Verschärfung hinaus) aufzuheben.[793]

Zudem finden sich weitere landesrechtliche Abweichungen:

Soweit einige Landesgesetze den Zusatz „wild lebender *und nicht wild lebender Arten*" verwenden,[794] erweitern sie in zulässiger Weise den Anwendungsbereich gegenüber der bundesrechtlichen Vorgabe.

Schließlich bezieht sich § 44 NatG Nds auf Arten *außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes* und benutzt damit einen zulässigen eigenständigen landesrechtlichen Begriff.[795]

---

790 Häufig ist unklar, inwieweit sich „Aussetzen" nur auf Tiere oder auch auf Pflanzen bezieht. Teilweise werden in Bezug auf Pflanzen auch abweichende Begriffe benutzt (§ 31 ThürNatG: „Aussäen, Anpflanzen oder in sonstiger Form Ansiedeln"). Während alle Formen des *Ansiedelns* (also etwa „Aussäen" und „Anpflanzen") vom Genehmigungsvorbehalt gedeckt sind, gilt dies für pflanzenspezifische Formen des *Aussetzens* (wie etwa das Ausbringen) nicht.

791 § 29 Abs. 2 NatSchG Bln.

792 § 34 Abs. 2 S. 1 NatSchG M-V.

793 Siehe § 44 NatG Nds; § 28 Abs. 4 NatSchG Rh-Pf (die Vorschrift unterscheidet nicht zwischen Tieren und Pflanzen, sondern bezieht sich generell auf „gebietsfremde Arten"); § 24 Abs. 1 Nr. 3 SaNatG; § 25 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG; § 31 Abs. 1 S. 2 ThürNatG. Soweit die Landesgesetze die Formulierung „gebietsfremde *Pflanzen*" verwenden, während das BNatSchG auf Pflanzen „gebietsfremder *Arten*" abstellt, bedeutet dies keinen Unterschied, da bezüglich der Gebietsfremdheit ohnehin nur auf die Art abgestellt werden kann – das Individuum ist vor dessen Ausbringung am jeweiligen Ort immer gebietsfremd (*Apfelbacher*, Naturschutzrecht, S. 250, – die Formulierung wurde schon in § 20d Abs. 2 BNatSchG 1987 verwendet, wo sie die gleiche Bedeutung hatte).

794 § 29 Abs. 2 NatSchG Bln; § 26 Abs. 1 Nr. 4 HHNatSchG; § 28 Nr. 3 SächsNatSchG.

795 Siehe oben 3. a) aa) (2) (c).

Alle alten Landesgesetze beschränken den Anwendungsbereich in Übereinstimmung mit der bundesrechtlichen Vorgabe auf das Ansiedeln *in der freien Natur*.[796]

(c) Ausnahmetatbestände

Die meisten alten Landesgesetze hatten die Ausnahme des § 20d BNatSchG 1987 (Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft[797]) übernommen, die wörtlich mit § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 BNatSchG übereinstimmt. Die neu hinzugekommenen Ausnahmen (§ 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 und 3 BNatSchG – biologischer Pflanzenschutz und dem Jagd- und Fischereirecht unterliegende Tierarten) sind landesrechtlich einzuführen. Es handelt sich hierbei um rahmenrechtliche Schranken der Regelungsbefugnis der Länder,[798] so dass die fehlende Übernahme der Ausnahmevorschriften in Landesrecht nicht etwa als zulässige Verschärfung, sondern als Verstoß gegen zwingende bundesrechtliche Vorgaben zu werten ist. Dasselbe gilt für das Saarland, das keine Ausnahmetatbestände erlassen hat. Die Vorschriften genügen damit nicht den bundesrechtlichen Vorgaben und sind deshalb i. S. d. Vorgaben des § 41 Abs. 2 S. 4 BNatSchG auszulegen.

Im Übrigen enthalten einige Landesgesetze besondere Ausnahmevorschriften. Da es sich bei den bundesrechtlich vorgegebenen Ausnahmen um rahmenrechtliche Schranken der Regelungsbefugnis der Länder handelt, können abweichende landesrechtliche Regelungen nur wirksam sein, soweit sie eine Ausgestaltung der bundesrechtlich vorgegebenen Ausnahmetatbestände bzw. eine Konkretisierung nach § 41 Abs. 3 BNatSchG darstellen. Letzteres ist etwa dann der Fall, wenn beispielhaft einzelne Fälle benannt werden, in denen das Ansiedeln gebietsfremder Arten zulässig ist.[799]

Inhaltlich lassen sich die landesrechtlichen Bestimmungen, die von den bundesrechtlichen Vorgaben abweichen, wie folgt zusammenfassen:[800]

---

[796] Die Einschränkung „in der freien Natur“ bezieht sich in fast allen Landesgesetzen lediglich auf das „Ansiedeln“. Da die Alternative des Aussetzens aber ohnehin nach den bundesrechtlichen Vorgaben nicht genehmigungsfähig ist, ist die diesbezügliche Erweiterung gegenüber dem bundesrechtlichen Anwendungsbereich irrelevant.

[797] Z. B. § 29 Abs. 2 S. 2 NatSchG Bln; § 44 S. 2 NatG Nds; § 25 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG; *Kowariks* Bedenken, die sich daraus ergeben, dass manche Länder nicht ausdrücklich auf den *Anbau* abstellen (in: Biologische Invasionen, S. 53 ff.), werden hier nicht geteilt, da die Formulierung „Land- und Forstwirtschaft“ hinreichend genau bestimmt ist (siehe dazu oben c) bb) (4) (c) (aa)).

[798] Siehe oben c) bb) (4) (c).

[799] In diesem Sinne ist auch § 25 Abs. 2 SächsNatSchG zu verstehen, wonach die Naturschutzbehörde im Einzelfall oder allgemein für gleichgelagerte Fälle Ausnahmen zulassen kann, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Maßnahmen Belange des Artenschutzes nicht beeinträchtigen.

[800] Neben den hier genannten Ausnahmen enthielten einige mittlerweile novellierte Landesnaturschutzgesetze in Übereinstimmung mit § 24 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG 1987 Ausnahmen für das Ansiedeln von Tieren in Tiergärten bzw. Gehegen, soweit sie unter den Begriff der „freien Natur“ fallen. Diesbezüglich war jedoch eine Genehmigung

(aa) Anbau von Pflanzen in Gärten und Parks/Erwerbsgartenbau

Zunächst ist teilweise der Anbau in Gärten und Parks in die Ausnahmevorschriften aufgenommen worden. Die Zulässigkeit dieser Abweichungen von den zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben ist unterschiedlich zu bewerten:

Als zulässige Konkretisierung des Ausnahmetatbestandes „Land- und Forstwirtschaft" ist zunächst der in den Landesnaturschutzgesetzen von Berlin[801] und Niedersachsen[802] genannte „Erwerbsgartenbau" zu werten, der grundsätzlich von der Landwirtschaft mit umfasst ist.[803] Soweit die genannten Landesnaturschutzgesetze jedoch weitere Ausnahmen bezüglich „Gärten", „Parks" oder „Grünanlagen" vorsehen, liegt weder eine Ausgestaltung der bundesrechtlichen Ausnahmevorschriften noch eine zulässige Konkretisierung nach § 41 Abs. 2 BNatSchG vor: Nach dieser Vorschrift kann ein Ansiedeln gebietsfremder Pflanzen nur zulässig sein, wenn es nicht in der freien Natur stattfindet.[804] Wie bereits dargelegt, können aber sowohl Parks als auch Gärten grundsätzlich unter den naturschutzrechtlichen Begriff der freien Natur fallen, da es nicht auf die landschaftliche Einordnung, sondern auf die faktischen Gegebenheiten (besiedelter Bereich) ankommt.[805] Die Ausnahmevorschriften sind deshalb dahingehend einschränkend auszulegen, dass nur solche Gärten und Parks ausgenommen sind, die nicht der freien Natur zuzurechnen sind. Hingegen ist die Ausnahme in § 31 Abs. 1 S. 2 ThürNatG, die sich auf den „Anbau von Nutz- bzw. Zierpflanzen in Gärten, Parks und Grünanlagen" bezieht, schon deshalb gegenstandslos, weil § 41 BNatSchG ohnehin nur wild lebende Pflanzen erfasst.[806]

(bb) Jagd-/Fischereiwirtschaft

Eine weitere Gruppe der landesrechtlichen Abweichungen betrifft die Erweiterung der Ausnahme des Anbaus von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft (§ 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 BNatSchG) um jagd- bzw. fischereiwirtschaftliche Nutzungen. So ist in § 26 Abs. 2 Nr. 4 *HHNatSchG* bezüglich der „fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung"[807] sowie in § 34 Abs. 2 S. 2 *NatSchG M-V* bezüglich der „Fische-

---

oder Zulassung des Tiergeheges selbst erforderlich, die auch die hier relevanten artenschutzrechtlichen Aspekte berücksichtigt (z. B. § 31 Abs. 2 Nr. 3 NatSchG B-W a. F.), siehe *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 43.

801 § 29 Abs. 2 S. 2 NatSchG Bln.

802 § 44 S. 2 NatG Nds.

803 Die Definition von Landwirtschaft in § 585 Abs. 1 S. 2 BGB umfasst auch die „gartenbauliche Erzeugung". So auch: *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 8.

804 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 49.

805 Siehe oben c) bb) (4) (b) (cc).

806 Hingegen ist die in § 31 Abs. 2 ThürNatG vorgesehene Ausnahme zugunsten Maßnahmen des biologischen Pflanzenschutzes, soweit sie von der BBA zugelassen sind, wirksam, da sie mit den Vorgaben des § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 BNatSchG übereinstimmt.

807 Hier mit der Einschränkung, dass die „Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen sind".

rei“ vorgesehen, dass diese der Land- und Forstwirtschaft gleichgestellt werden. Auch wenn das HHNatSchG von fischereiwirtschaftlicher Bodennutzung spricht, so ist in der Sache dasselbe wie „Fischereiwirtschaft“ gemeint, da vom BNatSchG ohnehin nur ein mit der Bodennutzung verbundenes Wirtschaften erfasst ist.[808] Die Fischereiwirtschaft fällt nicht unter die Landwirtschaft i. S. d. BNatSchG.[809] Da hier die bundesrechtlich vorgegebenen Ausnahmevorschriften nicht bloß ausgestaltet, sondern vielmehr ausgeweitet werden, sind die genannten Vorschriften insoweit unwirksam.

(d) Genehmigungserteilung/Versagungsgründe

Auch bezüglich der Versagungsgründe für die Ansiedlungsgenehmigung hatten fast alle alten Landesgesetze, die eine Genehmigungspflicht vorsahen, den Wortlaut des § 20d BNatSchG 1987 übernommen.[810] Dieser stimmt mit Ausnahme des Schutzziels mit § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG überein: Während § 20d BNatSchG 1987 noch auf den Schutz vor Verfälschung der *heimischen* Tier- und Pflanzenwelt abstellte, ist nunmehr die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten* maßgeblich. Insoweit ist eine Anpassung erforderlich.

Eine weitere Abweichung enthält § 24 Abs. 2 S. 2 SaNatG: Danach ist die Genehmigung zu versagen, „wenn die Gefahr einer Verfälschung der für das Gebiet charakteristischen Pflanzenwelt oder eine Gefährdung des Bestandes oder der Verbreitung gebietstypischer Pflanzenarten oder von Populationen solcher Arten nicht auszuschließen ist“. Dass die Vorschrift auf die „charakteristische Pflanzenwelt“ und „gebietstypische Pflanzenarten“ abstellt, ist als Versuch einer Konkretisierung und Klarstellung dahingehend zu verstehen, dass auch vor einer Verfälschung durch gebietsfremde Herkünfte geschützt werden soll. Damit wird dem Anliegen des § 41 Abs. 2 BNatSchG Rechnung getragen. Auch hier wären jedoch entsprechende Definitionen der Begriffe „charakteristisch“ bzw. „gebietstypisch“ wünschenswert gewesen.

Ebenso wie bei den neuen fehlt auch in allen alten landesrechtlichen Genehmigungsvorschriften vor allem eine Konkretisierung der bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Bewertungskriterien.[811] Zwar sieht das NatSchG Sachsen eine

---

808 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 8.

809 Üblicherweise wird angenommen, dass die Landwirtschaft die Binnenfischerei einbezieht – der Begriff der Fischerei ist demgegenüber jedoch weiter und wird deshalb im BNatSchG gesondert genannt (*Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 13).

810 § 29 Abs. 2 S. 3 NatSchG Bln; § 34 Abs. 2 S. 3 NatSchG M-V; § 44 S. 3 NatG Nds; § 28 Abs. 4 NatSchG Rh-Pf; § 31 Abs. 2 S. 2 ThürNatG. Das HENatG sah vor seiner Änderung v. 1.10.2002 als weiteren Versagungsgrund vor, dass „ein Überleben der Art in der freien Natur nicht zu erwarten ist“. Dieser Aspekt ist jedoch nunmehr von der tierschutzrechtlichen Aussetzungsvorschrift (§ 3 TierSchG) spezieller geregelt.

811 Zu diesbezüglichen Zweifeln insbesondere im Hinblick auf den Versagungsgrund „Gefährdung von Populationen“ siehe auch: *Blum/Agena/Franke*, NatG Nds, § 44

generelle *Verordnungsermächtigung* zur näheren Regelung des Genehmigungsvorbehaltes vor.[812] Derzeit ist hiervon jedoch noch kein Gebrauch gemacht worden. Wie bereits dargelegt,[813] sind Konkretisierungen aber erforderlich, damit die Vorschrift in der Praxis überhaupt angewendet wird.

(e) Zuständigkeit/Verfahren

Die Ebene der für die Genehmigung zuständigen Behörde variiert von Bundesland zu Bundesland zwischen der oberen und der obersten Ebene.[814] Eine Vereinheitlichung wäre wünschenswert, um eine Kooperation der Landesbehörden zu vereinfachen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sieht § 34 Abs. 2 S. 4 NatSchG M-V eine Besonderheit vor. Danach hat die Entscheidung über die naturschutzrechtliche Genehmigungserteilung soweit Tiere betroffen sind, die dem Jagdrecht unterliegen, im Einvernehmen mit der zuständigen Jagdbehörde derselben Verwaltungsebene zu ergehen. Das Einvernehmenserfordernis begründet – im Gegensatz zur Anhörungspflicht – eine echte Mitwirkungsbefugnis. Bei fehlendem Einvernehmen der betreffenden Behörde kann also keine positive Entscheidung getroffen werden.[815]

(f) Rechtsfolgen fehlender Anpassung innerhalb der Umsetzungsfrist

Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 3. April 2005 waren die aus der Novellierung des BNatSchG resultierenden Divergenzen zwischen bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen als Konsequenz des Rahmenrechts hinzunehmen. Eine Besonderheit existiert nur im Fall des NatSchG M-V, das nach Erlass des BNatSchGNeuregG eine Novellierung erfahren hat, jedoch ohne Bezug auf die Änderungen des § 41 BNatSchG. Aus dem Grundsatz der Bundestreue[816] wird aber hergeleitet, dass das Inkrafttreten neuer bundesrechtlicher Bestimmungen grundsätzlich Rechtswirkungen dahingehend hat, dass der Landesgesetzgeber ab diesem Zeitpunkt bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist nicht noch Regelungen schaffen darf, die den neuen Bundesbestimmungen nicht genügen und damit mit Ablauf der Frist rechtswidrig würden.[817] Daraus folgt, dass die dem Bundesrecht

---

Rn. 19. Im Übrigen gilt das bezüglich der neuen Landesgesetze bereits Festgestellte (oben (1) (d)).

812 § 28 Nr. 3 SächsNatSchG.

813 Siehe oben c) bb) (4) (d) (cc).

814 *Obere Naturschutzbehörde*: § 34 Abs. 2 i. V. m. § 52 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG M-V; § 44 i. V. m. § 54 Abs. 2 NatG Nds; *oberste Naturschutzbehörde*: § 29 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 38 Abs. 1 NatSchG Bln, § 24 Abs. 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 SaNatG, § 25 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 40 Abs. 1 Nr. 1 SächsNatSchG, § 28 Abs. 4 i. V. m. § 42 Abs. 4 S. 2 NatSchG Rh-Pf; § 31 i. V. m. § 36 Abs. 2 ThürNatG.

815 Zu der Unterscheidung siehe *Gassner*, Kompetenz, S. 132 f.

816 *Teßmer*, Rahmenrechtliche Vorgaben, S. 719; *Leibholz/Rinck/Hesselberger*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20, Rn. 79.

817 *Teßmer*, Rahmenrechtliche Vorgaben, S. 718.

widersprechenden Regelungen des NatSchG M-V bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist unwirksam waren.

Mit Ablauf der Umsetzungsfrist haben alle dem geltenden Bundesrecht widersprechenden landesrechtlichen Regelungen wegen Kompetenzverlusts des Landesgesetzgebers ihre Geltung verloren. Von Anfang an ungültig waren schließlich die nach dem Inkrafttreten des BNatSchNeuregG erlassenen Bestimmungen des NatSchG Rh-Pf, soweit sie bundesrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen.

(3) Zusammenfassende Bewertung der landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte

Die wesentlichen Defizite bei der Umsetzung des bundesrechtlich vorgegebenen Genehmigungsvorbehaltes bestehen (gleichermaßen in den neuen und den alten Landesgesetzen) in den fehlenden Vorgaben bezüglich Kriterien für die Genehmigungsentscheidung: Indem die Landesgesetze in der Regel den Wortlaut des BNatSchG unverändert übernommen haben, stellen sie den Genehmigungsbehörden keine konkreten Anhaltspunkte im Hinblick auf die Risikobeurteilung zur Verfügung (wie etwa Listen, Leitlinien, Bewertungskriterien, Schadensschwellen oder Ähnliches). Es erscheint sehr fraglich, ob die weit gefassten Bestimmungen überhaupt bestimmt genug sind. Jedenfalls sind sie zur Anwendung in der Verwaltungspraxis ungeeignet, was sich bereits darin zeigt, dass sie kaum angewandt werden.

Im Übrigen sind die landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte danach zu unterscheiden, ob sie den Änderungen durch das BNatSchGNeuregG angepasst wurden (so in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) oder noch der bis dahin geltenden Rechtslage entsprechen.

Die neuen, d. h. in Umsetzung des § 41 BNatSchG ergangenen, Landesgesetze haben den Wortlaut des 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG größtenteils unverändert übernommen. Teilweise haben sie auch begrüßenswerte Änderungen gebracht. Dies gilt insbesondere für die vom Landesnaturschutzgesetz Brandenburg sowie von den Landesnaturschutzgesetzen Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verwendeten Begriffe „standortfremd“ bzw. „außerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes“, die es – im Gegensatz zum bundesrechtlich maßgeblichen Begriff „gebietsfremd“ – ermöglichen, dass auch die praktisch relevanten Sekundärausbringungen vom Genehmigungsvorbehalt erfasst werden. In wenigen Fällen bleiben die Regelungen aber auch hinter den bundesrechtlichen Vorhaben zurück: So beschränkt das BbgNatSchG den Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehaltes auf gebietsfremde Tiere. Alle acht neuen Landesgesetze beziehen zudem das bundesrechtlich nicht mehr genehmigungsfähige *Aussetzen* in den Genehmigungsvorbehalt ein und sind insoweit unwirksam.

Die übrigen (alten) Landesgesetze, die den Genehmigungsvorbehalt in enger Anlehnung an § 20d Abs. 2 BNatSchG 1987 geregelt hatten, wurden mittlerweile zwar teilweise punktuell an § 41 Abs. 2 BNatSchG angepasst, eine grundlegende Umsetzung der hier relevanten Änderungen des BNatSchNeuregG steht aber noch aus. Dies betrifft insbesondere den Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehaltes, der auch das Ansiedeln nicht gebietsfremder Tiere erfasst, während das

Aussetzen nicht mehr genehmigungsfähig ist. Dabei sollten die bundesrechtlichen Formulierungen im Wege des Verweises oder der wörtlichen Wiedergabe in die landesrechtlichen Bestimmungen aufgenommen werden. Zudem ist künftig bezüglich des Schutzziels auf die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten* abzustellen. Schließlich sind die Ausnahmeregelungen um die Tatbestände des Einsetzens von Tieren zu Zwecken des biologischen Pflanzenschutzes und des Ansiedelns von dem Jagd- oder Fischereirecht unterliegenden Tieren nicht gebietsfremder Arten zu ergänzen.

bb) Maßnahmen und Vollzug

Neben der Regelung des bundesrechtlich vorgegebenen Genehmigungsvorbehaltes sehen die Landesnaturschutzgesetze teilweise weitere spezielle Maßnahmen im Umgang mit IAS vor. Soweit dies nicht der Fall ist, kann unter bestimmten Umständen auf die allgemeinen naturschutzrechtlichen Vollzugsmaßnahmen zurückgegriffen werden.

(1) Maßnahmen i. S. d. § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG

Der allgemeine Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, wonach die Länder neben dem Genehmigungsvorbehalt weitere geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Floren- und Faunenverfälschung ergreifen sollen, wurde durch das BNatSchNeuregG erstmals ausdrücklich − unter Bezugnahme auf die Vorgaben der CBD sowie der FFH- und der Vogelschutz-RL − im BNatSchG verankert, so dass die Länder nun stärker in die Pflicht genommen werden. Wie bereits ausgeführt,[818] kommen als solche Maßnahmen alle rechtsförmigen oder nicht rechtsförmigen hoheitlichen Maßnahmen auf Landesebene in Betracht, die – neben dem Genehmigungsvorbehalt – dazu dienen, die von IAS ausgehende Verfälschungsgefahr abzuwehren.

In den neuen Landesgesetzen finden sich bislang drei verschiedene Arten von Maßnahmen:

(a) Beseitigungsmaßnahmen

Die Landesnaturschutzgesetze Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sehen Beseitigungspflichten in Bezug auf ungenehmigt angesiedelte (bzw. ausgesetzte[819]) Tiere und Pflanzen vor (§ 44 Abs. 3 NatSchG B-W; § 30 Abs. 4 BremNatSchG, § 63 Abs. 3 S. 5 LG NRW; § 50 Abs. 3 S-AnNatSchG und § 24 Abs. 6 S. 1 NatSchG Sch-H).

Gemäß § 24 Abs. 6 S. 1 NatSchG Sch-H und § 30 Abs. 4 S. 1 BremNatSchG können die Naturschutzbehörden „soweit es aus Gründen des Artenschutzes zwingend erforderlich ist“, anordnen, dass Tiere und Pflanzen beseitigt werden, wenn sie

---

818 Siehe oben c) bb) (3).

819 Soweit das „ungenehmigte Aussetzen“ betroffen ist, ist die Regelung überflüssig aber unschädlich, da das Aussetzen bundesrechtlich ohnehin verboten ist und daher nicht genehmigt werden kann.

> „eine erhebliche Gefahr für den Bestand oder die Verbreitung wild lebender Tier- und Pflanzenarten im Inland oder im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union darstellen".

Darüber hinaus ist nach § 24 Abs. 6 S. 2 NatSchG Sch-H und § 30 Abs. 4 S. 2 BremNatSchG jeweils die oberste Naturschutzbehörde (in Schleswig-Holstein das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft in Bremen der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr) ermächtigt, das Nähere, insbesondere zum Verfahren und zu den betroffenen Arten, durch Verordnung zu regeln. Bisher wurde von diesen Ermächtigungen jedoch kein Gebrauch gemacht.

Weniger streng sind demgegenüber § 50 Abs. 3 S-AnNatSchG und § 61 Abs. 3 S. 5 LG NRW, die vorsehen, dass die obere bzw. höhere Naturschutzbehörde „soweit es aus Gründen des Artenschutzes erforderlich ist" anordnen kann,

> „dass ungenehmigt angesiedelte oder unbeabsichtigt in die freie Natur entkommene Tiere und Pflanzen, die eine Gefahr für den Bestand oder die Verbreitung wild lebender europäischer Tier- und Pflanzenarten darstellen, beseitigt werden."

§ 44 Abs. 3 NatSchG B-W schließlich bestimmt, dass „soweit es aus Gründen des Artenschutzes erforderlich ist", die Naturschutzbehörde anordnen kann, dass ungenehmigt ausgebrachte Pflanzen oder Tiere *und deren Nachkommen* wieder zu beseitigen oder behördliche Maßnahmen zur Beseitigung zu dulden sind, ohne dass ein Gefahrentatbetsand vorausgesetzt ist. Es sieht damit als einziges Bundesland ausdrücklich eine Duldungspflicht vor.

(aa) Anwendungsbereich

Die fünf Vorschriften unterscheiden sich in ihrem Anwendungsbereich und den Rechtsfolgen teilweise: Während das NatSchG Sch-H, das BremNatSchG und das NatSchG B-W in Anknüpfung an den Genehmigungsvorbehalt allein die unter Verstoß gegen die Genehmigungspflicht *bewusst* angesiedelten (oder ausgesetzten) Arten erfassen, knüpfen das LG NRW und das S-AnNatSchG die Beseitigungspflicht ausdrücklich schon an das *unbewusste Handeln*, d. h. das Entkommenlassen von Tieren oder Pflanzen. Damit setzen die beiden letzteren Regelungen das Anliegen der CBD besonders effektiv um. Sie treffen als einzige Vorschriften ausdrückliche Regelungen für fahrlässiges Handeln. Die baden-württembergische Regelung ist dagegen in ihrem Anwendungsbereich insoweit weiter als sie ausdrücklich auch die Nachkommen der ungenehmigt angesiedelten Arten erfasst. Für die Effektivität einer Beseitigungsmaßnahme ist essentiell, dass sie sich auch gegen die Nachkommen von Exemplaren einer bestimmten Art richtet,[820] so dass die Regelung zu begrüßen ist.

---

[820] Siehe oben 1. Kap. II. 4. zur Erforderlichkeit der regelmäßigen Kontrolle und Wiederholung der Bekämpfungsmaßnahme, die auch die Nachkommen der betreffenden Art einschließen muss.

(bb) Gefahrenschwelle

Auch bezüglich der Gefahrenschwelle, die von den Beseitigungsregelungen vorausgesetzt wird, stellen die Landesregelungen unterschiedliche Anforderungen:

Am wenigsten streng ist das NatSchG B-W, wonach eine Beseitigung aus Gründen des Artenschutzes erforderlich sein muss. Dieselbe Formulierung findet sich im LG NRW und im S-AnNatSchG. Zusätzlich wird in den beiden letzteren Bestimmungen aber vorausgesetzt, dass von den betreffenden Arten eine „Gefahr für den Bestand oder die Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten im Inland oder im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union" ausgeht – die Vorschriften verwenden damit einen mit § 41 Abs. 2 S. 3 Alt. 2 BNatSchG bezüglich der Versagungsgründe für die Ansiedlungsgenehmigung nahezu identischen Wortlaut.

Demgegenüber sind § 24 Abs. 6 NatSchG Sch-H und § 30 Abs. 4 BremNatSchG in zwei Punkten strenger: Zum einen wird eine *erhebliche* Gefahr gefordert. Zum anderen muss die Beseitigung hier aus Gründen des Artenschutzes *zwingend erforderlich* sein. Indem somit die Beseitigung als die gegenüber dem präventiven Genehmigungsvorbehalt stärker eingreifende Maßnahme eine höhere Dringlichkeit bezüglich des zu erwartenden Schadens voraussetzt, tragen das NatSchG Sch-H und das BremNatSchG dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung. Allerdings dürfte die Bestimmung der Erheblichkeit bzw. zwingenden Erforderlichkeit im Einzelfall sehr schwierig sein, da bereits die Kriterien einer Gefahr als solche unklar sind.

(cc) Zuständige Behörde

Zuständig für die Anordnung der Beseitigungsmaßnahmen sind in Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein die unteren Naturschutzbehörden (§§ 72 Abs. 1, 60 Abs. 1 Nr. 3 NatSchG B-W: die unteren Verwaltungsbehörden; §§ 40 Abs. 1 Nr. 2, 30 Abs. 4 S. 1 BremNatSchG: die unteren Naturschutzbehörden, für die Stadtgemeinde Bremen der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr für die Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat der Stadt Bremerhaven, §§ 45c Abs. 1, 45 Abs. 1 Nr. 4 NatSchG Sch-H: die Landrätinnen und Landräte und die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen der kreisfreien Städte). Nach dem LG NRW und dem S-AnNatSchG hingegen sind hier die Bezirksregierungen als höhere Landschaftsbehörde (§ 63 Abs. 4 S. 5 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 2 LG NRW) bzw. das Landesverwaltungsamt als obere Naturschutzbehörde zuständig (§§ 50 Abs. 3 i. V. m. 62 Abs. 2 Nr. 2 S-AnNatSchG).

(dd) Bewertung

Das Anliegen der Länder, spezielle Regelungen im Umgang mit IAS – hier in Form von in der CBD vorgesehenen Beseitigungsmaßnahmen – zu treffen, ist durchaus zu begrüßen.

Konkret gehen die Vorschriften Baden-Württembergs, Nordrhein-Westfalens, Sachsen-Anhalts und Schleswig-Holsteins inhaltlich aber wenig über die allge-

meinen naturschutzrechtlichen Vollzugsvorschriften[821] hinaus. Ohne eine Konkretisierung inbesondere der Voraussetzungen für das Ergreifen von Beseitigungsmaßnahmen (z. B.: „zwingende Gründe des Artenschutzes“) ist daher kaum zu erwarten, dass von den Vorschriften reger Gebrauch gemacht wird. Zudem ist in tatsächlicher Hinsicht zu bedenken, dass im Fall des Ansiedelns von Tieren und Pflanzen gebietsfremder Arten Beseitigungsmaßnahmen im Regelfall schwierig sein werden, da der Ausbreitungsvorgang in dem Moment, in dem die zuständigen Stellen hiervon Kenntnis erlangen, oft schon weit vorangeschritten sein wird und irreversible Zustände bereits geschaffen wurden.

(b) Anordnungsermächtigung bezüglich zwingend erforderlicher Maßnahmen

Art. 17 Abs. 5 BayNatSchG enthält die Rechtsgrundlage für die höhere Naturschutzbehörde (d. h. die Regierungen), im Falle ungenehmigt angesiedelter Tiere oder Pflanzen gebietsfremder Arten, die aus Gründen des Artenschutzes zwingend erforderlichen Maßnahmen anzuordnen soweit eine erhebliche Gefahr für den Bestand oder die Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten im Inland oder im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union besteht. Die Vorschrift soll ausdrücklich der aus Art. 8 lit. h) CBD folgenden „Verpflichtung zum Vorgehen gegen gefährliche Floren- und Faunenverfälscher“ nachkommen[822] und ist damit als positiv zu werten. Jedoch gilt das bezüglich der Beseitigungsvorschriften der Länder Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Gesagte für die bayerische Vorschrift erst recht: Offen bleibt nicht nur, unter welchen Voraussetzungen – soweit dies gefordert ist – von einer *erheblichen* Gefahr auszugehen ist, sondern auch, welche Art von Maßnahmen im Einzelnen als *zwingend erforderliche* Maßnahmen in Betracht kommenn.

(c) Äußerungs- und Einsichtnahmerechte/Dokumentation

Das hessische Naturschutzgesetz sieht eine Vorschrift zu *Äußerungs- und Einsichtnahmerechten* der nach dem BNatSchG anerkannten Verbände, der zuständigen Bauern-, Waldbesitzer-, Jagd- und Fischerei- sowie der Wasser- und Bodenverbände in die einschlägigen Sachverständigengutachten bei Genehmigungsentscheidungen für die Ansiedlung bzw. Aussetzung gebietsfremder Tiere vor, § 35 Abs. 1 Nr. 9 HENatG. Damit wird dem Verfahren eine größere Transparenz verliehen.

Schließlich ist die in § 31 Abs. 4 ThürNatG ausdrücklich für die genehmigte Ansiedlung geregelte *Dokumentationspflicht* als wichtige Ergänzung der gemäß § 12 BNatSchG vorgegebenen Beobachtungspflicht zu nennen. Zu führen ist die Dokumentation von der Landesanstalt für Umwelt und Geologie.

---

821 Siehe z. B. § 45d NatSchG Sch-H und § 10 S-AnNatSchG. Zu den allgemeinen Gefahrenabwehrvorschriften siehe sogleich im Folgenden.

822 Siehe die Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung Bayern v. 2.06.2005, Drs. 17/3477 S. 27, zu Nr. 32 (Art.17).

(d) Fazit

In fünf der neuen Landesnaturschutzgesetze ist eine Beseitigungsvorschrift bezüglich ungenehmigt angesiedelter bzw. ausgesetzter – sowie in zwei Fällen auch bezüglich unbeabsichtigt entkommener – Tiere und Pflanzen, die eine Gefahr für die Flora und Fauna der Mitgliedstaaten der Europäischen Union begründen, vorgesehen. Auch wenn die Vorschriften nur wenig über die im Übrigen anwendbaren Vollzugsmaßnahmen nach allgemeinen naturschutzrechtlichen Vorschriften hinausgehen, ist es schon wegen der Klarstellungsfunktion wünschenswert, dass die übrigen Bundesländer ähnliche Vorschriften erlassen. Dasselbe gilt für die Ermächtigung im BayNatSchG, wonach die höhere Naturschutzbehörde die aus zwingenden Artenschutzgründen erforderlichen Maßnahmen im Umgang mit ungenehmigt angesiedelten Arten anordnen kann.

(2) Naturschutzrechtliche Vollzugsmaßnahmen/Haftung

Soweit keine speziellen Vorschriften in Bezug auf IAS existieren, kommen allgemeine naturschutzrechtliche Vollzugsmaßnahmen in Betracht.[823] Diese können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Maßnahmen, die (1) an einen naturschutzrechtlichen Eingriff anknüpfen (Eingriffsregelungen) und (2) solche, die keinen Eingriff voraussetzen (allgemeine Vollzugsmaßnahmen).

(a) Eingriffsregelungen

Spezielle Vorschriften zu Ausgleichsleistungen oder Zahlungen bis hin zu Wiederherstellungsmaßnahmen sowie andere spezifische Befugnisse der Behörden knüpft das Naturschutzrecht grundsätzlich an *Eingriffe* in die Natur. Gemäß der bundesrechtlichen Vorgabe des § 18 BNatSchG sind Eingriffe

> „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können".[824]

Eingriffsqualität ist einer Maßnahme also dann zuzusprechen, wenn sie eine Veränderung einer bestimmten Qualität hervorruft und die Möglichkeit einer erhebli-

---

[823] Soweit auch allgemeine naturschutzrechtliche Durchführungsvorschriften fehlen oder nicht abschließend sind, kommt schließlich die Anwendung der allgemeinen Gefahrenabwehrklausel nach dem jeweiligen Landespolizeirecht in Betracht. Die hierfür erforderliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht im Verstoß gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen.

[824] Auch bei den Eingriffsregelungen der §§ 18 ff. BNatSchG handelt es sich um Rahmenrecht, das von den Ländern auszufüllen ist. Um jedoch die Eingangsfrage zu klären, ob es sich überhaupt um einen Eingriff handelt, ist es ausreichend, die bundesrechtlichen Vorgaben heranzuziehen.

chen Beeinträchtigung mit sich bringt.[825] In Bezug auf IAS sind beide Komponenten problematisch. Zum einen wird es durch IAS kaum zu einer Nutzungsänderung oder einer Änderung der spezifischen Gestalt der Grundflächen kommen: Letzteres setzt eine „Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes" voraus und wird vor allem bei der Errichtung von baulichen Anlagen anzunehmen sein.[826] Eine Veränderung der Nutzungsart ist dagegen lediglich bei der Ersetzung einer Nutzungsart durch eine andere, nicht bei Änderungen innerhalb derselben Nutzungsart (etwa bezüglich der Nutzungsintensität) anzunehmen. Das Anpflanzen anderer Baumarten im Rahmen der Forstwirtschaft beispielsweise kann danach nicht als Nutzungsänderung gelten.[827] Zum anderen ist zu beachten, dass seit der Neufassung des BNatSchG Eingriffe nur dann als solche anerkannt werden, wenn es durch sie zu einer „erheblichen" Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes kommen kann.[828] Als erheblich in diesem Sinne ist eine Beeinträchtigung aber nur dann anzusehen, wenn die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes so herabgesetzt wird, dass dies ohne weiteres und ohne komplizierte Untersuchungen feststellbar ist, oder wenn die nachteilige Veränderung der äußeren Erscheinung von Natur und Landschaft auch für jeden „normalen", d. h. ungeschulten, Beobachter wahrnehmbar ist.[829] Dies ist aber nur in Grenzfällen denkbar.[830]

(b) Allgemeine Vollzugsmaßnahmen/Haftung

In allen Landesnaturschutzgesetzen ist allgemein geregelt, dass die zuständige Behörde Maßnahmen, die in der „Durchführung der Aufgaben des Gesetzes" liegen oder „im Einzelfall erforderlich sind, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege sicherzustellen", ergreifen darf (generelle Durchführungsermächtigungen).[831] Hierunter fallen alle Maßnahmen, die den Zielen und Aufgaben des BNatSchG und des jeweiligen Landesnaturschutzgesetzes entsprechen, solange und soweit keine spezielleren Ermächtigungen greifen.

Auf der Ebene der *Überwachung der Einhaltung der Vorschriften* und des Zustandes der Natur und Landschaft sind in den meisten Landesnaturschutzgesetzen

---

825 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, 11 BNatSchG § 18 Rn. 3. Zu den Eingriffsregelungen im Landschaftsschutz allgemein: *Gassner*, Landschaft, S. 127.

826 So z. B. § 5 HENatG.

827 Siehe dazu *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, 11 BNatSchG § 18 Rn. 9 m.w.N., der dieser h.M. allerdings entgegentritt.

828 Nach § 8 BNatSchG 1998 konnten auch „nachhaltige" Einwirkungen als Eingriffe gelten.

829 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok, Kz. 1155, § 18 BNatSchG Rn. 18.

830 Auch für die den Bundesvorgaben folgenden Landesgesetze gilt daher, dass die Problematik invasiver Arten demnach nur in Ausnahmefällen die Voraussetzungen der speziellen naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen erfüllt.

831 Siehe z. B. § 63 NatSchG Nds, § 41 SächsNatSchG, § 63 NatG Nds; § 28 SaNatG.

explizit Betretungs- und Kontrollrechte der Naturschutzbehörden aufgeführt,[832] die oft auch mit Auskunftspflichten[833] verknüpft sind. Vereinzelt sind zudem Meldepflichten bezüglich Schäden an der Natur vorgesehen.[834]

Bei einem eingetretenen *Schaden* oder einer *Beeinträchtigung* der Natur enthalten die Landesnaturschutzgesetze Duldungspflichten der Grundeigentümer für allgemeine Maßnahmen der Landschaftspflege und des Naturschutzes.[835] Diese sind teilweise auf Grundstücke innerhalb besonders schützenswerter Gebiete beschränkt, können aber auch in Fällen einer „erheblichen Beeinträchtigung" der Landschaft oder Natur auf alle sonstigen Grundstücke ausgedehnt werden.[836]

Manche Landesnaturschutzgesetze enthalten darüber hinaus bei rechtswidriger Beschädigung der Natur und Landschaft ausdrücklich die Möglichkeit, *Wiederherstellungsmaßnahmen* anzuordnen oder selbst vorzunehmen.[837]

Wieder andere Landesnaturschutzgesetze statuieren ausdrücklich *Kostentragungspflichten* der Eigentümer im Sinne einer Zustandshaftung.[838]

Die generelle Durchführungsermächtigung hingegen erstreckt sich auf alle übrigen Maßnahmen zur Kontrolle, Überwachung und Beseitigung gebietsfremder Arten.[839] In Betracht kommen auch Wiederansiedlungsmaßnahmen und Duldungsverfügungen.[840] Alle Maßnahmen müssen jedoch den allgemeinen Rechtmäßigkeitsgrundsätzen für das Verwaltungshandeln entsprechen. Die Auswahl der Maßnahme und die Festlegung des Umfangs bzw. der Dauer liegen danach im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, das insbesondere durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt ist.

In Bezug auf das Genehmigungserfordernis für das Ansiedeln von Pflanzen gebietsfremder Arten oder von Tieren kann die zuständige Behörde also fordern, dass das erlaubnispflichtige Verhalten bis zur Erlaubniserteilung eingestellt wird. Die Beseitigung nach bereits erfolgter Ansiedlung darf hingegen nur dann verlangt werden, wenn die Ansiedlung auch materiell rechtswidrig war, also tatsächlich gegen die Genehmigungsvorschriften verstoßen hat. Wie bereits dargelegt, ist in

832 Z. B. § 10 LG NRW, § 60 NatSchG B-W, § 54 SächsNatSchG.

833 Z. B. § 54 SächsNatSchG, § 43 NatSchG Bln.

834 Siehe § 44 NatSchG Bln.

835 Siehe z. B. § 37 HENatG; §§ 38, 39 LG NRW.

836 Siehe z. B. § 13 Abs. 1 und 2 HHNatSchG.

837 Siehe z. B. § 43a NatSchG Bln, § 63 S. 2 NatG Nds; § 14 HHNatSchG.

838 Z. B. § 43b NatSchG Bln, § 41 HENatG.

839 In Schleswig-Holstein können alle anderen Maßnahmen als die speziell in § 24 Abs. 6 NatSchG Sch-H geregelte Beseitigung auf die allgemeine Gefahrenabwehrvorschrift gestützt werden.

840 OVG Lüneburg, Beschluss v. 14.05.2004 – 8 ME 65/04 – zu einer Duldungsverfügung, die sich auf die Anbringung künstlicher Mehlschwalbennester an einer Häuserfassade nach der vorhergehenden Zerstörung der Nester unter Verstoß gegen § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG bezieht.

diesem Fall ein „vernünftiger Grund“ i. S. d. § 41 Abs. 1 BNatSchG gegeben, so dass der Zugriff erlaubt ist.[841]

Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die allgemeine naturschutzrechtliche Durchführungsermächtigung im Zusammenhang mit IAS praktisch relevant wird: Führt bereits die fehlende Konkretisierung der Risikomaßstäbe im Rahmen des speziell auf IAS bezogenen Genehmigungsvorbehaltes dazu, dass die Behörden die Vorschriften kaum anwenden, wird dies im Hinblick auf die noch viel weniger konkrete Durchführungsermächtigung erst recht der Fall sein.

Gemein ist allen Landesnaturschutzgesetzen die Qualifikation der ungenehmigten Ansiedlung als (bußgeldbewährte) Ordnungswidrigkeit.[842]

Schließlich bestehen in allen Landesgesetzen in Umsetzung des § 12 BNatSchG Bestimmungen zur *Umweltbeobachtung*.[843] Diese beziehen sich aber in der Regel auf „Veränderungen in der Pflanzen- und Tierwelt“ bzw. „den Zustand des Naturhaushalts und seine Veränderungen“ ganz generell oder aber auf bestimmte Biotope und haben damit in ihrer Allgemeinheit für IAS nur eine untergeordnete Bedeutung.[844]

---

841 Siehe oben c) aa) (2) (b). Dies ist in § 22 Abs. 2 Nr. 6 HENatG ausdrücklich klargestellt, wonach „Maßnahmen zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (also gerade auch ein Verstoß gegen § 25 HENatG) als Ausnahme vom allgemeinen Zugriffsverbot in Bezug auf wild lebende Tiere und Pflanzen gemäß Abs. 1 der Vorschrift zulässig sind. Voraussetzung ist die Unmittelbarkeit der Gefahr, die dann vorliegt, wenn bei Unterlassung der Maßnahme mit einer gewissen Sicherheit das schädigende Ereignis eintritt (*Battefeld u. a.*, HENatR, § 22 Rn. 17).

842 Siehe z. B. Art. 52 Abs. 2 Nr. 4 BayNatSchG, § 80 Abs. 2 Nr. 9 NatSchG B-W, § 40 NatSchG Rh-Pf, § 61 SächsNatSchG.

843 Z. B. § 3 NatSchG Sch-H; § 9 BbgNatSchG; § 38 Abs. 3 Nr. 1 NatSchG Bln; § 9 NatSchG M-V; § 7 NatSchG Rh-Pf. Die bis zur Neufassung des *brandenburgischen Landesnaturschutzgesetzes* (§ 40 Abs. 2 BbgNatSchG v. 25.06.1992, GVBl. S. 208) vorgesehene Anzeigepflicht für das Aussetzen nicht gebietsfremder Tiere ist entfallen, obgleich die Genehmigungspflicht landesrechtlich noch auf gebietsfremde Tiere begrenzt ist. Insoweit hat jedoch ohnehin eine Anpassung an § 41 BNatSchG stattzufinden.

844 Wie effektiv die allgemeine Beobachtungspflicht sich im Hinblick auf IAS erweist, hängt davon ab, wie detailliert die zugrunde liegenden Informationen sind. So hat die *LfU* bspw. einen umfassenden Katalog herausgegeben, der regelmäßig überarbeitet wird (Arten, Biotope, Landschaft, Schlüssel zum Erfassen, Beschreiben, Bewerten, 3. Aufl., Mannheim 2001) und der den Datenschlüssel der Naturschutzverwaltung Baden-Württembergs zur Erfassung aller in Baden-Württemberg vorkommenden Biotoptypen enthält. Es handelt sich hierbei um den landesweit einheitlichen Schlüssel zur Anwendung in allen Erhebungsprojekten der Naturschutzverwaltung. In Auszügen ist dieser Schlüssel auch die Grundlage der Kartieranleitung für die §24a-Biotopkartierung in Baden-Württemberg. In anderen Bundesländern ist die Datenerfassung jedoch weniger umfassend. Diesbezüglich wird auch auf einen zu beobachtenden Rückgang von Experten hingewiesen, die überhaupt verschiedene Arten voneinander unterscheiden können (so: *Schmidt*, FAS v. 10.04.2005, S. 65, der in Bezug auf Rote Listen darauf

Andere Maßnahmen − insbesondere nichtrechtsförmiger Natur − sind nicht bekannt. Insgesamt sind die Länder dem Auftrag des § 41 Abs. 2 BNatSchG bisher also nur sehr zögerlich nachgekommen, indem sie – wenn überhaupt – allenfalls im Wege der Gesetzgebung tätig geworden sind.

e) Zusammenfassende Bewertung des Naturschutzrechts

§ 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG enthält als rahmenrechtliche Regelung einen umfassenden Auftrag an die Länder, geeignete Maßnahmen zur Abwehr der Verfälschungsgefahr von Flora und Fauna der Mitgliedstaaten durch die Ansiedlung und Ausbreitung gebietsfremder Arten zu treffen, sowie nach § 41 Abs. 2 S. 2 BNatSchG einen speziellen, von den Ländern umzusetzenden Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und gebietsfremden Pflanzenarten. Die betreffenden Landesvorschriften sind sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Defizite der naturschutzrechtlichen Vorschriften auf Bundes- und Landesebene ergeben sich zum einen in Bezug auf die Umsetzung völker- und gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, d. h. insbesondere bezüglich Vorgaben aus der CBD[845] (Umsetzungsdefizite), sowie zum anderen aus den Regelungen des nationalen Regelungssystems selbst (Regelungsdefizite).

aa) Umsetzungsdefizite

Bezüglich der Umsetzung der völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben folgt aus der (bisherigen) Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Naturschutzrechts, dass die Umsetzung durch Bundes- und Landesrecht als Einheit zu bewerten ist. Nur soweit auf Bundesebene bereits zwingende Vorgaben für die Länder im Hinblick auf die weitere Umsetzung gemacht werden (z. B. im Wege der Definition zentraler Begriffe oder durch die verbindliche Festlegung von Versagungsgründen für die Genehmigung) oder die Vorgaben an sich unzureichend sind, können Defizite des Bundesrechts festgestellt werden. Im Übrigen liegt der Regelungsschwerpunkt bei der bislang maßgeblichen Rahmengesetzgebung grundsätzlich auf der Ebene des Landesrechts. Tatsächlich aber haben die meisten Landesgesetze die Vorschrift des § 41 Abs. 2 BNatSchG (bzw. die Vorgängervorschrift § 20d BNatSchG 1987) nahezu wörtlich übernommen und wenige darüber hinausgehende Regelungen erlassen.

---

hinweist, dass die Landeslisten weniger die Häufigkeit oder die Zu- oder Abnahme von Arten wiedergeben, sondern vielmehr immer mehr ein Spiegelbild der Dichte von Experten sind und damit zutreffender als „Rote Listen der ausreichend bekannten Tierarten“ zu bezeichnen wären).

845 Im Hinblick auf die übrigen völkerrechtlichen und die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (also insbesondere die in § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG genannten Vorschriften der FFH- und der Vogelschutz-RL) ist festzustellen, dass diese keine gegenüber der CBD strengeren Regelungen enthalten.

(1) Anwendungsbereich

Bezüglich des von der CBD vorgegebenen Anwendungsbereichs („invasive gebietsfremde Arten“) ist zunächst festzustellen, dass die Definitionen des BNatSchG geeignet sind, einen den Vorgaben entsprechenden Anwendungsbereich für die Regelung der IAS-Problematik auf nationaler Ebene zu eröffnen. Insbesondere der weit gefasste Artbegriff, der aus den international-rechtlich geläufigen und mit den Vorgaben der CBD übereinstimmenden Definitionen des CITES-Abkommens und der EG-ArtSchVO übernommen wurde, genügt damit jedenfalls den Vorgaben der CBD und der übrigen relevanten völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.

Auch bezüglich der weiteren, den Anwendungsbereich festlegenden Begriffskomponenten „gebietsfremd“ und „Gefahren einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten“, ist kein Verstoß der bundesrechtlichen Definitionen gegen Vorgaben der CBD oder anderer rechtsverbindlicher Rechtsakte zu verzeichnen.

(2) Maßnahmen

§ 41 Abs. 2 BNatSchG sieht als spezielle Maßnahme im Umgang mit IAS einen Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und gebietsfremden Pflanzenarten vor, sowie ergänzend einen allgemeinen Handlungsauftrag an die Bundesländer, weitere „geeignete Maßnahmen“ zur Abwehr von Gefahren durch die Ansiedlung und Ausbreitung von IAS zu ergreifen.

Sowohl der Genehmigungsvorbehalt als auch der allgemeine Handlungsauftrag setzen aber erst bei der Ansiedlung bzw. Ausbreitung der betreffenden Art an, während die CBD Maßnahmen schon bezüglich der Verhinderung der Einbringung fordert und damit zeitlich früher ansetzt. Dadurch, dass die Einbringung bzw. Einfuhr von IAS im nationalen Recht nicht reglementiert ist, ist ein Defizit gegeben.

Im Übrigen umfasst der im Wege der Novellierung des BNatSchG von 2002 eingeführte allgemeine Handlungsauftrag an die Länder grundsätzlich alle Arten von Vorbeuge-, Kontroll- und Beseitigungs- sowie Wiederherstellungsmaßnahmen und ermöglicht damit ein von der Information und Aufklärung bis zur Bekämpfung reichendes Handlungsspektrum. Bezüglich des Tatbestandes ist dadurch, dass der allgemeine Handlungsauftrag im Einklang mit den Vorgaben der CBD an keine bestimmte Vorsatzform knüpft, auch das fahrlässige bzw. unbewusste Verhalten grundsätzlich erfasst.[846] Damit ist auf Bundesebene – abgesehen von der oben genannten Einschränkung – im Hinblick auf den Regelungsumfang die Grundlage für eine umfassende Umsetzung des Maßnahmenkatalogs der CBD (Verhinderung der Einbringung, Beseitigung und Kontrolle von IAS) durch die Bundesländer gelegt.

Die Länder sind dem allgemeinen Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG jedoch bisher kaum nachgekommen. In fünf Bundesländern ist eine

---

[846] Der allgemeine Handlungsauftrag ist damit weiter gefasst als der auf das vorsätzliche Handeln beschränkte Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln.

spezifische Pflicht zur Beseitigung ungenehmigt angesiedelter bzw. entkommener gebietsfremder Arten vorgesehen (§ 44 Abs. 3 NatSchG B-W, § 30 Abs. 4 S. 1 BremNatSchG, § 63 Abs. 3 S. 5 LG NRW, § 24 Abs. 6 NatSchG Sch-H und § 50 Abs. 3 S-AnNatSchG). Die Voraussetzungen, unter denen von einer derartigen Beseitigungspflicht auszugehen ist, sind jedoch sehr unbestimmt. Das bayerische Naturschutzgesetz enthält weiterhin eine allgemeine Anordnungsermächtigung bezüglich aus Artenschutzgründen erforderlicher Maßnahmen (Art. 17 Abs. 5 BayNatSchG).

Keine konkreten Vorschriften bestehen etwa in Bezug auf Kontrollmaßnahmen. Soweit keine speziellen Regelungen existieren, richtet sich die Anwendung möglicher Maßnahmen im Umgang mit IAS nach allgemeinem Naturschutzrecht. Die diesbezüglichen Regelungen knüpfen jedoch an Eingriffe in die Natur an, unter die die Auswirkungen von IAS mangels Gestalts- oder Nutzungsänderung in der Regel nicht fallen. Damit bleiben die Länder hinter ihrer Umsetzungspflicht weit zurück.[847]

bb) Regelungsdefizite

Erhebliche Regelungsdefizite ergeben sich zunächst daraus, dass die meisten Landesnaturschutzgesetze die bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der hier maßgeblichen Vorschriften nicht fristgemäß umgesetzt haben. Darüber hinaus bestehen sowohl auf Ebene des Bundes- als auch des Landesrechts Defizite bezüglich der Festlegung des Anwendungsbereichs IAS-relevanter Vorschriften und der betreffenden Maßnahmen.

(1) Nicht fristgemäße Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben

Die Hälfte der Bundesländer hat die durch das BNatschGNeuregG eingeführten Änderungen der hier relevanten Vorschriften noch nicht umgesetzt,[848] wozu ihnen eine Frist bis zum 3. April 2005 gesetzt war. Die Pflicht zur Umsetzung besteht auch nach Inkrafttreten der Föderalismusreform fort.[849] Die Änderungen betreffen vor allem die Erweiterung des Schutzgutes auf die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten* (vorher: Tier- und Pflanzenwelt bezogen auf Deutschland), die Erstreckung des Genehmigungsvorbehaltes auf alle, also *auch nicht gebietsfremde Tierarten*, die Streichung des Aussetzens als genehmigungsfähigen Tatbestand sowie schließlich die Erweiterung der Ausnahmen von der Genehmigungspflicht um die Tatbestände des Einsetzens von Tieren zu Zwecken des biologischen Pflanzenschutzes und des Ansiedelns von dem Jagd- oder Fischereirecht unterlie-

---

[847] Insbesondere kommt der – wenn auch nicht rechtsverpflichtend in der CBD vorgeschriebene, sondern nur in Form eines Beschlusses der Vertragsstaatenkonferenz empfohlene – dreistufige Ansatz der Maßnahmen im Umgang mit IAS nicht hinreichend zum Ausdruck.

[848] Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen.

[849] Siehe dazu oben b) cc).

genden Tieren nicht gebietsfremder Arten. Landesrecht, das die genannten Änderungen nicht berücksichtigt, ist insoweit unwirksam.

(2) Anwendungsbereich

Im Wege der Änderung durch das BNatSchGNeuregG wurde der Anwendungsbereich des § 41 Abs. 2 BNatSchG auf Tiere *aller* (also nicht nur gebietsfremder) wild lebenden Arten erweitert, so dass sich Genehmigungsvorbehalt und allgemeiner Handlungsauftrag nunmehr auf Pflanzen gebietsfremder Arten und Tiere beziehen. Die Änderung ist im Sinne einer Schutzintensivierung zu begrüßen. Darüber hinaus haben einige Länder den Anwendungsbereich in zulässiger Weise erweitert, indem sie auch Tiere und Pflanzen nicht wild lebender Arten einbeziehen.

Als problematisch hingegen erweisen sich einige für den Anwendungsbereich maßgeblichen Definitionen zentraler Begriffe, indem sie in erster Linie zu unbestimmt sind. Auch wenn sie den – ebenfalls sehr weiten – Vorgaben der CBD entsprechen, sind ungenaue Definitionen schon deshalb problematisch, weil der Regelungsauftrag an die Länder teilweise nicht hinreichend klar wird. Dies gilt insbesondere für die zentralen Begriffe „Art", „gebietsfremd" und „freie Natur":

(a) Art

Hinsichtlich des Begriffs der „Art" ist teilweise umstritten, inwieweit er auch die genetische Ebene erfasst.[850] Diese Frage wirkt sich zum einen auf Seiten der genehmigungspflichtigen Handlung (gebietsfremde Art als Ansiedlungsobjekt) sowie zum anderen auf Seiten der tatbestandlichen Gefahr einer Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten (insbesondere im Hinblick auf das Problem gebietsfremder Herkünfte) aus.

(b) Gebietsfremd

Weiterhin problematisch ist der in § 41 Abs. 2 BNatSchG für die Genehmigungspflicht maßgebliche Begriff „gebietsfremd". Aufgrund der zeitlichen Komponente der Definition des § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG („seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommend") gelten manche in der Vergangenheit, nicht aber mehr in den letzten 100 Jahren in dem betreffenden Gebiet vorkommende „heimische" Arten als gebietsfremd.

Zwar führt die Definition nach der hier vertretenen Auffassung nicht zu Wertungswidersprüchen bei der Wiederansiedlung von Arten in ihren traditionellen Vorkommensgebieten. Dass die nach nach der Zwecksetzung des BNatSchG zu fördernden Wiederansiedlungen der Genehmigungspflicht unterliegen, läßt sich bei gebietsfremden Arten damit rechtfertigen, dass sich Flora und Fauna auf die Abwesenheit der Art eingestellt haben. Dass es sich um eine Wiederansiedlung

---

[850] Unklar sind weiterhin einzelne im Rahmen der Definition von „Art" verwendete Begriffe, wie z. B. der Begriff der Population (hier ist insbesondere fraglich, ob eine taxonomische Abgrenzbarkeit Voraussetzung ist).

handelt, kann aber im Rahmen der Genehmigungsentscheidung berücksichtigt werden.

Jedoch verhindert die Definition, dass die in der Praxis besonders relevanten Sekundärausbringungen von den Genehmigungsvorschriften erfasst werden, da eine in einem Gebiet bereits – wenn auch erst seit kurzem – vorhandene und nur vereinzelt auftretende Art nicht mehr als gebietsfremd einzustufen ist, auch wenn sie traditionell dort nicht vorkommt. Damit bleibt ein wichtiger Bereich ungeregelt.

Irreführend ist zudem das Zusammenspiel der Begriffe „gebietsfremd" und „heimisch". Bei den jeweils in unterschiedlichen Regelungszusammenhängen verwendeten Begriffen handelt es sich nicht – wie vom Wortlaut her zu vermuten wäre – um ein Begriffspaar, das einen Gegensatz ausdrückt.[851] Vielmehr enthalten die Begriffe unterschiedliche zeitliche und geographische Komponenten, so dass sich die Begriffe teilweise überschneiden. Dadurch können sich Wertungswidersprüche im Hinblick auf die IAS-relevanten Regelungen des BNatSchG ergeben: So gelten aufgrund der in § 10 Abs. 2 Nr. 5 b) HS 2 BNatSchG enthaltenen Fiktion Arten schon dann als heimisch, wenn sie sich über mehrere Generationen als Population in freier Natur erhalten haben. Dies gilt auch für invasive Arten, die dann aber nicht mehr im Wege der auf „nichtheimische Arten" abstellenden Verordnungsermächtigungen des § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG den Besitz- und Vermarktungsverboten des § 42 BNatSchG bzw. weitergehenden Beschränkungen bezüglich der Haltung, der Zucht und des Inverkehrbringens unterstellt werden können. Vielmehr werden verschiedene Schutzvorschriften auf sie anwendbar (gemäß § 52 Abs. 1 und 2 BNatSchG können sie durch Rechtsverordnung den Zugriffsverboten des besonderen Artenschutzes nach § 42 BNatSchG unterstellt werden; zugunsten dieser Arten können schließlich sogar Maßnahmen gegen andere Arten gerechtfertigt werden).

Daher ist die von den bundesrechtlichen Vorgaben abweichende Terminologie der meisten neuen Landesgesetze („standortfremd" bzw. „außerhalb des natürlichen Verbreitungsgebietes" anstatt „gebietsfremd") aus Klarstellungsgründen zu begrüßen.

(c) Freie Natur

Problematisch erscheint schließlich die bundesrechtlich vorgesehene Begrenzung des Anwendungsbereiches des Genehmigungsvorbehaltes auf den Bereich der „freien Natur". So ist schon die Bedeutung des Begriffs i. S. d. BNatSchG ungeklärt. Vor allem aber erscheint die Begrenzung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten bedenklich, da durchaus auch von im bebauten Bereich angesiedel-

---

[851] Im Sinne eines gegensätzlichen Begriffspaares werden die Begriffe etwa im Entwurf einer Nationalen Biodiversitätsstrategie des BMU definiert, in dem es heißt: „gebietsfremd/nicht heimisch: Tier- und Pflanzenarten, die von Natur aus nicht in einem Gebiet vorkommen, sondern durch den Einfluss des Menschen (direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt) dort eingebracht wurden".

ten Arten eine Verfälschungsgefahr ausgehen kann, wenn diese sich von dort aus in die angrenzende freie Natur ausbreiten.

(d) Ausnahmeregelungen

Als weniger bedenklich wird hier die ebenfalls bundesrechtlich vorgegebene Ausnahme vom Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Anbaus von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft sowie das Einsetzen zum biologischen Pflanzenschutz eingestuft, da der Genehmigungsvorbehalt ohnehin auf wild lebende Arten beschränkt ist, die in diesem Rahmen wohl selten Verwendung finden.

(3) Maßnahmen

Sowohl der Genehmigungsvorbehalt nach § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG als auch vor allem der allgemeine Handlungsauftrag des S. 1 sind – der Natur von Rahmenregelungen entsprechend – in ihrer Effektivität wesentlich von der Umsetzung durch die Länder abhängig.

(a) Genehmigungsvorbehalt

Bezüglich des Genehmigungsvorbehaltes stellt sich das zentrale Problem der Beurteilung einer tatbestandlichen Verfälschungsgefahr.

Insoweit weist bereits die bundesrechtliche Vorgabe Defizite auf, indem sie den Ländern keinerlei Vorgaben für ein Bewertungsverfahren macht. Angesichts der Tatsache, dass die Frage, ob eine bestimmte Art als Bedrohung für die heimische Flora und Fauna, d. h. als invasiv, einzustufen ist, in der Regel nicht auf ein einzelnes Bundesland beschränkt ist, wären im Interesse der Rechtssicherheit und zur Steigerung der Effektivität der Regelungen bundeseinheitliche Vorgaben zumindest im Hinblick auf ein Bewertungsverfahren wünschenswert gewesen. Dementsprechend haben fast alle Bundesländer die bundesrechtliche Generalklausel der „Gefahr der Verfälschung der Tier- und Pflanzenwelt“ schlicht in Landesrecht übernommen, ohne den Umfang der Prüfungskompetenz und -pflicht seitens der Behörde zu konkretisieren. Damit bleibt der Kernpunkt der Genehmigungsvorschrift, das Bewertungsverfahren, unklar. Ohne eine entsprechende Konkretisierung ist zu erwarten, dass die Behörden auch weiterhin sehr zurückhaltend bei der Anwendung der Norm sein werden.

Zu kritisieren ist darüber hinaus, dass aus der Neuregelung des Genehmigungsvorbehaltes, die sich ausdrücklich nur auf das *Ansiedeln* bezieht, nicht hinreichend deutlich hervorgeht, dass dies die einzige genehmigungs*fähige* Handlung ist, alle anderen Handlungen (wie etwa die ungewollte Ausbringung oder das bisher ebenfalls genehmigungspflichtige Aussetzen) hingegen nicht genehmigungsfähig, d. h. also verboten sind. Hieraus entstehen Unklarheiten für die Landesgesetzgeber und den Bürger. In der Folge erfassen auch die Landesgesetze, die die Änderungen des BNatSchNeuregG bereits umgesetzt haben, in Anlehnung an die Formulierungen des Genehmigungsvorbehaltes in der alten Fassung noch das Aussetzen gebietsfremder Arten und verstoßen damit gegen zwingende bundesrechtliche Vorgaben.

Dass manche Landesnaturschutzgesetze ein gegenüber dem Genehmigungsvorbehalt weitergehendes Verbot des Ansiedelns vorsehen, ist unschädlich, da die Länder zum Erlass einer gegenüber den bundesrechtlichen Vorgaben strengeren Regelung grundsätzlich ermächtigt sind. Jedoch erscheint eine zwischen den Bundesländern stark variierende Regelung wenig sinnvoll, da das strengere Ansiedlungsverbot durch die mögliche Ausbreitung einer in einem Nachbarbundesland (rechtmäßig) angesiedelten gebietsfremden Art leerzulaufen droht und die Unterschiedlichkeit der Regelung zur Rechtsunsicherheit beiträgt. Vor allem aber ist zu beachten, dass von einem Ansiedlungsverbot die in § 41 Abs. 2 S. 4 BNatSchG benannten Tätigkeitsfelder auszunehmen sind, da es sich hierbei um Schranken der Regelungsbefugnis der Länder handelt. Diesen Anforderungen entsprechen derzeit nicht die Landesnaturschutzgesetze Hamburgs, des Saarlands, Sachsens und Thüringens.

(a) Maßnahmen im Übrigen

Zu begrüßen ist der durch das BNatSchGNeuregG neu gefasste ausdrückliche Auftrag an die Länder in § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, neben dem Genehmigungsvorbehalt weitere Maßnahmen zur Verhinderung einer Verfälschungsgefahr durch IAS zu erlassen. Allerdings ist der Auftrag in der jetzigen Form sehr unbestimmt. Dies gilt nicht nur für die Bewertungsmaßstäbe einer tatbestandlichen Gefahr (insoweit gilt das zum Genehmigungsvorbehalt Gesagte), sondern auch bezüglich der Art der in Frage kommenden Maßnahmen. Zwar soll insbesondere die Auswahl der Maßnahmen nach dem Sinn und Zweck des Rahmenrechts gerade den Ländern überlassen sein (anders als die Festlegung eines Bewertungsverfahrens zur Ermittlung der tatbestandlichen Gefahr, das nicht von Länderbesonderheiten abhängt). Angesichts der vorherrschenden Tendenz der Länder, die bundesrechtlichen Vorgaben nahezu wörtlich zu übernehmen, wären aber auch hier konkretere Regelungen (etwa in Form von Beispielsmaßnahmen) wünschenswert gewesen. Teilweise sehen die Landesgesetze Beseitigungsmaßnahmen in Bezug auf ungenehmigt angesiedelte Arten vor. Insbesondere das unbeabsichtigte Handeln bleibt aber grundsätzlich ungeregelt. Hier besteht schon deshalb eine wesentliche Regelungslücke, weil es in diesem Bereich immer die Gefahr geben wird, dass absichtliches Ansiedeln bzw. Ausbringen als versehentliches Entkommen deklariert wird.[852]

2. Pflanzenschutz- und Forstrecht

Pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen sind bezüglich des Teils der Landwirtschaft relevant, der die pflanzlichen Erzeugnisse (außer Holz) betrifft, während das Forstrecht die Regelungen bezüglich der Forstwirtschaft, d. h. der planmäßigen Anlage, Pflege und Nutzung des Waldes,[853] umfasst.[854]

---

[852] Hierauf wird auch hingewiesen in: *Blanke*, Erhaltung, S. 45.

[853] *Möller*, Naturschutzrecht, S. 59, Ziff. 49.5.1.5.

a) Pflanzenschutzrecht

Maßgeblich sind im Bereich des Pflanzenschutzrechts vor allem das Pflanzenschutzgesetz mit der Pflanzenbeschauverordnung, das Saatgutverkehrsgesetz, das Sortenschutzgesetz und das Düngemittelgesetz.

aa) Pflanzenschutzgesetz und Pflanzenbeschauverordnung

Mit dem Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG)[855] wurden auf Bundesebene direkt anwendbare Regelungen geschaffen, die aus landwirtschaftlicher Sicht den Umgang mit Pflanzen regeln.[856] Als „Pflanzen" i. S. d. Gesetzes gelten gemäß § 2 Nr. 3 PflSchG alle lebenden Pflanzen und Pflanzenteile, unabhängig von dem Gebiet, in dem sie vorkommen (also auch solche, die in der freien Natur vorkommen).

(1) Zweck des Pflanzenschutzgesetzes

Das PflSchG bezweckt gemäß § 1 den Schutz von Pflanzen, insbesondere Kulturpflanzen,[857] vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen sowie die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes entstehen können. Bereits aus dieser Zweckbestimmung, wonach Schutzgüter primär die Kulturpflanzen sind, wird die wirtschaftliche Ausrichtung der Regelungen des PflSchG deutlich. Demzufolge werden als Gefahrenpotenzial in erster Linie solche Beeinträchtigungen gesehen, die den wirtschaftlichen Wert und Ertrag der Kulturpflanzen mindern. Der Schutz der Artenvielfalt wird dagegen nach traditioneller Auffassung nicht bezweckt.

(2) Regelungsgegenstand

Regelungsobjekte des PflSchG sind – in Übereinstimmung mit den internationalrechtlichen Vorgaben der IPPC – primär Schadorganismen. Diese werden in § 2 Nr. 7 PflSchG definiert als

---

854 Da der Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft gemäß § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 BNatSchG von der naturschutzrechtlichen Genehmigungspflicht ausgenommen ist, kommt den Regelungen im Sektor Pflanzenschutz- und Forstrecht erhebliche Bedeutung zu, soweit sie sich überhaupt auf die Ausbringung von IAS beziehen.

855 I. d. F. durch Bek. v. 14.05.1998 (BGBl. I S. 971); zuletzt geändert durch Art. 1 G. v. 22.06.2006 (BGBl. I S. 1342).

856 Beim Pflanzenschutz handelt es sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Ergänzt werden die bundesrechtlichen Regelungen zum Teil durch Länderverordnungen.

857 Hierunter fallen landwirtschaftliche Nutzpflanzen, Weideland, Zierpflanzen, Forst.

„Tiere, Pflanzen und Mikroorganismen in allen Entwicklungsstadien, die erhebliche Schäden an Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen verursachen können“.[858]

Dem Wortlaut nach ist es grundsätzlich möglich, IAS, die auf verschiedene Weise Schäden an heimischen Pflanzen hervorrufen können, unter den Begriff des Schadorganismus zu subsumieren. Nach der Ausrichtung des PflSchG wird eine relevante Schädigung durch fremde Arten bisher allerdings nur dann angenommen, wenn diese wirtschaftlich messbare Schäden an Kulturpflanzen verursachen. Ökologische Schäden (an Wildpflanzen) finden demgegenüber allenfalls als Nebeneffekt Berücksichtigung. Im Hinblick auf die erweiterte bzw. präzisierte Schutz- und Zweckrichtung der maßgeblichen international-rechtlichen Vorgaben (insbesondere der IPPC, die nunmehr auch wild lebende Pflanzen als Schutzobjekt und ökologische Auswirkungen berücksichtigen soll[859]) ist jedoch zu beachten, dass die nationalen Pflanzenschutzinstrumente nunmehr generell auch auf invasive Arten anwendbar sein *sollen*.

Der in § 1 PlfSchG bezweckte Pflanzenschutz sowohl vor Schadorganismen als auch vor Gefahren im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmaßnahmen können damit grundsätzlich auch IAS zum Gegenstand haben: Zum einen kommt eine Einschleppung und Verbreitung von IAS als Schadorganismen mit Pflanzen in Betracht,[860] zum anderen die Ausbringung von (invasiven gebietsfremden) Tieren zu Zwecken der biologischen Schädlingsbekämpfung.[861]

Ein Bezug auf die IAS-Problematik findet sich zudem im Rahmen der Konkretisierung der „guten fachlichen Praxis“, die gemäß § 2a PflSchG bei allen Maßnahmen des Pflanzenschutzes zu beachten ist.[862] Nach Nr. 8 der „Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz“[863] sind bei der Handhabung von Nützlingen die Gefahren der Faunenverfälschung durch gebietsfremde Nützlinge zu beachten. Nützlinge sind im Glossar der Grundsätze definiert als „Räuber und Parasiten von Schädlingen, die entweder als Bestandteil der vorhandenen Fauna gefördert oder in Zuchten vermehrt und anschließend ausgebracht werden“.

---

858 Weiterhin ist in der Definition bestimmt, dass Viren und ähnliche Krankheitserreger den Mikroorganismen und nicht durch Schadorganismen verursachte Krankheiten den Schadorganismen gleichgestellt werden.

859 IPPC i. d. F. v. 2.10.2005 aufgrund der Änderungen des Suppl. No. 2 zu ISPM No. 5 sowie der Revision des 11. Standards (siehe dazu oben II. 3. c) bb) und Fn. 215).

860 So etwa bereits vor 100 Jahren die Reblaus (*Dactulosphaira vitifoliae*) und der Kartoffelkäfer (*Leptinotarsa decemlineata)*.

861 Siehe dazu schon oben 1. c) bb) (4) (c) (bb).

862 Die Beachtung der guten fachlichen Praxis ist auch in § 5 Abs. 4 BNatSchG festgelegt (siehe dazu oben c) aa) (3)).

863 V. 9.02.2005, BAnz. 58 a v. 24.03.2005 S. 1.

(3) Maßnahmen

Zur Erfüllung der genannten Zwecke räumt das PflSchG dem BMVEL als zuständigem Bundesministerium – sowie auch den jeweiligen Länderbehörden – in §§ 3 und 4 PflSchG weit reichende Regelungsermächtigungen ein. Diese betreffen insbesondere die Ein- und Verschleppung (durch das Befördern, Inverkehrbringen,[864] die Ein-, Aus- oder Durchfuhr) von Schadorganismen sowie das Inverkehrbringen und Verwenden von Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen zur Bekämpfung von Schadorganismen und das Verbot des Anbaus bestimmter Pflanzenarten. Vorgesehen sind zudem Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen, sowie die Verpflichtung von Verfügungsberechtigten und Besitzern, bestimmte Schadorganismen zu bekämpfen oder bekämpfen zu lassen.[865] Zuständig für die Durchführung der Überwachung sind die Pflanzenschutzdienste der Bundesländer (§ 34 PflSchG) unter Mitwirkung der BBA (§ 33 Abs. 2 Nr. 10 PflSchG). Bezüglich der Ein- und Durchfuhr von Pflanzen hat das BMVEL die Rechtsetzungsermächtigung mit der Pflanzenbeschauverordnung (PflBeschauV)[866] genutzt und in Umsetzung der Verpflichtungen aus der IPPC sowie der Vorgaben aus der Pflanzenquarantäne-RL eine Einfuhrkontrolle entsprechend den Standards für pflanzengesundheitliche Maßnahmen mit umfangreichen Überwachungs- und Zertifizierungsvoraussetzungen normiert.

Zu diesem Zweck treffen §§ 2 bis 6 PflBeschauV gestufte Einfuhrregelungen für solche Schadorganismen bzw. Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstigen Gegenstände, die in den Anhängen der Pflanzenquarantäne-RL gelistet sind. So besteht ein generelles Einfuhrverbot für alle Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstigen Gegenstände, die von einem der in Anhang I Teil A der Pflanzenquarantäne-RL aufgeführten Schadorganismen befallen sind sowie für die in Anhang II Teil A gelisteten Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstigen Gegenstände, die von einem ebenfalls dort gelisteten Schadorganismus befallen sind. Weitere in der Pflanzenquarantäne-RL genannte Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse und sonstigen Gegenstände dürfen nur unter bestimmten Bedingungen eingeführt werden, also etwa bei Vorliegen eines Pflanzengesundheitszeugnisses (§ 6 PflBeschauV) bzw. nach einer Untersuchung (§ 8 PflBeschauV). Die genannten Regelungen gelten auch für die Durchfuhr (§ 13 PflBeschauV),[867] sowie in Teilen für die innergemeinschaftliche Verbringung (§§ 13a ff. PflBeschauV). Um die Kontrolle sicherzustellen, ist die Einfuhr auf bestimmte Einlassstellen begrenzt.[868]

---

[864] Hierunter ist gemäß § 2 Nr. 13 PflSchG das Anbieten, Vorrätighalten zur Abgabe, Freihalten und jedes Abgeben an andere zu verstehen.

[865] Siehe dazu § 3 Abs. 1 Nr. 3 PflSchG.

[866] Neugefasst durch Bek. v. 3.04.2000 (BGBl. I S. 337) zuletzt geändert durch Verordnung v. 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

[867] Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 6 PflBeschauV ist unter „Durchfuhr“ die Einfuhr aus einem Drittland mit anschließender Ausfuhr in ein Drittland zu verstehen.

[868] Bekanntmachung der Einlassstellen für die Pflanzenbeschau sowie für die Ein- und Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln v. 7.07.2004, BAnz. 153 v. 17.08.2004, S. 18349 (siehe unter http://www.bba.de/ag/gesund/national/texte/bm-einlass.pdf).

Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die die Vernichtung, Zurückweisung und „geeignete Behandlung“ von Trägern von Schadorganismen umfassen, sind weiterhin in § 9 PflBeschauV festgelegt.

Schließlich sieht die PflBeschauV Anzeigepflichten[869] sowie die Möglichkeit von Mitteilungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft bezüglich des Auftretens bzw. des Verdachts des Auftretens von Schadorganismen und der ergriffenen Maßnahmen vor.[870]

(4) Zuständigkeiten

Für den Erlass der in §§ 3 und 4 PflSchG vorgesehenen umfangreichen Verordnungen – insbesondere im Bereich der Verbote bzw. Beschränkungen der Ein-, Aus- und Durchfuhr, des Inverkehrbringens und des Verwendens von Schadorganismen und Trägern von Schadorganismen – ist das BMVEL zuständig.[871] Soweit das BMVEL von seiner Verordnungsermächtigung keinen Gebrauch macht, sind die Landesregierungen zum Verordnungserlass ermächtigt.

Für die den Ein- und Ausfuhrregelungen zugrunde liegende Risikoanalyse und -bewertung ist gemäß § 33 Abs. 2 Nr. 9 PflSchG die Biologische Bundesanstalt (BBA) als die dem BMVEL untergeordnete Behörde zuständig.[872]

Der Vollzug – insbesondere der Maßnahmen bei der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen – liegt nach § 34 PflSchG im Zuständigkeitsbereich der Landesbehörden. Diese weisen eine unterschiedliche Struktur auf: Teilweise sind die zuständigen Pflanzenschutzdienste der Länder den für die Landwirtschaft zuständigen Landesämtern, teilweise den Landwirtschaftskammern zugeordnet.[873]

(5) Zusammenfassende Bewertung des PflSchG

Die geltenden Regelungen im PflSchG stellen grundsätzlich ein umfassendes Maßnahmensystem in Bezug auf den Umgang mit IAS zur Verfügung. Indem sie nicht nur eine Beschränkung des Ausbringens ungewollter Pflanzen, sondern auch ein detailliertes System der Kontrolle und Bekämpfung vorsehen, gehen die Regelungen zum Pflanzenschutz somit über die naturschutzrechtlichen Regelungen hinaus.

Primär sind die Regelungen allerdings auf den Schutz von Kulturpflanzen ausgerichtet. Eine Anwendungserweiterung auf rein ökologische Schäden, wie sie

---

869 §§ 1a und 1b PflBeschauV.

870 §§ 1a und 1b, 14b PflBeschauV.

871 Teilweise besteht das Erfordernis des Einvernehmens mit dem BMU.

872 Daneben nimmt die BBA eine beratende Funktion gegenüber der Bundesregierung auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes wahr und ist an der Erarbeitung nationaler und internationaler Regelungen zur Pflanzengesundheit beteiligt. Zudem ist ihr nach § 14b PflBeschauV die Befugnis zum Verkehr mit der Europäischen Gemeinschaft und den anderen Mitgliedstaaten übertragen.

873 Zu einer Übersicht der auf Landesebene zuständigen Stellen vgl. http://www.bba.de/ag/gesund/kontakt.pdf.

insbesondere von den Standards zur IPPC vorgegeben ist, ist vom Wortlaut her grundsätzlich möglich. Um die tatsächliche Anwendung der Vorschriften auf IAS zu erreichen, wäre aber wohl eine ausdrückliche Klarstellung im PflSchG erforderlich.[874]

bb) Saatgutverkehrsgesetz

Das Saatgutverkehrsgesetz (SaatVerkG)[875] regelt den Handel mit und die Erzeugung von Saatgut. Gemäß § 1 SaatVerkG erstreckt sich die Anwendbarkeit auf Saatgut und Verkehrsmaterial (d. h. Pflanzen und Pflanzenteile von Obst und Gemüse zur Erzeugung) von solchen Arten, die in ein Artenverzeichnis aufgenommen wurden.

Mit seinen Bestimmungen über das Inverkehrbringen, die Einfuhr und die Kennzeichnung bezweckt das SaatVerkG primär den Schutz des Verbrauchers durch die Sicherung der Qualität von Saatgut.[876] Zu diesem Zweck sieht das SaatVerkG verschiedene Kategorien von Saatgut mit unterschiedlichem Qualitätsgehalt und verschiedenen Anforderungen an das Inverkehrbringen und die Einfuhr vor. So darf das Saatgut nur dann eingeführt werden, wenn die Sorte oder das Saatgut anerkannt sind.[877]

Im Hinblick auf die Anerkennung kann es aber zu einer möglichen Überschneidung mit dem hier zugrunde liegenden Problemkreis kommen: Eine der Voraussetzungen der Anerkennung als Sorte ist nach § 4 Abs. 1a) SaatVerkG, dass die Sorte gemäß § 30 SaatVerkG zugelassen ist.[878] Einen Versagungsgrund für die Zulassung beinhaltet § 30 Abs. 1 S. 2 SaatVerkG aber für den Fall, dass

---

874 Erst wenn die Regelungen generell auf invasive Arten angewandt werden, kann davon ausgegangen werden, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Genehmigungspflicht bezüglich des Ansiedelns gebietsfremder Arten nach § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 b) BNatSchG vorliegen (erforderlich ist danach eine pflanzenschutzrechtliche Genehmigung, die Belange des Artenschutzes berücksichtigt, siehe dazu oben c) bb) (4) (c) (bb)).

875 V. 20.08.1985, BGBl. I S. 1633, neugefasst durch Bek. v. 16.07.2004, BGBl. I S. 1673, geändert durch Art. 192 V G. v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

876 Siehe z. B. § 2 Abs. 2 und § 25 SaatVerkG.

877 Bezüglich des im Ausland erzeugten Saatguts stellt § 10 SaatVerkG klar, dass ausländische und europäische Prüfungen von Saatgut anerkannt werden. In diesem Fall verbleibt keinerlei Prüfungskompetenz bei den deutschen Behörden.

878 Voraussetzung ist, dass sie unterscheidbar, homogen und beständig ist (zu den beiden letzteren Merkmalen sogleich im Folgenden), „landeskulturellen Wert“ hat, sowie eine eintragbare Bezeichnung besitzt. „Landeskulturellen Wert“ hat eine Pflanze nach § 34 SaatVerkG, wenn sie „in der Gesamtheit ihrer wertbestimmenden Eigenschaften gegenüber den zugelassenen vergleichbaren Sorten, zumindest für die Erzeugung in einem bestimmten Gebiet, eine deutliche Verbesserung für den Pflanzenbau, die Verwertung des Erntegutes oder die Verwertung aus dem Erntegut gewonnener Erzeugnisse erwarten lässt.“ Da es in der vorzunehmenden Prognose allein um die ökonomische Verbesserung geht, spielt der Begriff für den Problemkreis der invasiven Arten keine Rolle.

> „hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass die Sorte ein Risiko für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder die Umwelt darstellt, insbesondere, wenn der Anbau die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder die Umwelt gefährdet."

Damit ist die Möglichkeit, eine Sortenzulassung aufgrund möglicher nachteiliger Auswirkungen für die Umwelt zu versagen, grundsätzlich gegeben. Voraussetzung ist jedoch, dass die mögliche schädigende Auswirkung durch IAS – etwa in Form der Verdrängung anderer, heimischer Pflanzen durch eine Sorte – als Risiko oder Gefahr für *die Umwelt an sich* anzusehen ist.

Auf der anderen Seite ergibt sich aus den züchterischen Kriterien für die Anerkennung als Sorte aus § 30 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SaatVerkG, wonach die Sorte homogen und beständig sein muss, ein Widerspruch insbesondere zu den Regelungszielen der CBD und des BNatSchG. Letztere sind auf den Erhalt von Wildformen und die Abwehr einer Verfälschungsgefahr gerichtet, während die genetisch hiervon weit entfernten gezüchteten homogenen Sorten eine Florenverfälschung gerade zwingend mit sich bringen.[879] Es wird daher eine Änderung des SaatVerkG dahingehend gefordert, dass alle einheimischen Wildpflanzenarten von der Zertifizierungspflicht befreit werden.[880]

Gemäß § 28 SaatVerkG sind zur Durchführung des Gesetzes generell die Länder verpflichtet, soweit keine andere Regelung getroffen wird. Für die Sortenzulassung und die damit zusammenhängenden Angelegenheiten, sowie für die Sortenliste ist nach § 37 SaatVerkG das Bundessortenamt zuständig.

cc) Sortenschutzgesetz

Das Sortenschutzgesetz (SortSchG)[881] enthält Bestimmungen zur Zulässigkeit und zu den Voraussetzungen für die Erteilung eines Sortenschutzrechts. Wirkung des Sortenschutzrechts ist gemäß § 10 SortSchG die alleinige Berechtigung zur Verwertung der Sorte, d. h. zur Erzeugung und zum Handel. Vorwiegend geht es im Sortenschutz also um einen dem Patent ähnlichen Schutz geistigen Eigentums, d. h. der neuen Sorte. Das SortSchG schafft damit einen eigenen Rechtsrahmen für die Erteilung, Durchsetzung und Verwaltung dieser Rechte, Folgen von Rechtsverstößen, die Verfahren vor dem Bundessortenamt als für die Verwaltung der Sorten zuständige Stelle, sowie für Verfahren vor den Gerichten. Zudem enthält es Vorschriften über den Inhalt und die Voraussetzungen des Sortenschutzes. Grundsätze, die den Problemkreis der invasiven Arten betreffen, werden dabei nicht berücksichtigt.

---

879 *Hacker/Hiller*, Herkunftsproblematik, S. 55; *Nickel*, Innerartliche Vielfalt, S. 106.

880 *Eberhardt*, Forderung des BUND. Dieser Widerspruch kann möglicherweise durch die geplante EU-Saatgutrichtlinie gelöst werden, siehe dazu schon oben III. 2. c).

881 I. d. F. v. 19.12.1997, BGBl. I S. 3164, zuletzt geändert durch Art. 193 Verordnung v. 31.01.2006, BGBl. I S. 2407.

dd) Düngemittelgesetz

Das Düngemittelgesetz (DüngemittelG)[882] regelt die Zulassung und Anwendung von Düngemitteln und dient damit gemäß § 1a der Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen, preiswerten Erzeugnissen. Düngemittel sind nach § 1 DüngemittelG Stoffe, die dazu bestimmt sind, Nutzpflanzen zugeführt zu werden, um ihr Wachstum zu fördern, ihren Ertrag zu erhöhen oder ihre Qualität zu verbessern. Ausschlaggebend ist dabei, dass der Dünger der Ernährung der Pflanze dient.[883] Grundsatz des DüngemittelG ist die Anwendung der Düngung nach „guter fachlicher Praxis" i. S. d. § 1a Abs. 1 DüngemittelG. Dazu gehört die Abstimmung nach Art, Menge und Zeit auf den Bedarf des Bodens. Gemäß § 1a Abs. 3 DüngemittelG ist das BMVEL ermächtigt, diese Grundzüge im Einvernehmen mit dem BMU in einer Rechtsverordnung näher auszuführen. Dies ist mit der Düngeverordnung (DüngeV)[884] geschehen, die insbesondere die Grundzüge der guten fachlichen Praxis näher ausführt. Allerdings gelten diese Grundsätze nur für landwirtschaftlich und gartenbaulich genutzte Flächen, nicht aber für Haus- und Nutzgärten.

Weiterhin sieht das DüngemittelG in § 5 Verkehrsbeschränkungen und Verbote für bestimmte Stoffe und Düngemitteltypen

> „zum Schutz der Fruchtbarkeit des Bodens oder der Gesundheit von Menschen, Haustieren oder Nutzpflanzen oder zur Abwehr von Gefahren für den Naturhaushalt"

vor. Damit wird die Zielrichtung des Gesetzes deutlich: Im Vordergrund stehen nicht naturschutzrechtliche Belange – wie die Artenvielfalt –, sondern es soll durch die Beschränkung der Düngemitteltypen die Gesundheit von Menschen und domestizierten Tieren, sowie die Ertragsfähigkeit von landwirtschaftlich angebauten Nutzpflanzen geschützt werden.

Das DüngemittelG enthält ferner Vorschriften über die Zulassung und Kennzeichnung von Düngemitteln, die durch die Düngemittelverordnung (DüngemittelV)[885] präzisiert werden. In dieser auf der Grundlage des § 2 DüngemittelG er-

---

882 V. 15.11.1977, BGBl. I S. 2134, zuletzt geändert durch Art. 6 G. v. 9.12.2006, BGBl. I S. 2819.

883 Ausgenommen sind laut Definition dagegen Stoffe, die überwiegend dazu bestimmt sind, Pflanzen vor Schadorganismen und Krankheiten zu schützen oder, ohne zur Ernährung von Pflanzen bestimmt zu sein, die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen, sowie Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate, Pflanzenhilfsmittel, Kohlendioxid, Torf und Wasser (Bodenhilfsstoffe sind Stoffe, die den Boden biotisch beeinflussen, Pflanzenhilfsmittel sind Stoffe ohne Nährstoffgehalt, die auf die Pflanze einwirken).

884 Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen i. d. F. d. Bek. v. 10.01.2006 (BGBl. I S. 33), zuletzt geändert durch Art. 2 u. 3 der Verordnung v. 27.09.2006 (BGBl. I S. 2163).

885 Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln i. d. F. d. Bek. v. 26.11.2003 (BGBl. I 2004 S. 2767), zuletzt geändert durch Verordnung v. 27.07.2006 (BGBl. I S. 1818).

lassenen Rechtsverordnung werden die verschiedenen Düngemitteltypen aufgeführt. Kriterium für die Zulassung der Düngemitteltypen ist, dass sie den „Naturhaushalt nicht gefährden“ dürfen. Sofern eine invasive gebietsfremde Art organischer Bestandteil des Düngemittels werden sollte und diese Gefahr schon bei Zulassung erkannt würde, böte diese Norm somit ein Rechtsinstrument, die Vermarktung des betreffenden Düngemittels zu verbieten.

ee) Bewertung Pflanzenschutzrecht

Das nationale Pflanzenschutzrecht enthält ein komplexes und detailliertes Regelungs- und Kontrollsystem bezüglich der Pflanzengesundheit. Traditionell spielen naturschutz- oder artenschutzrechtliche Gesichtspunkte im Rahmen der bestehenden Regelungen nur eine untergeordnete Rolle. Durch eine Fortführung der auf Ebene des internationalen Rechts (der IPPC bzw. der Standards) eingeleiteten Einbeziehung naturschutzrechtlicher Aspekte auch auf nationaler Ebene wäre jedoch eine ausdrückliche Regelung des Problems IAS unter verschiedenen Aspekten des Pflanzenschutzrechts möglich, wobei vor allem auch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben (wie z. B. die geplante EU-Saatgutrichtlinie) hilfreich sein könnten. Auf diese Weise könnte insbesondere das bestehende, gut ausgebaute Kontrollsystem an Landesgrenzen standardmäßig genutzt werden, das sich in Einzelfällen bereits bei der Abwehr invasiver Pflanzenschädlinge als erfolgreich erwiesen hat.[886]

b) Forstrecht

Beim Forstrecht[887] handelt es sich – ebenso wie beim Naturschutzrecht – ursprünglich um Rahmenrecht, gestützt auf die Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege.[888]

aa) Bundeswaldgesetz und Landeswaldgesetze

Auf Bundesebene macht das Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft[889] (Bundeswaldgesetz – BWaldG) Vorgaben, die auf Landesebene durch die Landeswald- bzw. -forstgesetze ausgefüllt werden (§ 5 BWaldG).

---

886 So konnte soweit z. B. an den Grenzen zu Österreich durch Kontrolle und effektive Zusammenarbeit mit den österreichischen Behörden die Einbringung des Asiatischen Laubholz-Bockkäfers verhindert werden (siehe dazu schon oben 1. Kap. II. 4. sowie *Benker*, Maßnahmen, S. 207 ff.).

887 Zur Unterscheidung zwischen Forstrecht und Waldrecht, siehe *Klose/Orf*, Forstrecht, § 1 Rn. 8-10 und § 11 Rn. 3, wonach der „Trend“ herrsche, zwischen dem Landschaftsteil („Wald“) und der betrieblichen Seite („Forst“) zu trennen.

888 Siehe *Recken*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 4525, Vorbem. zum BWaldG Rn. 7.

889 I. d. F. durch Bek. v. 2.05.1975 (BGBl. I S. 1037); zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 5 G. v. 7.07.2005 (BGBl. I S. 1954).

(1) Schutzzweck

Das BWaldG hat im Hinblick einerseits auf die Nutzfunktion und andererseits auf die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes[890] (1) die Erhaltung, (2) erforderlichenfalls die Mehrung und (3) die nachhaltige Sicherung der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung zum Ziel, § 1 Nr. 1 BWaldG.

Während die Schutzfunktion, die in § 1 BWaldG durch Hinweise auf die komplexe Bedeutung des Waldes für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes[891] näher erläutert wird, mit den im Hinblick auf IAS verfolgten Zielen des Naturschutzes im Wesentlichen übereinstimmt, können sich aus der in § 1 BWaldG ebenfalls verankerten Nutzfunktion des Waldes – vergleichbar mit der Interessenlage im Pflanzenschutz – in verschiedener Hinsicht Konflikte mit dem Naturschutz ergeben: Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn im Interesse der Nutzfunktion des Waldes gebietsfremde Arten bevorzugt eingesetzt werden, weil sie schnell wachsen, witterungsbeständig sind und geringe Standortansprüche stellen.[892]

(2) Ordnungsgemäße und nachhaltige Bewirtschaftung

Als hier allein relevantes Regelungsinstrument im Waldrecht kommt der Grundsatz der ordnungsgemäßen und/oder nachhaltigen Bewirtschaftung in Betracht.[893] Es handelt sich dabei um eine bindende Verpflichtung,[894] die insbesondere bei der

---

[890] Wald ist nach § 2 BWaldG jede bestockte Grundfläche; auch Grundflächen, die mit dem Wald verbunden sind und ihm dienen, gelten als Wald (z. B. kahlgeschlagene und verlichtete Grundflächen, Waldwiesen). Grundsätzlich sind die genannten Funktionen (Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion) gleichwertig, jedoch ist in der Praxis im konkreten Einzelfall häufig einer Funktion der Vorrang vor einer anderen zu geben (*Recken*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 4527, § 1 BWaldG Rn. 7).

[891] Als dessen einzelne Elemente ausdrücklich genannt sind Klima, Wasser, Bodenhaushalt, Reinhaltung der Luft, Bodenfruchtbarkeit und Landschaftsbild.

[892] Siehe dazu oben 1. Kap. II. 1. b) – insbesondere die Fälle der Kanadischen Roteiche und der Douglasie.

[893] Das Genehmigungserfordernis nach § 9 BWaldG für die Umwandlung setzt die Rodung und Änderung der forstlichen Nutzung in eine andere Nutzung – bspw. als Acker- und Weidefläche bzw. Bau- oder Verkehrsfläche – voraus (*Recken*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 4543 § 9 BWaldG Rn. 8) und wird deshalb auf IAS keine Anwendung finden.

[894] Während aus der bundesrechtlichen Formulierung („soll“) der rechtsverbindliche Charakter nicht eindeutig hervorgeht, bringen die Landesgesetze diesen deutlicher zum Ausdruck (siehe § 12 Waldgesetz für Baden-Württemberg i. d. F. v. 31.08.1995 (GBl. S. 745), zuletzt geändert durch G. v. 13.12.2005 (GBl. S. 685) – (WaldG B-W), § 5 Hessisches Forstgesetz i. d. F. v. 10.09.2002 (GVBl. I S. 582), zuletzt geändert durch G. v. 17.10.2005 (GVBl. I S. 674) – (HEForstG) und § 8 Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 5.12.2004 (GVOBl. Sch-H S. 461), zuletzt geändert durch Verordnung v. 12.10.2005 (GVOBl. Schl-H S. 487) (WaldG Sch-H): „Der Waldbesitzer ist verpflichtet […]“; § 6 Landeswaldgesetz Hamburg v. 13.03.1978 (HmbGVBl. 1978 S. 74) – (HHWaldG): „Der Waldbesitzer hat […]“), dazu auch: *Recken*, in: Kolodziejcok u. a., § 1 BWaldG Rn. 6. Waldbesitzer ist nach § 4 BWaldG der Waldeigentümer

Baumartwahl im Rahmen von Wieder- oder Ergänzungsaufforstungen durch den Waldbesitzer zu beachten ist.[895]

(a) Vorgaben des BWaldG

Welche Anforderungen an eine ordnungsgemäße und nachhaltige Bewirtschaftung zu stellen sind, wird im BWaldG selbst nicht weiter konkretisiert, so dass die hieraus folgenden Pflichten im Einzelnen umstritten sind.

Im Grundsatz ist anerkannt, dass die *ordnungsgemäße Bewirtschaftung* neben ökonomischen, sozialen und rechtlichen Aspekten auch ökologische Aspekte umfasst, die u. a. den Schutz und die Pflege der Artenvielfalt der autochthonen Tier- und Pflanzenarten beinhalten.[896] Ordnungsgemäß im genannten Sinn ist jedenfalls der Anbau *standortheimischer* Baumarten, d. h. solcher Arten, die „als Art (Unterart, Sorte, Herkunft) am Standort von Natur aus/historisch ohne menschlichen Anbau 'zu Hause' sind, gedeihen und Ertrag bringen".[897] Als ordnungsgemäße Bewirtschaftung ist nach überwiegender Ansicht weiterhin der Anbau solcher Baumarten zu verstehen, deren „Lebensumstände" im Hinblick auf Standort- und Wuchsbedingungen den Umständen des Waldes entsprechen, so dass gesunde, betriebssichere und stabile Waldbestände zu erwarten sind (sog. *standortgerechte* Arten).[898] Die genannten Eigenschaften können aber auch nicht standortheimische Baumarten aufweisen,[899] so dass das Kriterium „standortgerecht" weiter gefasst ist als „standortheimisch".

Der Begriff der *nachhaltigen Bewirtschaftung* weiterhin, der als Unterfall der ordnungsgemäßen Wirtschaft zu verstehen ist,[900] wurde von der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa 1993 in Helsinki wie folgt definiert:

---

und der Nutzungsberechtigte, sofern dieser unmittelbarer Besitzer ist (insbesondere bei Nießbrauch und Pacht).

895 Im Übrigen ist die Baumartwahl grundsätzlich Angelegenheit des Waldbesitzers (*Klose/Orf*, Forstrecht, § 11 Rn. 26).

896 *Klose/Orf*, Forstrecht, § 11 Rn. 16.

897 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 57. Teilweise wird der Begriff auch als Gegenbegriff zu „gebietsfremd" i. S. d. § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG verstanden (so: *Möller*, Naturschutzrecht, S. 29 Ziff. 49.5.5). Insbesondere der BUND fordert ausdrücklich unter dem Stichwort der „ökologischen" Waldnutzung als Unterfall der nachhaltigen Forstwirtschaft einen Verzicht auf das Einbringen nicht standortheimischer Pflanzen sowie auf die Ansiedlung und Hege nicht standortheimischer Tiere (*Häusler/Scherer-Lorenzen*, Nachhaltige Forstwirtschaft, S. 29 u. 32).

898 *Klose/Orf*, Forstrecht, § 11 Rn. 27; so auch: *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 53.

899 So ausdrücklich: *Erb*, in: Dipper u. a. (Hrsg.), Waldgesetz B-W, § 14 Rn. 5, der als Beispiele die Douglasie und die Roteiche nennt.

900 *Klose/Orf*, Forstrecht, § 11 Rn. 31.

> „Nachhaltige Bewirtschaftung bedeutet, dass die Betreuung von Waldflächen und ihre Nutzung auf eine Weise und in einem Maß, dass sie ihre biologische Vielfalt, Produktivität, Verjüngungsfähigkeit und Vitalität behalten sowie ihre Fähigkeit, gegenwärtig und in Zukunft wichtige ökologische, wirtschaftliche und soziale Funktionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zu erfüllen und dass anderen Ökosystemen kein Schaden zugefügt wird."[901]

Insbesondere durch den Bezug auf den Erhalt der biologischen Vielfalt findet die IAS-Problematik demnach auch unter dem Aspekt der nachhaltigen Bewirtschaftung grundsätzlich Berücksichtigung, ohne dass hieraus allerdings konkrete Handlungspflichten abzuleiten wären.

(b) Landeswaldgesetze

Konkretisierungen bezüglich der Anforderungen an eine ordnungsgemäße und/oder nachhaltige Forstwirtschaft enthalten hingegen die Landeswaldgesetze.[902] Häufig ordnen sie der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung mehrere unterge-

---

[901] Resolution H 1 (General Guidelines for the sustainable Management of Forests in Europe, Punkt D (http://www.mcpfe.org/resolutions/helsinki/resolution_h1.pdf).

[902] § 14 Abs. 1 Nr. 2 und 4 WaldG B-W; Art. 5 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 und 5 Waldgesetz für Bayern i. d. F. d. Bek. v. 22.07.2005 (GVBl S. 313) – (BayWaldG); § 11 Abs. 2 Nr. 2 und 3, Abs. 3 Nr. 5 Berliner Gesetz zur Erhaltung und Pflege des Waldes v. 16.09.2004 (GVBl. S. 391), zuletzt geändert durch G. v. 11.07.2006 (GVBl. S. 819) – (WaldG Bln); § 5 Abs. 2 Nr. 2 und 3 Waldgesetz für das Land Bremen v. 31.05.2005 (BremGBl. S. 207, ber. S. 314 und S. 399) – (Brem WaldG); § 4 Abs. 3 Nr. 2 und 3 Waldgesetz des Landes Brandenburg v. 20.04.2004 (GVBl. I S. 137), zuletzt geändert durch G. v. 28. 6. 2006 (GVBl. I S. 74) – (Bbg WaldG); § 6 Abs. 4 Nr. 2 und 4 HEForstG; § 12 Abs. 1 Nr. 2 und 4 Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern v. 8.02.1993 (GVOBl. M-V S. 90), zuletzt geändert durch G. v. 25.10.2005 (GVOBl. M-V S. 535) – (WaldG M-V); § 11 Abs. 2 Nr. 2 und 4 Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung v. 21.03.2002 (Nds. GVBl. S. 112), zuletzt geändert durch G. v. 10.11.2005 (Nds. GVBl. S. 334) – (WaldLG Nds); § 1b Nr. 2 und 4 Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. d. Bek. v. 24.04.1980 (GV.NW. S. 546), zuletzt geändert durch G. v. 23.05.2006 (GV.NW S. 197) – (FoG NRW); § 5 Abs. 1 Nr. 4, § 6 Abs. 1 Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz v. 30.11.2000 (GVBl. 2000 S. 504), zuletzt geändert durch G. v. 28.9.2005 (GVBl. 2005 S. 387) – (WaldG Rh-Pf); § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 6 Waldgesetz für das Saarland v. 26.10.1977 (Amtsbl. S. 1009), zuletzt geändert durch G. v. 5.04.2006 (Amtsbl. S. 726) – (SaWaldG); § 18 Abs. 1 Nr. 2 Waldgesetz für den Freistaat Sachsen v. 10.04.1992 (SächsGVBl. 1992 S. 137), zuletzt geändert durch G. v. 01.06.2006 (SächsGVBl. S. 146) – (SächsWaldG); § 4 Waldgesetz für das Land Sachsen-Anhalt v. 13.04.1994 (GVBl. LSA S. 520), zuletzt geändert durch G. v. 8.12.2005 (GVBl. S-An S. 730) (S-AnWaldG); § 5 Abs. 2 Nr. 2 und 3 WaldG Sch-H; § 19 Abs. 2 Nr. 2 und 4 Thüringer Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft v. 26.02.2004 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch G. v. 13.04.2006 (GVBl. S. 161) – (ThürWaldG). Das HHWaldG erwähnt die nachhal-

ordnete Grundsätze zu, wie etwa die nachhaltige, pflegliche, sachkundige, planmäßige und umweltfreundliche Bewirtschaftung.

Als Kriterium für eine ordnungsgemäße oder nachhaltige Bewirtschaftung ist in den Landeswaldgesetzen zudem häufig die Erhaltung der biologischen Vielfalt bzw. einer „artenreichen Tier- und Pflanzenwelt" genannt. Teilweise wird hierbei ausdrücklich die genetische Vielfalt eingeschlossen. Nach fast allen Landesgesetzen ist darüber hinaus die Wahl „standortgerechter Baumarten" Voraussetzung für eine ordnungsgemäße oder nachhaltige Bewirtschaftung. Dabei werden häufig irreführenderweise die Begriffe „standortgerecht" und „standortheimisch" alternativ verwendet, ohne dass sie definiert werden.[903] Eine Definition von „standortheimisch" findet sich allein in § 4 Abs. 3 Nr. 3 BbgWaldG, wonach eine wild lebende Pflanzenart dann standortheimisch ist, wenn sich ihr „jeweiliger Wuchsstandort im natürlichen Verbreitungsgebiet der betreffenden Art befindet". Das WaldG Bln und das ThürWaldG wiederum schreiben die Verwendung „autochthonen" bzw. „herkunftsgerechten" Saat- und Pflanzgutes vor.[904]

Unabhängig von den Unterschieden bei der landesrechtlichen Ausgestaltung im Einzelnen ergibt sich, dass die Verwendung gebietsfremder Arten grundsätzlich einen Verstoß gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen und nachhaltigen Bewirtschaftung begründen kann.[905] Die Voraussetzungen, unter denen hiervon ausgegangen werden kann, sind allerdings weitgehend unklar. Am deutlichsten sind die Landesgesetze, in denen ausdrücklich die Verwendung standortheimischer Pflanzen festgelegt ist.

(3) Forstaufsicht

Die Überwachung der Einhaltung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung ist Teil der Forstaufsicht, die in den Ländern den unteren Forstbehörden (in der Regel sind dies die Ämter für Forstwirtschaft) obliegt.[906] Für den Fall, dass der Waldbesitzer den so konkretisierten Pflichten einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung nicht nachkommt, sehen manche Landeswaldgesetze ausdrückliche Ermächtigungen der zuständigen Behörden vor, die „erforderlichen Anordnungen"

tige Bewirtschaftung nach anerkannten forstlichen Grundsätzen, definiert den Begriff aber nicht.

903 So etwa in § 4 Abs. 3 Nr. 3 BbgWaldG.

904 § 11 Abs. 3 Nr. 4 WaldG Bln und § 19 ThürWaldG. Zur Definition von „autochthon" gemäß § 2 Nr. 4a) FoVG siehe oben Fn. 615.

905 Die Landeswaldgesetze genügen mit den genannten Vorschriften den rahmenrechtlichen Vorgaben aus § 5 Abs. 5 BNatSchG, wonach bei der forstlichen Nutzung insbesondere ein hinreichender Anteil standortheimischer Pflanzen einzuhalten ist (siehe dazu oben 1. c) aa) cc)).

906 Z. B. Art. 27 Abs. 1, 26, 28 Abs. 1 BayWaldG; § 32 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2, § 31 Nr. 2 BbgWaldG; §§ 65 Abs. 1 Nr. 6, 67, 64 Abs. 1 WaldG B-W.

zu erlassen.[907] Insofern handeln die Forstbehörden als Sonderpolizeibehörden auf dem Gebiet der Forstaufsicht.[908] Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass die Bewirtschaftungspflicht nicht als starres gesetzliches und behördliches Reglementierungssystem verstanden werden darf.[909] So ist etwa in Art. 41 Abs. 1 BayWaldG ausdrücklich geregelt, dass dem Waldbesitzer, der den gesetzlichen Bewirtschaftungspflichten nicht nachkommt, nur solche Maßnahmen auferlegt werden dürfen, die von ihm unter wirtschaftlich vertretbaren und zumutbaren Bedingungen durchgeführt werden können. Andernfalls kann die untere Forstbehörde die Maßnahme auch selbst durchführen (den Besitzer trifft insoweit eine Duldungspflicht[910]). Fehlen ausdrückliche Ermächtigungen in den Landeswaldgesetzen, so greift bei Verstoß gegen die waldrechtlichen Vorschriften die Generalklausel des Polizeirechts.[911]

bb) Forstvermehrungsgutgesetz

Das Forstvermehrungsgutgesetz (FoVG),[912] das die Richtlinie des Rats über den Verkehr mit forstlichem Vermehrungsgut[913] umsetzt, dient gemäß § 1 der Erhaltung des Waldes in seiner genetischen Vielfalt „durch die Bereitstellung von hochwertigem und identitätsgesichertem forstlichen Vermehrungsgut“. Gegenstand der Regelungen ist das forstliche Vermehrungsgut, d. h. das Vermehrungsgut der in der Anlage aufgeführten Baumarten und künstlichen Hybriden, die für forstliche Zwecke in Deutschland oder in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union von Bedeutung sind (§ 2 Nr. 1 FoVG). Auf Vermehrungsgut, das dem SaatVerkG unterliegt, sowie auf Pflanzenteile und Pflanzgut, die nicht für forstliche Zwecke bestimmt sind,[914] ist das FoVG gemäß § 1 Abs. 3 nicht anwendbar. Für das Vermehrungsgut in seinem Anwendungsbereich enthält das FoVG Vorschriften bezüglich der Erzeugung, der Zulassung und des Inverkehrbringens, die keine naturschutzrechtlichen, sondern lediglich qualitätssichernde Aspekte berücksichtigen und Kennzeichnungspflichten begründen. Nicht geregelt ist die

---

907 So z. B. § 14 WaldLG Nds; §§ 47, 48 SaWaldG. Nach § 15 HHWaldG liegt bei Verstreichenlassen der Frist für eine konkrete behördliche Anordnung zudem eine Ordnungswidrigkeit vor.

908 *Klose/Orf*, Forstrecht, § 11 Rn. 111.

909 *Recken*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 4527, § 1 BWaldG Rn. 6.

910 Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Ersatzvornahme i. S. d. Vollstreckungsrechts, siehe *Zerle/Hein*, Forstrecht, Art. 14, Anm. 14.

911 Zur vergleichbaren Lage im Naturschutzrecht siehe 1. d) bb) (2) (b).

912 V. 22.05.2002, BGBl. I S. 1658, geändert durch Art. 214 V G. v. 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407), in Kraft seit 1.01.2003. Das FoVG ersetzt das Gesetz über forstliches Saat- und Pflanzengut (FSaatG v. 26.07.1979, BGBl. I S. 1242).

913 Richtlinie 1999/105/EG, ABl.EG 2000 Nr. L 11, S. 17, 2001 Nr. L 121, S. 48.

914 Insoweit allerdings mit Ausnahme der Vorschriften über die Einfuhr.

Verwendung von Vermehrungsgut. Es bleibt also dem Waldbesitzer überlassen, ob er gebietseigene Herkünfte verwendet.[915]

Die Einfuhr von Vermehrungsgut ist nach § 15 Abs. 1 FoVG nur erlaubt, wenn es aufgrund einer Entscheidung des Rates der EU dem innerhalb der Union erzeugten und die Anforderungen der Richtlinie 1999/105/EG erfüllenden Vermehrungsgut gleichgestellt ist, oder wenn eine Ausnahmeerlaubnis der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vorliegt. Voraussetzung für die Ausnahmeerlaubnis ist, dass das Vermehrungsgut zur Sicherstellung der Versorgung benötigt wird und keinen ungünstigen Einfluss auf die Forstwirtschaft und die Zwecke des FoVG befürchten lässt.[916] Zwar können insoweit auch Aspekte der biologischen Vielfalt relevant werden. Im Kern ist das FoVG jedoch einerseits auf den Schutz spezieller, regional einzugrenzender Herkunftsgebiete gemäß § 5 FoVG sowie andererseits auf die Sicherung der „Reinheit" der Saatgutquelle gerichtet. Nicht bezweckt ist mithin der Schutz vor einer Ausbringung gebietsfremder Arten und deren Folgen, sondern der Schutz des einzelnen Baumes als Quelle für künftige Saaten.

cc) Bewertung Forstrecht

Das BWaldG enthält keine direkten Vorgaben im Umgang mit IAS. Allein die Landeswaldgesetze stellen mit dem Grundsatz einer „ordnungsgemäßen Bewirtschaftung" gewisse Anforderungen an die Verwendung von einheimischen bzw. „standortgerechten" Baumarten. Weder der Begriff der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung noch der Begriff „standortgerecht" sind jedoch eindeutig festgelegt, so dass konkrete Pflichten für den Umgang mit IAS nur in Ausnahmefällen abgeleitet werden können. Ist dies aber der Fall und nimmt der Waldbesitzer die entsprechenden Handlungen nicht vor, so erweist sich das Waldrecht insofern als effektiv, als es die Forstbehörden als Sonderpolizeibehörden auf dem Gebiet der Forstaufsicht ermächtigt, die Maßnahmen erforderlichenfalls selbst vorzunehmen.

Das FoVG hingegen findet aufgrund seines vorrangig qualitätssichernden Charakters keine Anwendung auf die IAS-Problematik.

3. Jagd- und Fischereirecht

Sowohl das Jagdrecht als auch das Fischereirecht sehen einen – dem naturschutzrechtlichen sehr ähnlichen – Genehmigungsvorbehalt für das Aussetzen bzw.

---

915 Diesbezüglich stellt *Ortner* (Verpflichtung, S. 96) unter Hinweis auf die Empfehlungen des *AID* (Vermehrungsgut, S. 15 f.) fest, dass jedenfalls ein ökonomischer Anreiz für forstwirtschaftliche Betriebe bestehe, gebietseigenes Vermehrungsgut zu verwenden (Zur Verwendung von Saatgut gebietsfremder Herkunft außerhalb der Forstwirtschaft, siehe oben 1. c) bb) (2) (a) (cc)).

916 Für die Überwachung der Einfuhr ist gemäß § 19 FoVG die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, für die sonstige Überwachung der Durchführung des Gesetzes sind die Länder gemäß § 18 FoVG zuständig.

Ansiedeln fremder Arten vor. Die entsprechenden Gesetze verfolgen jedoch sehr unterschiedliche Schutzziele.

a) Jagdrecht

Das Jagdrecht, das gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a. F. dem Rahmenrecht unterlag, zählt nun – ebenso wie das Naturschutzrecht – zur neuen konkurrierenden Bundeskompetenz[917] (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG), von der die Länder – mit Ausnahme des Rechts der Jagdscheine – abweichen können (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG). Bislang wurden die rahmenrechtlichen Vorgaben bezüglich eines Genehmigungsvorbehalts für das Aussetzen bzw. Ansiedeln in § 28 Bundesjagdgesetz (BJagdG)[918] in die Landesjagdgesetze übernommen.[919] Der jagdliche Artenschutz fällt nicht unter die abweichungsfesten Grundsätze des Naturschutzes i. S. d. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG.[920]

aa) Schutzziel

Mit dem Jagdrecht, d. h. dem ausschließlichen Recht, wild lebende Tiere zu jagen und sich anzueignen, ist gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 BJagdG die Pflicht zur Hege verbunden. Diese hat die Erhaltung eines den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepassten artenreichen Wildbestandes sowie die Pflege und Sicherung seiner Lebensgrundlagen zum Ziel, d. h. also sowohl die Tier- als auch die Biotophege. Die Hege muss so durchgeführt werden, dass Beeinträchtigungen einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung, insbesondere Wildschäden, möglichst vermieden werden. Der Artenschutz wird im Jagdrecht berücksichtigt, er steht jedoch nicht im Vordergrund.

Das Aussetzen bzw. Ansiedeln von fremden Tieren kann im Jagdrecht – je nachdem, wer die Aussetzung bzw. Ansiedlung vornimmt – zu unterschiedlichen Konflikten führen: Die Aussetzung bestimmter Arten durch den Jagdberechtigten gehört zur Hegepflicht, wenn sie der Bestärkung der Bestände dient. Aus Naturschutzsicht kann eine solche Aussetzung aber die dargelegten Artenschutzprobleme (insbesondere die Verdrängung heimischer Arten) hervorrufen. Bei einer artenschützerisch erwünschten Wiederansiedlung durch andere als den Jagdausübungsberechtigten wiederum können aber dessen Interessen betroffen sein, wenn nämlich die angesiedelten Tiere den Bestand des vorhandenen jagdbaren Wildes beeinträchtigen (vor allem bei beutegreifenden Arten wie Luchs, Uhu, oder Wolf).[921]

---

917 Siehe dazu oben 1. b).

918 I. d. F. der Bek. v. 29.09.1973, BGBl. I S. 2849, zuletzt geändert durch Art. 215 Verordnung v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

919 Das Jagdgesetz Berlin sieht seit seiner Neufassung v. 25.09.2006 (GVBl. S. 1006) keine entsprechende Vorschrift mehr vor.

920 BT-Drs. 16/813 S. 11.

921 *Ditscherlein*, Naturschutz- und Jagdrecht, S. 127.

bb) Genehmigungsvorbehalt

Zur Lösung dieses Konflikts sieht das BJagdG im Wege einer rahmenrechtlichen Vorgabe als Beschränkung in der Hege einen Genehmigungsvorbehalt für das Aussetzen und Ansiedeln fremder Tiere in der freien Natur vor, § 28 Abs. 3 BJagdG. Darüber hinaus werden die Länder in § 28 Abs. 4 BJagdG ermächtigt, Aussetzungsregelungen bezüglich „weiterer" – nicht fremder – Tiere zu treffen.[922] Dementsprechend statuieren die meisten Landesgesetze einen Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln bzw. Aussetzen fremder Tiere sowie zusätzlich bestimmter heimischer Tierarten.[923] Teilweise ist auch ein generelles Aussetzungs- bzw. Ansiedlungsverbot von Tierarten – mit Ausnahme der Aussetzung zu Zwecken der Wiederansiedlung oder Wiedereingewöhnung – vorgesehen.

(1) Anwendungsbereich

§ 28 Abs. 3 BJagdG bezieht sich auf das Aussetzen und Ansiedeln „fremder" bzw. „weiterer" Tiere. Während der Anwendungsbereich des BJagdG grundsätzlich auf die in § 2 Abs. 1 BJagdG aufgezählten sog. jagdbaren Tierarten („Wild"[924]) beschränkt ist,[925] ist seit einem Grundsatzurteil des BVerwG[926] anerkannt, dass unter den Genehmigungsvorbehalt des § 28 Abs. 3 BJagdG auch die nicht-jagdbaren Tierarten fallen.

(a) Fremde Tiere

Der Genehmigungsvorbehalt ist auf *fremde* Tiere beschränkt,[927] ohne dass jedoch im BJagdG definiert ist, wann ein Tier als „fremd" in diesem Sinne gilt. Der Begriff wird deshalb sehr unterschiedlich und mit zahlreichen Differenzierungen im Detail ausgelegt:[928]

---

922 Schließlich besteht eine besondere Regelung für Schwarzwild und Wildkaninchen, deren Aussetzen grundsätzlich verboten ist, § 28 Abs. 2 BJagdG (diese Regelung dient jedoch der Vermeidung hoher Wildschäden, nicht aber Artenschutzzielen).

923 Z. B. Art. 20 i. V. m. Art. 34 Abs. 2 Nr. 2 Bayerisches Jagdgesetz v. 13.10.1978 (GVBl. S. 678), zuletzt geändert durch G. v. 26. 7. 2005 (GVBl S. 274) (BayJagdG), § 31 Abs. 2 Niedersächsisches Jagdgesetz v. 16.03.2001 (GVBl. S. 100), zuletzt geändert durch G. v. 10. 11. 2005 (GVBl. S. 334) (NdsJagdG).

924 Gemäß § 1 Abs. 1 BJagdG bezeichnet „Wild" alle wild lebenden Tiere, die dem Jagdrecht unterliegen.

925 Die Liste der jagdbaren Arten kann jedoch nach § 2 Abs. 2 BJagdG landesrechtlich erweitert werden.

926 BVerwG, Urteil v. 6.09.1984 (NuR 1985, S. 235); so auch schon: AG Mayen, Urteil v. 4.07.1979, NuR 1980, S. 132 (anders dagegen noch: VG Köln, Urteil v. 26.10.1982, NuR 1983, S. 163).

927 Anders als nunmehr beim naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt.

928 Zu einer Übersicht siehe VGH Mannheim, Urteil v. 1.12.1997, NuR 1998, S. 551 ff. (552).

In Anknüpfung an die Definition des im RJagdG[929] verwandten Begriffs „ausländisch“ werden hierunter teilweise alle Arten verstanden, die bei Inkrafttreten des BJagdG im Jahre 1953 in Deutschland freilebend nicht vorkamen; die Wortlautänderung des BJagdG im Jahre 1976, durch die der Begriff „ausländisch“ durch „fremd“ ersetzt wurde, habe insoweit keine inhaltlichen Änderungen gebracht.[930] Auch die Landesjagdgesetze sehen zum großen Teil heute noch eine entsprechende Definition von „fremd“ vor.[931]

Anderer Ansicht nach ist die Neufassung des Genehmigungsvorbehaltes nicht nur terminologischer sondern auch inhaltlicher Natur.

Danach ist in *räumlicher* Hinsicht nicht auf das Gebiet der Bundesrepublik, sondern vielmehr – in Übereinstimmung mit dem naturschutzrechtlichen Verständnis von „gebietsfremd“ – auf das regionale Aussetzungs- bzw. Ansiedlungsgebiet abzustellen. Zur Begründung wird der Zweck des § 28 Abs. 3 BJagdG angeführt, der darin bestehe, den vorhandenen Wildbestand im geplanten Aussetzungsgebiet vor den Auswirkungen der „unkontrollierten“ Konfrontation mit neuen Arten zu schützen, mit deren Erscheinen und Verhalten er nicht vertraut ist, weil es diese Tiere in dem betreffenden Gebiet nicht gibt und in jüngster Zeit auch nicht gegeben hat.[932] Demzufolge sei zur Bestimmung der Fremdheit das Vorkommen in dem *betreffenden Gebiet* maßgeblich. Ungeachtet des im Übrigen differierenden Schutzzweckes stimme die Vorschrift insoweit mit dem naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt überein.[933]

Gegen die dargelegte Ansicht wendet *Ditscherlein* ein, dass kein Bedürfnis für eine einheitliche Auslegung von „fremd“ mit dem naturschutzrechtlichen Begriff „gebietsfremd“ bestehe. Ein jagdrechtlicher Genehmigungsvorbehalt, der denselben Schutzzweck und Anwendungsbereich hat wie der naturschutzrechtliche, sei

---

929 § 43 Abs. 3 RJagdG (Reichsjagdgesetz v. 3.07.1934, RGBl. I S. 145).

930 *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok, Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 39; *Mitzschke/Schäfer*, Bundesjagdgesetz, § 28 Rn. 3. So wohl auch: BVerwG, Urteil v. 6.09.1984, NuR 1985, S. 235.

931 Art. 43 Abs. 1 BayJagdG, § 31 Abs. 1 NdsJagdG; § 31 Abs. 1 Landesjagdgesetz Nordrhein-Westfalen v. 7.12.1994 (GV NRW 95 S. 2/ SGV NRW 792), zuletzt geändert durch G. v. 23. 5. 2006 (GV NRW S. 218) (JagdG NRW); § 35 Abs. 1 Sächsisches Landesjadgesetz v. 8.05.1991 (GVBl. S. 67), zuletzt geändert durch G. v. 22.04.2005 (GVBl. S. 121) (SächsJG); § 33 Abs. 1 Landesjagdgesetz für Sachsen-Anhalt v. 23.07.1991 (GVBl. S. 186), zuletzt geändert durch G. v. 18.11.2005 (GVBl. S..698) (S-AnJagdG); § 34 Abs. 1 Thüringer Jagdgesetz i. d. F. d. Bek. v. 28.06.2006 (GVBl. S. 313) (ThJG). Ähnlich auch das BbgNatSchG, das in § 42 Abs. 3 auf Arten „fremdländischer Herkunft“ abstellt, die zur Faunenverfälschung in der *Bundesrepublik Deutschland* beitragen.

932 VGH Mannheim, Urteil v. 1.12.1997, NuR 1998, S. 551 ff. (552). Dies gilt auch dann, wenn in dem Gebiet nur einzelne Exemplare vorkommen, die noch keine stabile Restpopulation bilden. Siehe auch: *Müller-Boge*, Neozoen, S. 19; *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 199; *Lorz*, in: Erbs/Kohlhaas, J 12 § 28 Rn. 3b; *Dietlein*, Jagdrecht, S. 13.

933 So auch das BVerwG, Urteil v. 6.09.1984, NuR 1985, S. 235, wonach es das gemeinsame Ziel ist, wild lebende Tiere zu hegen und zu pflegen.

nicht erforderlich. Dies überzeugt jedoch schon deshalb nicht, weil dann für einen (aus dem engeren Verständnis von „fremd“ folgenden) in seinem Anwendungsbereich gegenüber dem naturschutzrechtlichen beschränkten Genehmigungsvorbehalt im Jagdrecht erst recht kein Bedarf bestünde. Sind aber – wie *Ditscherlein* selbst einräumt – auch artenschutzrechtliche Aspekte in die jagdrechtliche Genehmigungsentscheidung einzustellen, erscheint es durchaus angemessen, auch hier die genetische Ebene in den Schutz einzubeziehen, indem für die Bestimmung „fremder“ Tiere auf ein spezielles Vorkommensgebiet abgestellt wird.

In rechtssystematischer Hinsicht argumentiert *Ditscherlein* weiterhin, der Rahmengesetzgeber habe mit § 28 Abs. 3 BJagdG eine Regelung für einen eindeutig festgelegten Regelungsgegenstand (seit 1953 nicht in der Bundesrepublik ansässige Tiere) treffen wollen, während § 28 Abs. 4 BJagdG regional unterschiedlich anwendbare Regelungen ermögliche.[934] Auch diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen, da es sich auch bei einem Verständnis i. S. v. „gebietsfremd“ um einen eindeutig festgelegten Regelungsgegenstand handelt. Dass die Grenzen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht starr (Gebiet der Bundesrepublik, Inkrafttreten des BJagdG), sondern in Bezug auf die jeweilige Art und deren Verbreitungsgebiet zu verstehen sind, ändert nichts daran, dass sie – ebenso wie im Naturschutzrecht – nach bundeseinheitlichen Kriterien festgelegt werden. Rechtssystematisch hat die Unterscheidung zwischen § 28 Abs. 3 und Abs. 4 BJagdG einen anderen Hintergrund: Abs. 4 ermöglicht den Ländern (im Gegensatz zu Abs. 3) die Kontrolle des Aussetzens *anderer als fremder* Arten, da diese nicht als generell bedrohlich für die ökologischen Verhältnisse und insbesondere die land- und forstwirtschaftliche sowie die jagdlichen Nutzung eingestuft werden,[935] und deshalb je nach länderspezifischer Gefahrenlage geregelt werden sollen.[936]

Die besseren Argumente sprechen mithin für die Auffassung, die den jagdrechtlichen Begriff „fremd“ in räumlicher Hinsicht i. S. v. „gebietsfremd“ gemäß der naturschutzrechtlichen Definition versteht.

In *zeitlicher* Hinsicht weiterhin ist eine Definiton, die das Inkrafttreten des BJagdG im Jahre 1953 als maßgeblich zur Bestimmung der Fremdheit erachtet, mit demselben Argument der Willkür und fehlenden fachlichen Begründung abzulehnen, das auch im Naturschutzrecht gegen die zeitliche Grenze von 100 Jahren zur Bestimmung von „gebietsfremd“ vorgebracht wurde.[937] Daher wird teilweise angenommen, dass solche Arten, die jedenfalls vor dem Aussetzungs- bzw. Ansiedlungszeitpunkt durch Einbürgerung bodenständig, d. h. „heimisch“ geworden

---

934 Naturschutz- und Jagdrecht, S. 134.

935 Gefahren entstehen hier etwa durch einseitige Bestandsveränderungen.

936 BVerwG, Urteil v. 9.06.1984, NuR 1995, S. 235 ff. (236).

937 Siehe oben 1. c) bb) (2) (a) (cc) (ii). Zudem ergäben sich aus dem Abstellen auf das Inkrafttreten des BJagdG unterschiedliche zeitliche Grenzen für die „alten“ und die „neuen“ Bundesländer (vgl. *Siefke/Voth/Spindler/Rackwitz*, Jagdrecht M-V, § 28 BJagdG Rn. 2, wonach die Grenze im Jahre 1990 zu ziehen ist), was aus Naturschutzsicht keinen Sinn machen kann.

sind, vom jagdrechtlichen Genehmigungsvorbehalt ausgenommen sind.[938] Dieses Verständnis ist am ehesten an die zeitliche Komponente des Begriffs „heimisch" aus dem Naturschutzrecht angelehnt.[939]

Der so verstandene jagdrechtliche Begriff „fremd" stellt sich mithin als Kombination der räumlichen Komponente des naturschutzrechtlichen Begriffs „gebietsfremd" (betreffendes Gebiet) und der zeitlichen Komponente von „heimisch" i. S. d. BNatSchG (zum Zeitpunkt der Aussetzung bodenständig) dar und kann damit durchaus zur Verwirrung führen.

Aus dem dargelegten Verständnis von „fremd" i. S. d. BJagdG folgt aber, dass die landesrechtlichen Definitionen, die an ein Vorkommen in der Bundesrepublik seit 1953 anknüpfen, den bundesrechtlichen Mindestvorgaben nicht genügen.[940] Allein das Bremische Jagdgesetz[941], das den Begriff „*gebiets*fremd" verwendet[942] und auf „Bremen und das Bremer Umland" abstellt, sowie das Sächsische Landesjagdgesetz,[943] das „das Gebiet des Freistaates Sachsen" als maßgeblich erklärt, legen engere räumliche Grenzen zugrunde. Allerdings sind auch diese Grenzen, die rein politischer Natur sind, aus Artenschutzsicht willkürlich und entsprechen ebenfalls nicht den bundesrechtlichen Vorgaben.[944]

Von der Ermächtigung des § 28 Abs. 4 BJagdG, das Aussetzen „weiterer" – d. h. nicht fremder – Tierarten zu beschränken oder zu verbieten,[945] haben die

---

938 VGH Mannheim Urteil v. 1.12.1997, NuR 1998, S. 551 ff. (552); OLG Karlsruhe, Beschluss v. 4.05.1976, RdL 1981, S. 41. So auch *Recken*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 4045, § 36 BJagdG Rn. 7; sowie *Linnenkohl*, Bundesjagdgesetz, § 28 Rn. 3, der zu den fremden Tieren nicht solche zählt, die „ursprünglich aus dem Ausland stammen, aber im Laufe der Jahrhunderte eingebürgert und heimisch geworden sind".

939 Ein Vorschlag, auf die letzten 100 Jahre abzustellen, um dem naturschutzrechtlichen Verständnis von „gebietsfremd" auch in zeitlicher Hinsicht zu entsprechen, findet sich bislang nicht.

940 So auch *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 25 (Fn. 69).

941 Bremisches Landesjagdgesetz v. 26.10.1981 (Brem.GBl. S. 171, ber. 1992 S. 103), zuletzt geändert durch G. v. 04.12.2001 (Brem.GBl. S. 393) (BremJagdG).

942 Da es im BJagdG keine Definition von „gebietsfremd" gibt, von der die landesrechtliche Bestimmung abweichen könnte, ist letztere wirksam.

943 Siehe oben Fn. 934.

944 Kritisch auch *Max*, Rechtsvorschriften der neuen Bundesländer, S. 229, der die sächsische Regelung als „unverständlich" bezeichnet, dann allerdings vorschlägt, die Definition so auszulegen, dass sie sich auf den Geltungsbereich des BJagdG beziehe.

945 Auch diese Vorschrift erfasst Tiere nicht jagdbarer Arten (BVerwG, Urteil v. 6.09.1984 (NuR 1985, S. 235)). Der Grund dafür, dass der Bund in Bezug auf die „einheimischen" Arten keine Vorgaben macht, sondern die Regelung den Ländern überlässt, bestand ursprünglich darin, dass bei dieser Gruppe keine so große Gefahr einer Belastung der ökologischen Verhältnisse und insbesondere der jagdlichen Nutzung besteht. Diese Gruppe entspricht derjenigen der naturschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung des § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 3 BNatSchG (Tiere nicht gebietsfremder Arten, die dem Jagdrecht unterliegen).

meisten Länder weit reichenden Gebrauch gemacht.[946] Dazu haben sie teilweise den Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehaltes generell auf alle Tierarten[947] bzw. auf „Wild“[948] erweitert, ohne zwischen fremden und nicht fremden Arten zu unterscheiden.[949] Teilweise ist aber in den Landesjagdgesetzen auch für andere als fremde Arten ein gesonderter Genehmigungsvorbehalt vorgesehen, für den ein anderer – in der Regel wenig strenger – Maßstab bezüglich der Genehmigungsvoraussetzungen gilt (Brandenburg: für alle Tiere mit Ausnahme von Feldhasen, Fasanen, Rebhühnern, sowie Auer-, Birk- und Haselhühnern;[950] Hessen: für alle Tiere mit Ausnahme von Rebhühnern und Fasanen;[951] Niedersachsen und Sachsen-Anhalt: für Schalenwild[952] und Nordrhein-Westfalen: für alle weiteren Tierarten[953]).

---

946 Ausnahme: Art. 34 BayJagdG; Art. 30 BremJagdG.

947 Während das BJagdG auf fremde *Tiere* abstellt, verwenden die Landesgesetze in der Regel den Begriff der Tier*arten*. Im Ergebnis besteht hierin jedoch – ähnlich wie im Naturschutzrecht – kein Unterschied: Gemeint sind auch hier Tiere fremder Arten (dies kommt schon dadurch zum Ausdruck, dass § 28 BJagdG in Abs. 3 von fremden Tieren in Abs. 4 hingegen von „weiteren Tierarten“ spricht). Teilweise wird der Unterschied darauf zurückgeführt, dass das gegenüber den Definitionen der Landesjagdgesetze neuere BJagdG mit dem Begriff der Tiere alle Arten – also auch die Unterarten – umfassen soll, so: *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 200.

948 Insoweit also eine Beschränkung auf Wild, d. h. auf jagdbare Arten, stattfindet, sind die landesrechtlichen Bestimmungen im Einklang mit dem BJagdG auszulegen, wonach alle – wild lebenden – Tierarten erfasst sind.

949 Z. B. § 25a Hamburgisches Jagdgesetz v. 22.05.1978 (GVBl. S. 162), zuletzt geändert durch G. v. 18.07.2001 (GVBl. S. 251) (HHJagdG); § 28 Landesjagdgesetz Rheinland-Pfalz v. 5.02.1979 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch G. v. 25.07.2005 (GVBl. S. 308) (JagdG Rh-Pf); § 31 Saarländisches Jagdgesetz v. 27.05.1998 (Amtsbl. S. 638), zuletzt geändert durch G. v. 15.02.2006 (Amtsbl. S. 474) (SaJagdG).

950 § 42 Abs. 2 Jagdgesetz für das Land Brandenburg v. 9.10.2003 (GVBl. I S. 250) (BbgJagdG).

951 § 23 Nr. 8 Hessisches Jagdgesetz i. d. F. d. Bek. v. 5.06.2001 (GVBl. I S. 271), zuletzt geändert duch G. v. 17.10.2005 (GVBl. I S. 674) (HEJG).

952 § 31 Abs. 2 NdsJagdG und § 33 Abs. 2 S-AnJagdG.

953 § 31 JagdG NRW. Demgegenüber sehen Baden-Württemberg (§ 28 JagdG B-W i. V. m. § 14 Durchführungsverordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zum Landesjagdgesetz v. 5.09.1996 (GBl. S. 601), zuletzt geändert durch G. v. 1.07.2004 (GBl. S. 469) (LJagdGDVO B-W)), Mecklenburg-Vorpommern (§ 42 Abs. 1 Nr. 8 Jagdgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 22.03.2000, GVOBl. S. 126, zuletzt geändert durch G. v. 23.05.2006 (GVOBl. S. 194) (JagdG M-V)) und Schleswig-Holstein (§ 19 Jagdgesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 13.10.1999 (GVOBl S. 300), zuletzt geändert durch G. v. 15.12.2005 (GVOBl. S. 568) (JagdG Sch-H)) ausdrücklich nur einen Genehmigungsvorbehalt für heimische Arten vor. Es ist davon auszugehen, dass bezüglich fremder Arten ein § 28 Abs. 3 BJagdG entsprechender Genehmigungsvorbehalt gelten soll.

(b) Aussetzen/Ansiedeln

Genehmigungspflichtig nach dem BJagdG sind das *Aussetzen* und das *Ansiedeln* in der freien Natur.[954] Der Begriff der freien Natur ist entsprechend der naturschutzrechtlichen Definition als Gegensatz zu geschlossenen Siedlungen zu verstehen und schließt auch außerhalb geschlossener Siedlungen gelegene Gatterreviere ein.[955] Die Begriffe des Aussetzens und Ansiedeln werden – anders als im Naturschutzrecht – nicht scharf voneinander getrennt: Ein Aussetzen liegt vor, wenn gefangene Tiere zur Hebung des Wildbestandes bzw. zur Ansiedlung freigelassen und damit Bestandteil der Natur werden; Ansiedeln weiterhin bedeutet Sesshaftmachen durch Pflegemaßnahmen[956] und ist als besondere Form des Aussetzens zu verstehen.[957]

Auch die meisten Landesgesetze erfassen das Aussetzen *und* Ansiedeln,[958] teilweise aber auch allein das Aussetzen.[959] Häufig ist die „Aussetzung zu Zwecken der Ansiedlung" (in Abgrenzung zur Aussetzung zu Zwecken der *Wieder*ansiedlung) als Regelfall genannt,[960] so dass Ansiedeln grundsätzlich vom Aussetzen umfasst ist.[961] Dementsprechend wird „Aussetzen" auch als reviermäßiges Freilassen gefangener Tiere zur Hebung des Wildbestandes bzw. zur Ansiedlung definiert.[962] Da bundesrechtlich sowohl das Aussetzen als auch das Ansiedeln genehmigungspflichtig und damit auch genehmigungs*fähig* sind, können landesrechtlich beide Alternativen dem Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden, möglich sind aber auch strengere Bestimmungen.

---

954 Diese Formulierung entspricht derjenigen, die im BNatSchG bis zur Novellierung 2002 verwendet wurde.

955 *Lorz*, in: Erbs/Kohlhaas, J 12, § 28 Rn. 3b; *Marx*, Rechtsvorschriften der alten Bundesländer, RdL 2000, S. 200.

956 *Lorz/Metzger/Stöckel*, Jagdrecht, § 28 Rn. 3, 5. Zum Aussetzungsbegriff im BJagdG siehe auch *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 199, der einen zivilrechtlichen (von den Eigentumsverhältnissen geprägten) und einen hegerechtlichen Aussetzungsbegriff unterscheidet.

957 BVerwG, Urteil v. 6.09.1984, NuR 1985, S. 235. Dies entspricht auch dem Verständnis von „Aussetzen" im BNatSchG 1987 (siehe oben 1. c) bb) (2) (a) (bb) (4)) – ein fahrlässiges Handeln kommt im Rahmen des Genehmigungsvorbehaltes ohnehin nicht in Betracht).

958 Z. B. Art. 34 Abs. 2 BayJagdG; § 28 Abs. 1 JagdG Rh-Pf.

959 Art. 30 BremJagdG.

960 Z. B. § 25a HHJagdG. Insofern dürfte es auch unschädlich sein, dass § 42 Abs. 3 BbgJagdG sich allein auf das Ansiedeln bezieht.

961 So ausdrücklich: *Möller*, Jagdrecht, § 28 (1)-(4) BJagdG, § 31 NJagdG - 57.6.2.2.

962 *Lorz/Metzger/Stöckel*, Jagdrecht, § 28 Rn. 3. Dies ist vor dem Hintergrund der Hegepflicht zu sehen, für die der Bestand des Wildes entscheidend ist, so dass dem Aussetzen allein dann Bedeutung zukommt, wenn es mit dem Verbleib im Jagdgebiet, d. h. also dem Ansiedeln, verbunden ist.

(2) Genehmigungsvoraussetzungen

Aus der Vorschrift des § 28 Abs. 3 BJagdG sind weder die Voraussetzungen ersichtlich, unter denen die Genehmigung erteilt wird, noch ob die Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung im Ermessen der Behörde steht oder rechtlich gebunden ist. Dementsprechend unterschiedlich sind die landesrechtlichen Bestimmungen ausgestaltet.

Eine ausdrückliche Regelung im Hinblick auf IAS findet sich allein im BbgJagdG, wonach das Ansiedeln von Wildarten fremdländischer Herkunft, die zur Faunenverfälschung in der Bundesrepublik Deutschland beitragen, nicht gestattet ist (§ 42 Abs. 3 BbgJagdG).

Im Übrigen unterscheiden die Landesregelungen bezüglich der Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung häufig zwischen der Aussetzung fremder Arten und „weiterer" Arten: Im Hinblick auf die Aussetzung fremder Arten ist in der Regel Genehmigungsvoraussetzung, dass durch das Aussetzen oder Ansiedeln – negativ formuliert – eine „Störung des biologischen Gleichgewichts und eine Schädigung der Landeskultur sowie Gefahren für die öffentliche Sicherheit"[963] bzw. für andere Rechtsgüter wie die „Landespflege, die heimische Tierwelt, die Land- und Forstwirtschaft"[964] nicht zu befürchten sind.[965] Teilweise wird weitergehend – positiv formuliert – gefordert, dass eine wesentliche Bereicherung der heimischen Tierwelt durch die auszusetzende bzw. anzusiedelnde Art als Genehmigungsvoraussetzung vorliegen muss.[966] Insoweit wird jedoch zutreffend eingeräumt, dass es sich bei der „wesentlichen Bereicherung" um ein wenig greifbares Kriterium handelt, da das Auftreten einer neuen Art dem Wortsinn nach stets eine Bereicherung darstellt – unabhängig davon, ob sich diese als vorteilhaft oder nachteilig für die Erhaltung der biologischen Vielfalt erweist.[967] Im Hinblick auf die Aussetzung „weiterer", d. h. bestimmter oder aller heimischer Arten hingegen ist häufig als Genehmigungsvoraussetzung ausreichend, dass die Maßnahme aus Gründen der Jagdpflege notwendig ist und Schäden für die Land- und Forstwirtschaft nicht zu befürchten sind.[968]

Die Landesgesetze Brandenburg und Hamburg schließlich beschränken die Genehmigungsfähigkeit von vornherein auf Zwecke der Wiederansiedlung bzw. der

---

963 Art. 34 Abs. 2 BayJagdG; § 31 JagdG NRW; § 35 SächsJG (dort nicht genannt ist die biologische Vielfalt); § 34 Abs. 2 ThJG.

964 Art. 30 Abs. 1 BremJagdG.

965 Bezüglich der ähnlich lautenden Formulierung des § 33 S-AnJagdG hat das OVG Berlin in einem Urteil v. 7.07.1967 formuliert, dass ein Schaden dann „nicht zu besorgen" ist, „wenn eine auch noch so wenig naheliegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens schädlicher Veränderungen ausgeräumt ist, die jedoch nicht mit der nie ganz auszuschließenden Unmöglichkeit gleichgesetzt werden kann" (DÖV 1968, S. 739).

966 Art. 30 Abs. 1 S. 2 BremJagdG; § 33 S-AnJagdG. Weitergehend: § 42 BbgJagdG, wonach die Aussetzung der Artenvielfalt und dem intakten Naturhaushalt dienen muss.

967 *Mayer-Ravenstein*, Jagdrecht Sachsen-Anhalt, § 28 BJagdG, §§ 33 und 34 S-AnJagdG, Rn. 4.

968 Z. B. Art. 30 Abs. 2 BremJagdG; § 31 Abs. 2 NdsJagdG.

Stützung einheimischer, in ihrem Bestand bedrohter Wildarten.[969] Soweit die Länder keine Regelungen treffen, ist die allgemeine Zielsetzung des BJagdG, d. h. die Vermeidung von Wildschäden und die Erhaltung eines artenreichen und gesunden Wildbestandes und seiner Grundlagen, maßgeblich.[970]

Im Hinblick auf die Frage, ob ein Anspruch auf Genehmigungserteilung besteht, oder ob es sich um eine Ermessensentscheidung handelt, ist zu unterscheiden, von wem die Aussetzung bzw. Ansiedlung vorgenommen wird: Bei Handlungen des Jagdberechtigten, d. h. des Eigentümers des betreffenden Grund und Bodens,[971] ist die Besonderheit zu beachten, dass das Hegerecht als Ausfluss der nach Art. 14 GG geschützten Eigentümerbefugnisse zu verstehen ist. Bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen besteht daher ein Anspruch auf Genehmigungserteilung.[972] Bei der Aussetzung oder Ansiedlung durch Dritte hingegen steht die Erteilung der Genehmigung für Aussetzungen bzw. Ansiedlungen – anders als im Naturschutzrecht – im Ermessen der jeweiligen Landesbehörde. Der VGH Mannheim hat insoweit festgestellt, dass die Genehmigung bereits dann versagt werden dürfe, wenn die Gefahr einer nicht völlig unbedeutenden Beeinträchtigung jagdrechtlicher Schutzgüter zu befürchten sei. § 28 Abs. 3 BJagdG räume der Jagdbehörde „ein weites Ermessen ein, innerhalb dessen sie etwaige Prognoseunsicherheiten hinsichtlich zu befürchtender Schutzgutbeeinträchtigungen entsprechend ihrem Gewicht angemessen zu berücksichtigen“ habe.[973] Offen bleibt danach aber insbesondere, inwieweit die Behörde etwa rein jagdliche Interessen[974] oder aber spezifische Erwägungen des Artenschutzes[975] in die Ermessenserwägungen einstellen darf.

(3) Zuständigkeit/Verfahren

Wie auch bei der naturschutzrechtlichen Ansiedlungsgenehmigung sind je nach Bundesland unterschiedliche Behörden für die Erteilung der Genehmigung zu-

969 § 42 Abs. 1 BbgJagdG; § 25a Abs. 1 HHJagdG.

970 *Ginzky*, Rechtliche Regulierung, S. 23.

971 § 3 BJagdG.

972 *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 200. Die teilweise vertretene Ansicht, dass Aussetzungen und Ansiedlungen von Wild bzw. nicht dem Jagdrecht unterliegenden Arten, die einen möglichen Einfluss auf das jagdbare Wild haben, zudem der Genehmigung des Jagdausübungsberechtigten bedürften, da andernfalls gegen das Jagdausübungsrecht verstoßen werde, ist aufgrund des im Allgemeininteresses liegenden Ziels der Erhaltung der Artenvielfalt, das den hegerischen Vorstellungen des Jagdausübungsberechtigten vorgeht, abzulehnen (siehe dazu ausführlich *Ditscherlein*, Naturschutz- und Jagdrecht, S. 129). Für die Regelung einer derartigen Zustimmungspflicht sprechen sich auch *Mitzschke/Schäfer* (Bundesjagdgesetz, § 28 Rn. 7) aus, die den wesentlichen Mangel der jagdrechtlichen Vorschriften gerade darin sehen, dass sie keine Bestimmung darüber enthalten, *wer* eigentlich die Tiere aussetzen darf.

973 Urteil v. 1.12.1997, NuR 1998, S. 551 ff. (554).

974 Ablehnend jedenfalls für den Fall, dass die Aussetzung Teil eines wissenschaftlich fundierten Artenschutzprogramms ist: *Ditscherlein*, Naturschutz- und Jagdrecht, S. 130.

975 Offengelassen: VGH Mannheim, NuR 1998, S. 551 ff. (554 f.).

ständig. Grundsätzlich ist dies die oberste Jagdbehörde (das jeweils zuständige Ministerium).[976] Teilweise ist die Zuständigkeit aber auch auf die mittlere Verwaltungsebene (d. h. die oberen oder höheren Jagdbehörden) delegiert worden.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sieht das SaJG eine Besonderheit vor, indem es die vorherige Anhörung der Landwirtschaftskammer vorschreibt.[977]

(4) Vollzug/Sanktionen/weitere Maßnahmen

Bei Verstoß gegen den Genehmigungsvorbehalt liegt eine Ordnungswidrigkeit vor, die mit einer Geldbuße bis zu 5.000 EUR geahndet werden kann.[978]

Zudem ist die Verantwortlichkeit im Jagdrecht zu einem gewissen Grad dadurch personifiziert, dass die Hegepflicht an den Jagdberechtigten geknüpft ist. Verstöße gegen die Hegepflicht können durch Entzug der Jagdberechtigung geahndet werden – eine für den Jagdberechtigten einschneidende Maßnahme, die zudem das Erlöschen des Jagdpachtvertrages nach sich ziehen kann.

Weiterhin kann die Hegepflicht im Hinblick auf Beseitigungs- oder Kontrollmaßnahmen bezüglich invasiver gebietsfremder Tiere eine Rolle spielen: Aus der Pflicht zur Erhaltung eines artenreichen und gesunden Wildbestandes sowie zur Pflege und Sicherung seiner Lebensgrundlagen kann folgen, dass vorhandene invasive gebietsfremde Tiere zu bejagen sind. Hierfür müssen sie jedoch in der Liste der jagdbaren Tiere nach § 2 Abs. 1 BJagdG aufgeführt sein. Von der in § 2 Abs. 2 BJagdG enthaltenen Ermächtigung der Länder, die Liste der jagdbaren Tiere landesrechtlich zu erweitern, haben nahezu alle Länder Gebrauch gemacht – so beispielsweise das Land Mecklenburg-Vorpommern bezüglich des Marderhunds (*Nyctereutes procyonoides GRAY*), des Waschbären (*Procyon lotor L.*) und des Minks (*Mustela vison SCHREBER*).[979]

Schließlich sind als Instrumente des Jagdrechts, die für das Problem IAS relevant werden können, Besitzverbote und Verbote bezüglich des Inverkehrbringens von Wild zu nennen. Allerdings sind diese ebenfalls auf die in § 2 BJagdG ausdrücklich genannten Tierarten beschränkt.[980]

(5) Abgrenzung zu naturschutzrechtlichen Vorgaben

Während der jagdrechtliche Genehmigungsvorbehalt das Aussetzen und Ansiedeln fremder Tiere regelt (§ 28 Abs. 3 BJagdG), stellt der naturschutzrechtliche

---

976 So z. B. Art. 49 Abs. 2 Nr. 1, Art. 52 Abs. 1 Nr. 2 BayJagdG; § 55 Abs. 2 Nr. 1, § 58 Abs. 1 Nr. 1 BbgJagdG. Ausnahmen: NRW (das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd als obere Jagdbehörde, § 46 Abs. 2 S. 1 JG NRW) und S-An (Landkreis und die kreisfreie Stadt, § 38 Abs. 1 S-AnJagdG).

977 § 31 SaJG.

978 Z. B. § 24 Nr. 7 LJagdGDVO B-W i. V. m. § 40 Abs. 2 Nr. 7 JagdG B-W; § 42 Abs. 1 Nr. 10 HEJagdG; § 41 Abs. 1 Nr. 17 NdsJagdG.

979 § 26 JagdG M-V. Zu einer Übersicht auch: *Marx*, Rechtsvorschriften der neuen Bundesländer, S. 200 ff.; *ders.*, Rechtsvorschriften der alten Bundesländer, S. 229 ff.

980 Siehe § 36 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 3 BJagdG, auf dessen Grundlage die BundeswildschutzVO erlassen wurde.

auf das Ansiedeln aller Tiere ab (§ 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG).[981] Da dem Aussetzen i. S. d. Jagdrechts eine dem Ansiedeln im Naturschutzrecht entsprechende Bedeutung zukommt, ergibt sich ein Schnittbereich der genehmigungspflichtigen und -fähigen Handlungen bezüglich des Ansiedelns fremder Tiere.

Für die Erteilung einer Genehmigung in diesem Schnittbereich sind jedoch unterschiedliche Beurteilungsmaßstäbe zu beachten, die daraus resultieren, dass der jagdrechtliche und der naturschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalt verschiedenen Schutzzwecken dienen: Das Naturschutzrecht zielt in erster Linie auf die Verhinderung der Verfälschungsgefahr für die heimische Flora und Fauna, das Jagdrecht hingegen auf die Erhaltung eines artenreichen und gesunden Wildbestandes und seiner Grundlagen als Ausfluss der Hegepflicht. Hieraus können Wertungswidersprüche entstehen. Aber selbst insoweit die Regelungen in bestimmten Fällen zu einer übereinstimmenden Wertung kommen, folgt aus der unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeit von Jagd- und Naturschutzbehörden,[982] dass abweichende Entscheidungen grundsätzlich möglich sind. Es stellt sich daher die Frage nach dem Verhältnis zwischen jagdrechtlichem und naturschutzrechtlichem Genehmigungsvorbehalt.

Diesbezüglich bestimmt § 39 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, dass die Vorschriften des Jagdrechts von den naturschutzrechtlichen Bestimmungen zum Artenschutz unberührt bleiben. Identische oder ähnliche Klauseln finden sich zudem in die meisten Landesnaturschutzgesetzen.[983] „Unberührt“ bedeutet hier nicht, dass die Vorschriften des BJagdG generell vorrangig vor denen des BNatSchG sind.[984] Vielmehr ist das Verhältnis der jeweiligen Normen im Einzelfall zu ermitteln.[985] Aus-

---

[981] Landesregelungen, die entweder auch das Ansiedeln für genehmigungsfähig erklären, oder sich auf gebietsfremde Tiere beschränken und damit den rahmenrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen, sind nach der hier vertretenen Auffassung unwirksam. Ausgenommen von der Genehmigungspflicht ist allein die Ansiedlung von Tieren nicht gebietsfremder Arten, die dem Jagdrecht unterliegen, § 41 Abs. 2 S. 4 Nr. 3 BNatSchG.

[982] Ganz abgesehen von den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, die von Bundesland zu Bundesland variieren.

[983] § 27 Abs. 1 S. 2 NatSchG B-W; Art. 14 Abs. 3 BayNatG; § 24 Abs. 3 HHNatSchG; § 21 Abs. 2 HENatG; § 33 Abs. 2 NatSchG M-V. Ausdrücklich in Bezug auf das Aussetzen bzw. Ansiedeln von Tieren trifft allein § 31 S. 3 SaJG eine Regelung zu den Konkurrenzen: Danach bleiben die naturschutzrechtlichen Vorschriften vom jagdrechtlichen Genehmigungsvorbehalt unberührt.

[984] So aber *Leonhardt/Lohner* (Konkurrenzprobleme, S. 206), die die artenschutzrechtlichen Regelungen des Jagdrechts für spezieller und deshalb generell für vorrangig gegenüber dem naturschutzrechtlichen Artenschutz halten. So auch *Drees*, Verhältnis, S. 199; *Rose*, NJagdG, § 31 Rn. 2, und *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 200, der offensichtlich von einem unzutreffenden Verständnis von „Unberührtheit“ i. S. v. „Spezialität“ ausgeht.

[985] So die ganz überwiegende Meinung. Statt vieler: *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1220, § 39 BNatSchG Rn. 29; *Schmidt-Räntsch*, in: Gassner u. a., § 39 Rn. 10; *Lorz/Müller/Stöckl*, Naturschutzrecht, § 39 Rn. 8. Dies geht auch aus der amtlichen Begründung zum insoweit gleichlautenden § 20 BNatSchG 1987 hervor, in der es heißt:

schlaggebend sind dabei Zielrichtung und Schutzzweck der jeweiligen Norm: Ist eine der beiden Normen bei identischer bzw. im wesentlichen gleichartiger Zielrichtung in Bezug auf das Schutzgut spezieller, ist sie vorrangig. Sind die Zielrichtungen hingegen nicht gleichartig, sind die Vorschriften nebeneinander anzuwenden.

Eine ähnliche Unberührtheitsklausel enthält umgekehrt auch das BJagdG: Nach dessen § 1 Abs. 2 bleiben „auf Grund anderer Vorschriften bestehende gleichartige Verpflichtungen unberührt". Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung ist daher das Verhältnis der Normen nach den (oben genannten) allgemeinen Regeln zu bestimmen.[986] Insoweit fehlt es schon an der gleichen Zielrichtung: § 28 Abs. 3 BJagdG dient primär der Wildpflege einschließlich der Aufrechterhaltung der jagdlichen Nutzung und der Hebung des Wildbestandes. Dies schließt auch den Schutz des auszusetzenden bzw. anzusiedelnden Tieres sowie der Rechte der Jagdausübungsberechtigten ein. Tierartenschutzrechtliche Funktionen klingen hierbei mit an, sie stehen aber nicht im Vordergrund. Der naturschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalt des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG hingegen hat den Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt vor Floren- und Faunenverfälschung zum Ziel. Es ist demnach von einem gleichrangigen Nebeneinander der Vorschriften auszugehen.[987]

Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Ansiedeln fremder (i. S. d. BJagdG) Tierarten grundsätzlich nach zwei verschiedenen Genehmigungsverfahren zu prüfen ist und den (unterschiedlichen) materiellen Voraussetzungen beider Gesetze entsprechen muss. Hieraus folgt aber eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

cc) Bewertung des Jagdrechts

Das Jagdrecht sieht als wesentliches Instrument im Umgang mit IAS – ähnlich wie das Naturschutzrecht – einen Genehmigungsvorbehalt für das Aussetzen fremder Tierarten vor. Da dieser jedoch teilweise einen vom naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt abweichenden Anwendungsbereich hat und sich nach abweichenden Bewertungskriterien richtet, kann es insoweit zu Rechtsunsicherheiten kommen. Unter Umständen müssen für dieselbe Handlung zwei unterschiedliche

„Im Falle konkurrierender Vorschriften der genannten Rechtsbereiche ist die Frage des Vorrangs nach allgemeinen Auslegungsregeln zu entscheiden" (BT-Drs. 10/5064 S. 18; BT-Drs. 10/6341 S. 42). Zur Kritik bezüglich der sich daraus ergebenden Auslegungsschwierigkeiten: *Czybulka*, Reformnotwendigkeiten, S. 11.

986 Dass die sog. Landwirtschaftsklausel des § 5 Abs. 1 BNatSchG, wonach die ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung dem Schutzgedanken des BNatSchG nicht zuwiderläuft, nicht auch ausdrücklich die jagdwirtschaftliche Nutzung nennt, hat aufgrund der spezifischen Konkurrenzklauseln keine Auswirkung.

987 BVerwGE, NuR 1985, S. 235 ff. (236). *Müller-Boge*, Neozoen, S. 20; *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok, Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 40, der allenfalls von einem möglichen Vorrang der Jagdgesetze ausgeht, soweit sich die Vorschriften auf dem Jagdrecht unterliegende Arten beschränken. Dies ist hier aber gerade nicht der Fall.

Genehmigungen eingeholt werden, wobei die behördlichen Entscheidungen sogar voneinander abweichen können.

Im Übrigen ist vor allem die Uneinheitlichkeit der Landesregelungen zu bemängeln: Genehmigungsvorbehalte für das Aussetzen und Ansiedeln bestehen entweder in Bezug auf alle Tierarten, oder aber nur in Bezug auf fremde sowie teilweise zusätzlich bezüglich bestimmter heimischer Tierarten. Zudem ist der Begriff „fremd" im BJagdG nicht hinreichend klar definiert. Insbesondere bleibt offen, ob er i. S. v. „ausländisch" (so auch die Regelungen einiger Landesgesetze) oder aber in Anlehnung an den naturschutzrechtlichen Begriff „gebietsfremd" zu verstehen ist (so die hier vertretene Auffassung, da nur in diesem Fall auch die genetische Ebene zu berücksichtigen ist).

Mangels entsprechender Vorgaben im BJagdG bezüglich des Entscheidungsmaßstabes im Rahmen der Genehmigungsentscheidung existieren landesrechtlich sehr unterschiedliche Regelungen, die entweder – negativ formuliert – auf die Vermeidung einer Störung des biologischen Gleichgewichts abstellen oder – positiv – eine wesentliche Bereicherung der heimischen Tierwelt voraussetzen, wobei das Merkmal der Bereicherung unklar ist.

Positiv zu bewerten ist die Durchsetzbarkeit der jagdrechtlichen Regelungen, die dadurch gesichert wird, dass sie an das Recht der Nutzung anknüpfen. Damit ergibt sich für einen konkreten Bereich in Form der Hegepflicht (einschließlich des Artenschutzes und der Erhaltung des Naturraums) eine individuelle Verantwortung. Bei Zuwiderhandlung besteht durch die Möglichkeit des Entzugs des Jagdrechts eine direkte Sanktionsmöglichkeit.

b) Fischereirecht

Das Fischereirecht ist grundsätzlich nach Meeren und Binnengewässern unterteilt, woraus unterschiedliche Kompetenzen folgen: Während die Hochsee- und Küstenfischerei der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes untersteht, fällt die Binnenfischerei (d. h. die Fischerei in anderen stehenden oder fließenden Gewässern) in die alleinige Kompetenz der Länder.[988] Die Folge ist ein stark zersplittertes Regelungsgefüge.

aa) Schutzziel

Ziele der verschiedenen Landesfischereigesetze und -verordnungen sind der Erhalt der Fischereibestände sowie der Schutz der Lebensräume der in den Gewässern vorhandenen Flora und Fauna. Erreicht werden diese Schutzziele – systematisch an die Jagdgesetze angelehnt – durch die mit dem Fischereirecht einhergehende Hegepflicht, d. h. die Pflicht, einen der Größe und Beschaffenheit des Gewässers

[988] Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG, Art. 70 GG. Zur Abgrenzung von Küsten- und Binnengewässern ist auf die Bestimmungen des WHG (§ 1 Abs. 1 Nr. 1a WHG – zum WHG siehe unten Fn. 1035) und der Landeswassergesetze (z. B. § 1 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Wassergesetz v. 10.06.2004 (GVBl. S. 171 zuletzt geändert durch G. v. 17.06.2004 GVBl. 2005 S. 664) (NdsWG) abzustellen, soweit nicht die Landesfischereigesetze abweichende Regelungen treffen.

entsprechenden Fischbestand zu erhalten und zu hegen, und zwar erforderlichenfalls durch künstlichen Besatz.[989] Nach den Bestimmungen der Landesgesetze ist hiervon zum Teil ausdrücklich auch die Verpflichtung umfasst, die Artenvielfalt und den heimischen Fischbestand zu schützen.[990]

bb) Genehmigungsvorbehalt

Im Umgang mit IAS enthalten die Landes(binnen)fischereigesetze größtenteils einen Genehmigungsvorbehalt für das Aussetzen „ausländischer" Fisch-, Krebs- oder Muschelarten. Ein generelles Aussetzungsverbot bezüglich nichtheimischer Fischarten sieht allein § 18 Abs. 1 FischG NRW vor. Mangels einheitlicher Rahmenvorgaben auf Bundesebene sind die landesrechtlichen Genehmigungsvorbehalte jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet.[991]

(1) Anwendungsbereich

Die Landesregelungen beziehen sich auf das Aussetzen „ausländischer", „fremder", „nicht einheimischer" oder „nicht gewässertypischer" Fisch- oder Krebsarten. Soweit die Landesgesetze Definitionen enthalten, fallen diese sehr unterschiedlich aus:

Das erst kürzlich erlassene Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (FischG M-V)[992] übernimmt die Definition von „heimisch" aus dem BNatSchG, die sich auf das gesamte Bundesgebiet bezieht.[993] Teilweise wird

---

989 Vgl. § 14 Abs. 1 Fischereigesetz Baden-Württemberg v. 14.11.1979 (GBl. S. 466, ber. 1980 S. 136), zuletzt geändert durch G. v. 14.12.2004 (GBl. S. 895) (FischG B-W); §§ 40, 41 Niedersächsisches Fischereigesetz v 1.2.1978 (GVBl. S. 81, ber. S. 375), zuletzt geändert durch G. v. 10.11.2005 (GVBl. S. 334) (NdsFischG); § 3 Abs. 2 Fischereigesetz für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. durch Bek. v. 22.06.1994 (GV.NW. S. 516 ber. S. 864), zuletzt geändert durch G. v. 5.04.2005 (GV.NW. S. 306) (FischG NRW). Zum Begriff der Fischerei: *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, § 25 Rn. 4.

990 Z. B. § 3 Nr. 3 Berliner Landesfischereigesetz v. 19.06.1995 (GVBl. S. 358), zuletzt geändert durch G. v. 4.3.2005 (GVBl. S. 125) (FischG Bln).

991 Allein § 5 Abs. 6 S. 2 BNatSchG enthält einen bundesrechtlichen Grundsatz für die fischereiwirtschaftliche Nutzung, wonach es allen fischereiwirtschaftlichen Nutzern landesrechtlich grundsätzlich zu untersagen ist, die von ihnen genutzten Gewässer mit nichtheimischen Arten zu besetzen (der Bund ist grundsätzlich befugt, Belange des Naturschutzrechts auch in Bereiche einzubringen, für die er kein Gesetzgebungsrecht hat – siehe *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1114, § 5 BNatSchG Rn. 58 ff.). Die Landesgesetzgeber sind dem mit der Regelung des Genehmigungsvorbehaltes in den Landesfischereigesetzen nachgekommen.

992 V. 13.04.2005 (GVOBl. M-V S. 153).

993 „Zum heimischen Fischbestand gehört jede wild lebende Fischart, die ihr Verbreitungs- oder regelmäßiges Wanderungsgebiet ganz oder teilweise in Mecklenburg-Vorpommern hat, in geschichtlicher Zeit hatte oder auf natürliche Weise hierher ausdehnt. Als heimisch gilt eine wild lebende Fischart auch, wenn sich verwilderte oder durch menschlichen Einfluss eingebürgerte Fische der betreffenden Art hier in freier

hingegen auf den Geltungsbereich der jeweiligen Landesbestimmung abgestellt: Gemäß § 3 Abs. 1 Berliner Landesfischereiordnung (FischO Bln)[994] gelten solche Fische als heimisch, die mindestens seit dem Jahr 1990 in den Gewässern des Landes Berlin oder im Einzugsgebiet der Elbe regelmäßig vorkommen oder vor diesem Zeitpunkt hier vorgekommen sind; nach § 15 Abs. 3 Sächsisches Fischereigesetz (SächsFischG)[995] ist maßgeblich, ob die betreffende Fischart „im Freistaat Sachsen in der Art von Gewässern, in die sie eingesetzt werden soll, natürlicherweise" vorkommt. Der Schutz der innerartlichen Vielfalt findet in den Landesgesetzen Baden-Württembergs und Schleswig-Holsteins am stärksten Berücksichtigung, die auf nicht *standortgerechte*[996] Fische (§ 8 Abs. 1 Nr. 5 Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Durchführung des Fischereigesetzes für Baden-Württemberg (FischVO B-W)[997]) bzw. *regional heimische* Tiere (§ 13 Abs. 3 Fischereigesetz für das Land Schleswig-Holstein (FischG Sch-H)[998]) abstellen.

Schließlich finden sich landesrechtlich aber auch abschließende Listen von Arten, die als heimische Arten ausgesetzt werden dürfen.[999]

Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten" (§ 3 Abs. 4 FischG M-V im Zusammenhang mit der Regelung der Hege, die sich allein auf heimische Fischarten bezieht). Bezüglich des Aussetzens nicht heimischer Arten regelt § 22 Abs. 1 Nr. 4 FischG M-V allein eine Ermächtigung zum Verordnungserlass an die oberste Fischereibehörde; weder die Binnenfischereiordnung vom 15.08.2005 (GVOBl. S. 423) noch die Küstenfischereiordnung vom 28.11.2006 (GVOBl. S. 843) enthalten in ihrer aktuellen Fassung – anders als in der jeweiligen Vorgängerfassung – jedoch eine entsprechende Regelung.

994 V. 12.12.2001 (GVBl. S. 700).

995 V. 1.02.1993 (GVBl. S. 109), zuletzt geändert durch G. v. 5.05.2005 (GVBl. 148).

996 Zur Definition siehe *Grimm*, Besatzmaßnahmen, S. 19, der hierunter alle Arten versteht, deren natürliches Verbreitungsgebiet die jeweilige fischereibiologische Gewässerregion umfasst.

997 V. 3.04.1998 (GBl. S. 252), zuletzt geändert durch G v. 1.07.2004 (GBl. S. 469). Noch weitergehend bestimmt § 8 Abs. 2 FischVO B-W: „Fischarten der Gewässersysteme Donau und Rhein, die im jeweils anderen Gewässersystem natürlicherweise nicht vorkommen, dürfen nur in ihrem natürlichen Gewässersystem sowie in Gewässern ausgesetzt werden, denen es an einer für jede Art des Fischwechsels geeigneten Verbindung mit anderen Gewässern fehlt."

998 V. 10.02.1996, (GVOBl. S. 211), zuletzt geändert durch G. v. 15.2.2005 (GVOBl. S. 168).

999 § 1 Abs. 1 Verordnung zur Durchführung des Saarländischen Fischereigesetzes v. 2.08.1999 (Amtsbl. S. 1462), zuletzt geändert durch G v. 5.04.2006 (Amtsbl. S. 726) (SaFischO). Teilweise werden die Arten gelistet, ohne dass eine Unterscheidung im Hinblick darauf getroffen wird, ob es sich um fremde oder heimische Arten handelt (§ 19 Abs. 2 Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes für Bayern i. d. F. d. Bek. v. 10.05.2004 (GVBl S. 177, ber. S. 270), zuletzt geändert durch VO v. 6.04.2006 (GVBl S. 186) (BayAVFiG)).

Soweit die Landesregelungen keine Definition enthalten, sind unter „nicht einheimischen“ Arten solche Arten zu verstehen, die in Mitteleuropa in Gewässern der jeweiligen Art natürlicherweise nicht vorkommen.[1000]

Die genannten Aussetzungsbestimmungen beziehen sich in der Regel auf Fisch- oder Krebsarten. Darüber hinausgehend ist in manchen Ländern das Einbringen von (nicht heimischen) Fischnährtieren und Wasserpflanzen in Gewässer geregelt.[1001]

(2) Genehmigungsvoraussetzungen

Auch der der Genehmigungsentscheidung zugrunde liegende Maßstab ist mangels einheitlicher bundesrechtlicher Vorgaben sehr unterschiedlich. Einerseits sind die Voraussetzungen gewässerspezifisch formuliert: Danach darf die Genehmigung nur erteilt werden, „wenn durch das Aussetzen der gewässertypische Fischbestand nicht gefährdet“[1002] bzw. die Zusammensetzung des Fischbestandes nicht nachteilig verändert wird,[1003] oder – allgemeiner – wenn Beeinträchtigungen des Gewässers und seiner Flora und Fauna nicht zu erwarten sind.[1004] Allein § 6 der hessischen „Verordnung über die gute fachliche Praxis in der Fischerei und zum Schutz der Fische“[1005] übernimmt den naturschutzrechtlichen Maßstab des § 41 Abs. 2 S. 3 BNatSchG und trägt damit zu einer wünschenswerten Vereinheitlichung der Entscheidungsmaßstäbe bei.

Eine Befreiungsmöglichkeit von der Genehmigungspflicht zu wissenschaftlichen Zwecken ist nur in einem Fall vorgesehen.[1006]

(3) Zuständigkeit/Verfahren

Die Zuständigkeiten sind sehr unterschiedlich geregelt: Für die Aussetzungsgenehmigung sind die obersten, die oberen, oder die unteren Fischereibehörden zuständig. Einige Landesgesetze sehen vor, dass die Genehmigung nur im Einver-

---

1000 *Ebersbach*, Tieraussetzung, S. 201; *Apfelbacher*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1226, § 41 BNatSchG Rn. 13.

1001 § 14 Fischereiordnung des Landes Brandenburg v. 14.11.1997 (GVBl. II S. 867), zuletzt geändert durch VO v. 16.07.2003 (GVBl. II S. 650) (BbgFischO).

1002 § 13 BbgFischO; § 13 Fischereiordnung des Landes Sachsen-Anhalt v. 11.01.1994 (GVBl. S. 16), zuletzt geändert durch VO v. 21.06.2006 (GVBl. S. 368, 370) (S-AnFischO).

1003 § 33 Landesverordnung zur Durchführung des Landesfischereigesetzes (Landesfischereiordnung) v. 14.10.1985 (GVBl. S. 241), zuletzt geändert durch G. v. 1.03.2001 (GVBl. S. 65) (FischVO Rh-Pf).

1004 § 3 Abs. 3 FischO Bln. So in etwa auch § 11 Abs. 2 Bremische Binnenfischereiverordnung v. 2.05.2006 (Brem.GBl. S. 251) (BremBiFVO) und § 12 Niedersächsische Verordnung über die Fischerei in Binnengewässern v. 6.07.1989 (GVB1. S. 289) (NdsBiFO) („keine Nachteile für die natürlichen Lebensgemeinschaften in Gewässern“).

1005 V. 27.10.1992 (GVBl. I S. 612); die Verordnung tritt jedoch mit Ablauf des 31.12.2007 außer Kraft.

1006 § 22 FischVO B-W.

nehmen (§ 13 BbgFischO, § 41 Abs. 2 S. 1 Fischereigesetz Sachsen-Anhalt (S-AnFischG)[1007]) bzw. im Benehmen (§ 11 Abs. 2 BremBiFVO und § 15 Abs. 3 SächsFischG) mit der jeweiligen Naturschutzbehörde erteilt werden darf.

(4) Vollzug/Sanktionen/weitere Maßnahmen

Besatzmaßnahmen entgegen den landesgesetzlichen Vorschriften werden in allen Landesgesetzen als bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeiten geahndet.[1008]

Gemäß § 11 BremBiFVO kann die Oberste Fischereibehörde verlangen, dass ohne Genehmigung ausgesetzte Fische vom Verursacher wieder eingefangen werden. Die Durchführbarkeit und Effektivität dieser Maßnahme erscheint jedoch fraglich. Darüber hinaus enthalten die Landesbestimmungen keine Pflicht, einen durch (invasive) gebietsfremde Arten entstandenen Schaden wiedergutzumachen.

Teilweise ist vorgeschrieben, dass in den Hegeplänen Festsetzungen zum Schutz des heimischen Fischbestandes enthalten sein müssen.[1009] Diese sehr allgemeine Regelung begründet jedoch keine zusätzlichen konkreten Verpflichtungen in Bezug auf IAS.

(5) Abgrenzung zu naturschutzrechtlichen Vorgaben

Überschneidungen des fischereirechtlichen mit dem naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehalt ergeben sich im Bereich der offenen Gewässer (nur dann ist auch das Kriterium der freien Natur i. S. d. BNatSchG erfüllt). Bezüglich der dem Fischereirecht unterliegenden nicht gebietsfremden Arten gilt das zum Jagdrecht Gesagte[1010] entsprechend: Grundsätzlich sind die Vorschriften beider Gesetze gleichrangig nebeneinander anwendbar, d. h. dass ggf. für eine Ansiedlungsmaßnahme zwei Genehmigungen eingeholt werden müssen. Allein in § 14 Abs. 2 S. 2 FischG B-W und § 41 Abs. 2 S. 2 S-AnFischG sind ausdrückliche Regelungen vorgesehen, wonach die Erlaubnis der Fischereibehörde die naturschutzrechtliche Genehmigung ersetzt, so dass eine gesonderte naturschutzrechtliche Genehmigung nicht mehr erforderlich ist.

cc) Bewertung Fischereirecht

Aus den fehlenden einheitlichen bundesrechtlichen Vorgaben resultiert als wesentliches Defizit die Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit des Fischereirechts. Wegen der vielfältigen und fortschreitenden Vernetzung der Binnengewässer wird aber eine sehr schnelle Verbreitung von in das Gebiet der Bundesrepublik gelangten Arten ermöglicht.[1011] Von Land zu Land stark differierende Bestimmungen sind daher nicht sinnvoll. Zudem ist der Schutz der innerartlichen Vielfalt auf

---

[1007] V. 31.08.1993 (GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch G. v. 15.04.2005 (GVBl. S. 231).

[1008] Z. B. § 46 Abs. 1 Nr. 3 FischG Sch-H.

[1009] Z. B. § 19 Nr. 2 FischG Bln.

[1010] Siehe oben a) bb) (5).

[1011] Als anschauliches Beispiel ist die rasante Ausbreitung des Höckerflohkrebses zu nennen (siehe oben 1. Kap. Fn. 31).

genetischer Ebene nicht ausreichend berücksichtigt (indem das Aussetzen gebietsfremder, aber aus Deutschland stammender Arten nicht erfasst ist). Gerade hier besteht aber eine erhebliche Verfälschungsgefahr – insbesondere, da Veränderungen der Artenzusammensetzung in Gewässern zu einem großen Teil im Verborgenen stattfinden.

Schließlich führt das Nebeneinander von fischereirechtlichem und naturschutzrechtlichem Genehmigungsvorbehalt zu Rechtsunsicherheiten.

4. Tierschutzrecht

Relevante Regelungen des Tierschutzrechts finden sich im Tierschutz- sowie im Tierseuchengesetz.

a) Tierschutzgesetz

Das Tierschutzgesetz (TierSchG)[1012] erfasst alle Tiere, also etwa auch – und insofern weitergehend als das Naturschutzrecht – gefangen gehaltene Tiere einer nichtheimischen wild lebenden Art.[1013] Anders als im Naturschutzrecht, das die Erhaltung und Entwicklung der einzelnen Arten und Artengemeinschaften zum Ziel hat, ist Zweck des Tierschutzrechts der Schutz des einzelnen Individuums – insbesondere vor der Zufügung von Schmerzen, Leid oder Schäden.[1014] Im Einzelfall können sich jedoch Überschneidungen im Hinblick auf den Schutzzweck ergeben.

Bezüglich des Aussetzens und Ansiedelns von Tieren enthält das TierSchG in dessen § 3 eine Regelung. Danach ist es verboten,

> „3. ein in der Obhut des Menschen gehaltenes Tier auszusetzen oder es zurückzulassen, um sich seiner zu entledigen oder sich der Halter- oder Betreuerpflichten zu entziehen,
> 4. ein gezüchtetes oder aufgezogenes Tier einer wild lebenden Art in der freien Natur auszusetzen oder anzusiedeln, das nicht auf die zum Überleben in dem vorgesehenen Lebensraum erforderliche artgemäße Nahrungsaufnahme vorbereitet und an das Klima angepasst ist […]".

Aussetzen bedeutet hier das Entlassen des Tieres aus der bisherigen Obhut durch aktives Tun oder durch Unterlassen.[1015] Die Tatbestände der Nr. 3 und 4 stehen, obgleich sie teilweise an dieselbe Handlung anknüpfen, nicht in einem Speziali-

---

[1012] V. 24.07.1972, BGBl I 1972, 1277, neugefasst durch Bek. v. 18.05.2006 (BGBl. I S. 1206, 1313).

[1013] *Lorz*, Haustiere – Heimtiere – Nutztiere, NuR 1989, S. 339.

[1014] Zur Unterscheidung: *Lorz/Müller/Stöckl*, Naturschutzrecht, § 39 Rn. 10; *Lorz*, Grenzbereich, S. 253 ff.

[1015] *Hirt/Maisack/Moritz*, Tierschutzgesetz, § 3 Rn. 22, 27.

tätsverhältnis zueinander. Im Falle des Aussetzens eines Tieres einer wild lebenden Art sind vielmehr in der Regel beide Tatbestände erfüllt.[1016]

In erster Linie stellt das TierSchG aber auf das Wohlergehen des einzelnen Tieres (hier also desjenigen, das ausgesetzt bzw. angesiedelt werden soll) ab: Dieses soll vor unsachgemäßem oder nicht artgerechtem Umgang bzw. nicht artgerechter Haltung geschützt werden.[1017] Voraussetzung des Aussetzungs- bzw. Ansiedlungstatbestandes ist deshalb auch, dass das Tier nicht ausreichend vorbereitet ist, um sich artgemäß ernähren und vor schlechter Witterung schützen zu können.[1018] Kein Kriterium ist dagegen die Gebietsfremdheit. Auswirkungen der Aussetzung, die nicht das individuelle Exemplar selbst betreffen, werden nicht berücksichtigt.

In Bezug auf das Problem der invasiven gebietsfremden Arten kommt der Vorschrift demnach keine eigenständige Bedeutung zu.[1019]

b) Tierseuchengesetz

Das Tierseuchengesetz (TierSG)[1020] regelt gemäß dessen § 1 die Bekämpfung von Seuchen. Tierseuchen sind nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 „Krankheiten oder Infektionen mit Krankheitserregern, die bei Tieren auftreten und auf a) Tiere oder b) Menschen (Zoonosen) übertragen werden können".

Hierzu sieht das TierSG umfassende Regelungen, wie Verbote und Beschränkungen der innergemeinschaftlichen Ein- und Ausfuhr,[1021] sowie allgemeine Schutzmaßnahmen gegen Seuchen im Inland durch Anzeige- und Aufsichtspflichten vor.[1022] Zudem ist das Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung spezifische Regelungen bezüglich des innergemeinschaftlichen Handels sowie zu einzelnen Seuchen zu erlassen.[1023] Mit Erlass der Binnenmarkt-

---

1016 *Hirt/Maisack/Moritz*, Tierschutzgesetz, § 3 Rn. 25.

1017 Vgl. auch § 1 TierSchG: „Zweck dieses Gesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen."

1018 Insoweit weist *Lorz*, Grenzbereich, S. 265, darauf hin, dass das Tierschutzgesetz den Begriff „Aussetzen" in einem anderen – an § 221 StGB angelehnten Sinne – gebraucht als das Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht.

1019 Die Unberührtheitsklausel des § 50 Abs. 4 S-AnNatSchG, wonach bezüglich des naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehaltes festgestellt wird, dass im Übrigen die Vorschriften u. a. des Tierschutzrechts unberührt bleiben, ist daher deklaratorischer Natur.

1020 I. d. F. der Bek. v. 22.06.2004 (BGBl. I S. 1260, ber. S. 3588), zuletzt geändert durch Art. 3 G. v. 21.12.2006 (BGBl. I S. 3294).

1021 Teil I (§§ 6 – 8) TierSG.

1022 Teil II, 1. (§§ 9 – 30) TierSG.

1023 § 79 TierSG.

Tierseuchenschutzverordnung[1024] sowie mehrerer spezifischer Seuchenverordnungen[1025] hat das Bundesministerium von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Regelungsgegenstand ist also die Übertragung von Krankheiten durch Tiere generell – ohne Rücksicht auf deren Herkunft. Artenschutzaspekte spielen keine Rolle.

c) Bewertung Tierschutzrecht

Tierschutz- oder tierseuchenrechtliche Regelungen des nationalen Rechts sind nicht geeignet, einen Beitrag zur Regelung des Themenkomplexes IAS zu leisten, da sie entweder auf den Schutz des einzelnen Exemplars vor nicht artgerechtem Umgang durch den Menschen oder aber auf den Schutz vor Krankheiten von Menschen und Tieren abstellen. Artenschutzrechtliche Aspekte finden hingegen keine Berücksichtigung.

5. Gewässerrecht

Das Gewässerrecht umfasst zum einen das Wasserverkehrs- und -wegerecht (Schifffahrtsgesetze) sowie zum anderen den Wasserhaushalt.[1026]

a) Schifffahrt

Zentrale Bestimmungen über die Binnenschifffahrt finden sich im Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG).[1027] In ihm sind die Zuständigkeiten sowie der Umfang der Aufgaben geregelt. Ziel des WaStrG ist die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen, zu der auch der Erhalt der Schiffbarkeit zählt.[1028] Hierbei ist den Belangen des Naturhaushalts Rechnung zu tragen.[1029] Erforderlichenfalls umfasst die Aufgabe des Erhalts der Schiffbarkeit auch den Schutz und die Pflege des Gewässerbettes. Gemäß § 24 WaStrG haben die Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Aufgabe, zur Gefahrenabwehr Maßnahmen zu treffen, die nötig sind, um die Bundeswasserstraßen in einem für die Schifffahrt erforderlichen Zustand zu erhalten (Strompolizei).[1030] Dieser polizeirechtliche Ansatz der

---

[1024] BmTierSSchV, i. d. F. d. Bek. V. 6.04.2005 (BGBl. I S. 1820), zuletzt geändert durch Verordnung v. 11.12.2006 (BGBl. I S. 2921).

[1025] Z. B. die BSE-VorsorgeVO, TollwutVO, GeflügelpestVO.

[1026] Das Wasserverkehrsrecht stützt sich auf die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG, das Recht der Wasserwirtschaft hingegen nunmehr auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (vorher: auf die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a. F.).

[1027] BGBl. I S. 3294, i. d. F. der Bek. v. 4.11.1998 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch Art. 41 G. v. 19.09.2006 (BGBl. I S. 2146).

[1028] § 8 Abs. 1 WaStrG.

[1029] § 8 Abs. 1 S. 2 WaStrG.

[1030] Zu diesem Zweck ist es dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gestattet, strompolizeiliche Rechtsverordnungen zu erlassen, § 47 WaStrG.

Gefahrenabwehr wird im Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Binnenschifffahrt (Binnenschifffahrtsaufgabengesetz – BinSchAufgG)[1031] noch einmal erweitert. So obliegt gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 BinSchAufgG dem Bund auch die „Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und die Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von der Schifffahrt ausgehender Gefahren".

In den genannten bundesrechtlichen Vorschriften zu den Wasserstraßen finden sich keine direkten Bezüge zur Problematik der invasiven Arten. Maßnahmen gegen IAS sind danach lediglich im Rahmen der polizeirechtlichen Befugnis zur Gefahrbekämpfung möglich. Voraussetzung sind jedoch Auswirkungen von IAS auf die Schiffbarkeit der Wasserstraßen – die Ausbreitung einer invasiven Art müsste also ein Hindernis für den Schiffsverkehr begründen. Hiervon kann wohl in den seltensten Fällen ausgegangen werden.

b) Wasserhaushaltsgesetz und Landeswassergesetze

Neben den soeben genannten sonderpolizeirechtlichen Vorschriften, die den Wasserhaushalt nur insofern betreffen, als es um die Verkehrs- und Transportfunktion der Gewässer geht, befasst sich das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)[1032] in Umsetzung der WRRL mit Fragen der Wasserwirtschaft. Als Rahmengesetz wird das WHG durch die Landeswassergesetze ausgefüllt und ergänzt.

aa) Gewässerbenutzung

Gemäß § 1a Abs. 1 S. 1 WHG sind die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern. Sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen und eine Beeinträchtigung der ökologischen Funktion unterbleibt. Zu diesem Zweck begründet § 2 WHG ein Erlaubnis- bzw. Bewilligungserfordernis für die Benutzung der Gewässer. § 3 WHG legt fest, was unter einer Benutzung zu verstehen ist:

In erster Linie sind die Entnahme, das Einbringen und das Einleiten von Stoffen erfasst. Insoweit gilt das zur WRRL Gesagte[1033] entsprechend: Aus der Zielsetzung des WHG und der Landeswassergesetze wird deutlich, dass es vornehmlich um den Schutz der Qualität und der „Beschaffenheit" des Wassers geht. Geregelt sind insbesondere die Einleitung von Abwasser und sonstigen „wassergefährdenden Stoffen"[1034] oder von „Schadstoffen".[1035] Die Verwaltungsvorschrift zu was-

---

1031 BGBl. I S. 2026, i. d. F. der Bek. v. 5.07.2001, zuletzt geändert durch G. v. 19.07.2005 (BGBl. I S. 2186).

1032 I. d. F. der Bek. v. 19.08.2002 (BGBl. I S. 3245), zuletzt geändert durch G. v. 25.06.2005 (BGBl. I S. 1746).

1033 Siehe oben II. 2. a) aa).

1034 Vgl. § 19a WHG sowie die Abwasserverordnung (i. d. F. d. Bek. v. 17.06.2004 (BGBl. I S. 1108, 2625)), die Anforderungen an eine Erlaubnis zur Einleitung von Abwasser enthält. Dabei sind die wassergefährdenden Stoffe in Listen enthalten. Darüber hinaus schreibt die Abwasserverordnung Verfahren zur Messung der Belastung vor.

1035 Siehe § 7a WHG.

sergefährdenden Stoffen[1036] enthält dazu umfangreiche Listen von Stoffen, die die Wasserqualität beeinflussen können, und teilt diese in verschiedene Wassergefährdungsklassen ein. Allerdings sind in den Listen lediglich chemische Stoffe genannt, nicht Arten.

Daneben fallen gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG unter die Benutzung i. S. d. Wasserrechts aber auch nicht gezielt gewässerbezogene Benutzungen, die ganz allgemein Gewässergefährdungen begründen (sog. „unechte Benutzungen", d. h.

> „Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen."

Es stellt sich die Frage, ob auch das irgendwie geartete Verbringen gebietsfremder Arten in Gewässer als Benutzung i. S. d. WHG gelten kann. Voraussetzung ist zunächst ein zielgerichtetes planvolles Handeln.[1037] Aus diesem Grund scheiden unbeabsichtigte Verbringungen wie z. B. durch Ballastwasser bereits aus. Im Falle absichtlichen Handelns muss darüber hinaus die Möglichkeit einer schädlichen Veränderung der Beschaffenheit des Wassers nicht ganz unerheblichen Ausmaßes bestehen, wobei die Rechtsprechung die Vorschrift streng auslegt. Grundsätzlich ist denkbar, dass gebietsfremde Mikroorganismen die Beschaffenheit von Gewässern beeinflussen. Insoweit bestehen jedoch erhebliche Einschränkungen insbesondere in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist zu beachten, dass der Umgang mit IAS im Rahmen dieser Kompetenz aus einer nicht-naturschutzfachlichen Motivation erfolgen würde – Ansatzpunkt ist nicht der Schutz bestimmter, speziell heimischer Arten, sondern vielmehr der Schutz der Qualität des Wassers. Zu den Fallgruppen, die unter den Auffangtatbestand des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG fallen, gehören daher in erster Linie „gewässerrelevante" chemische Verunreinigungen durch Düngungen, oder auch das Ausbringen von mit Pflanzenschutzmitteln behandeltem Saatgut, die etwa zu einer Verunreinigung des Grundwassers führen.[1038] Fremde Mikroorganismen, die heimische verdrängen, ohne die biologische Wasserqualität zu beeinträchtigen, werden also nicht von diesen Regelungen umfasst. Zum anderen muss die Gefahr einer – bezogen auf das betroffene Gewässer – nicht nur unerheblichen Veränderung bestehen.[1039] Der Grad eines möglichen Einflusses gebietsfremder Organismen wird aber in der Regel nur sehr schwer einschätzbar sein – möglich erscheint dies allenfalls bei entsprechenden Erfahrungen mit einer bestimmten Art in anderen Gewässern.

Ist die Einbringung gebietsfremder Arten unter den genannten Voraussetzungen ausnahmsweise als Benutzung zu qualifizieren und ist keine Erlaubnis oder Bewil-

---

1036 I. d. F. v. 27.07.2005, BAnz. 142a.

1037 *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kapitel 6, Rn. 93.

1038 Zu einer Übersicht über anerkannte Fallgruppen, siehe: *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, § 3 Rn. 73 f.; *Kotulla*, Wasserhaushaltsgesetz, § 3 Rn. 60; *Breuer*, Wasserrecht, Rn. 246 ff.

1039 *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, § 25 Rn. 69.

ligung eingeholt worden, so stellt das Handeln eine bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeit i. S. d. § 41 WHG dar. Im Fall einer negativen Beschaffenheitsveränderung (auch in Bezug auf die biologische Beschaffenheit) des Gewässers kann zudem eine Schadensersatzpflicht nach § 22 Abs. 1 WHG begründet werden. Allerdings ist von dieser Vorschrift allein das individuelle Vermögen geschützt (insbesondere Fischereischäden), nicht aber das Allgemeingut eines intakten Wasserhaushaltes. Die Vorschrift begründet mithin keine selbständige Verantwortlichkeit für Gewässer- (und Boden-)verunreinigungen.[1040]

bb) Benutzung zu Zwecken der Fischerei

§ 25 WHG regelt das Einbringen von Stoffen zu Zwecken der Fischerei. Erfasst sind jedoch allein feste Stoffe; das Einbringen von Fischen hingegen richtet sich nach den Fischereigesetzen der Länder.[1041]

cc) Bewirtschaftungsziele

Für oberirdische Gewässer schließlich schreibt § 25a Abs. 1 WHG Bewirtschaftungsziele vor, die die in Art. 4 Abs. 1 WRRL vorgegebenen Umweltziele[1042] für Oberflächengewässer konkretisieren. Danach sind die Oberflächengewässer so zu bewirtschaften, dass eine nachteilige Veränderung des ökologischen und chemischen Zustandes vermieden und ein guter ökologischer und chemischer Zustand erreicht oder erhalten wird. Die Anforderungen an die Beschreibung, Festlegung und Einstufung, Darstellung in Karten und die Überwachung dieses Zustandes werden gemäß § 25a Abs. 2 S. 1 WHG durch Landesgesetz bestimmt. Zu diesem Zweck haben die Länder entsprechende Vorschriften in den jeweiligen Landeswassergesetzen vorgesehen.[1043]

c) Bewertung Gewässerrecht

Im Schwerpunkt regeln die Wassergesetze die Limitierung der Abwasser- und Schadstoffzufuhr sowie den Erhalt der Wasserversorgung für das Allgemeinwohl. Für den Bereich invasiver Arten werden die Regelungen nur dann relevant, wenn deren Ausbreitung eine nachteilige Veränderung der biologischen Beschaffenheit des Wassers insgesamt zur Folge hat.

Somit enthalten die gewässerrechtlichen Regelungen kein angemessenes Instrumentarium bezüglich des Umgangs mit IAS.

1040 *Godt*, Haftung, S. 35; *Kotulla*, Wasserhaushaltsgesetz, § 22 Rn. 15.

1041 *Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz, § 25 Rn. 3; zum Fischereirecht siehe oben 3. b).

1042 Siehe dazu oben III. 3. a) aa) (1).

1043 Z. B. §§ 82 ff. WG B-W, Art. 68 BayWG, §§ 67 ff. WG Bln.

6. Nationales Umwelthaftungsrecht

Das bestehende Haftungssystem für Schäden an Umweltgütern ist unübersichtlich und lückenhaft. Eine Vereinheitlichung und Schließung bestehender Regelungslücken könnte jedoch ein einheitliches Umweltschadensgesetz zur Umsetzung der UmweltHaft-RL bringen.

a) Bestehendes Haftungssystem

Das bestehende nationale Haftungssystem im Umweltrecht setzt sich aus dem zivilen Haftungsrecht zum Schutz privater Interessen und Rechte sowie den haftungsrelevanten Normen des öffentlichen Rechts zusammen.

aa) Zivilrechtliches Haftungssystem

Das zivilrechtliche Umwelthaftungssystem umfasst die Deliktshaftung der §§ 823 ff. BGB, das spezifische Haftungssystem für bestimmte Anlagen nach dem Umwelthaftungsgesetz und Gentechnikgesetz sowie die Aufopferungsansprüche nach § 906 Abs. 2 BGB bzw. § 14 BImSchG.[1044]

Ein Schadensersatzanspruch nach § 823 Abs. 1 BGB setzt die kausale, rechtswidrige und schuldhafte Verletzung eines geschützten Rechtsgutes voraus. Daneben kann sich die Haftung aus § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit einem Schutzgesetz ergeben, wozu unter Umständen die Vorschriften des öffentlichen Umweltrechts, sowie strafrechtliche Umweltschutzgesetze zählen können. Sinn und Zweck des geltenden zivilen Haftungsrechts ist der Schutz privater Rechte und Interessen. Voraussetzung hierfür ist die Verletzung eines geschützten Rechtsgutes, also des Lebens, des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit, des Eigentums oder eines sonstigen Rechts eines anderen, wobei diese Rechte – wie z. B. das Eigentum – einen absoluten Charakter haben müssen. Tiere, soweit an ihnen Eigentum oder Aneignungsrechte bestehen, der Boden und die mit ihm verbundenen Pflanzen, auch der Boden unterhalb eines Gewässers, die Strände und Teiche genießen mithin haftungsrechtlichen Schutz, wenn an ihnen oder ihren Bestandteilen Rechte begründet bzw. Rechtssphären individuell zugeordnet werden können.[1045] Beeinträchtigungen eigentumsfreier Natur (wie bezüglich des Grundwassers, Fließgewässer, der Luft, wilder Tiere und vor allem auch der hier betroffenen biologischen Vielfalt als solcher) sind demgegenüber haftungsrechtlich grundsätzlich nicht fassbar.[1046] Vielmehr schützt das deliktische Umwelthaftungsrecht die Umwelt nur mittelbar über den Schutz der Individualrechte, d. h.

[1044] Hierzu gehört auch die Haftung nach § 22 WHG (siehe im Vorhergehenden 3. b)).

[1045] *Godt*, Haftung, S. 34.

[1046] Das Problem wird unter dem vieldiskutierten Begriff des ökologischen Schadens behandelt. Siehe hierzu vor allem: *Seibt*, Zivilrechtlicher Ausgleich; *Godt*, Haftung; *Hager*, Haftung; *Wagner*, Umweltschutz, S. 209. Den wilden, aber jagdbaren Tieren „helfen" auch private Jagd- und Fischereirechte nicht, da diese nicht den Bestand selbst schützen, sondern nur das vermögenswerte Verwendungsinteresse der Berechtigten.

als Reflex des Eigentumsschutzes.[1047] Die durch IAS hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigungen verursachen jedoch zumeist Einbußen, die ausschließlich die Allgemeinheit betreffen und daher vom bestehenden individualrechtlich orientierten Umwelthaftungsregime nicht erfasst werden. Aber auch wenn ausnahmsweise eine Schädigung eigentumsrechtlicher Positionen vorliegt, ist zu bedenken, dass es dem Geschädigten nur in den seltensten Fällen gelingen wird, den Nachweis des Verschuldens zu erbringen. Nach § 276 Abs. 1 S. 1 BGB hat der Schädiger grundsätzlich Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu vertreten: Vorsatz bedeutet das Wissen und Wollen der Tatbestandsverwirklichung, fahrlässig handelt hingegen, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt (§ 276 Abs. 1 S. 2 BGB). In den wenigsten Fällen ist jedoch davon auszugehen, dass der Schädiger die Einschleppung bzw. Verbreitung invasiver Arten vorsätzlich bzw. unter Außerachtlassung jeglicher Sorgfalt vorgenommen hat, so dass naturschutzrelevante Schäden durch die Verdrängung heimischer Arten oder durch komplexe Veränderungen der Standortbedingungen, die indirekt heimische Arten gefährden, nur schwerlich nachgewiesen werden können.[1048]

Auch der Schutz der nachbarrechtlichen Ausgleichsansprüche nach § 906 Abs. 2 BGB und § 14 S. 2 BImSchG gehen über den genannten Schutz nicht hinaus, da sie nur einen finanziellen Ausgleich dessen vorsehen, was der Eigentümer zu dulden hat.[1049]

Schließlich vermögen auch die Haftungsvorschriften des § 16 UmweltHG und des ihm nachgebildeten § 32 Abs. 7 GenTG den Schutz nicht auf nicht-individualrechtsbezogene Naturgüter zu erstrecken. Vielmehr erweitern sie lediglich den Haftungsumfang, indem der an einer individualrechtsbezogenen Sache Geschädigte im Rahmen der Naturalherstellung auch den Ersatz des Allgemeininteresses an diesen individualrechtsbezogenen Naturgütern verlangen kann.[1050]

bb) Öffentlich-rechtliche Haftungsnormen

Als zentrale öffentlich-rechtliche Normen, die einen Ausgleich von Beeinträchtigungen der Umwelt auf Kosten des Verursachers vorsehen, sind die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen der §§ 8 ff. BNatSchG zu nennen, die jedoch, wie bereits dargelegt,[1051] in Bezug auf IAS in der Regel keine Anwendung finden.

[1047] *Wagner*, Umweltschutz, S. 202. Denkbar ist dies z. B. durch einen erhöhten Fraßdruck invasiver Tierarten, der eigentumsschädigend wirken kann.

[1048] Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn auf Listen bekannt gewordener IAS zurückgegriffen werden könnte. Bei der Verwendung derart gelisteter IAS könnte dann ein Außerachtlassen der erforderlichen Sorgfalt angenommen werden.

[1049] *Godt*, Haftung, S. 35. Zu der Frage, inwieweit die einzelnen Naturgüter den Regelungen unterstehen: *Seibt*, Zivilrechtlicher Ausgleich, S. 11 ff.

[1050] *Seibt*, Zivilrechtlicher Ausgleich, S. 38.

[1051] Siehe dazu oben 1. c) bb) (2) (a).

Unter Umständen kommt eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit in Frage.[1052] Gegenstand derselben sind jedoch allein solche Kosten, die anlässlich der Abwehr von Gefahren – als Voraussetzung der Anwendung des Polizeirechts – entstanden sind. Zu beachten ist zudem, dass im Polizeirecht nicht notwendigerweise derjenige herangezogen wird, der den Schaden verursacht hat, sondern nach dem Effektivitätsgrundsatz u. U. auch derjenige, von dessen Eigentum die Beeinträchtigung ausgeht.[1053]

Daneben sind keine hier relevanten öffentlich-rechtlichen Haftungsnormen ersichtlich. Festzustellen ist demnach, dass eine Haftung für Schäden an der biologischen Vielfalt bisher auch im öffentlichen Recht nicht existiert.

b) Entwurf eines nationalen Umweltschadensgesetzes

Zur Umsetzung der europäischen UmwHaft-RL[1054] hatte die (letzte) Bundesregierung den Entwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ vorgelegt (Stand: 4. März 2005).[1055] Obgleich ungewiss ist, ob die aktuelle Bundesregierung zur Umsetzung, zu der sie nach Art. 19 der UmwHaft-RL bis zum 30. April 2007 verpflichtet ist, einen dem existierenden Entwurf entsprechenden Vorschlag einbringen wird, sollen die zentralen Bestimmungen hier kurz besprochen werden.

Der Entwurf sieht in vier Artikeln (1.) den Erlass eines „Gesetzes über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ (Entwurf eines Umweltschadensgesetzes – E-USchadG), (2.) Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes, (3.) Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes sowie (4.) Bestimmungen über das Inkraft- und Außerkrafttreten der Bestimmungen des Umsetzungsgesetzes vor. Dabei ist der Text des Entwurfes sehr eng an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus der UmwHaft-RL angelehnt.[1056]

1052 Mangels spezieller Vorschriften käme hier im Regelfall die polizeirechtliche Generalklausel (Art. 11 BayPAG § 3 B-WPolG; § 17 BlnASOG; § 10 Abs. 1 BbgPolG; § 10 BremPolG; § 3 HHSOG; § 11 HESOG; § 13 S-AnSOG; § 13 M-VSOG; § 11 NdsSOG; § 8 NRWPolG; § 9 Rh-PfPOG; § 3 SachsPolG; § 8 SaPolG; § 174 Sch-HLVwG; § 12 ThürPAG; § 14 BPolG) in Betracht.

1053 *Godt*, Haftung, S. 38, 39.

1054 Siehe dazu oben III. 5.

1055 Der Entwurf ist unter http://www.bmu.de/files/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/application/pdf/umwelthaftung_entwurf.pdf, die Begründung unter http://www.bmu.de/files/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/application/pdf/umwelthaftung_begruendung.pdf veröffentlicht. Der Erlass eines nationalen Umwelthaftungsgesetzes kann auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden (*Behrens/Louis*, Zuständigkeit, S. 682 ff.).

1056 Zu einer Übersicht über die Bestimmungen des Entwurfes siehe *Schumacher*, Entwurf; einen abweichenden Entwurf (beschränkt auf Biodiversitätsschäden) haben *Lewin*, *Führ* und *Roller* vorgelegt (*Lewin/Führ/Roller*, Entwurf für ein Umweltverantwort-

aa) Schutzgut/Umweltschaden

Der Begriff des Umweltschadens ist in § 2 Nr. 1 E-USchadG definiert als

> a) Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des Bundesnaturschutzgesetzes,
> b) die Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des Wasserhaushaltsgesetzes sowie
> c) die Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinne des § 2 Abs. 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes.

Als Umweltschaden gilt also zunächst eine Schädigung von Arten und Lebensräumen nach Maßgabe des BNatSchG. Diese Vorschrift verweist auf einen gemäß Art. 3 des Entwurfes eines „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ in Ergänzung der Vorschriften zum allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft neu einzufügenden § 21a BNatSchG (bezüglich der „Vermeidung und Sanierung von Schäden an bestimmten Arten und natürlichen Lebensräumen“). Danach ist ein relevanter Schaden – in wörtlicher Übereinstimmung mit den Vorgaben der UmwHaft-RL – „jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen für die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes dieser Lebensräume oder Arten hat.“[1057] Die in Bezug genommenen Lebensräume und Arten sind dabei nach Abs. 2 und 3 des vorgeschlagenen § 21a BNatSchG – ebenfalls gleichlautend mit den Vorgaben der UmwHaft-RL – die in der FFH- und Vogelschutz-RL gelisteten.[1058] Wie bereits bezüglich der UmwHaft-RL festgestellt, kommen somit nur bestimmte Arten als

---

lichkeitsgesetz, sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 05.3, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse; Darmstadt 2005).

[1057] Die Festlegung der Kriterien der *Erheblichkeit* des Schadens als ein Kernelement der Schadensregelungen ist nach dem Entwurf des § 21a Abs. 7 BNatSchG den Ländern überlassen.

[1058] Der Vorschlag für § 21a Abs. 2 und 3 BNatSchG lautet wörtlich:
„(2) Arten im Sinn des Absatzes 1 sind die Arten, die in
1. Artikel 4 Absatz 2 oder Anhang I der Richtlinie 79/409/EWG oder
2. den Anhängen II und IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführt sind.
(3) Natürliche Lebensräume im Sinn des Absatzes 1 sind die
1. Lebensräume der Arten, die in Artikel 4 Absatz 2 oder Anhang I der Richtlinie 79/409/EWG oder, in Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführt sind,
2. in Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten natürlichen Lebensräume sowie
3. die Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten.“
Damit stellt sich auch hier die Frage, ob der Schutz sich auf alle in den genanten Anhängen der Richtlinien gelisteten Arten und Lebensräume oder aber allein auf gemeldete bzw. sogar bereits geschützte Arten und Lebensräume erstreckt.

Schutzgut in Frage, nicht aber die Vielfalt der Arten als solche.[1059] Auch bezüglich der Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des WHG[1060] und der Schädigung des Bodens[1061] ist ein weitergehender Schutz nicht vorgesehen.

Der Entwurf des nationalen Umweltschadensgesetzes ist demnach nicht auf eine umfassende Regelung der IAS-Problematik angelegt.

bb) Anwendungsbereich

Ebenso wie die UmwHaft-RL setzt auch der Entwurf eines Umweltschadensgesetzes Umweltschäden bzw. unmittelbare Gefahren solcher Schäden voraus, die an bestimmte berufliche Tätigkeiten[1062] geknüpft sind (§ 2 Nr. 4 E-USchadG). In Parallele zur UmwHaft-RL wird dabei zwischen einer verschuldensunabhängigen Haftung für solche Schäden, die aus einer in Anlage 1 des E-USchadG genannten Tätigkeit resultieren, und einer verschuldensabhängigen Haftung bezüglich der übrigen beruflichen Tätigkeiten unterschieden.[1063]

cc) Haftungsumfang

Besteht eine Verantwortlichkeit für die oben genannten schadensverursachenden beruflichen Tätigkeiten, so begründen §§ 4 ff. E-USchadG Informationspflichten, Gefahrenabwehrpflichten und Sanierungspflichten, die mit einer Kostentragungspflicht des Verantwortlichen einhergehen. Die Sanierungsmaßnahmen sind nach dem Entwurf eines neuen § 21a Abs. 4-7 BNatSchG durch Landesrecht näher zu bestimmen.

[1059] Zu beachten ist, dass nach dem Entwurf eines neuen § 21a Abs. 1 S. 2 BNatSchG kein Schaden i. S. d. E-USchadG vorliegt, wenn zuvor für die Tätigkeit eine Ausnahmegenehmigung nach § 43 Abs. 8 BNatSchG erteilt wurde.

[1060] Insoweit ist die Aufnahme eines § 22a („Vermeidung und Sanierung von Schäden an Gewässern“) in das WHG vorgesehen. Danach ist insbesondere bei erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf den *ökologischen Zustand* eines Gewässers von einem Umweltschaden auszugehen.

[1061] Eine Schädigung des Bodens liegt gemäß § 2 Nr. 1c E-USchadG im Falle einer Beeinträchtigung der Bodenfunktionen i. S. d. § 2 Abs. 2 BBodSchG, die durch eine direkte oder indirekte Einbringung von Stoffen, Zubereitungen, Organismen oder Mikroorganismen auf, in oder unter dem Boden hervorgerufen wurde und Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht. (Eine Änderung des BBodSchG ist nicht vorgesehen.) Aufgrund dieser sehr engen Definition, die eine Gefahr für die menschliche Gesundheit voraussetzt, werden Beeinträchtigungen des Bodens durch IAS nur sehr selten in Betracht kommen.

[1062] Im Sinne einer Tätigkeit, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird.

[1063] Verantwortlich kann nach § 2 Abs. 3 E-USchadG jede natürliche oder juristische Person sein, die eine berufliche Tätigkeit i. S. d. § 2 Abs. 4 ausübt oder bestimmt.

dd) Änderungen der Definitionen von „heimisch“ und „gebietsfremd“ im BNatSchG

Für die IAS-Problematik von weitaus größerer Bedeutung ist jedoch eine in Art. 3 des Entwurfes eines Umsetzungsgesetzes vorgesehene Änderung des BNatSchG: Hier ist interessanterweise – quasi als Nebeneffekt[1064] und unter Hinweis auf die Vorgaben aus der CBD – eine „Anpassung“ der Definitionen in § 10 Abs. 2 BNatSchG vorgesehen.

Danach ist in Bezug auf die Definition von „heimisch“ Folgendes bestimmt: In § 10 Abs. 2 Nr. 5 Ziff. a) BNatSchG wird nach den Wörtern „die ihr“ das Wort „natürliches“ eingefügt. Es muss sich also um eine Art handeln, die ihr *natürliches* Verbreitungsgebiet im Inland hat. Zudem soll der zweite Halbsatz gestrichen werden. Damit entfiele die Fiktion, nach der auch solche Arten als heimisch gelten, die sich über mehrere Generationen ohne menschliche Hilfe als Population erhalten haben.

In Bezug auf „gebietsfremd“ weiterhin soll in § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG der Zusatz „wenn sie in dem betreffenden Gebiet nicht oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt“ durch den Zusatz „die in einem bestimmten Gebiet nicht auf natürliche Weise vorkommt“ ersetzt werden.

Aufgrund des fehlenden inhaltlichen Bezuges zu den Haftungsregelungen wird an dieser Stelle auf die Erörterung der Vorschriften im Rahmen des BNatSchG verweisen.[1065]

c) Zusammenfassung und Bewertung nationales Umwelthaftungsrecht

Das nationale Umwelthaftungsrecht bietet keine überzeugenden Möglichkeiten der Handhabe von IAS, da die Feststellung eines individuellen Schadens in den meisten Fällen nicht möglich sein wird. Andersgelagerte Möglichkeiten zeigt die nun verabschiedete europarechtliche Umwelthaftungsrichtlinie auf. Diese umfasst im Gegensatz zum nationalen Recht zwar auch rein ökologische Schäden. Insbesondere im Falle einer unbeabsichtigten Ausbringung stellt sich als besonders problematisch jedoch der Nachweis des Verschuldens dar. In den Fällen einer absichtlich ausgebrachten invasiven Art gibt es aber effektivere ordnungsrechtliche Maßnahmen als das Umwelthaftungsrecht (z. B. Einfuhrverbote), das grundsätzlich nur auf einen nachgelagerten Schutz abzielt.

7. Entwurf einer nationalen Strategie

Neben der Verpflichtung aus Art. 8 lit. h) CBD, einzelne Maßnahmen in Bezug auf IAS zu erlassen, ist die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 6 CBD verpflichtet, eine nationale Strategie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der

[1064] Ein unmittelbarer Anlass zu der Änderung ist aus dem Zusammenhang der Haftungsregelungen jedenfalls nicht erkennbar.

[1065] Oben 1. b) cc) (1).

biologischen Vielfalt zu entwickeln. Da IAS eine zentrale Bedrohung der biologischen Vielfalt darstellen, muss eine solche nationale Strategie auch den Umgang mit ihnen berücksichtigen.

a) Entwicklung einer nationalen Strategie gegen IAS

Eine spezielle Strategie für den Umgang mit IAS existiert bisher noch nicht. Ein vom BfN in Auftrag gegebenes FuE-Vorhaben „Grundlagen für die Entwicklung einer nationalen Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten“[1066] wurde im Juli 2004 abgeschlossen. Der hierin verfolgte Ansatz enthält als Kernstück eine Akteursanalyse, die ausgehend von den einzelnen beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (d. h. den Ministerien sowie den nachgeordneten Behörden auf Bundes- und Länderebene als staatliche sowie insbesondere den Naturschutzverbänden als nichtstaatliche Akteure) untersucht, welche Aufgaben und Funktionen diese im Umgang mit IAS wahrnehmen, und ist damit sehr praxisorientiert. Die Ergebnisse haben bisher jedoch keine Umsetzung erfahren.

b) Entwurf einer nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt

Vorgelegt hat das BfN im Juli 2005 den Entwurf einer nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (Strategieentwurf),[1067] der u. a. Aspekte einer Strategie gegen IAS beinhaltet und ausdrücklich die Vernetzung mit einer diesbezüglich zu entwickelnden Strategie vorsieht.[1068] Der Strategieentwurf ist an die EU-Biodiversitätsstrategie[1069] angelehnt und stellt explizit Bezüge zu deren Anforderungen her.

Die Vorgaben bezüglich IAS stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Zunächst wird im Rahmen der „konkreten Visionen“ für den Bereich der genetischen Vielfalt von wild lebenden Arten der Schutz vor gebietsfremden Arten[1070] sowie für bestimmte Naturraumtypen (insbesondere bezüglich Küsten und Meere, Seen, Weihern und Teichen sowie Flüssen und Auen) die Vermeidung der Einschleppung und/oder Ausbreitung gebietsfremder Arten[1071] als Ziel genannt.

[1066] Siehe dazu oben 1. Kap. III. Zu einer Zusammenfassung des politischen Hintergrunds und der wichtigsten Punkte, siehe *Hubo/Jumpertz/Nockermann*, Entwicklung, S. 43 ff.

[1067] *BMU* (Hrsg.), Entwurf: Nationale Strategie. Zum Hintergrund und zu den Zielen siehe *Küchler-Krischun/Piechocki*, Entwurf, S. 355 ff.

[1068] Vorbemerkung (S. 10). Als andere sektorenspezifische Strategien werden u. a. eine „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“, eine „Nationale Meeresstrategie“, ein „Nationales Waldprogramm“ und ein „Programm zur Erhaltung forstgenetischer Ressourcen“ genannt. Insoweit wurden u. a. im Jahre 2000 eine Strategie „Forstwirtschaft und biologische Vielfalt“ (*BMVEL*, Forstwirtschaft) und 2002 eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (*Bundesregierung*, Nachhaltige Entwicklung, und *dies.*, Fortschrittsbericht 2004) entwickelt.

[1069] Siehe oben II. 1. b)cc).

[1070] Kap. B 1. 1. 4, S. 33.

[1071] Kap. B 1. 2. 2, S. 38, Kap. B 1. 2. 3, S. 39, Kap. B 1. 2. 4, S. 41.

Zur Umsetzung der genannten Ziele werden im Rahmen des Kapitels „Aktionsfelder“ bestimmte Maßnahmen vorgeschlagen, die jeweils einer der drei als „Akteursgruppen“ bezeichneten Ebenen (Bund, Länder/Kommunen und weitere Akteure) zugeordnet werden:

- Bund: Reduzierung marktrechtlicher Beschränkungen für Wildpflanzensaatgut; Erarbeitung einer nationalen Strategie zum Schutz vor invasiven Arten („StratGIA“);
- Länder: Früherkennung (Überwachung der Tier- und Pflanzenwelt zur Früherkennung von invasiven Arten; Prävention bezüglich invasiver Arten durch die Anwendung des § 41 Abs. 2 BNatSchG, d. h. Schutz vor Verfälschung wild lebender Tier- und Pflanzenarten);
- weitere Akteure (einschließlich der ausdrücklich genannten Arbeitsgruppe NEOBIOTA): Erarbeitung der fachlichen Grundlagen für den Schutz von Faunen- und Florenverfälschung.

Bezüglich eines Monitorings wird schließlich vorgeschlagen, dieses an bestimmten „Indikatoren“ auszurichten, die den Zustand der biologischen Vielfalt und ihrer Bestandteile erfassen sollen. Der hierzu zählende Indikator „gebietsfremde Tier- und Pflanzenarten in Deutschland“ soll die Zahlen der in Deutschland vorkommenden und etablierten gebietsfremden Tier- und Pflanzenarten addieren („Stand 2004: 645 Arten, davon 262 Neozoen und 383 Neophyten“).

Damit beinhaltet der Strategieentwurf Handlungsaufträge an Bund und Länder, die nur wenig über den Inhalt der CBD und das BNatSchG selbst hinausgehen. Eine Strategie im Umgang mit invasiven gebietsfremden Arten, die ausdrücklich vorgesehen ist, steht noch aus.

8. Nationale Tätigkeitsberichte

Derzeit liegen verschiedene Berichte zur nationalen Tätigkeit in Bezug auf den Schutz der biologischen Vielfalt gemäß Art. 26 CBD vor:

- Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (1995),[1072] in dem die politischen Leitbilder und konzeptionellen Ansätze zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nationalen Rechtsgrundlagen, die nationalen und supranationalen Maßnahmen, die internationale Zusammenarbeit sowie die beabsichtigte Fortentwicklung in den genannten Bereichen dargestellt wird;
- Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt – Nationalbericht biologische Vielfalt (1998)[1073] über die Konzeption, Struktur und Aufgabenverteilung für Schutz und nachhaltige Nutzung der bio-

[1072] BT-Drs. 13/2707 v. 19.10.1995.

[1073] http://www.biodiv-chm.de/Documents/F1049880985/HTML_Page1049880753.

logischen Vielfalt und das strategische Rahmenkonzept zur Bündelung der Aktivitäten;
- Bericht nach Art. 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) über die Strategien zur Umsetzung der CBD in Deutschland (2002),[1074] in dem die Umsetzung und Weiterentwicklung des strategischen Rahmenkonzeptes von 1998 dargestellt sowie der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands (2002)[1075] hergestellt wird.

Diese Berichte werden durch zwei Nationalberichte in tabellarischer Form ergänzt, die 2001 und 2005 an das Sekretariat der CBD übermittelt wurden.[1076]

9. Zusammenfassende Bewertung des nationalen Regelungssystems

Im Folgenden soll die nationale Rechtslage abschließend kurz zusammengefasst und bewertet werden:

a) Umsetzungsdefizite

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach zahlreichen völkerrechtlichen Abkommen und gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten verpflichtet, Maßnahmen im Umgang mit IAS zu treffen. Die zentralen Pflichten ergeben sich jedoch aus Art. 8 lit. h) CBD, der eine umfassende Handlungspflicht begründet, sowie aus Art. 6 CBD, wonach die Mitgliedstaaten eine nationale Strategie im Umgang mit IAS entwickeln. Insoweit ergeben sich aber Umsetzungsdefizite.

aa) In Bezug auf Art. 8 lit. h) CBD

Art. 8 lit. h) CBD legt zunächst den Umfang der nationalen Maßnahmen im Umgang mit IAS fest: Danach soll die Einbringung nichtheimischer Arten, die Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, verhindert, und es sollen diese Arten kontrolliert oder beseitigt werden.

Festzustellen ist zunächst, dass die bestehende sektorale Aufteilung des nationalen Rechts, aus der folgt, dass sich IAS-relevante Vorschriften in verschiedenen umweltrechtlichen Gesetzen (vor allem im Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht) finden, als solche noch kein Umsetzungsdefizit begründet. Problematisch ist die Aufteilung aber im Hinblick auf die Zersplitterung der Kompetenzen und die teilweise unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe der Genehmigungsentscheidungen in den verschiedenen Sektoren.

Die zentrale Regelung des BNatSchG sieht als präventive Maßnahme einen Genehmigungsvorbehalt vor. Im Übrigen deckt das BNatSchG den Regelungsrahmen der CBD durch den allgemeinen Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 S. 1

1074 http://www.biodiv-chm.de/konvention/F1052472515/HTML_Page1053440730.

1075 http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachhaltigkeit_strategie.pdf.

1076 http://www.biodiv-chm.de/Umsetzung/Nationalberichte.

nahezu vollständig ab. Allein in zeitlicher Hinsicht ergibt sich eine Regelungslücke daraus, dass sowohl die bundesrechtlichen Vorgaben als auch die ensprechenden landesrechtlichen Maßnahmen – soweit solche derzeit überhaupt vorgesehen sind – an das irgendwie geartete Entlassen invasiver Arten in die Natur („Ansiedlung und Ausbreitung") anknüpfen, während das zeitlich vorgelagerte „Einbringen" i. S. d. CBD auch das Verbringen in ein bestimmtes Gebiet erfasst (das etwa durch Grenzkontrollen zu regeln wäre). Eingeschlossen ist vom allgemeinen Handlungsauftrag auch das fahrlässige Handeln, das mangels Einschränkung der Vorsatzform in der CBD ebenfalls mitgliedstaatlich zu regeln ist. Derzeit sind die Länder diesem Handlungsauftrag jedoch in nur sehr eingeschränktem Umfang nachgekommen. Teilweise finden sich in den neuen Landesgesetzen spezifische Beseitigungsregelungen. Kontrollmaßnahmen etwa sind jedoch an keiner Stelle vorgesehen.

bb) In Bezug auf eine nationale Strategie

Eine nationale Strategie, die nach Art. 6 CBD von den Mitgliedstaaten im Umgang mit IAS zu entwickeln ist, existiert in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht. Bisher besteht lediglich ein Entwurf für eine nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, der im Hinblick auf den Umgang mit IAS nur sehr allgemeine Vorschläge i. S. v. Aufgabenzuweisungen an Bund und Länder beinhaltet.

b) Regelungsdefizite

Im Hinblick auf die sektorspezifischen Vorschriften ergeben sich folgende Regelungsdefizite:

aa) Naturschutzrecht

Zunächst steht in den meisten Bundesländern *eine Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben* gemäß § 41 Abs. 2 BNatSchG aus. Obgleich zur Umsetzung der durch das BNatSchGNeuregG 2002 eingeführten Änderungen des § 41 Abs. 2 BNatSchG eine Frist bis zum 3. April 2005 bestand, sind bisher erst acht Bundesländer dieser Pflicht nachgekommen. Diese Pflicht besteht auch nach Inkrafttreten der Föderalismusreform fort.[1077] Da die Neuerungen teilweise gewichtige Änderungen bringen (insbesondere die Festschreibung eines ausdrücklichen Auftrags, geeignete Maßnahmen im Umgang mit IAS zu treffen; bezüglich des Genehmigungsvorbehaltes: die Erweiterung des Schutzgutes auf die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten*, die Erfassung aller, also *auch nicht gebietsfremder* Tierarten, die Genehmigungsfähigkeit nur noch des Ansiedelns, *nicht mehr des Aussetzens*, die Erweiterung der Ausnahmen von der Genehmigungspflicht), ist eine Anpassung auch in den übrigen Bundesländern dringend erforderlich. Aber auch insoweit eine Umsetzung bereits stattgefunden hat, weisen die Regelungen teilweise Umsetzungsdefizite in Bezug auf die bundesrechtlichen Vorgaben auf. Insbesondere ist in der Regel das *Aussetzen* von Tieren und Pflanzen weiterhin dem Ge-

[1077] Siehe dazu oben 1. b) dd).

nehmigungsvorbehalt unterstellt, obgleich es nach bundesrechtlichen Vorgaben nicht mehr genehmigungsfähig, d. h. verboten ist.

Weitere Defizite ergeben sich im Hinblick auf den bundesrechtlich vorgegebenen Anwendungsbereich: Die im internationalen Sprachgebrauch als „alien species" behandelten Arten werden im Rahmen des BNatSchG unter Verwendung der Begriffe „gebietsfremd" und „heimisch" geregelt. Die Definitionen der Begriffe in § 10 Abs. 2 Nr. 5 und 6 BNatSchG erweisen sich jedoch in verschiedener Hinsicht als kritisch. In erster Linie betrifft dies das Zusammenspiel der Begriffe, die jeweils an unterschiedliche Kriterien anknüpfen und somit – entgegen dem allgemeinen Sprachgebrauch – kein gegensätzliches Begriffspaar bilden. Aber auch die Begriffsdefinitionen an sich sind problematisch: Aus der Definition von „*heimisch*", die eine Fiktion vorsieht, wonach auch solche Arten als heimisch gelten, die bereits in der Bundesrepublik vorkommen (und sei es auch erst seit sehr kurzer Zeit und nur vereinzelt) als nicht heimisch gelten, folgt, dass die Verordnungsermächtigungen gemäß § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG, nach denen der Besitz und die Vermarktung bzw. die Haltung, die Zucht und das Inverkehrbringen *nichtheimischer* Tier- und Pflanzenarten unter Verbot gestellt werden können, keine Anwendung finden, während andererseits diese Arten als heimische Arten i. S. d. § 52 BNatSchG sogar dem besonderen Schutz unterstellt werden können. Die Definition von „*gebietsfremd*" hingegen, die darauf abstellt, dass eine Art in einem bestimmten Gebiet aktuell oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt, verhindert, dass der praktisch relevante Bereich der Sekundärausbringungen vom Genehmigungsvorbehalt des § 41 Abs. 2 BNatSchG sowie vom allgemeinen Handlungsauftrag an die Länder erfasst wird.

Der Anwendungsbereich wird aber auch (kompetenziell) dadurch eingeengt, dass gewichtige Handlungsfelder von der Zuständigkeit der Naturschutzbehörden ausgenommen werden. Dies betrifft insbesondere die Beschränkung des Genehmigungsvorbehaltes auf Ansiedlungen in der *freien Natur*, wonach jedenfalls Ansiedlungen im bebauten Bereich genehmigungsfrei sind. Da derartige Ansiedlungen aber durchaus als Ausgangspunkt für ein weiteres Ausdehnen der betreffenden Art in die freie Natur dienen können, geht auch von der Ansiedlung im bebauten Bereich eine erhebliche Gefahr aus.

Sowohl bezüglich des Genehmigungsvorbehalts als auch des allgemeinen Handlungsauftrags besteht der zentrale Mangel in der *fehlenden Konkretisierung der Bewertungsmaßstäbe* hinsichtlich der Verfälschungsgefahr. Da die meisten Bundesländer die weit gefassten bundesrechtlichen Vorschriften nahezu wortgleich übernommen haben, bleibt der Umfang der Prüfungskompetenz der Behörden unklar, wodurch eine effektive Anwendung der Vorschriften verhindert wird.

Im Hinblick auf den allgemeinen Handlungsauftrag an die Länder, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, haben diese teilweise eine Beseitigungspflicht bezüglich ungenehmigt angesiedelter bzw. entkommener gebietsfremder Arten[1078] bzw. eine allgemeine Ermächtigung an die zuständige Behörde vorgesehen, die erforderli-

[1078] § 44 Abs. 3 NatSchG B-W, § 63 Abs. 4 S. 5 LG NRW, § 24 Abs. 6 NatSchG Sch-H und § 50 Abs. 3 S-AnNatSchG.

chen Anordnungen zu treffen.[1079] Darüber hinausgehende konkrete Kontroll-, Bekämpfungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen, die ebenfalls grundsätzlich vom allgemeinen Handlungsauftrag des § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG umfasst sind, sind speziell im Hinblick auf IAS in den Landesnaturschutzgesetzen bislang nicht verankert.

Als weiteres Defizit der landesrechtlichen Regelungen ist schließlich anzuführen, dass die Zuständigkeiten für die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung länderspezifisch auf unterschiedlichen Ebenen verankert sind, wodurch der angestrebte Informationsaustausch zwischen den Behörden erschwert wird.

bb) Pflanzenschutzrecht

Das nationale Pflanzenschutzrecht enthält ein komplexes und detailliertes Regelungs- und Kontrollsystem zum Schutz der Pflanzengesundheit. Naturschutz- oder artenschutzrechtliche Gesichtspunkte spielen im Rahmen der bestehenden Regelungen traditionell jedoch keine Rolle. Vielmehr kann es in Bezug auf naturschutzrechtliche Zielsetzungen grundsätzlich zu Interessenkonflikten kommen – etwa dann, wenn land- und forstwirtschaftliche Nutzpflanzen ein Naturschutzproblem auslösen. Durch eine Fortführung des auf Ebene des internationalen Rechts (d. h. der IPPC bzw. der Standards) eingeleiteten Verständniswandels hin zur Einbeziehung auch naturschutzrechtlicher Aspekte auf nationaler Ebene wäre die Anwendung verschiedener Regelungen des Pflanzenschutzrechts auf IAS möglich. Dabei könnten vor allem gemeinschaftsrechtliche Vorgaben hilfreich sein.

cc) Forstrecht

Forstrechtliche Bestimmungen enthalten keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Regelung invasiver gebietsfremder Arten. Das Waldrecht (BWaldG und Landeswaldgesetze) begründet jedoch eine Pflicht zur „ordnungsgemäßen Bewirtschaftung“. Soweit aus diesem weit formulierten Grundsatz überhaupt konkrete Pflichten im Hinblick auf den Umgang mit IAS abgeleitet werden können – in Betracht kommt insbesondere die Pflicht zur Verwendung „standortgerechter“ Baumarten –, können diese auch gegen den Willen des Waldbesitzers durchgesetzt werden.

dd) Jagdrecht

Auch das Jagdrecht sieht – ebenso wie das Naturschutzrecht – einen Genehmigungsvorbehalt vor: Nach dem BJagdG bezieht sich dieser auf das Aussetzen bzw. Ansiedeln fremder Tiere, während die landesrechtlichen Bestimmungen uneinheitlich sind und teilweise zusätzlich zu den fremden Tieren bestimmte heimische Tierarten, oder aber alle Tierarten[1080] erfassen. Bezüglich des Begriffs „fremd“ ist insbesondere offen, ob auch die genetische Ebene zu berücksichtigen ist. Mangels Konkretisierung des Bewertungsmaßstabes für die Genehmigungsentscheidung

[1079] Art. 17 Abs. 5 BayNatSchG.

[1080] Insoweit in Übereinstimmung mit dem BNatSchG.

durch das BJagdG existieren landesrechtlich sehr unterschiedliche und wenig konkrete Bestimmungen. Soweit die jagdrechtlichen Vorschriften anwendbar sind, erweisen sie sich als vorteilhaft, indem sie an das Recht der Nutzung anknüpfen. Dadurch ergibt sich für einen konkreten Bereich in Form der Hegepflicht (einschließlich des Artenschutzes und der Erhaltung des Naturraums) eine individuelle Verantwortung. Durch die Möglichkeit des Entzugs des Jagdrechts besteht eine direkte Sanktionsmöglichkeit bei Zuwiderhandlung.

ee) Fischereirecht

Auch die Landesfischereigesetze enthalten in der Regel einen Genehmigungsvorbehalt für das Aussetzen „ausländischer" Fisch-, Krebs- oder Muschelarten. Allerdings resultiert aus der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet der Binnenfischerei und der daraus folgenden fehlenden bundesrechtlichen Vorgabe als wesentliches Defizit die Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit des Fischereirechts. Zudem wird der Schutz der innerartlichen Vielfalt auf genetischer Ebene häufig nicht ausreichend berücksichtigt, indem zur Bestimmung der „ausländischen" Arten auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland abgestellt wird. Gerade im Bereich der Fischerei besteht aber eine erhebliche Verfälschungsgefahr durch nichteinheimische Arten – insbesondere, da Veränderungen der Artenzusammensetzung in Gewässern zu einem großen Teil im Verborgenen stattfinden.

ff) Tierschutz

Keine eigenständige Bedeutung für den Umgang mit IAS haben tierschutz- oder tierseuchenrechtliche Bestimmungen des nationalen Rechts, da sie in erster Linie entweder auf das Wohl eines einzelnen Tieres oder auf den Schutz vor Krankheiten von Menschen und Tieren abstellen.

gg) Gewässer

Im Schwerpunkt regeln die gewässerrechtlichen Bestimmungen die Limitierung der Abwasser- und Schadstoffzufuhr sowie den Erhalt der Wasserversorgung für das Allgemeinwohl. Invasive gebietsfremde Arten werden hier nur relevant, wenn deren Ausbreitung eine nachteilige Veränderung der biologischen Beschaffenheit des Wassers insgesamt zur Folge hat. Hiervon wird jedoch in den seltensten Fällen auszugehen sein, so dass die gewässerrechtlichen Regelungen kein angemessenes Instrumentarium bezüglich des Umgangs mit IAS zur Verfügung stellen.

hh) Haftungsrecht

Das nationale Umwelthaftungsrecht bietet keine überzeugenden Möglichkeiten der Handhabe invasiver gebietsfremder Arten, da für die Anwendbarkeit ein individueller Schaden vorausgesetzt ist. Rein ökologische Schäden sind hiervon aber nicht erfasst. Kommt es ausnahmsweise zur Schädigung eines individualrechtsbezogenen Naturgutes, wird bei unbeabsichtigten Ausbringungen jedoch der erforderliche Verschuldensnachweis kaum zu erbringen sein. Absichtliche Ausbringungen invasiver Arten hingegen können durch das Umwelthaftungsrecht, das

grundsätzlich auf einen nachgelagerten Schutz abzielt, weniger effektiv geregelt werden als durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie z. B. Einfuhrverbote. Auch der bestehende Entwurf eines Umwelthaftungsgesetzes wird, sofern dieser von der amtierenden Bundesregierung weiterverfolgt wird, insofern keine Änderung bringen.

3. Kapitel – Handlungsbedarf

Im Folgenden wird der sich aus den aufgezeigten Defiziten der bestehenden IAS-relevanten nationalen Rechtsvorschriften abzuleitende Handlungsbedarf aufgezeigt.

I. Lösungsansätze

Für die erforderlichen Änderungen der geltenden Regelungen stehen im Wesentlichen drei verschiedene Ansätze zur Verfügung, nach denen sich der Handlungsbedarf im Einzelnen richtet:

1. IAS-Gesetz

Als weitreichendste Möglichkeit ist die Schaffung eines einheitlichen Gesetzes für IAS denkbar, das alle bestehenden sektoralen Regelungen zusammenführt und alle relevanten Aspekte ausschließlich und abschließend regelt (IAS-Gesetz).[1] Vorteile dieser Lösung wären insbesondere Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und Rechtsvereinfachung.

Denkbar ist der Erlass eines IAS-Gesetzes als Abschnitt eines Umweltgesetzbuches, dessen Schaffung nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform wieder wahrscheinlicher geworden ist.[2] Aufgrund des geringen Stellenwertes, der dem

---

1 So auch der Vorschlag von *Doyle*, Gebietsfremde Organismen, S. 269; *Köck* spricht von einem „Gesetz zum Einbringen fremder Elemente in Ökosysteme“ (in: Invasive gebietsfremde Arten, S. 120). Als Beispiel für ein solches Gesetz ist etwa das „Hazardous Substances and New Organisms Act 1996“ Neuseelands zu nennen. Das ELI hat zudem einen Modellvorschlag eines umfassenden IAS-Gesetzes für die amerikanischen Staaten vorgelegt (*ELI*, Model State Law).

2 Siehe dazu oben (siehe oben 1. Kap. IV. 1. b) bb (3)). Nach eigenen Angaben arbeitet die Bundesregierung derzeit „mit Hochdruck“ an der Schaffung eines Umweltgesetzbuches (*Gabriel*, Umweltrecht, F.A.Z v. 21.11.06, S. 14. Zu den europarechtlichen Vorgaben für ein Umweltgesetzbuch siehe *Calliess*, Europarechtliche Vorgaben, S. 601 ff. Skeptisch insoweit aber auch für den nun eingetretenen Fall einer einheitlichen Kompetenz des Bundes *Jarass*, Umweltgesetzbuch, S. 9.

Thema derzeit beigemessen wird, ist der Erlass eines IAS-Gesetzes jedoch als eher unrealistisch zu bezeichnen.[3]

2. Zusatz-Gesetz zur Vereinheitlichung und Ergänzung

Weiterhin kommt ein Ergänzungsgesetz in Betracht, das neben die bestehenden sektoralen Regelungen tritt, in bestimmten Punkten (Definitionen der zentralen Begriffe, Verfahren und Ziele für die Kontrolle und den Umgang mit IAS) aber eine Vereinheitlichung bringt. Diese Lösung erscheint zwar zunächst angesichts der Tatsache, dass die bestehenden Regelungen im Wesentlichen unberührt bleiben, attraktiv. Die Schaffung eines zusätzlichen (Ergänzungs-)Gesetzes trägt jedoch zur weiteren Rechtszersplitterung bei.

3. Vereinheitlichung und Ergänzung bestehender Gesetze

Die am wenigsten einschneidende Form der Umsetzung besteht in der Änderung des bestehenden Rechts unter Beibehaltung des sektoralen Ansatzes ohne die Schaffung eines gesonderten Regelwerkes. Vorteile dieser Umsetzungsvariante sind, dass sie den sektoralen Besonderheiten Rechnung trägt und den wohl geringsten gesetzgeberischen Aufwand mit sich bringt, so dass ihre Verwirklichung damit auch am realistischsten erscheint.

Gemessen an dieser Lösungsform soll daher im Folgenden der Handlungsbedarf dargelegt werden.

II. Handlungsbedarf

Die benannten Regelungs- und Umsetzungsdefizite machen Änderungen und Ergänzungen der bestehenden Regelungen in verschiedener Hinsicht erforderlich. Insbesondere betrifft dies die bestehenden naturschutzrechtlichen Vorschriften als zentrales Regelungsinstrumentarium im Umgang mit IAS sowie die Koordinierung der Regelungen in den verschiedenen Sektoren.

Inwieweit sich hierbei die erst vor wenigen Monaten in Kraft getretene Föderalismusreform als dienlich erweisen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere wird die Praxis zeigen, ob das komplizierte Kompetenzverteilungsverfahren vor allem im Hinblick auf die Abweichungsgesetzgebung der Länder ähnliche Probleme für das Zusammenspiel von Bundes- und Landesgesetzgebung aufwerfen wird, wie die nunmehr abgelöste Rahmengesetzgebung. Im Hinblick auf die IAS-relevanten Regelungen lässt die bisher vorherrschende Haltung der Länder, die bundesrechtlichen Vorgaben nahezu wörtlich zu übernehmen, diesbezügliche Befürchtungen jedoch in den Hintergrund treten.

---

[3] So auch: *Klingenstein*, Gute und böse Arten, S. 88.

1. Änderung bestehender naturschutzrechtlicher Vorschriften

Die zentralen Änderungserfordernisse betreffen die Einführung eines Risikoanalyseverfahrens, eine effektivere Gestaltung des Genehmigungsvorbehaltes für das Ansiedeln sowie die Ergänzung des naturschutzrechtlichen Instrumentariums insbesondere um weitere präventive Maßnahmen sowie Maßnahmen der Bekämpfung und Kontrolle.

a) Einführung eines Risikoanalyseverfahrens

Nicht jeder Veränderung der Zusammensetzung der Tier- und Pflanzenwelt soll mit den Maßnahmen i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG bzw. der jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften begegnet werden.[4] Der von der CBD vorgegebene und vom BNatSchG übernommene Ansatz besteht vielmehr darin, unschädliche Arten zu akzeptieren, schädliche, d. h. also invasive, Arten hingegen an der Einwanderung zu hindern bzw. – soweit dies nicht mehr möglich ist – zu bekämpfen oder zu kontrollieren.[5] Maßstab für die Invasivität und damit für ein Tätigwerden ist dabei eine von den zuständigen Behörden zu beurteilende Verfälschungsgefahr (in den Worten des Art. 8 lit. h) CBD: eine „Gefährdung von Ökosystemen, Lebensräumen oder Arten"; in § 41 Abs. 2 BNatSchG und den Landesnaturschutzgesetzen als „die Gefahr der Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten" bzw. „Gefährdung des Bestands oder der Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten der Mitgliedstaaten oder von Populationen solcher Arten" bezeichnet). Kriterien, nach denen die so bezeichnete Gefahr beurteilt werden soll, geben die betreffenden Vorschriften jedoch nicht vor. Die hieraus resultierende Unsicherheit bei der Anwendung insbesondere des Genehmigungsvorbehaltes i. S. d. § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG hat bislang dazu geführt, dass die Vorschrift größtenteils leer läuft und somit eine Diskrepanz zwischen Problembewusstsein und problemorientiertem Handeln besteht.[6]

Der vom BfN empfohlene „Handlungsrahmen gegenüber bereits etablierten Arten" stellt Grundsätze für den Umgang mit IAS auf, die eine gewisse Konkretisierung bringen.[7] Danach gilt Folgendes:

- etablierte und als nicht invasiv bekannte gebietsfremde Arten sind grundsätzlich zu akzeptieren;
- erst seit kürzerer Zeit auftretende, oftmals noch nicht etablierte gebietsfremde Arten sind einem Monitoring zu unterstellen; erweisen sie sich als nicht invasiv, ist mit ihnen wie unter (1) zu verfahren (Akzeptanz), sind sie als invasiv einzustufen wie unter (3);

---

4 Vielmehr ist anerkannt, dass durchaus auch berechtigte Interessen an der Einbringung einer Art bestehen können, siehe dazu oben 1. Kap. II. 1. a).

5 Siehe auch *Klingenstein*, Neophyten, S. 21 ff., 27 f.

6 Siehe oben 1. Kap. II. 5. a) aa).

7 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 19 f. So auch: *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 31 f.

- etablierte und als invasiv bekannte gebietsfremde Arten sind im Einzelfall zu kontrollieren oder zu bekämpfen.

Im konkreten Fall vermögen aber auch diese Empfehlungen nicht weiterzuhelfen. Vielmehr wird deutlich, dass sich die angemessene Reaktion auf gebietsfremde Arten als Gratwanderung zwischen der Duldung einerseits sowie verschiedenen Präventions- bzw. Bekämpfungs- oder Kontrollmaßnahmen auf der anderen Seite darstellt.[8] Handlungsbedarf besteht somit in erster Linie bezüglich der Entwicklung handhabbarer Kriterien für eine Bewertung.

aa) Erforderlichkeit einer Risikoanalyse

Um die Gefahren, die von IAS auszugehen, zu begrenzen, ohne die Einbringung vollständig zu unterbinden oder in jedem Fall eine Bekämpfung vorzunehmen, ist eine Einzelfallbetrachtung im Sinne einer Risikoabschätzung erforderlich.[9] Sie ist damit Dreh- und Angelpunkt für die Anwendung aller IAS-relevanten Maßnahmen und ausschlaggebend für deren Erfolg.

Die Beantwortung der Frage, wann eine Art als invasiv einzustufen ist und welche Maßnahmen im Umgang mit einer solchen Art angemessen sind, erweist sich jedoch aus den verschiedensten Gründen als sehr schwierig. Dies schon deshalb, weil viele Arten sich zunächst (teilweise auch über einen längeren Zeitraum) unauffällig verhalten.[10] Hat sich eine Art aber erst einmal als invasiv erwiesen, ist es in der Regel zu spät: Irreversible Entwicklungen wurden bereits in Gang gesetzt. Daher verlangt das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip, dass in bestimmten Fällen Maßnahmen schon gegen die Einfuhr und Etablierung ergriffen werden, auch wenn die Etablierungschancen sowie Art und Intensität des Einflusses der neuen Art im Einwanderungsgebiet noch nicht vollständig geklärt sind.[11]

Als bisher einziges verbindliches Rechtsinstrument schreibt die IPPC eine solche Risikoanalyse vor,[12] die in den – nicht verbindlichen – Leitlinien der EPPO zum Teil konkretisiert werden. Empfohlen wird eine Risikoanalyse zudem in den

---

8 *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 31.

9 Von der Erforderlichkeit einer Einzelfallbetrachtung wird ganz überwiegend ausgegangen: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU v. 20.06.2001 (BT-Drs. 14/4559 und 14/4879, Antwort zu Frage 6; *Hubo/Jumpertz/Nockermann*, Entwicklung, S. 48 f.; *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 131 ff.; *Unger/Schrader*, Abschlussdiskussion, S. 276 f. (Insoweit weisen *Kowarik*, *Heink* und *Starfinger* darauf hin, dass pauschale Einschätzungen allenfalls bei Organismen angebracht sind, „deren Ausbreitungsverhalten nicht oder nur mit großem Aufwand begrenzt werden kann“, wie etwa Insekten oder Krankheitserreger, in: Bewertung, S. 131 u. 134 ff.).

10 Zum sog. *time-lag* siehe oben 1. Kap. II. 2.

11 Zudem wird nie genau voraussehbar sein, wie sich eine neue Art in einem bestimmten Gebiet verhalten wird, da die Eigenschaften des betreffenden Gebietes sowie die äußeren Begleitumstände bei der Einbringung (wie etwa Klima, vorhandene Arten, Grad der menschlichen Beeinflussung) nie identisch sind (siehe oben 1. Kap. II. 2.).

12 Siehe dazu oben, 2. Kap. II. 3. d) cc).

nicht rechtsverbindlichen Leitlinien der COP für den Umgang mit IAS[13] sowie in zahlreichen Strategien und Empfehlungen einzelner Sektoren.[14]

bb) Stufen der Risikoanalyse: Risikobewertung und Risikomanagement

Die so verstandene Risikoanalyse bezieht sich sowohl auf die Auswirkungen der Art in der neuen Umgebung als auch auf die zu treffenden Maßnahmen. In den Leitlinien der COP für den Umgang mit IAS und in der IPPC werden diese beiden Stufen als *Risikobewertung* und *Risikomanagement* bezeichnet.

(1) Risikobewertung

Bezüglich des Risikobewertungsverfahrens bestehen verschiedene Vorschläge, die sich insbesondere danach unterscheiden, wie stark das Verfahren standardisiert ist.

(a) Bewertungsverfahren bezüglich gebietsfremder Pflanzenarten nach *Kowarik, Heink* und *Starfinger*

Am umfassendsten und detailliertesten ist das von *Kowarik*, *Heink* und *Starfinger* entwickelte Bewertungsverfahren für die Einbringung gebietsfremder Pflanzenarten im Rahmen der Genehmigungsentscheidung des § 41 Abs. 2 BNatSchG.[15] Danach sind als Kriterien zur Bewertung der tatbestandlichen Verfälschungsgefahr die Art und Intensität der Auswirkungen der jeweiligen (Pflanzen-)Art auf die Tier- und Pflanzenwelt sowie der naturschutzfachliche Wert des betreffenden Gebietes heranzuziehen:

(aa) Auswirkungen auf die Tier- und Pflanzenwelt

Zur Beurteilung, ob eine relevante negative Veränderung der Tier- und Pflanzenwelt zu erwarten ist, wird ein System von vier Bewertungskriterien vorgeschlagen, die jeweils einer oder mehreren der drei Ebenen der Biodiversität (Vielfalt der Ökosysteme, Artenvielfalt, genetische Vielfalt) zugeordnet und nach Beeinträchtigungsgraden unterteilt werden. Für die Gesamtaussage über die Beeinträchtigung eines Gebietes soll der höchste Beeinträchtigungsgrad in Bezug auf eines der Kriterien (nicht also die Addition der einzelnen Beeinträchtigungen) maßgeblich sein.

---

13 Siehe oben 2. Kap. II. 1. a) ee) (1) (c).

14 Z. B. die im Auftrag des GISP entwickelte Strategie für den Bereich der Seeschifffahrt (*Hilliard*, Best Practice, S. 22 ff.).

15 *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 138 ff. Das im Folgenden dargestellte Verfahren wird hier allein auf Sekundärausbringungen bezogen, es scheint jedoch für alle von § 41 BNatSchG erfassten Ausbringungen (also auch für Erstausbringungen) anwendbar. Auf Tiere kann das vorgeschlagene Verfahren in dieser Form schon wegen des grundsätzlich anderen Verbreitungsverhaltens nicht angewandt werden.

Dabei handelt es sich um folgende, eng zusammenhängende bzw. sich teilweise überschneidende Kriterien:[16]

- Potenzial zur Abundanzverminderung anderer Taxa,[17]
- Potenzial zum Aufbau von Dominanzbeständen,[18]
- Potenzial zur Umwandlung von Biotoptypen[19] und
- Potenzial zur Hybridisierung mit anderen Taxa.[20]

Für jedes dieser Kriterien werden bezüglich des Beeinträchtigungsgrades zwei oder drei Stufen unterschieden, die an der unterschiedlichen Ausprägung des Kriteriums festgemacht werden (bei zwei Stufen: klein und groß; bei drei Stufen: klein, mittel oder groß).[21] Zur Anwendung der so benannten Kriterien ist das jeweils maßgebliche räumliche Bezugsgebiet genau festzulegen, das sich nach der Ausbreitungsfähigkeit der betreffenden Art richtet. Aufgrund der für Pflanzen bestehenden populationsbiologisch fundierten Typisierungen wird standardmäßig als Nahbereich ein Umkreis von 1 km zugrunde gelegt, bei Arten mit hohem Potenzial zur Fernausbreitung ist das Gebiet u. U. weiter zu ziehen.[22]

(bb) Naturschutzfachlicher Wert des Gebietes

Die grundsätzlichen Auswirkungen einer Art sind zudem in Bezug zu dem hiervon betroffenen Gebiet zu setzen. Insbesondere sollen bei höherwertigen Naturschutzgebieten höhere Anforderungen an den Ausschluss eines Beeinträchtigungsrisikos gestellt werden.[23] Der hierfür maßgebliche Gebietswert wird mit Hilfe anerkannter

---

16 Insoweit wird darauf hingewiesen, dass es sich um eine Auswahl aus einer unbegrenzten Zahl möglicher Kriterien handele und die Beschränkung auf die genannten Kriterien aus Gründen der Praktikabilität stattfinde.

17 Hierunter ist die Verminderung der Individuendichte in Bezug auf eine Raum- oder Flächeneinheit zu verstehen (betrifft die Ebene der Artenvielfalt).

18 Wann von einem Dominanzbestand auszugehen ist, wird nicht definiert, anzunehmen ist dies aber wohl bei einem Vorherrschen von Exemplaren einer bestimmten Art (betrifft die Ebene der Artenvielfalt sowie die ökosystemare Vielfalt).

19 Betrifft die Ebene der Artenvielfalt sowie die ökosystemare Vielfalt.

20 Betrifft die genetische Vielfalt.

21 Bezüglich des Potenzials zur Abundanzverminderung anderer Taxa wird etwa eine Ausprägung des Kriteriums >50% als groß, 20-50% als mittel und <20% als klein eingestuft.

22 Zu den zugrunde liegenden Erkenntnissen siehe *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 142 f.

23 *Kowarik/Heink/Starfinger*, Bewertung, S. 139. Aus Sicht des Naturschutzes besteht vor allem dann Handlungsbedarf, wenn wertvolle Vegetationsbestände (z. B. Vorkommen gefährdeter Arten), gesetzlich besonders geschützte Biotope (z. B. Magerrasen, Heiden) oder naturschutzrechtlich gesicherte Gebiete (insbesondere Naturschutzgebiete) betroffen sind (*Buchwald/Engelhardt*, Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz, Kap. 4.8, S. 158).

naturschutzfachlicher Kriterien für die einzelnen Bundesländer ermittelt[24] und auf einer Skala von drei Stufen (gering, mittel, hoch) bewertet.

(cc) Erheblichkeit von Beeinträchtigungen

Sind das Ausmaß möglicher Auswirkungen sowie der Wert des betreffenden Gebietes dergestalt bewertet, kann hieraus die Erheblichkeit der Beeinträchtigung bestimmt und die Frage beantwortet werden, ob die Schwelle zur relevanten Gefahr i. S. d. § 41 Abs. 2 BNatSchG überschritten wurde.

Für die Entscheidung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geschieht dies für die ersten drei der oben genannten Kriterien (Potenzial zur Abundanzverminderung anderer Taxa, zum Aufbau von Dominanzbeständen und zur Umwandlung von Biotoptypen) durch unmittelbare Verknüpfung mit dem Wert des Gebietes: Die Genehmigung soll erteilt werden bei einer kleinen Beeinträchtigung eines gering- oder mittelwertigen Gebietes, sowie einer mittleren oder großen Beeinträchtigung eines geringwertigen Gebietes. Bei einer mittleren Beeinträchtigung eines mittelwertigen Gebietes ist die Genehmigung zu versagen, wenn das Potenzial über den Nahbereich hinausgeht, im Übrigen ist sie zu erteilen. In allen anderen Fällen ist die Genehmigung zu versagen. Anders dagegen beim Hybridisierungskriterium: Ist die Wahrscheinlichkeit der Hybridisierung zwischen gebietsfremden und gebietsheimischen Taxa groß, so ist die Genehmigung unabhängig vom Wert des Gebietes zu versagen.[25]

(dd) Zusammenfassende Bewertung

Das von *Kowarik*, *Heink* und *Starfinger* vorgeschlagene Verfahren bietet aufgrund der konkreten und naturschutzfachlich hinreichend bestimmbaren Kriterien ein handhabbares System zur Risikoabschätzung bei der Ansiedlung einer gebietsfremden Art im Einzelfall. Problematisch erscheint allein, dass die Anwendung teilweise profunde Kenntnisse über das Verhalten und die Auswirkungen der jeweiligen Art voraussetzt, die derzeit kaum verfügbar sind, so dass in der Praxis sicherlich Zweifelsfälle bleiben.

(b) Noch kein handhabbares Bewertungsverfahren bezüglich der Auswirkungen von Tieren

In Bezug auf die Bewertung der Risiken der Einbringung von Säugetierarten hat *Boye* ein – weit weniger detailliertes – Verfahren vorgestellt,[26] bei dem von sechs verschiedenen Einflussarten ausgegangen wird, die Säugetierarten auf ihren neuen Lebensraum haben können: (1) Veränderung der Flora und Fauna durch Herbivorie, (2) Veränderung der Fauna durch Prädation, (3) Veränderung der Fauna durch Konkurrenz, (4) Einschleppung von Krankheiten und Parasiten, (5) Veränderung

---

[24] *Reich/Weid*, Analyse und Bewertung, S. 75 ff.; für Niedersachsen: *Brinkmann*, Berücksichtigung, S. 57 ff.; für Baden-Württemberg: *Reck*, Schutzprioritäten.

[25] Zur besonderen Gefahr der Hybridisierung aufgrund des schleichenden Verfälschungsprozesses, siehe oben 1. Kap. II. 3. a).

[26] Einfluss, S. 283 f.

des Genpools durch Hybridisierung, (6) Vergrößerung des Beuteangebotes für einheimische Prädatoren.

Unabhängig von der Art des Einflusses unterscheidet *Boye* bezüglich der Intensität der ökologischen Auswirkungen einer eingebrachten Säugetierart auf ihren neuen Lebensraum zwischen drei Ebenen des Einflussniveaus, die er in einem Koordinatensystem in Abhängigkeit von der zeitlichen Entwicklung darstellt. Die drei Ebenen sind die folgenden: (1) das hohe aber aus Naturschutzsicht tolerierbare Einflussniveau (hier liegen keine naturschutzrelevanten Auswirkungen vor), (2) Einflüsse unterhalb eines tolerierbaren Einflussniveaus (wenn auch dramatische Auswirkungen zu verzeichnen sind), die eine zeitlang akzeptiert werden müssen, bevor sich „die Lage entspannt", (3) solche Einflüsse, die langfristige Veränderungen der Lebensgemeinschaft bewirken und nicht mit den Zielen des Naturschutzes vereinbar sind, so dass die Ansiedlung der Art zu verhindern ist.

Wie *Boye* jedoch selbst einräumt, wird eine hinreichend genaue Prognose der Entwicklung einer Art in dieser Weise kaum möglich sein, so dass das theoretische Konstrukt wenig hilfreich ist. Vielmehr zwinge das Vorsorgeprinzip aus Naturschutzsicht dazu, eine Ansiedlung auf allen genannten Ebenen gar nicht erst zuzulassen.[27] Damit hat das Verfahren in seiner jetzigen Form und bei derzeitigem Kenntnisstand[28] keine Bedeutung für die Praxis. Anderweitige Vorschläge bezüglich der Risikobewertung von Tieren sind nicht bekannt.

(c) Negativ- und Positivlisten bzw. Warnlisten

Ein mittlerweile häufiges Verfahren im Umgang mit potenziell schädlichen Arten besteht darin, die betreffenden Arten – je nach der Dringlichkeit der von ihnen ausgehenden Gefahr – in unterschiedlichen Listen aufzuführen.[29] In Betracht kommen sog. „Positiv-" bzw. „weiße Listen" für problemlose gebietsfremde Arten, „Negativ-" bzw. „schwarze Listen" für bekanntermaßen invasive Arten sowie „Watch-" (Beobachtungs-) bzw. „graue Listen" für Arten, die wegen ihrer möglicherweise schädigenden Auswirkungen bezogen auf ihr geplantes Aussetzungsgebiet bewertet werden müssen.[30] Je nachdem, in welcher Liste eine Art geführt wird, knüpfen sich hieran unterschiedliche Maßnahmen an.

Im Umgang mit Neophyten werden derartige Listen bereits in der Schweiz verwendet: Nach einem von der Arbeitsgruppe für invasive Neophyten der Schweizerischen Kommission für die Erhaltung von Wildpflanzen (SKEW) erarbeiteten

---

27 *Boye*, Einfluss, S. 284.

28 Insoweit sei noch einmal darauf hingewiesen, dass der Forschungsstand in Bezug auf Tiere weit hinter dem bezüglich Pflanzen zurückbleibt (siehe oben 1. Kap. II. 5. a)).

29 So auch der Ansatz der Europäischen Biodiversitätsstrategie (*Genovesi/Shine*, European Strategy, S. 27), der eine weiße, eine schwarze und eine graue Liste vorsieht; zudem: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU vom 20.06.2001 bezüglich der Bedrohung heimischer Biotope durch Invasionspflanzen (BT-Drs. 14/4879).

30 So: *McNeely/Mooney/Neville/Schei/Waage*, A Global Strategy, S. 37; *SRU*, Sondergutachten, S. 36.

Bestimmungsschlüssel[31] werden „invasive Neophyten der Schweiz, die in den Bereichen der Biodiversität, Gesundheit und/oder Ökonomie Schäden verursachen“[32] und deren Ausbreitung verhindert werden muss, in eine Schwarze Liste aufgenommen, solche Neophyten, die das Potenzial haben, Schäden zu verursachen und deren Ausbreitung daher überwacht werden muss, hingegen in eine sog. Watch-Liste.[33] Zurzeit umfasst die Schwarze Liste 20, die Watch-Liste 14 Arten (bei insgesamt 350 Neophyten in der Schweiz, die 12% der gesamten Flora ausmachen). Für sämtliche Arten, die in der Schwarzen Liste aufgeführt sind, wurden Informationsblätter mit einer Beschreibung der Art, einer Verbreitungskarte, Literaturangaben sowie Hinweisen zu Bekämpfungsmaßnahmen erstellt. Die in den beiden Listen geführten Arten werden alle 4-5 Jahre neu beurteilt.

Derartige Listen sind besonders geeignet zur Sensibilisierung im Umgang mit nichteinheimischen Arten. Zudem ermöglichen standardisierte Listen eine problemlose Handhabung, da sie die jeweilige Art eindeutig einer Kategorie zuordnen und hieran bestimmte Maßnahmen knüpfen (allein im Fall der Watch-Listen ist in der Regel ein Entscheidungsspielraum bezüglich der Ergreifung von Maßnahmen generell bzw. bezüglich der Wahl zwischen verschiedenen Maßnahmen eingeräumt).[34] Die Listen sind damit vielfältig einsetzbar: Sie können nicht nur im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bezüglich der Ansiedlung, sondern auch etwa bei Zollkontrollen (an Häfen, Flughäfen, Grenzübergängen) zur Überprüfung herangezogen werden – vorausgesetzt, Maßnahmen gegen IAS setzen bereits in diesem Stadium an.

Zu beachten ist jedoch, dass auch die Erstellung von Listen ein Bewertungsverfahren nicht überflüssig macht, das der Zuordnung einer Art zu einer bestimmten Liste vorausgeht und die Auswahl der angemessenen Maßnahmen im Umgang mit Arten der Watch-Listen vorausgeht und ebenfalls profunde Kenntnisse über die jeweilige Art voraussetzt.[35] In der Regel wird bezüglich der Zuordnung ein Bestimmungsschlüssel herangezogen. Im Falle des Schweizer Modells besteht dieser aus einem Katalog aufeinander aufbauender Fragen, die u. a. auf das Invasionspotenzial,[36] den naturschutzfachlichen Wert des betreffenden Gebietes, die Verdrängung einheimischer Arten, die Zahl der abgrenzbaren Populationen der Art sowie die Reaktion auf Bekämpfungsmaßnahmen abstellen.[37] Häufig werden insbesondere für das Kriterium des „Invasionspotenzials“ der Art bereits gewonnene Erfahrungen mit Arten, die in anderen Ländern vergleichbarer Klimazonen bzw. Lan-

---

31 *Weber/Köhler/Gelpke/Perrenoud/Gigon*, Schlüssel, S. 169 ff.

32 Als invasiv gelten hiernach auch solche Neophyten, die (1) die menschliche Gesundheit beeinträchtigen, (2) Schäden an Bauten verursachen, oder (3) Schäden an land- und forstwirtschaftlichen Flächen verursachen (*Weber/Köhler/Gelpke/Perrenoud/Gigon*, Schlüssel, S. 172).

33 Unter http://www.cps-skew.ch/deutsch/schwarze_liste.htm; Stand: 9.08.2006.

34 Im Fall der Schweiz: Bei den Arten der Schwarzen Liste sind generell, bei denen der Watch-Liste „wenn nötig“ Maßnahmen zur Eindämmung zu ergreifen.

35 *Weber/Köhler/Gelpke/Perrenoud/Gigon*, Schlüssel, S. 170.

36 D. h. das Ansiedlungsvermögen in einem neuen Gebiet.

37 *Weber/Köhler/Gelpke/Perrenoud/Gigon*, Schlüssel, S. 172 f.

desteilen bekanntermaßen Schäden verursacht haben („invasive elsewhere"), genutzt.[38] Auch kommt die Heranziehung von Untersuchungen des Ausbreitungsverhaltens der betreffenden Art in ihrem Ursprungsgebiet, oder Untersuchungen des Verhaltens nahverwandter Arten und Standortanalysen in Betracht.[39] Diejenigen Arten, mit denen überhaupt schon Erfahrungen gemacht wurden, machen jedoch lediglich einen kleinen Teil der (potenziell) invasiven Arten aus. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich eine bestimmte Art an einem anderen Ort und unter anderen Bedingungen – je nach Eigenheiten und Vielfalt der genetischen Zusammensetzung der Arten und des Ökosystems sowie äußerer Umstände – möglicherweise grundlegend anders verhält. Unterschieden werden muss zudem im Hinblick auf weitere Besonderheiten, wie etwa zwischen solchen Arten, die in dem betreffenden Gebiet niemals vorgekommen sind und solchen, bei denen es sich um eine Wiederansiedlung i. S. d. § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG handelt – auch wenn diese Arten mittlerweile gebietsfremd i. S. d. § 41 BNatSchG sind.[40]

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die Heranziehung von Listen den Umgang mit IAS vor allem dadurch erheblich erleichtern kann, dass diese sich eindeutig auf bestimmte Arten beziehen. Auch hier bleibt jedoch eine flexible Bewertungsmethode in einem bestimmten Umfang unumgänglich: Zum einen gilt dies für die Entscheidung über die Aufnahme einer Art in eine bestimmte Liste, zum anderen für die Auswahl möglicher Maßnahmen, wenn – wie in der Regel im Fall sog. Watch-Listen – insoweit ein Entscheidungsspielraum eingeräumt ist. Erforderlich sind hier Bewertungsschlüssel, von denen die Effektivität der Listen mithin entscheidend abhängt.

(2) Risikomanagement

Das Risikomanagement betrifft die Frage, welche Maßnahmen im Falle eines grundsätzlich festgestellten Handlungsbedarfs ergriffen werden sollen. Hierzu sind Aufwand und Nutzen in Betracht kommender Maßnahmen sorgfältig zu prüfen. Eine Einzellfallbetrachtung ist schon deshalb erforderlich, weil die verschiedenen Arten sehr unterschiedlich auf bestimmte Bekämpfungsmaßnahmen reagieren.[41] Im Übrigen gelten bezüglich der zu treffenden Maßnahmen die im Folgenden[42]

---

[38] Dazu auch *Hilliard*, Best Practice, S. 24. Auch könnten die in anderen Gebieten unter unterschiedlichen klimatischen Bedingungen gewonnenen Erkenntnisse zu Vergleichen genutzt werden, um Hinweise über zukünftige Veränderungen zu gewinnen. So: *Hoffmann* (Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 14), der als Beispiel den Vergleich von in den letzten 50 Jahren in Ungarn gewonnenen Erkenntnissen mit den im durchschnittlich 2°C kälteren Deutschland gemachten Erfahrungen bezüglich der Verbreitung bestimmter Arten vorschlägt.

[39] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caesar, Fischer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU v. 20.06.2001 (BT-Drs. 14/4559 und 14/4879, Antwort zu Frage 6.

[40] *Fisahn*, Rechtliche Regulierung, S. 121 f.

[41] Hierauf weist *Starfinger* (Neobiota, S. 15) hin. Danach haben Bekämpfungsmaßnahmen in vielen Fällen sogar zu einer Förderung der bekämpften Art beigetragen.

[42] Unter b) und c).

dargelegten Grundsätze – insbesondere ist hier der dreistufige Ansatz (Prävention, Beseitigung, Kontrolle) zu beachten.[43]

b) Erweiterung des Anwendungsbereiches bestehender naturschutzrechtlicher Regelungen

Der Genehmigungsvorbehalt des § 41 Abs. 2 S. 2-4 BNatSchG und die Verordnungsermächtigungen des § 52 Abs. 4 und 5 BNatSchG schließen in ihrer derzeitigen Fassung wichtige Anwendungsbereiche aus. Sollen die Vorschriften – um die Vorgaben für eine Risikoanalyse ergänzt – im Wesentlichen erhalten bleiben, sind für ihre effektive Anwendung daher Änderungen insbesondere der zugrunde liegenden Definitionen erforderlich.

aa) Definitionen von „gebietsfremd“ und „heimisch“

Dies betrifft in erster Linie die Definitionen von „gebietsfremd“ und „heimisch“:

(1) „Gebietsfremd“: Erstreckung auf Sekundärausbringungen

Dem Genehmigungsvorbehalt unterliegen gebietsfremde Pflanzenarten. Nach der geltenden Definition des § 10 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG sind hiervon solche Pflanzenarten nicht erfasst, die in dem betreffenden Gebiet bereits (wenn auch nur vereinzelt) vorkommen oder in den letzten 100 Jahren vorgekommen sind – und zwar auch dann, wenn das Vorkommen auf menschliches Handeln zurückzuführen ist. Die erneute (sekundäre) Ausbringung von Exemplaren einer erst kürzlich eingebrachten, bis dahin aber nur vereinzelt vorkommenden Art ist damit also genehmigungsfrei. Da die Sekundärausbringung aber häufig gerade den entscheidenden Beitrag zum Etablierungserfolg einer Art liefert,[44] widerspricht die Definition insoweit dem Sinn und Zweck des § 41 Abs. 2 BNatSchG.

Um Sekundärausbringungen ebenfalls dem Genehmigungserfordernis zu unterstellen, ist daher eine Änderung der Definition von „gebietsfremd“ dergestalt erforderlich, dass auf das Merkmal des Vorkommens verzichtet wird.

Vorgeschlagen wird, anstatt dessen auf das *natürliche Verbreitungsgebiet* einer Art abzustellen, wie dies in einigen Landesnaturschutzgesetzen bereits der Fall ist (§ 44 Abs. 1 S. 2 NatSchG B-W; § 50 S-AnNatSchG; § 24 Abs. 5 NatSchG Sch-H). Als „Verbreitungsgebiet“ gilt dabei – unter Rückgriff auf den in § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG verwendeten Begriff – der von den Lebensbedürfnissen bestimmte Raum, in dem sich eine Art (nicht nur vorübergehend) aufhält.[45] „Natürlich“ stellt darüber hinaus klar, dass die Inanspruchnahme des Verbreitungsgebietes gerade nicht auf dem Einfluss des Menschen beruht,[46] da § 41 BNatSchG nur vor solchen Verfälschungsgefahren schützen will, die auf menschliches Handeln zurückzuführen sind.

---

43 Siehe unten d) aa).

44 Siehe dazu oben 1. Kap. II. 2.

45 Siehe oben 2. Kap. IV. 1. c) cc) (1) (a).

46 Siehe oben 2. Kap. IV. 1. d) aa) (1) (b) (cc).

In zeitlicher Hinsicht wird – in Übereinstimmung mit dem naturwissenschaftlichen Verständnis von Neobiota[47] – vorgeschlagen, die Grenze im Jahr 1492 zu ziehen, so dass ab diesem Zeitpunkt nicht mehr in einem Gebiet vorkommende Arten als gebietsfremd gelten. Damit soll einerseits die derzeit willkürliche Grenze von 100 Jahren aufgehoben und andererseits eine naturschutzfachliche Kontrolle der Wiederansiedlung solcher Arten, die zwar ursprünglich in dem betreffenden Gebiet lebten, dann aber seit so langer Zeit dort nicht mehr vorkamen, dass sich Flora und Fauna auf ihr Verschwinden eingerichtet haben, im Wege des Genehmigungsvorbehaltes ermöglicht werden.

(2) „Heimisch“: grundsätzlich nicht bei menschlichem Beitrag

Auch bezüglich der Definition von „heimisch“ nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG besteht Änderungsbedarf. Relevant wird der Begriff „heimisch“ hier insbesondere im Hinblick auf die Verordnungsermächtigungen des § 52 BNatSchG: Vorgesehen ist danach zum einen die Möglichkeit, weitere heimische Arten dem besonderen Schutz zu unterstellen (§ 52 Abs. 1 BNatSchG), zum anderen können die Besitz- und Vermarktungsverbote des § 42 Abs. 2 BNatSchG auf „nichtheimische“ Arten erstreckt (§ 52 Abs. 4 BNatSchG) und für diese Arten darüber hinausgehend Beschränkungen oder Verbote bezüglich der Haltung, der Zucht oder des Inverkehrbringens erlassen werden (§ 52 Abs. 5 BNatSchG). Nach der Fiktion des geltenden § 10 Abs. 2 Nr. 5 HS 2 BNatSchG können aber auch Arten, die sich in der freien Natur und ohne menschliche Hilfe über mehrere Generationen als Population erhalten haben – also auch solche ursprünglich fremden und vom Menschen eingebrachten Arten, die sich hier dauerhaft ansiedeln konnten – als heimisch gelten, so dass diese Arten den nur auf nichtheimische Arten erstreckbaren Besitz- oder Vermarktungsverboten sowie den Beschränkungen bezüglich der Haltung, der Zucht und des Inverkehrbringens nicht unterstellt werden können; hingegen ist es möglich, sie sogar dem besonderen Schutz des § 42 BNatSchG zu unterstellen. Dieses Ergebnis widerspricht aber den Artenschutzzielen des BNatSchG, die in erster Linie den Schutz und die Pflege aller wild lebenden Tier- und Pflanzenarten in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt zum Gegenstand haben,[48] nicht aber den Schutz von solchen Arten, die diese Vielfalt gerade bedrohen.

Bei einer Änderung der Definition von „heimisch“ sollte zudem das Zusammenspiel mit der Definition von „gebietsfremd“ berücksichtigt werden: Um die bestehende Begriffsverwirrung und damit einhergehende Rechtsunsicherheit zu vermeiden, liegt die Forderung nahe, ein – zumindest im Hinblick auf die wesentlichen Bezugspunkte – gegensätzliches Begriffspaar zu schaffen. Dementsprechend sollte die Definition von „heimisch“ ebenfalls an das Merkmal des „natürlichen Verbreitungsgebietes“ anknüpfen, so dass eine Art dann als heimisch gilt, wenn sie ihr natürliches Verbreitungsgebiet in der Bundesrepublik Deutschland hat oder hatte.[49] Damit lässt sich auch der soeben dargestellte, aus der Fiktion des geltenden § 10 Abs. 2 Nr. 5 HS 2 BNatSchG folgende Widerspruch vermeiden,

---

47 Oben 1. Kap. I. 1. a).

48 Siehe oben 2. Kap. IV. 1. c) aa) (1).

49 So auch der Vorschlag des E-USchadG, oben 2. Kap. IV. 6. b) dd).

wonach auch solche Arten als heimisch gelten können, die ursprünglich durch Mitwirkung des Menschen in ein bestimmtes Gebiet gelangt sind.

Zugleich ändert sich damit aber auch das räumliche Bezugsgebiet der Definition von „heimisch“: Während die Definition von heimisch in ihrer jetzigen Form auf das Inland, d. h. also auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, abstellt, knüpft das natürliche Verbreitungsgebiet an das jeweilige geographische Gebiet an, das je nach dem Verbreitungsverhalten der betroffenen Art sehr kleinräumig sein kann. Insoweit ist zu beachten, dass die unterschiedlichen Referenzräume der geltenden Definitionen von „heimisch“ und von „gebietsfremd“ offensichtlich im Regelungsgefüge des BNatSchG im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern angelegt sind: Diejenigen Regelungen, die auf den Begriff *heimisch* und damit auf das Gebiet der Bundesrepublik abstellen, unterstehen der Bundeskompetenz,[50] während in Bezug auf die regional zu bestimmenden *gebietsfremden* Arten die Länder Entscheidungsträger sind.[51] Eine Durchbrechung dieses Prinzips dadurch, dass das Merkmal des natürlichen Verbreitungsgebietes regional (durch die Länder) zu bewerten ist, die Art dann aber bundesweit als gebietsfremd oder heimisch gilt, scheint hier aber durchaus angemessen.[52]

Mit der Anknüpfung an das natürliche Verbreitungsgebiet allein würde jedoch dem Anliegen des § 39 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BNatSchG (Ermöglichung der Wiederansiedlung verdrängter Arten) nicht hinreichend Rechnung getragen. Hiernach sind auch solche Arten schützenswert, die in einem bestimmten Gebiet schon seit so langer Zeit ununterbrochen vorkommen, dass sich die Tier- und Pflanzenwelt mittlerweile auf ihr Vorhandensein eingestellt hat, sie also Teil der traditionellen und historisch gewachsenen „heimischen“ Biodiversität sind. Dies muss aber auch dann gelten, wenn ihre ursprüngliche Verbringung auf menschlichen Beitrag zurückzuführen ist. Daher sollten unabhängig vom Merkmal des *natürlichen* Verbreitungsgebietes auch solche Arten als heimisch gelten, die vor 1492 ihr – nicht notwendigerweise natürliches – Verbreitungsgebiet in der Bundesrepublik Deutschland hatten, danach aber verdrängt wurden. (Zwar besteht dann insoweit die Möglichkeit, dass diese heimischen Arten zugleich als gebietsfremd auch nach der hier vorgeschlagenen Definition gelten. Diese Diskrepanz lässt sich aber bei

---

50 Die Vermarktungsregelungen des § 42 BNatSchG beruhen auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, die übrigen Regelungen des § 42 BNatSchG auf der Befugnis des Bundes, unmittelbar geltende Rahmenvorschriften zu erlassen.

51 Es ist Aufgabe der Landesbehörden, diese Arten zu identifizieren, ihr Risikopotenzial zu bestimmen, sowie zum Schutz vor Floren- oder Faunenverfälschungen entsprechende Regelungen zu treffen bzw. Maßnahmen zu ergreifen.

52 Zur vorgeschlagenen Kompetenzverteilung siehe unten III. Schon jetzt wird das Prinzip durch § 54 BNatSchG durchbrochen, wonach die Länder dazu ermächtigt werden, Vorschriften über den besonderen Schutz weiterer *heimischer* Arten zu erlassen, soweit dies im jeweiligen Land erforderlich ist. Für einen bezüglich der geographischen Grenzen am Gebiet der Bundesrepublik Deutschland orientierten Begriff „heimisch“ besteht demgegenüber kein Bedarf.

Beibehalten der bestehenden naturschutzrechtlichen Regelungen im Wesentlichen nicht vermeiden.)

(3) Formulierungsvorgaben

Unter Berücksichtigung der dargelegten Änderungsvorschläge stellen sich die Definitionen von „gebietsfremd“ und „heimisch“ in § 10 Abs. 2 Nr. 5 und 6 BNatSchG sinngemäß wie folgt dar:

> *Heimische Art*: eine wildlebende Tier- und Pflanzenart, die
> a) ihr natürliches Verbreitungsgebiet ganz oder teilweise im Inland in geschichtlicher Zeit hatte oder gegenwärtig hat; oder
> b) seit 1492 ihr Verbreitungsgebiet im Inland hat oder vor diesem Zeitpunkt hatte.
> *Gebietsfremde Art*: eine wildlebende Tier- oder Pflanzenart, die
> in dem betreffenden Gebiet nicht heimisch ist oder seit 1492 dort nicht mehr ihr natürliches Verbreitungsgebiet hat.
> In diesem Sinne bedeutet:
> - *Verbreitungsgebiet*: der von den Lebensbedürfnissen bestimmte Raum, in dem sich eine Art nicht nur vorübergehend aufhält; dem Verbreitungsgebiet ist das Wanderungsgebiet bei wandernden Arten gleichzustellen;
> - *natürliches Verbreitungsgebiet*: das Verbreitungsgebiet einer Art, das sie aufgrund natürlicher, d. h. vom Menschen unbeeinflusster, Umstände gefunden hat.

bb) Erstreckung des Genehmigungsvorbehaltes auf den besiedelten Bereich

Weiterhin ist die Beschränkung des Genehmigungsvorbehaltes auf Ansiedlungen in der freien Natur aufzuheben. Der Begriff der „freien Natur“ als solcher bereitet aufgrund seiner inhaltlichen Unbestimmtheit erhebliche Auslegungsschwierigkeiten und führt damit zu Unsicherheiten bei der Anwendung des Genehmigungsvorbehaltes. Vor allem aber ist die Beschränkung unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten zu kritisieren, da gebietsfremde Arten sich gerade auch aus besiedelten Bereichen heraus in die freie Natur ausbreiten können.[53]

c) Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben

In den Ländern Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen sind die durch die im Wege des BNatSchGNeuregG 2002 eingeführten Änderungen des § 41 Abs. 2 BNatSchG in die Landesnaturschutzgesetze zu übernehmen. Hierfür war den Ländern eine Frist bis zum 3. April 2005 gesetzt, wobei die Umsetzungspflicht auch nach Inkrafttreten der Föderalismusreform fortbesteht. Im Wesentlichen betrifft dies die Streichung des Aussetzens als genehmigungsfähige Handlung, die Erstreckung der Genehmigungspflicht auf Tiere nicht gebietsfremder Arten sowie die Erweiterung des Schutzgutes auf die Tier- und Pflanzenwelt *der Mitgliedstaaten*. Bei der Umsetzung sollte schließlich ein einheitlicher Schutzstandard eingehalten werden, insbesondere drohen die in einigen Ländern noch geltenden absoluten Ansiedlungsverbote durch die Genehmigungsvorbehalte in den angrenzenden Bundesländern unterlaufen zu werden.

---

[53] Siehe oben 2. Kap. IV. 1. c) bb) (4) (b) (cc).

d) Ergänzende naturschutzrechtliche Maßnahmen

Neben dem Genehmigungsvorbehalt, der allein das vorsätzliche Ansiedeln von Tieren und fremden Pflanzenarten regelt, sind für einen effektiven Umgang mit IAS weitere konkrete Maßnahmen vorzusehen.

aa) Maßnahmenspektrum und Hierarchie der Maßnahmen

Art. 8 lit. h) CBD sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen auf den drei Stufen (1) Prävention, (2) Bekämpfung und (3) Kontrolle bzw. Eindämmung erlassen. Die nicht rechtsverbindlichen Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen der COP[54] setzen die genannten Maßnahmen zudem in ein streng hierarchisches Verhältnis: Danach ist der Prävention (i. S. d. Verhinderung der Einbringung von IAS) in jedem Fall der Vorrang zu geben, erst wenn die Prävention nicht mehr möglich ist, sollen Maßnahmen der Bekämpfung ergriffen werden, und nur wenn auch diese sich als nicht möglich oder nicht ausreichend erweisen, kommt eine Eindämmung bzw. Kontrolle in Betracht.[55]

bb) Prävention

Nach bestehender Rechtslage ist der naturschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalt zur Verhinderung der ungewollten Ansiedlung die einzige konkrete Präventionsmaßnahme. Eine effektive Vorbeugung muss jedoch wesentlich früher ansetzen.

(1) Vorrang von Präventionsmaßnahmen

Zwar ist der dreistufige Ansatz der COP-Leitlinien, wonach Präventionsmaßnahmen allen anderen Maßnahmen vorgehen, nicht rechtsverbindlich.

Ein Vorrang der Präventionsmaßnahmen ergibt sich aber aus dem umweltrechtlichen Vorsorgegrundsatz, der in der Präambel der CBD[56] sowie europarechtlich in Art. 174 Abs. 2 EGV festgelegt ist. Im nationalen Recht hat die verfassungsrechtlich in Art. 20a GG anerkannte Umweltvorsorge als allgemeines Rechtsprinzip eine Verrechtlichung erfahren.[57] Der im Einzelnen umstrittene sachliche Gehalt umfasst jedenfalls die beiden Vorsorgevarianten Risikovorsorge und Ressourcenschonung (Nachhaltigkeit).[58] Als Rechtsprinzip begründet das Vorsorgeprinzip kein unmittelbar anwendbares Recht, vielmehr erlangt es seine Geltung in erster Linie nach Maßgabe des Fachrechts. Hier kann das Vorsorgeprinzip jedoch als Auslegungsregel in dem Sinne herangezogen werden, dass den ressourcenschonenden, weitaus effektiveren und kostengünstigeren Präventionsmaßnahmen prinzipiell der Vorrang einzuräumen ist.

---

54 Siehe oben 2. Kap. II. 1. a) ee) (2).

55 Leitprinzip 1 zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen (siehe oben 2. Kap. II. 1. a) ee) (2) (a).

56 Siehe oben 2. Kap., Fn. 52.

57 Zum Ganzen: *Di Fabio*, Vorsorgeprinzip, S. 807 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 6, 24.

58 *Sparwasser/Engel/Vosskuhle*, Umweltrecht, Kap. 1, 2; *Di Fabio*, Vorsorgeprinzip, S. 809.

(2) Forschung, Umweltbeobachtung

Die Kenntnis der tatsächlichen Bedrohungslage sowie der wesentlichen Wirkungsmechanismen von IAS bildet die Voraussetzung für effektive Maßnahmen auf allen Ebenen, insbesondere aber für die Verhinderung der Einbringung von IAS. Forschungsmaßnahmen und Umweltbeobachtung müssen daher als vorrangige Präventionsmaßnahmen gelten.[59]

(a) Forschungsbedarf

Im Bereich IAS sind die wesentlichen tatsächlichen Grundlagen noch unerforscht: So bestehen erhebliche Kenntnislücken bezüglich der Haupteinschleppungswege, Eigenschaften und Wirkungsmechanismen sowie Wechselwirkungen zwischen eingeführten Arten, woraus sehr unterschiedliche Einschätzungen der Gefahrenlage resultieren.[60] Die weitere Forschung bildet damit die wesentliche Grundlage der Erfassung und Bewertung.[61] Insoweit kann sich aus dem Vorsorgeprinzip sogar eine Rechtspflicht des Staates zur Gefahrerforschung ergeben: Zwar ermöglicht es der Vorsorgegrundsatz, auch dann Maßnahmen zu ergreifen, wenn noch keine gesicherten Informationen vorliegen. Hierin darf aber kein Freibrief für ein Absehen von möglicher Wissensermittlung gesehen werden. Vielmehr ist die Verpflichtung zur Weiterentwicklung des Gefährdungswissens dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip gerade immanent: Aus der sachlichen Notwendigkeit, Vorsorgemaßnahmen auch auf unvollständiger wissenschaftlicher Grundlage zu ergreifen, resultiert zugleich eine Rechtspflicht für den handelnden Staat, diese Informationen zunächst zu beschaffen.[62]

In gewissem Umfang werden bereits Forschungsmaßnahmen ergriffen, von denen die in immer häufiger stattfindenden interdisziplinären Tagungen[63] sowie die Bildung verschiedener Arbeitsgruppen – wie etwa die bundesweite „Arbeitsgemeinschaft biologische Invasionen“ (NEOBIOTA) oder die Arbeitsgruppe „Neozoa“ des Umweltministeriums Baden-Württemberg, die sich u. a. mit den Leitli-

---

59 *WBGU*, Welt im Wandel, S. 200.

60 Siehe dazu oben 1. Kap. II.

61 So vor allem auch: *WBGU*, Welt im Wandel, S. 197; *Kinzelbach*, Bereicherung oder Bedrohung, S. 7 ff.; *ders.*, Neozoen: Nutzen, Schaden, S. 69; *Arbeitsgruppe Neozoa*, Stuttgarter Thesen, S. 312; *Kowarik*, Neophyten, S. 17, 24. Auf die Bedeutung der Forschung weist auch *Nickel* (Biologische Vielfalt, S. 95 f.) hin, die anschaulich darstellt, dass ohne die erforderlichen Kenntnisse des populationsgenetischen Zustandes der wildlebenden Arten Artenschutz kaum möglich ist.

62 *Di Fabio*, Vorsorgeprinzip, S. 821 f.

63 Symposium: „Neophyten – eine Gefahr für die Natur?“, 6./.09.1994 in Offenburg (Tagungsband: *Böcker/Gebhardt/Konold/Schmidt-Fischer* (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten, Landsberg 1995; „Neozoen – neue Tierarten in der Natur“, 9./10.05.1995 in Fellbach (Tagungsband: *Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fische*r (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, Landsberg 1996); 20-.23.10.2003 auf Vilm; „Invasive Arten in Deutschland: Aktivitäten und Umsetzungsmöglichkeiten“, Oktober 23./34.06.2005 in Göttingen; und zahlreichen Tagungen auf Vilm.

nien für die Naturschutzpraxis im Umgang mit Neozoen befasst,[64] zeugen. Angesichts der erheblichen Kenntnislücken muss die Forschung aber erheblich ausgeweitet werden, insbesondere sollten auch Hochschulen, Museen und Landesanstalten in die Forschungsarbeit einbezogen werden.

(b) Umweltbeobachtung und Monitoring

Ausgangspunkt für die Forschung ist die Umweltbeobachtung, die im Wege des BNatSchGNeuregG 2002 in § 12 BNatSchG als Aufgabe des Bundes und der Länder ausdrücklich festgeschrieben wurde. (Komplexer) Gegenstand der Umweltbeobachtung ist der Zustand des Naturhaushaltes und seine Veränderungen sowie die Folgen der Veränderungen, die Einwirkungen auf den Naturhaushalt und die Wirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf den Naturhaushalt. Die betreffenden Daten sollen ermittelt, ausgewertet und bewertet werden. Zudem sieht § 12 Abs. 3 BNatSchG eine Koordinationspflicht zwischen Bund und Ländern vor. Es handelt sich mithin um eine Grundnorm, die eine allgemeine Umweltbeobachtung i. S. d. Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen vorschreibt. Dabei geht die Vorschrift allerdings aufgrund der unbestimmten Formulierung nicht über die Funktion eines „allgemeinen Merkpostens" hinaus.[65] Insbesondere für das viele Querschnittsbereiche des Umweltschutzes berührende Thema IAS wäre die konkrete Verpflichtung zu einer umfassenden, systematischen und langfristig angelegten Umweltbeobachtung erforderlich.

Größtenteils bestehen bereits (lokale) Erfassungssysteme, auf denen aufgebaut werden kann.[66] Da mit diesen jedoch unterschiedliche Ziele verfolgt werden und sie sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, weichen die Daten nach Art und Genauigkeit stark voneinander ab. Für die effektive Datenerhebung ist daher die Erstellung einheitlicher Kriterien zu fordern, um die Lückenlosigkeit und Verwertbarkeit der Daten sicherzustellen.[67]

Zudem müssen die somit erfassten Daten, um überhaupt genutzt werden zu können, einer kontinuierlichen Bestandskontrolle (Monitoring) unterzogen werden, da nur so Bestandsveränderungen erkannt werden. Insoweit sind die Vorgaben des Art. 7 CBD zu beachten, der ein Monitoring u. a. zur Erreichung des in Art. 8 lit. h) CBD vorgesehenen Zwecks vorschreibt und bestimmte Vorgaben bezüglich des Inhalts der zu erhebenden Daten trifft. Danach sind die Bestandteile der biologischen Vielfalt, die für deren Erhaltung und Nutzung von Bedeutung

---

64 Siehe dazu: *Arbeitsgruppe Neozoa*, Stuttgarter Thesen, S. 311.

65 *Kolodziejcok*, in: Kolodziejcok u. a., Kz. 1136, § 12 BNatSchG Rn. 5/8.

66 Für Nordrhein-Westfalen etwa: *Kalkkuhl/Conrad/Geiger-Roswora/Wasner/Wolff-Straub*, Artenschutz in Nordrhein-Westfalen, S. 18: Hier existiert ein landesweites (hauptsächlich mit Hilfe ehrenamtlicher Mitarbeiter erstelltes) Fundortkataster, das jedoch derzeit im Wesentlichen Informationen zu ausgewählten – insbesondere vom Aussterben bedrohten – Arten enthält. In Sachsen wird das Auftreten von Neophyten seit drei Jahren systematisch registriert und ausgewertet (*Meinlschmidt*, Ackerunkräuter, S. 87).

67 Kriterien für die Erstellung einer solchen Datenbank sind bereits entwickelt worden: *Simberloff u. a.*, A global database.

sind, sowie die Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben, zu benennen und zu erfassen.[68] Dies betrifft also Informationen auf allen drei Ebenen der biologischen Vielfalt (Populationen, Arten, und Ökosysteme) sowie relevante menschliche Tätigkeiten, d. h. sowohl direkte Maßnahmen – wie den Eintrag neuer Arten – als auch indirekte menschliche Tätigkeiten, die einen in der Natur bisher nicht stattfindenden Artenaustausch ermöglichen (wie etwa einen Kanalbau).

Zu diesem Zweck bietet sich ein bundesweiter Monitoringplan an.[69] Bestehende Monitoringprogramme können teilweise genutzt werden, im Übrigen wird im Falle mangelnder Ressourcen der Naturschutzbehörden vorgeschlagen, ein Frühwarnsystem unter Integration von Kreisen der Wissenschaft, versierten Laien aus Faunistik, Floristik und Naturschutz sowie – bezüglich gut erkennbarer Arten – der breiten Öffentlichkeit aufzubauen.[70]

Neben dem allgemeinen Monitoring bezüglich des Zustandes der Natur können spezielle Monitorings sehr effektiv sein, etwa in Bezug auf „verdächtige" neue Arten, die sich noch nicht eindeutig als invasiv oder nicht invasiv erwiesen haben, oder bei speziellen Gefahrenlagen, wie etwa bezüglich eines spezifischen Verbreitungsweges (z. B. das Verpackungsmaterial von Lieferungen aus bestimmten Ländernt[71]).

(3) Informationsweitergabe/Kooperation

Die so gesammelten (Einzel-)Daten müssen zentral zusammengefasst, gespeichert und allen Naturschutzbehörden (landes- und bundesweit) sowie anderen mit dem Problem IAS befassten Stellen zugänglich gemacht werden.[72] Die Informationsübermittlung wird deshalb immer wieder als die wichtigste Grundlage aller Maßnahmen im Umgang mit IAS angesehen.[73] Erforderlich ist der Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten:

---

68 Siehe oben 2. Kap. II. 1. a) dd) (3).

69 Siehe z. B. *Klingenstein*, Positionspapier, S. 20.

70 *Billen*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 94; *Klingenstein*, Positionspapier, S. 20; *WBGU*, Welt im Wandel, S. 201; dazu auch schon oben 2. Kap. IV. 1. c) bb) (5).

71 Derartige Maßnahmen sind aus dem Pflanzenschutzrecht bekannt: Etwa die aufgrund der Pflanzenquarantäne-RL ergangenen (zeitlich befristeten und mittlerweile aufgehobenen Entscheidungen 1999/516/EG bezüglich Sofortmaßnahmen gegenüber China zum Schutz gegen die Verbreitung von holzbrütenden Insekten (*Anopolphora glabripennis*) und die Entscheidung 2001/219/EG der Kommission zum Einfuhrmonitoring für Verpackungsmaterial aus unbehandeltem Laub- und Nadelholz aus Nordamerika und Ostasien. Zu den praktischen Problemen siehe *Pfeilstetter*, Monitoring, S. 82 f., der ein allgemeines Monitoring, sowie ein Ausfuhr-, Einfuhr- und ein Flächenmonitoring unterscheidet.

72 *WBGU*, Welt im Wandel, S. 196.

73 Siehe z. B. *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 34. So auch *Genovesi*, A Strategy, S. 146, für ganz Europa.

(a) Behördeninterner Informationsaustausch

Damit problematische Entwicklungen rechtzeitig erkannt, zuständigkeitsüberschreitende Maßnahmen gegen IAS wirksam durchgeführt und die Wiederholung von Fehlern bei der Bekämpfung vermieden werden können, ist ein effektiver Informationsfluss zwischen den beteiligten Behörden erforderlich. Dies betrifft sowohl die Information zwischen den Behörden innerhalb eines Sektors auf verschiedenen Verwaltungsebenen (also etwa zwischen unterer und oberer Naturschutzbehörde) als auch zwischen den Behörden unterschiedlicher Sektoren (insbesondere den für eine Ansiedlung zuständigen Naturschutz- und Jagdbehörden). Aber auch zwischen den Behörden verschiedener Bundesländer sollten die Erfahrungen im Umgang mit IAS ausgetauscht werden, um Fehler in Zukunft zu vermeiden. Zur Umsetzung wurde ein EMail-Verteiler der Naturschutzbehörden und Verbände Deutschlands vorgeschlagen.[74]

(b) Informationsaustausch zwischen Forschung und Anwender bzw. Behörden

Erforderlich ist zudem die Weitergabe von Informationen der Forschungsstellen und derjenigen Stellen, die Maßnahmen in Bezug auf IAS treffen (so etwa bei der Übertragung von Bekämpfungsmaßnahmen auf Dritte), an die Behörden.

(c) Information der Öffentlichkeit

Voraussetzung effektiver Maßnahmen gegen IAS ist zudem die Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit.[75] Dies insbesondere in zweierlei Hinsicht:

Zum einen ist eine breite Informationsgewinnung nur unter Mitwirkung der Bevölkerung möglich (dezentrale Informationsgewinnung), was voraussetzt, dass über den gegenwärtigen Wissensstand (zumindest in Form einer Liste der bekannten invasiven Arten) informiert wird.

Zum anderen hängt die Wirksamkeit von Maßnahmen im Umgang mit IAS erheblich von der Mitwirkung der Bevölkerung ab. Zunächst kann eine entsprechende Bewusstseinsbildung bei den maßgeblichen Bevölkerungsgruppen (Touristen, Gartenbesitzern, Aquarianern, Jägern, Fischern) bereits dazu beitragen, dass gefahrverursachende Handlungen wie die Aussetzung nichteinheimischer Arten vermieden werden. Zudem kann die Effektivität von Bekämpfungsmaßnahmen bei entsprechender Kenntnis der Öffentlichkeit erheblich gesteigert werden: So beruhte die Erfolglosigkeit kostspieliger Bekämpfungsversuche in der Vergangenheit zu einem großen Teil auf Informationsdefiziten in der Bevölkerung (z. B. bei der Bekämpfung des Riesen-Bärenklaus entlang von Flussläufen auf öffentlichen Flächen; auf den angrenzenden privaten Grundstücken hingegen konnte er – aus Unwissenheit der Verantwortlichen – weiter wuchern und sich von dort aus erneut verbreiten).

---

74 *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 34.

75 *WBGU*, Welt im Wandel, S. 201; *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 88. Problematisch ist es häufig bereits, überhaupt zu erkennen, dass es sich um eine neue Art handelt (zum Rückgang der Experten auf dem Gebiet der Artenbestimmung siehe *Schmidt*, FAS v. 10.04.2005, S. 67).

Das Problembewusstsein in der Öffentlichkeit in Bezug auf IAS ist derzeit jedoch sehr gering, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass das Thema der invasiven gebietsfremden Arten in der Berichterstattung der Medien und der öffentlichen Wahrnehmung zurzeit eher den Charakter eines „Sommerloch-Themas" hat, über das noch dazu selten sachlich neutral informiert wird.[76]

Eine sachgerechte Information der Öffentlichkeit könnte anstatt dessen etwa in Form von Warnlisten problematischer Arten[77] bzw. Steckbriefen stattfinden, die eine Beschreibung der Art, ihres Verbreitungsgebietes und Empfehlungen im Umgang mit ihnen enthalten.[78] Als Informationsmedium bieten sich insbesondere bestehende Datenbanken im Rahmen allgemein zugänglicher Internetauftritte an, wie etwa das Internethandbuch zu invasiven Arten (www.neophyten.de).[79]

Auch speziell für bestimmte Sektoren kann solches Informationsmaterial sinnvoll sein, wie z. B. Gartenbroschüren, die über die Verwendung fremder Arten aufklären.[80] Bereits in der letzten Zeit haben einige Bundesländer verstärkt das Mittel der Information eingesetzt, wie etwa in Bayern das *Bayerische Landesamt für Umweltschutz*: (1) Neophyten – Neulinge in der Pflanzenwelt (allgemeine Informationen zu den Mechanismen der Einwanderung, Etablierung und Ausbreitung von Neophyten);[81] (2) Neophyten – Pflanzenportraits (Beschreibung, Ursprungsgebiet, Verbreitungswege, Bewertung und mögliche Gegenmaßnahmen zu neun Pflanzenarten).[82]

(4) Handelsbeschränkungen und Einfuhrkontrollen

Maßnahmen, die zeitlich noch vor der Ansiedlung ansetzen, sind zudem in Bezug auf die Kontrolle der Einfuhr von Arten in die Bundesrepublik Deutschland[83] denkbar.

Im geltenden Recht bestehen lediglich in begrenztem Umfang Handelsbeschränkungen: Die EG-ArtSchVO[84] sieht Einfuhrbeschränkungen bezüglich vier Arten vor, die als invasiv eingestuft werden (Ochsenfrosch, Rotwangen-Schmuckschildkröte, Zierschildkröte und Schwarzkopf-Ruderente). Danach unter-

---

76 *Klingenstein*, Gute und böse Arten. S. 81.

77 *Billen*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 95.

78 So für die Schweiz unter http://cps-skew.ch/deutsch/infoblaetter_invasive.htm; auch Österreich hat eine entsprechende Informationsbroschüre herausgebracht: *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Österreich* (Hrsg.), Die „*Aliens*" kommen – Problematik der Einschleppung, Einfuhr und Ausbringung von nicht-heimischen Arten, Informationsbroschüre, Wien 2002; abrufbar unter http://www.umweltbundesamt.at.

79 Dazu schon oben 2. Kap. IV. 1. c) bb) (5), sowie insbesondere *Starfinger/Kowarik*, Internet-Handbuch, S. 199 ff.

80 *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 33.

81 Abrufbar unter http://www.bayern.de/lfu/umwberat/data/natur/neophyten1.pdf.

82 Abrufbar unter http://www.bayern.de/lfu/umwberat/data/natur/neophyten2.pdf.

83 I. S. v. „introduction" in Art. 8 lit. h) CBD.

84 Siehe dazu oben 2. Kap. III. 1. a). Das CITES-Abkommen selbst begründet hingegen keine konkreten Einfuhrbeschränkungen für IAS (2. Kap. II. 2. a)).

liegt die Einfuhr dieser Arten in das Gebiet der Gemeinschaft dem Erfordernis einer Genehmigung, die nur unter der Voraussetzung erteilt wird, dass von der Einfuhr keine Verfälschungsgefahr für die heimischen Arten ausgeht.[85] Zudem besteht für die betreffenden Arten ein Vermarktungsverbot innerhalb der Gemeinschaft sowie innerhalb eines Mitgliedstaates. Auf nationaler Ebene sind darüber hinaus Besitz- und Vermarktungsverbote für weitere vier Arten (Amerikanischer Biber, Schnappschildkröte, Geierschildkröte und Grauhörnchen) in §§ 52 Abs. 4, 42 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG i. V. m. § 3 Abs. 1 BArtSchV geregelt.[86] Angesichts der weitaus größeren Zahl als invasiv geltender Arten wird daher vielfach eine Ausweitung bestehender Handelsbeschränkungen auf weitere Arten gefordert,[87] um dieses effektive Mittel zur Verhinderung der Verbreitung in wesentlich größerem Umfang nutzen zu können. Konkret betrifft dies vor allem Japan-, Sachalin- und Bastard-Knöterich, Drüsiges Springkraut, Riesen-Bärenklau, Nadelkraut und Späte Traubenkirsche.[88] Voraussetzung einer Ausweitung auf weitere Arten wäre jedoch eine Änderung der Definition von heimisch im oben vorgeschlagenen Sinn, so dass nicht schon automatisch solche Arten ausgeschlossen werden, die sich seit mehreren Generationen in freier Natur ohne menschliche Hilfe erhalten haben. Zu beachten sind bezüglich der Erweiterung der Handelsbeschränkungen weiterhin europarechtliche Vorgaben.[89] So steht einer – ebenfalls vorgeschlagenen – Aufnahme der Schwarzkopfruderente in die Liste solcher Arten, für die Besitz- und Vermarktungsverbote nach dem BNatSchG bestehen, entgegen, dass diese Art in Anhang B der EG-ArtSchVO gelistet ist und demzufolge nach § 10 Abs. 2 Nr. 10a) BNatSchG als besonders geschützte Art gilt, die Ermächtigung des § 52 Abs. 4 BNatSchG sich aber nur auf *nicht besonders geschützte Arten* bezieht.

Zur Durchsetzung der Handelsbeschränkungen kommen grundsätzlich Grenzkontrollen in Betracht (wie auch in Leitprinzip 7 der Leitlinien zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD vorgesehen). Insoweit könnten die bestehenden Kontrolleinrichtungen des Pflanzenschutzes genutzt werden.[90] Zwar sind die dem Pflanzenschutz zugrunde liegenden relevanten Bestimmungen bislang auf den Schutz von Kulturpflanzen vor Schadorganismen fokussiert. Aufgrund der Erstreckung der internationalen Vorgaben der IPPC auch auf Biodiversitätsschäden ist eine Anwendung der pflanzenschutzrechtlichen Bestimmungen auf IAS aber möglich und angebracht.[91] In praktischer Hinsicht hängt der Erfolg von Grenzkon-

---

85 Siehe oben 2. Kap. III. 1. a).

86 Siehe oben 2. Kap. IV. 1. c) cc) (2) (a).

87 *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 32 (für eine Ausweitung um Artengruppen); *Doyle*, Gebietsfremde Organismen, S. 13; *Fisahn/Winter*, Gebietsfremde Organismen, S. 13 (die in Bezug auf § 20d BNatSchG 1987 vorschlagen, nicht erst beim Aussetzen, sondern beim „Inverkehrbringen" anzusetzen), sowie *Müller-Boge*, Neozoen, S. 21 f.

88 Siehe *Adams*, Novelle, S. 301, unter Verweis auf *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 32

89 Siehe dazu *Müller-Boge*, Neozoen, S. 22 f.

90 So auch: *Schorn*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 198.

91 Siehe oben 2. Kap. II. 3. c) bb).

trollen maßgeblich davon ab, wie gut die problematischen Arten erkennbar sind. Insoweit wird auf Erfahrungen im Pflanzenschutz hingewiesen, die zeigen, dass insbesondere im Zuge der Erweiterung und Liberalisierung des EU-Binnenmarktes Kontrolldefizite entstanden sind, die einen wirksamen Schutz oftmals erschweren.[92] Vor diesem Hintergrund erscheint die Verwendung von Listen, nach denen bestimmte Arten entweder als unbedenklich gelten oder ihre Einbringung unter dem Vorbehalt eines Unbedenklichkeitsnachweises steht bzw. verboten ist, hier am effektivsten. Schließlich stößt das Mittel der Grenzkontrolle in Bezug auf IAS aufgrund der Vielfalt möglicher Einschleppungswege an praktische Grenzen. So scheint es kaum möglich, das Ballastwasser jedes im Hamburger Hafen einlaufenden Schiffes gewissenhaft zu kontrollieren, ohne dass es zu erheblichen und für den Güterverkehr nicht hinnehmbaren Verzögerungen im Ablauf käme.

(5) Verhinderung unbeabsichtigten Einbringens

Nach derzeitiger Rechtslage knüpfen nahezu alle IAS-bezogenen Regelungen an das absichtliche Handeln an (typischerweise betrifft dies das bewusste Mitbringen und Anpflanzen bzw. Aussetzen „exotischer" Tier- und Pflanzenarten aus fremden Ländern, um sich an dem Anblick zu erfreuen bzw. von bestimmten Eigenschaften, wie etwa großer Ertragskraft landwirtschaftlich genutzter Pflanzen, zu profitieren). Eine erhebliche Gefahr kann aber gerade auch von einem unbewussten Verbringen invasiver Arten ausgehen (dies gilt etwa für die Landwirtschaft oder Hobbygärtner, die neben der planmäßigen und bewussten Verbringung einer bestimmten Pflanzenart „im Gepäck", d. h. vor allem in der Verpackung, weitere – invasive – Arten einbringen). Das unbeabsichtigte Einbringen ist aber umso dringender zu vermeiden als dem Schaden, der auf diese Weise verursacht wird, kein voraussehbarer Nutzen gegenübersteht.[93] Maßnahmen zur Regulierung unbewussten Verbreitens invasiver Arten sind jedoch begrenzt. In erster Linie kommen Aufklärungsmaßnahmen bzw. Sorgfalts- oder Beseitigungspflichten in Betracht.

(a) Information/Aufklärung

Voraussetzung für die Verhinderung unbeabsichtigter Einbringungen invasiver gebietsfremder Arten ist zunächst die Information der beteiligen Kreise, die sich der Gefahren in der Regel nicht bewusst sind, über mögliche Folgen.[94] Umgekehrt könnte diesen Kreisen zudem aufgegeben werden, in ihrem Bereich Risikoabwehrkonzepte zur Verhinderung der Einschleppung zu entwickeln.[95]

Sorgfaltspflichten

Zur Erfassung fahrlässigen Handelns schlagen *Fisahn* und *Winter* weiterhin die Formulierung von – verhaltens-, also nicht erfolgsbezogenen – Sorgfaltspflichten zur Verhinderung des Entweichens gebietsfremder Arten vor, an deren Nichterfül-

---

92 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 19.

93 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 108.

94 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 19. Zu Informationsmaßnahmen soeben im Vorausgegangenen.

95 *Perrault/Muffett*, Encouraging Prevention, S. 215 ff.

lung Sanktionen zu knüpfen sind.[96] Auf diese Weise soll auch ermöglicht werden, einen Verantwortlichen zu finden. Unklar ist jedoch, an welches Handeln derartige Sorgfaltspflichten angeknüpft werden sollen.[97]

(b) Auslösen einer Beseitigungspflicht

Die Landesnaturschutzgesetze Nordrhein-Westfalens und Sachen-Anhalts knüpfen seit ihrer Neufassung an das fahrlässige Entkommen von Tieren oder Pflanzen eine Beseitigungspflicht an.[98] Auch wenn die Durchsetzung einer solchen Pflicht sich schon deshalb als schwierig erweisen wird, weil der Verantwortliche in den wenigsten Fällen zu ermitteln ist, kann von der gesetzlichen Verankerung derartiger Pflichten immerhin eine abschreckende Wirkung ausgehen.

(6) Grenzen von Präventionsmaßnahmen

Für alle Vorsorgemaßnahmen, die in Rechte Betroffener eingreifen, gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach die mit den Vorsorgemaßnahmen verbundenen Eingriffe in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen der Schadensvermeidung bzw. Risikoverminderung bezüglich der Einflüsse gebietsfremder Arten stehen müssen. Zwar geht von der Mehrzahl eingeschleppter Arten keine große Gefahr für die heimische Natur aus. In Einzelfällen können die negativen Auswirkungen aber erheblich sein und irreversible Folgen mit sich bringen.[99] Die Grenzen von Präventionsmaßnahmen sind daher für jeden Einzelfall zu bestimmen.

cc) Bekämpfung

Bezüglich der in Art. 8 lit. h) CBD vorgesehenen Bekämpfung (d. h. der vollständigen Auslöschung aller Exemplare einer Art in einem bestimmten Gebiet) haben derzeit nur einige Bundesländer ausdrückliche Regelungen erlassen. Diese sind teilweise an das Ansiedeln ohne die erforderliche Genehmigung, teilweise aber auch an fahrlässiges Handeln geknüpft (§ 44 Abs. 3 NatSchG B-W; § 63 Abs. 4 S. 5 LG NRW; § 50 Abs. 3 S-AnNatSchG und § 24 Abs. 6 S. 1 NatSchG Sch-H). Voraussetzung für das Ergreifen von Bekämpfungsmaßnahmen sind nach den genannten Vorschriften „aus Artenschutzsicht zwingend erforderliche Gründe“ bzw. erhebliche Gefahren für den Bestand oder die Verbreitung wild lebender Arten. Insoweit ist auch hier ein Risikobewertungsverfahren erforderlich, um die Vorschrift handhabbar zu machen.

Als Leitfaden für die Beurteilung der Frage, *ob* Bekämpfungsmaßnahmen ergriffen werden sollten, kann der vom BfN vorgeschlagene „Handlungsrahmen

---

96 *Fisahn/Winter*, Reformüberlegungen, S. 199 f.

97 Eine Anknüpfung an bestimmte berufliche Tätigkeiten sehen die EG-UmweltHaft-RL und der E-USchadG vor (siehe oben 2. Kap. III. 5. c) und IV. 6. b) bb), die allerdings in Bezug auf IAS kaum relevant werden dürften.

98 Siehe dazu den folgenden Punkt.

99 Zur Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als Grenze des Vorsorgegebots auch: *Di Fabio*, Vorsorgeprinzip, S. 828 ff.

gegenüber bereits etablierten Arten“ herangezogen werden.[100] Danach sind nur etablierte und als invasiv bekannte gebietsfremde Arten im Einzelfall zu bekämpfen, zudem muss die gebietsfremde Art seltene oder gefährdete Arten oder Lebensräume bedrohen oder „besonders negative Auswirkungen“ u. a. auf den Naturhaushalt haben.

Als *mögliche Bekämpfungsmaßnahmen* kommen insbesondere die folgenden vier in Betracht: die spezielle Bewirtschaftung sowie die mechanische, chemische oder biologische Bekämpfung.[101]

Bezüglich der *Durchführung* einer Bekämpfungsmaßnahme sind verschiedene Gesichtspunkte maßgeblich: Erforderlich ist zunächst eine Einzelfallbetrachtung[102] unter Einschluss einer Kosten-Nutzenanalyse. So ist ein Zurückdrängen problematischer Neobiota in der Regel sehr aufwendig und kann möglicherweise erst nach mehreren Jahren erreicht werden oder sich als völlig unrealistisch erweisen.[103] In jedem Fall sind die folgenden Punkte zu beachten: Das Ziel der Maßnahme sollte klar definiert, technische, personelle und finanzielle Ressourcen sollten sicher gestellt sein; zudem sollten die Besonderheiten des Lebensraumes berücksichtigt werden und seine Erhaltung auch langfristig möglich sein.[104] Bei Bekämpfungsmaßnahmen gegen Tiere sind zusätzliche Belange des Tierschutzes zu beachten.

Schließlich sollten die Entwicklungen auf allen Stufen der Maßnahme dokumentiert werden,[105] um die effektive Durchführung zu garantieren, aber auch, um einen effektiven Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Länder zu ermöglichen,[106] so dass in Zukunft erfolglose Bekämpfungsmaßnahmen aufgrund fehlenden Wissens über die richtige Methode oder zu geringer Intensität bzw. Langfristigkeit der Maßnahmen vermieden werden können. Bei einer überwiegend erfolgreichen Bekämpfungsmaßnahme im Falle des Staudenknöterichs im Harz wurde beispielsweise in vier Schritten vorgegangen: (1) Kartierung, (2) Festlegung von Zielvereinbarungen, (3) aktive Bekämpfungsmaßnahmen, (4) Monitoring und Rückblick nach 3 Jahren.[107]

---

100 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 19 f. (dazu schon oben unter a)). So auch: *Klingenstein/Eberhardt/Kornacker*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 31 f.

101 *Gigon/Weber*, Lagebericht, S. 28

102 *Selke*, Praxisbericht, S. 100.

103 *Dahl/Niekisch/Riedl/Scherfose*, Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz, S. 157 f. (158).

104 *Klingenstein*, Positionspapier, S. 20; genauer: *Genovesi*, Guidelines, S. 10 ff.

105 *Selke*, Praxisbericht, S. 100.

106 *Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 35. Siehe auch *Starfinger* (Neobiota, S. 16), der darauf hinweist, dass nur systematisch angelegte und gut dokumentierte Studien zu Empfehlungen im Umgang mit IAS führen dürfen.

107 *Thiery*, Staudenknöterich, S. 85 ff.

dd) Kontrolle

Für den Fall, dass auch die effektive Bekämpfung nicht mehr möglich ist,[108] kommen nach den Vorgaben der CBD Maßnahmen der Kontrolle in Betracht mit dem Ziel einer Eindämmung i. S. d. Verhinderung der weiteren Ausbreitung.[109] Bisher sind im nationalen Recht keine ausdrücklichen Kontrollmaßnahmen vorgesehen. Sie sind jedoch erforderlich, um ein umfassendes Maßnahmenprogramm im Umgang mit IAS zu ermöglichen.

Bezüglich Kontrollmaßnahmen sind die folgenden Grundsätze zu beachten: Aus den entsprechenden Vorschriften muss erkennbar werden, wann die Maßnahmen einsetzen (insbesondere ist die Subsidiarität gegenüber Bekämpfungsmaßnahmen festzulegen) und wie genau diese ausgestaltet sein sollen. Wesentliches Element muss auch hier eine regelmäßige Überwachung und Dokumentation sein.[110]

ee) Haftung/Wiederherstellung

Fragen der Haftung stehen im Umgang mit IAS schon deshalb nicht im Vordergrund, weil nur selten der Verantwortliche ausgemacht werden kann, wenn es durch die Verbreitung von IAS schon zu Schäden gekommen ist.[111] Zudem wird eine Wiederherstellung i. S. d. völligen „Entfernung" der betreffenden Art und Rückgängigmachung der Auswirkungen in der Regel kaum möglich sein. Vielmehr wird es in erster Linie um eine Schadensbegrenzung gehen.[112] Dennoch haben Haftungsregelungen eine wichtige Warnfunktion.[113]

2. Koordination der bestehenden Rechtsinstrumente

Neben der Änderung der naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorschriften sind die einzelnen Rechtsinstrumente der verschiedenen Sektoren aufeinander abzustimmen.

Dies betrifft vor allem die Vorschriften zur Ansiedlungs- bzw. Aussetzungsgenehmigung im Naturschutz- und Jagdrecht.[114] Hier besteht ein unkoordiniertes Nebeneinander der Genehmigungsverfahren, die teilweise einen sich überschnei-

---

[108] Beispiele für Arten, die sich in Deutschland bereits so weit etabliert und ausgebreitet haben, dass eine Bekämpfung nicht mehr möglich ist, sind die *Fallopia*-Sippen oder *Prunus serotina* (*Eberhardt*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 31).

[109] Siehe oben 2. Kap. II. 1. a) ee) (2) (b) (cc).

[110] Siehe dazu oben 1. Kap. II. 4.

[111] Anders, wenn die Haftung z. B. an Sorgfaltspflichten geknüpft wird. Diesbezüglich liegen aber noch keine konkreten Vorschläge vor (siehe dazu oben (5) (b)).

[112] Bezüglich der Schadensberechnung wurde mit der UmwHaft-RL ein möglicher Weg aufgezeigt, von dem „Haftungsdilemma" losgelöste Regelungen zu treffen (siehe oben 2. Kap III. 5. e)).

[113] Haftungsregelungen fordert auch der *WBGU*, Welt im Wandel, S. 201.

[114] Siehe dazu *SRU*, Umweltgutachten 2004, S. 126.

denden Anwendungsbereich haben, jedoch unterschiedliche Schutzzwecke verfolgen.[115]

Zur Vereinheitlichung stehen hier grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung: (1) die Schaffung einer einheitlichen behördlichen Zuständigkeit, (2) die Anordnung der Konzentrationswirkung (eine Genehmigung ersetzt die andere), (3) die behördliche Abstimmung (indem ein Einvernehmen der beteiligten Behörden angeordnet wird bzw. – weniger verbindlich – die Anhörung der anderen Behörde im Rahmen der Entscheidungsfindung). Insbesondere in den ersten beiden Fällen ist jedoch darauf zu achten, dass die inhaltlichen Anforderungen beider Gesetze gewahrt bleiben.

Auch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen pflanzenschutzrechtlichen und naturschutzrechtlichen Vorschriften ist eine Koordination anzustreben.[116] Insbesondere sollten verstärkt naturschutzrechtliche Aspekte in die pflanzenschutzrechtliche Genehmigung eingehen, indem diese auf Organismen erstreckt wird, die indirekt schädlich auf Pflanzen wirken (etwa dadurch, dass sie Habitate der Pflanzen verändern).[117]

3. Regelungsebene

Im Hinblick auf die im Vorausgegangenen unterbreiteten Änderungsvorschläge ist schließlich zu festzulegen, auf welcher Ebene (d. h. Bund oder Länder) die jeweilige Regelung getroffen bzw. die Maßnahme vorgenommen werden sollte.[118] Dabei lassen sich für alle Maßnahmen die Ebenen der Erkennung, der Bewertung und des Vollzugs unterscheiden.

a) Erkennung

Erkennung in diesem Sinne betrifft insbesondere die Beobachtung bzw. das Monitoring. Diese sollte vor Ort, d. h. durch die jeweils zuständigen Landesstellen (möglicherweise auch unter Zuhilfenahme Privater aus Kreisen der Wissenschaft oder anderer Experten) stattfinden. Koordiniert werden sollte – zumindest die allgemeine[119] – Erkennung jedoch auf Bundesebene durch ein Kompetenzzentrum

---

115 Siehe dazu oben, 2. Kap. IV. 3. a) bb) (5).

116 *Schorn*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 198.

117 Siehe dazu schon oben 2. Kap. IV. 2. a) aa) (2). Auf internationaler Ebene bestehen bereits Ansätze zur Vereinheitlichung. Zu nennen ist insbesondere das Memorandum of Cooperation zwischen der IPPC und der CBD (hierauf weist auch *Unger*, BMVEL, S. 14 ff., hin).

118 Diese Überlegungen sollen unabhängig von dem Kompetenzmodell vor oder nach Inkrafttreten der Föderalismusreform angestellt werden (Naturschutzrecht als Rahmenrecht bzw. Recht der konkurrierenden Gesetzgebung – siehe dazu oben 2. Kap. IV. 1. b)), da die Änderungen insoweit keinen wesentlichen Einfluss haben. Haftungsregelungen wurden bereits vor Inkrafttreten der Föderalismusreform auf die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt.

119 Anders möglicherweise bei speziellen und örtlich begrenzten Monitoring-Verfahren.

für Forschung und Bestandsaufnahmen, das auch einheitliche Kriterien zur Erfassung der Daten aufstellen sollte, um die umfassende und effektive Datenerhebung zu garantieren.

b) Bewertung

Bezüglich der Bewertung ist zwischen der Erstellung von Bewertungskriterien im Sinne eines Risikobewertungsverfahrens und der Anwendung desselben zu unterscheiden:

Ein Risikobewertungsverfahren für die verschiedenen Maßnahmen im Umgang mit IAS sollte auf Bundesebene festgelegt werden, um zum einen von dem hier (insbesondere beim BfN) gebündeltem Fachwissen zu profitieren und zum anderen eine Mindesteinheitlichkeit zu gewährleisten, die erforderlich ist, um einen effektiven Schutz zu gewährleisten. Dasselbe gilt für die mögliche Erstellung von Listen problematischer bzw. unproblematischer Arten, die zwar auf einem Vorschlagsrecht der Bundesländer beruhen, aber bundesweit gelten sollten, da nur durch ein länderübergreifendes Vorgehen gegen IAS die Effektivität der Maßnahmen gesichert ist. Sinnvoll erscheint es insoweit, das oben genannte Kompetenzzentrum für Forschung und Bestandsaufnahmen mit einer zentralen Koordinations- und Informationsstelle zu verknüpfen, die auch dafür sorgt, dass den beteiligten Stellen sowie der Öffentlichkeit die relevanten Informationen zugänglich gemacht werden.[120]

Die konkrete Anwendung des so festgelegten Risikobewertungsverfahrens insbesondere im Rahmen der Entscheidung über die naturschutzrechtliche Ansiedlungsgenehmigung liegt nach der bestehenden Rechtslage regelmäßig bei der oberen bzw. höheren Landesnaturschutzbehörde. Dies erscheint angemessen, da einerseits die örtlichen Besonderheiten als Kriterien im Genehmigungsverfahren maßgeblich sind, andererseits aber davon auszugehen ist, dass auf dieser Verwaltungsebene ein größeres Fachwissen zur Verfügung steht als auf der unteren Verwaltungsebene.[121]

c) Vollzug

Der Vollzug naturschutzrechtlicher Maßnahmen, d. h. vor allem die Durchführung von Bekämpfungs- und Kontrollmaßnahmen, hingegen liegt regelmäßig bei den unteren Fachbehörden. Auch dies erscheint sachgemäß, da diese „vor Ort“ handeln müssen.

---

120 *Kinzelbach*, Bereicherung oder Bedrohung, S. 11 f., in Bezug auf Neozoen; *Billen*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 95, für den Bereich Pflanzenschutz.

121 So auch: *Fisahn*, Aussetzung, S. 60 f.

4. Entwicklung einer nationalen Strategie

Die vorgeschlagenen Änderungen bezüglich einzelner Maßnahmen sollten in eine nationale Strategie für den Umgang mit IAS einfließen, die von den Mitgliedstaaten der CBD gemäß Art. 6 CBD zu entwickeln ist.

Vorteil einer Strategie ist, dass von ihr wichtige Impulse für die nationale Gesetzgebung ausgehen. So wirkt eine sektorenübergreifende Strategie in erster Linie auf die Rechtsvereinheitlichung hin und kann auf eine Kooperation der verantwortlichen Behörden in den unterschiedlichen Sektoren und auf den verschiedenen Ebenen hinwirken.[122] Aber auch im Bereich des Naturschutzrechts könnte eine Strategie einen wichtigen Beitrag zur Gesetzgebung und Gesetzesanwendung leisten, indem sie ein Gesamtkonzept im Umgang mit IAS zum Ausdruck bringt, das derzeit insbesondere im Hinblick auf den Handlungsauftrag an den Landesgesetzgeber nach § 41 Abs. 2 S. 1 BNatSchG fehlt.[123] Zudem könnten dergestalt auch andere als gesetzliche Maßnahmen (wie etwa die Einrichtung von Forschungs- und Arbeitsgruppen) verankert und im Hinblick auf die Durchsetzung Schwerpunkte und zeitliche Vorgaben gesetzt werden. Nicht zuletzt ist eine nationale Strategie dazu geeignet, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für das Problem IAS zu wecken.

Eine nationale Strategie für den Umgang mit IAS hat Österreich kürzlich mit seinem „Aktionsplan für gebietsfremde Arten“ erlassen, der Ziele, Maßnahmen, Zeithorizonte, Prioritäten und Akteure in den Bereichen (1) Aufklärung und Bewusstseinsbildung, (2) Aufbau von Kapazitäten, (3) Forschung und Monitoring und (4) Rechtliche und organisatorische Umsetzung vorgibt.[124] So sind beispielsweise im Bereich „Aufbau nationaler Kapazitäten und deren Vernetzung“ das Ziel und die Maßnahme der Errichtung einer zentralen Auskunfts- und Informationsstelle vorgesehen, mit einem kurzfristigen Zeithorizont und einer hohen Priorität, an dem das zuständige Umweltministerium, Landesregierungen, das österreichische Umweltbundesamt, Universitäten, Museen und diverse Medien als Akteure zu beteiligen sind. Nach fünf Jahren ist eine Evaluierung des Aktionsplans zu Zwecken der Aktualisierung und Weiterentwicklung vorgesehen.

III. Ergebnis

Weltweit betrachtet stellen invasive gebietsfremde Arten, d. h. Pflanzen- oder Tierarten, die mit Hilfe des Menschen in ihnen bis dahin nicht zugängliche Gebiete gelangen und dort eine Gefahr für die biologische Vielfalt begründen, den zweitgrößten Gefährdungsfaktor für die biologische Vielfalt dar. In Mitteleuropa stellt sich die Lage aufgrund der langen Tradition des Organismenaustausches als weniger dramatisch dar, bestimmte Arten können jedoch auch hier erhebliche

---

122 *McNeely/Mooney/Neville/Schei/Waage*, A Global Strategy, S. viii.

123 *Köck*, Invasive gebietsfremde Arten, S. 120.

124 *Essl/Rabitsch*, Österreichischer Aktionsplan.

Auswirkungen haben. Bezüglich der tatsächlichen Bedrohung bestehen erhebliche Kenntnislücken.

Im internationalen Recht findet das Problem der invasiven Arten seine zentrale Regelung in der CBD: Art. 8 lit. h) CBD schreibt vor, dass die Vertragsparteien die Einbringung nichtheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, die Einbringung verhindern, die Arten kontrollieren oder beseitigen. Daneben regeln zahlreiche weitere verbindliche sektorale Instrumente des Völker- und Europarechts den Umgang mit IAS, die jedoch in ihrem Anwendungsbereich enger sind als die CBD (zu nennen sind insbesondere die Ballastwasserkonvention und das Internationale Pflanzenschutzabkommen). Zudem bestehen auf international- und europarechtlicher Ebene verschiedene nicht rechtsverbindliche Strategien und Empfehlungen für den Umgang mit IAS.

Die Regelung des Umgangs mit invasiven gebietsfremden Arten im nationalen Recht weist in verschiedener Hinsicht Defizite auf, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Zunächst fehlt im Umgang mit IAS eine nationale Strategie zur umfassenden Regelung des Problems IAS.
2. Die naturschutzrechtlichen Vorgaben bezüglich Maßnahmen im Umgang mit IAS sind aus verschiedenen Gründen unzureichend:

   - Als einzige konkrete Maßnahme ist im BNatSchG ein Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln von Tieren und gebietsfremden Pflanzen vorgesehen, ein umfassendes Maßnahmenspektrum, das – wie von der CBD vorgeben – Maßnahmen der Bekämpfung und Kontrolle umfasst, fehlt.
   - Die Hälfte der Landesnaturschutzgesetze hat die Änderungen der 2002 neu gefassten rahmenrechtlichen Vorgaben des § 41 BNatSchG noch nicht in Landesrecht übernommen; hierzu bestand eine Frist zum 3. April 2005.
   - Die Abweichungen der verschiedenen Landesnaturschutzgesetze bezüglich des Schutzstandards (teilweise ist anstelle des Genehmigungsvorbehaltes ein generelles Ansiedlungsverbot vorgesehen) sind ineffektiv.
   - Die unklare und widersprüchliche Terminologie des BNatSchG (dies betrifft insbesondere die Begriffe „heimisch“ und „gebietsfremd“) führt dazu, dass einerseits Sekundärausbringungen als praktisch wichtige Verbreitungsquelle vom Anwendungsbereich des Genehmigungsvorbehaltes ausgenommen sind, andererseits aber ermöglicht wird, dass IAS u. U. unter bestimmte Schutzregelungen fallen.
   - Als weiteres gewichtiges Handlungsfeld ist das Ansiedeln im bebauten Bereich vom Regelungsbereich des naturschutzrechtlichen Genehmigungsvorbehaltes ausgenommen.
   - Voraussetzung für das Ergreifen und die Auswahl von Maßnahmen im Umgang mit IAS ist die Gefahr einer Verfälschung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt. Die Kriterien zur Bewertung einer derartigen Gefahr sind jedoch unklar, so dass die hieran anknüpfenden Vorschriften für den Umgang mit IAS kaum angewandt werden.

- Dem im BNatSchG verankerten allgemeinen Handlungsauftrag an die Länder zur Ergreifung weiterer geeigneter Maßnahmen sind diese infolge der unbestimmten Fassung des Auftrages soweit kaum nachgekommen. Nur vereinzelt bestehen konkrete Beseitigungspflichten bezüglich ungenehmigt angesiedelter Arten.
- Unbeabsichtigtes Handeln ist bundesrechtlich nicht und landesrechtlich nur sehr vereinzelt geregelt.
- Haftungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen sind im nationalen Recht praktisch nicht vorgesehen.

3. Die Rechtsvorschriften der verschiedenen Sektoren in Bezug auf IAS, die sich in ihrem Anwendungsbereich teilweise überschneiden, sind nicht aufeinander abgestimmt:

   - Im Jagd- und Fischereirecht bestehen ebenfalls Genehmigungsvorbehalte für das Ansiedeln bzw. Aussetzen (gebiets-)fremder Arten; Anwendungsbereich und Entscheidungsmaßstab stimmen jedoch nicht mit dem Naturschutzrecht überein.
   - Im Übrigen ist die Anwendbarkeit verschiedener sektoraler Gesetze (insbesondere des Pflanzenschutzrechts und des Gewässerrechts), die das Problem IAS vom Wortlaut her erfassen, unklar, da Ziel und Zweck der betreffenden Gesetze nicht in erster Linie auf den Artenschutz gerichtet sind.

4. Die angemessene Reaktion auf IAS in Anbetracht der bestehenden erheblichen Wissenslücken bezüglich der naturwissenschaftlichen Grundlagen der IAS-Problematik besteht daher in der Effektuierung, Erweiterung und Vereinheitlichung des bestehenden Rechts:

   - Eine *Effektuierung* ist durch die Ergänzung der bestehenden Regelungen, insbesondere also des Genehmigungsvorbehaltes für das Ansiedeln, um eine Risikoanalyse zu erreichen.
   - Eine *Erweiterung* der bestehenden Maßnahmen im Sinne eines umfassenden Konzepts für den Umgang mit IAS, sollte vor allem folgende Punkte umfassten (1) die verstärkte Forschung, (2) die Einführung von Informations- und Kooperationsmaßnahmen, (3) Kontroll- und Beseitigungsmaßnahmen und (4) die Schaffung eines zentralen und koordinierenden Organs.
   - Die *Vereinheitlichung* ist in Form der Schaffung einer einheitlichen Terminologie, der Abstimmung von Verfahren in verschiedenen Rechtsbereichen (etwa durch eine Beteiligung der Naturschutzbehörde an allen IAS-relevanten Verfahren), der Abschaffung bestehender Regelungswidersprüche (so können invasive Arten, die eine Bedrohung der vom Naturschutzrecht geschützten Artenvielfalt darstellen, nach bestehendem Recht sogar unter bestimmte Schutzregelungen des Naturschutzrechts unterstellt werden) sowie der Festlegung von Maßstäben zur Risikoabschätzung erforderlich.

Die genannten Änderungen sollten als Bestandteile eines Gesamtkonzeptes in eine nationale Strategie einfließen, deren Schwerpunkt angesichts des lückenhaften Kenntnisstandes um die tatsächliche Bedeutung des Problems IAS eindeutig auf der Prävention liegen muss.

Anhang
Internationales Recht und Gemeinschaftsrecht

1. Übereinkommen über die Biologische Vielfalt / Convention on Biological Diversity (CBD)

Vom 5.06.1992 (BGBl. 1993 II S. 1741), in Kraft seit 19.12.1993

Präambel	**Preamble**
Die Vertragsparteien	The Contracting Parties,
- im Bewusstsein des Eigenwerts der biologischen Vielfalt sowie des Wertes der biologischen Vielfalt und ihrer Bestandteile in ökologischer, genetischer, sozialer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher, erzieherischer, kultureller und ästhetischer Hinsicht sowie im Hinblick auf ihre Erholungsfunktion,	- Conscious of the intrinsic value of biological diversity and of the ecological, genetic, social, economic, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic values of biological diversity and its components,
- ferner im Bewußtsein der Bedeutung der biologischen Vielfalt für die Evolution und für die Bewahrung der lebenserhaltenden Systeme der Biosphäre,	- Conscious also of the importance of biological diversity for evolution and for maintaining life sustaining systems of the biosphere,
- in Bestätigung dessen, daß die Erhaltung der biologischen Vielfalt ein gemeinsames Anliegen der Menschheit ist,	- Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind,
[…]	[…]
- sowie in Bekräftigung dessen, daß die Staaten für die Erhaltung ihrer biologischen Vielfalt sowie für die nachhaltige Nutzung ihrer biologischen Ressourcen verantwortlich sind,	- Reaffirming also that States are responsible for conserving their biological diversity and for using their biological resources in a sustainable manner,
- besorgt darüber, daß die biologische Vielfalt durch bestimmte menschliche Tätigkeiten erheblich verringert wird,	- Concerned that biological diversity is being significantly reduced by certain human activities,
- eingedenk des allgemeinen Mangels an Informationen und Kenntnissen über die biologische Vielfalt sowie der dringenden Notwendigkeit, wissenschaftliche, technische und institutionelle Voraussetzungen für die Bereitstellung des Grundwissens zu schaffen, das für die Planung und Durchführung geeigneter Maßnahmen erforderlich ist,	- Aware of the general lack of information and knowledge regarding biological diversity and of the urgent need to develop scientific, technical and institutional capacities to provide the basic understanding upon which to plan and implement appropriate measures,
- in Anbetracht dessen, dass es von lebenswichtiger Bedeutung ist, die Ursachen der erheblichen Verringerung der biologischen Vielfalt oder des erheblichen Verlusts an biologischer Vielfalt an ihrem Ursprung vorherzusehen, zu verhüten und zu bekämpfen,	- Noting that it is vital to anticipate, prevent and attack the causes of significant reduction or loss of biological diversity at source,
- sowie in Anbetracht dessen, dass in den Fällen, in denen eine erhebliche Verringerung der biologischen Vielfalt oder ein erheblicher Verlust an biologischer Vielfalt droht, das Fehlen einer völligen wissenschaftlichen Gewissheit nicht als Grund für das Aufschieben von Maßnahmen zur Vermeidung oder weitestgehenden Verringerung einer solchen Bedrohung dienen sollte,	- Noting also that where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat,
- ferner in Anbetracht dessen, dass die Grundvoraussetzung für die Erhaltung der biologischen	- Noting further that the fundamental requirement for the conservation of biological diversity is the

Vielfalt darin besteht, die Ökosysteme und natürlichen Lebensräume in situ zu erhalten und lebensfähige Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung zu bewahren und wiederherzustellen, - ferner in Anbetracht dessen, dass Ex-situ-Maßnahmen, vorzugsweise im Ursprungsland, ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, […] - unter Betonung dessen, wie wichtig und notwendig es ist, internationale, regionale und weltweite Zusammenarbeit zwischen Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen und dem nichtstaatlichen Bereich bei der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile zu fördern, […] - entschlossen, die biologische Vielfalt zum Nutzen heutiger und künftiger Generationen zu erhalten und nachhaltig zu nutzen, sind wie folgt übereingekommen:	in-situ conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings, - Noting further that ex-situ measures, preferably in the country of origin, also have an important role to play, […] - Stressing the importance of, and the need to promote, international, regional and global cooperation among States and intergovernmental organizations and the non-governmental sector for the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components, […] - Determined to conserve and sustainably use biological diversity for the benefit of present and future generations, have agreed as follows:
Artikel 1 Ziele Die Ziele dieses Übereinkommens, die in Übereinstimmung mit seinen maßgeblichen Bestimmungen verfolgt werden, sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile, insbesondere durch angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen und angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien sowie durch angemessene Finanzierung.	**Article 1 Objectives** The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding.
Artikel 2 Begriffsbestimmungen Im Sinne dieses Übereinkommens: schließt "biologische Ressourcen" genetische Ressourcen, Organismen oder Teile davon, Populationen oder einen anderen biotischen Bestandteil von Ökosystemen ein, die einen tatsächlichen oder potentiellen Nutzen oder Wert für die Menschheit haben; bedeutet "biologische Vielfalt" die Variabilität unter lebenden Organismen jeglicher Herkunft, darunter unter anderem Land-, Meeres- und sonstige aquatische Ökosysteme und die ökologischen Komplexe, zu denen sie gehören; dies umfasst die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten und die Vielfalt der Ökosysteme; […] bedeutet "domestizierte oder gezüchtete Arten" Arten, deren Evolutionsprozeß der Mensch beeinflusst hat, um sie seinen Bedürfnissen anzupassen; bedeutet "Ex-situ-Erhaltung" die Erhaltung von	**Article 2 Use of Terms** For the purposes of this Convention: "Biological resources" includes genetic resources, organisms or parts thereof, populations, or any other biotic component of ecosystems with actual or potential use or value for humanity. "Biological diversity" means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems. […] "Domesticated or cultivated species" means species in which the evolutionary process has been influenced by humans to meet their needs. "Ex-situ conservation" means the conservation of

Bestandteilen der biologischen Vielfalt außerhalb ihrer natürlichen Lebensräume; […] bedeutet "In-situ-Bedingungen" die Bedingungen, unter denen genetische Ressourcen in Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen und - im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten - in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben, leben; bedeutet "In-situ-Erhaltung" die Erhaltung von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung und Wiederherstellung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung und - im Fall domestizierter oder gezüchteter Arten - in der Umgebung, in der sie ihre besonderen Eigenschaften entwickelt haben; bedeutet "Lebensraum" den Ort oder den Gebietstyp, an beziehungsweise in dem ein Organismus oder eine Population von Natur aus vorkommt; bedeutet "nachhaltige Nutzung" die Nutzung von Bestandteilen der biologischen Vielfalt in einer Weise und in einem Ausmaß, die nicht zum langfristigen Rückgang der biologischen Vielfalt führen, wodurch ihr Potential erhalten bleibt, die Bedürfnisse und Wünsche heutiger und künftiger Generationen zu erfüllen; bedeutet "Ökosystem" einen dynamischen Komplex von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen sowie deren nicht lebender Umwelt, die als funktionelle Einheit in Wechselwirkung stehen;	components of biological diversity outside their natural habitats. […] "In-situ conditions" means conditions where genetic resources exist within ecosystems and natural habitats, and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties. "In-situ conservation" means the conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties. "Habitat" means the place or type of site where an organism or population naturally occurs. "Sustainable use" means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations. "Ecosystem" means a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit.
Artikel 6 Allgemeine Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung Jede Vertragspartei wird entsprechend ihren besonderen Umständen und Möglichkeiten: (a) nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt entwickeln oder zu diesem Zweck ihre bestehenden Strategien, Pläne und Programme anpassen, in denen unter anderem die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen, die für die jeweilige Vertragspartei von Belang sind, zum Ausdruck kommen; (b) die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt, soweit möglich und sofern angebracht, in ihre diesbezüglichen sektoralen oder sektorenübergreifenden Pläne, Programme und Politiken einbeziehen.	**Article 6 General Measures for Conservation and Sustainable Use** Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities: (a) Develop national strategies, plans or programmes for the conservation and sustainable use of biological diversity or adapt for this purpose existing strategies, plans or programmes which shall reflect, inter alia, the measures set out in this Convention relevant to the Contracting Party concerned; and (b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programmes and policies.
Artikel 7 Bestimmung und Überwachung Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht, insbesondere zu den in den Artikeln 8 bis 10 vorgesehenen Zwecken: (a) unter Berücksichtigung der in Anlage I enthaltenen, als Anhalt dienenden Liste von Kategorien Bestandteile der biologischen Vielfalt bestimmen, die für deren Erhaltung und nachhaltige Nutzung	**Article 7 Identification and Monitoring** Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, in particular for the purposes of Articles 8 to 10: (a) Identify components of biological diversity important for its conservation and sustainable use having regard to the indicative list of categories set down in Annex I;

von Bedeutung sind; (b) durch Probennahme und andere Verfahren die nach Buchstabe a bestimmten Bestandteile der biologischen Vielfalt überwachen, wobei diejenigen, die dringender Erhaltungsmaßnahmen bedürfen, und diejenigen, die das größte Potential für eine nachhaltige Nutzung bieten, besonders zu berücksichtigen sind; (c) Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten bestimmen, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben oder wahrscheinlich haben, und durch Probennahme und andere Verfahren deren Wirkungen überwachen; (d) mit Hilfe eines beliebigen Systems die aus den Bestimmungs- und Überwachungstätigkeiten nach den Buchstaben a, b und c gewonnenen Daten führen und organisieren.	(b) Monitor, through sampling and other techniques, the components of biological diversity identified pursuant to subparagraph (a) above, paying particular attention to those requiring urgent conservation measures and those which offer the greatest potential for sustainable use; (c) Identify processes and categories of activities which have or are likely to have significant adverse impacts on the conservation and sustainable use of biological diversity, and monitor their effects through sampling and other techniques; and (d) Maintain and organize, by any mechanism data, derived from identification and monitoring activities pursuant to subparagraphs (a), (b) and (c) above.
Artikel 8 In-situ-Erhaltung Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht […] (d) den Schutz von Ökosystemen und natürlichen Lebensräumen sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung fördern; [...] (f) beeinträchtigte Ökosysteme sanieren und wiederherstellen sowie die Regenerierung gefährdeter Arten fördern, unter anderem durch die Entwicklung und Durchführung von Plänen oder sonstigen Managementstrategien; (g) Mittel zur Regelung, Bewältigung oder Kontrolle der Risiken einführen oder beibehalten, die mit der Nutzung und Freisetzung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden modifizierten Organismen zusammenhängen, die nachteilige Umweltauswirkungen haben können, welche die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt beeinträchtigen könnten, wobei auch die Risiken für die menschliche Gesundheit zu berücksichtigen sind; (h) die Einbringung nichtheimischer Arten, welche Ökosysteme, Lebensräume oder Arten gefährden, verhindern, diese Arten kontrollieren oder beseitigen; [....] (k) notwendige Rechtsvorschriften oder sonstige Regelungen zum Schutz bedrohter Arten und Populationen ausarbeiten oder beibehalten; (l) in den Fällen, in denen nach Artikel 7 eine erhebliche nachteilige Wirkung auf die biologische Vielfalt festgestellt wurde, die entsprechenden Vorgänge und Kategorien von Tätigkeiten regeln oder beaufsichtigen; (m) bei der Bereitstellung finanzieller und sonstiger Unterstützung für die unter den Buchstaben a	**Article 8 In-situ Conservation** Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate: […] (d) Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings; […] (f) Rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote the recovery of threatened species, inter alia, through the development and implementation of plans or other management strategies; (g) Establish or maintain means to regulate, manage or control the risks associated with the use and release of living modified organisms resulting from biotechnology which are likely to have adverse environmental impacts that could affect the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health; (h) Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species; […] (k) Develop or maintain necessary legislation and/or other regulatory provisions for the protection of threatened species and populations; (l) Where a significant adverse effect on biological diversity has been determined pursuant to Article 7, regulate or manage the relevant processes and categories of activities; and (m) Cooperate in providing financial and other support for insitu conservation outlined in sub-

bis l vorgesehene In-situ-Erhaltung zusammenarbeiten, insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer.	paragraphs (a) to (l) above, particularly to developing countries.
Artikel 9 Ex-situ-Erhaltung Jede Vertragspartei wird, soweit möglich und sofern angebracht, in erster Linie zur Ergänzung der In-situ-Maßnahmen […] (c) Maßnahmen zur Regenerierung und Förderung gefährdeter Arten sowie zu ihrer Wiedereinführung in ihren natürlichen Lebensraum unter geeigneten Bedingungen ergreifen; […]	**Article 9 Ex-situ Conservation** Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate, and predominantly for the purpose of complementing in-situ measures: […] (c) Adopt measures for the recovery and rehabilitation of threatened species and for their reintroduction into their natural habitats under appropriate conditions; […]
Artikel 23 Konferenz der Vertragsparteien (1) Hiermit wird eine Konferenz der Vertragsparteien eingesetzt. Die erste Tagung der Konferenz der Vertragsparteien wird vom Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens einberufen. Danach finden ordentliche Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien in regelmäßigen Abständen statt, die von der Konferenz auf ihrer ersten Tagung festgelegt werden. (2) Außerordentliche Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien finden statt, wenn es die Konferenz für notwendig erachtet oder eine Vertragspartei schriftlich beantragt, sofern dieser Antrag innerhalb von sechs Monaten nach seiner Übermittlung durch das Sekretariat von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien unterstützt wird. (3) Die Konferenz der Vertragsparteien vereinbart und beschließt durch Konsens eine Geschäftsordnung für sich selbst und für jedes gegebenenfalls von ihr einzusetzende Nebenorgan sowie eine Finanzordnung für die Finanzierung des Sekretariats. Auf jeder ordentlichen Tagung verabschiedet sie einen Haushalt für die Finanzperiode bis zur nächsten ordentlichen Tagung. (4) Die Konferenz der Vertragsparteien prüft laufend die Durchführung dieses Übereinkommens; zu diesem Zweck (a) legt sie die Form und die Zeitabstände für die Übermittlung der nach Artikel 26 vorzulegenden Informationen fest und prüft diese Informationen sowie die von Nebenorganen vorgelegten Berichte; (b) prüft sie die nach Artikel 25 abgegebenen wissenschaftlichen, technischen und technologischen Gutachten über die biologische Vielfalt; (c) prüft sie und beschließt gegebenenfalls Protokolle nach Artikel 28; (d) prüft sie und beschließt gegebenenfalls nach den Artikeln 29 und 30 Änderungen des Übereinkommens und seiner Anlagen;	**Article 23 Conference of the Parties** (1) A Conference of the Parties is hereby established. The first meeting of the Conference of the Parties shall be convened by the Executive Director of the United Nations Environment Programme not later than one year after the entry into force of this Convention. Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at regular intervals to be determined by the Conference at its first meeting. (2) Extraordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at such other times as may be deemed necessary by the Conference, or at the written request of any Party, provided that, within six months of the request being communicated to them by the Secretariat, it is supported by at least one third of the Parties. (3) The Conference of the Parties shall by consensus agree upon and adopt rules of procedure for itself and for any subsidiary body it may establish, as well as financial rules governing the funding of the Secretariat. At each ordinary meeting, it shall adopt a budget for the financial period until the next ordinary meeting. (4) The Conference of the Parties shall keep under review the implementation of this Convention, and, for this purpose, shall: (a) Establish the form and the intervals for transmitting the information to be submitted in accordance with Article 26 and consider such information as well as reports submitted by any subsidiary body; (b) Review scientific, technical and technological advice on biological diversity provided in accordance with Article 25; (c) Consider and adopt, as required, protocols in accordance with Article 28; (d) Consider and adopt, as required, in accordance with Articles 29 and 30, amendments to this Convention and its annexes;

(e) prüft sie Änderungen von Protokollen sowie von Anlagen solcher Protokolle und empfiehlt, wenn sie sich dafür entscheidet, den Vertragsparteien des betreffenden Protokolls, die Änderungen zu beschließen; (f) prüft sie und beschließt gegebenenfalls nach Artikel 30 weitere Anlagen des Übereinkommens; (g) setzt sie die zur Durchführung des Übereinkommens für notwendig erachteten Nebenorgane ein, insbesondere zur Abgabe wissenschaftlicher und technischer Gutachten; (h) nimmt sie über das Sekretariat Verbindung zu den Exekutivorganen von Übereinkünften auf, die sich mit Angelegenheiten im Rahmen des Übereinkommens befassen, um geeignete Formen der Zusammenarbeit mit ihnen festzulegen; (i) prüft und ergreift sie im Licht der bei der Anwendung des Übereinkommens gewonnenen Erfahrungen weitere Maßnahmen, die zur Erreichung seiner Zwecke erforderlich sind. (5) Die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen und die Internationale Atomenergie-Organisation sowie jeder Staat, der nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, können als Beobachter auf den Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien vertreten sein. Jede andere Stelle, ob staatlich oder nichtstaatlich, die auf Gebieten im Zusammenhang mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt fachlich befähigt ist und dem Sekretariat ihren Wunsch mitgeteilt hat, auf einer Tagung der Konferenz der Vertragsparteien als Beobachter vertreten zu sein, kann zugelassen werden, sofern nicht mindestens ein Drittel der anwesenden Vertragsparteien widerspricht. Die Zulassung und Teilnahme von Beobachtern unterliegen der von der Konferenz der Vertragsparteien beschlossenen Geschäftsordnung.	(e) Consider amendments to any protocol, as well as to any annexes thereto, and, if so decided, recommend their adoption to the parties to the protocol concerned; (f) Consider and adopt, as required, in accordance with Article 30, additional annexes to this Convention; (g) Establish such subsidiary bodies, particularly to provide scientific and technical advice, as are deemed necessary for the implementation of this Convention; (h) Contact, through the Secretariat, the executive bodies of conventions dealing with matters covered by this Convention with a view to establishing appropriate forms of cooperation with them; and (i) Consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the purposes of this Convention in the light of experience gained in its operation. (5) The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State not Party to this Convention, may be represented as observers at meetings of the Conference of the Parties. Any other body or agency, whether governmental or non-governmental, qualified in fields relating to conservation and sustainable use of biological diversity, which has informed the Secretariat of its wish to be represented as an observer at a meeting of the Conference of the Parties, may be admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.
Artikel 25 Nebenorgan für wissenschaftliche, technische und technologische Beratung (1) Hiermit wird ein Nebenorgan zur Abgabe wissenschaftlicher, technischer und technologischer Gutachten eingesetzt, das die Konferenz der Vertragsparteien und gegebenenfalls deren andere Nebenorgane zu gegebener Zeit in Bezug auf die Durchführung dieses Übereinkommens berät. Dieses Organ steht allen Vertragsparteien zur Teilnahme offen; es ist fachübergreifend. Es umfasst Regierungsvertreter, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet fachlich befähigt sind. Es berichtet der Konferenz der Vertragsparteien regelmäßig über alle Aspekte seiner Arbeit. (2) Dieses Organ untersteht der Konferenz der Vertragsparteien und wird im Einklang mit den von dieser festgelegten Leitlinien sowie auf ihr Ersuchen	**Article 25 Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice** (1) A subsidiary body for the provision of scientific, technical and technological advice is hereby established to provide the Conference of the Parties and, as appropriate, its other subsidiary bodies with timely advice relating to the implementation of this Convention. This body shall be open to participation by all Parties and shall be multidisciplinary. It shall comprise government representatives competent in the relevant field of expertise. It shall report regularly to the Conference of the Parties on all aspects of its work. (2) Under the authority of and in accordance with guidelines laid down by the Conference of the Parties, and upon its request, this body shall:

(a) wissenschaftliche und technische Beurteilungen des Zustands der biologischen Vielfalt vorlegen; (b) wissenschaftliche und technische Beurteilungen der Auswirkungen der nach diesem Übereinkommen ergriffenen verschiedenartigen Maßnahmen ausarbeiten; (c) innovative, leistungsfähige und dem Stand der Technik entsprechende Technologien und Know-how im Zusammenhang mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt bestimmen und Möglichkeiten zur Förderung der Entwicklung solcher Technologien oder zu ihrer Weitergabe aufzeigen; (d) Gutachten zu wissenschaftlichen Programmen und zur internationalen Zusammenarbeit bei der Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt abgeben; (e) wissenschaftliche, technische, technologische und methodologische Fragen beantworten, die ihm von der Konferenz der Vertragsparteien und ihren Nebenorganen vorgelegt werden. (3) Die weiteren Einzelheiten der Aufgaben, des Mandats, der Organisation und der Arbeitsweise dieses Organs können von der Konferenz der Vertragsparteien festgelegt werden.	(a) Provide scientific and technical assessments of the status of biological diversity; (b) Prepare scientific and technical assessments of the effects of types of measures taken in accordance with the provisions of this Convention; (c) Identify innovative, efficient and state-of-the-art technologies and know-how relating to the conservation and sustainable use of biological diversity and advise on the ways and means of promoting development and/or transferring such technologies; (d) Provide advice on scientific programmes and international cooperation in research and development related to conservation and sustainable use of biological diversity; and (e) Respond to scientific, technical, technological and methodological questions that the Conference of the Parties and its subsidiary bodies may put to the body. (3) The functions, terms of reference, organization and operation of this body may be further elaborated by the Conference of the Parties.
Artikel 26 Berichte Jede Vertragspartei legt der Konferenz der Vertragsparteien in Zeitabständen, die von dieser festzulegen sind, einen Bericht über die Maßnahmen, die sie zur Durchführung dieses Übereinkommens ergriffen hat, sowie über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen bei der Verwirklichung seiner Ziele vor.	**Article 26 Reports** Each Contracting Party shall, at intervals to be determined by the Conference of the Parties, present to the Conference of the Parties, reports on measures which it has taken for the implementation of the provisions of this Convention and their effectiveness in meeting the objectives of this Convention.

2. Guiding Principles for the Prevention, Introduction and Mitigation of Impacts of Alien Species that Threaten Ecosystems, Habitats or Species

Dec. VI/23, UNEP/CBD/COP/6/23, 2002

Introduction	This document provides all Governments and organizations with guidance for developing effective strategies to minimize the spread and impact of invasive alien species. While each country faces unique challenges and will need to develop context-specific solutions, the Guiding Principles give governments clear direction and a set of goals to aim toward. The extent to which these Guiding Principles can be implemented ultimately depends on available resources. Their purpose is to assist governments to combat invasive alien species as an integral component of conservation and economic development. Because these 15 principles are non-binding, they can be more readily amended and expanded through the Convention on Biological Diversity's processes as we learn more about this problem and its effective solutions. According to Article 3 of the Convention on Biological Diversity, States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the

	environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. It should be noted that in the Guiding Principles below, the terms listed in footnote[(57)] are used. Also, while applying these Guiding Principles, due consideration must be given to the fact that ecosystems are dynamic over time and so the natural distribution of species might vary without involvement of a human agent. [(57)] The following definitions are used: "alien species" refers to a species, subspecies or lower taxon, introduced outside its natural past or present distribution; includes any part, gametes, seeds, eggs, or propagules of such species that might survive and subsequently reproduce; "invasive alien species" means an alien species whose introduction and/or spread threaten biological diversity (For the purposes of the present guiding principles, the term "invasive alien species" shall be deemed the same as "alien invasive species" in decision V/8 of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity); "introduction" refers to the movement by human agency, indirect or direct, of an alien species outside of its natural range (past or present). This movement can be either within a country or between countries or areas beyond national jurisdiction; "intentional introduction" refers to the deliberate movement and/or release by humans of an alien species outside its natural range; "unintentional introduction" refers to all other introductions which are not intentional; "establishment" refers to the process of an alien species in a new habitat successfully producing viable offspring with the likelihood of continued survival; "risk analysis" refers to: (1) the assessment of the consequences of the introduction and of the likelihood of establishment of an alien species using science-based information (i.e., risk assessment), and (2) to the identification of measures that can be implemented to reduce or manage these risks (i.e., risk management), taking into account socio-economic and cultural considerations.
A. General Guiding principle 1: Precautionary approach	Given the unpredictability of the pathways and impacts on biological diversity of invasive alien species, efforts to identify and prevent unintentional introductions as well as decisions concerning intentional introductions should be based on the precautionary approach, in particular with reference to risk analysis, in accordance with the guiding principles below. The precautionary approach is that set forth in principle 15 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development and in the preamble of the Convention on Biological Diversity. The precautionary approach should also be applied when considering eradication, containment and control measures in relation to alien species that have become established. Lack of scientific certainty about the various implications of an invasion should not be used as a reason for postponing or failing to take appropriate eradication, containment and control measures.
Guiding principle 2: Three-stage hierarchical approach	1. Prevention is generally far more cost-effective and environmentally desirable than measures taken following introduction and establishment of an invasive alien species. 2. Priority should be given to preventing the introduction of invasive alien species, between and within States. If an invasive alien species has been introduced, early detection and rapid action are crucial to prevent its establishment. The preferred response is often to eradicate the organisms as soon as possible (principle 13). In the event that eradication is not feasible or resources are not available for its eradication, containment (principle 14) and

	long-term control measures (principle 15) should be implemented. Any examination of benefits and costs (environmental, economic and social) should be done on a long-term basis.
Guiding principle 3: Ecosystem approach	Measures to deal with invasive alien species should, as appropriate, be based on the ecosystem approach, as described in decision V/6 of the Conference of the Parties.
Guiding principle 4: The role of States	1. In the context of invasive alien species, States should recognize the risk that activities within their jurisdiction or control may pose to other States as a potential source of invasive alien species, and should take appropriate individual and cooperative actions to minimize that risk, including the provision of any available information on invasive behaviour or invasive potential of a species. 2. Examples of such activities include: (a) The intentional transfer of an invasive alien species to another State (even if it is harmless in the State of origin); (b) The intentional introduction of an alien species into their own State if there is a risk of that species subsequently spreading (with or without a human vector) into another State and becoming invasive; (c) Activities that may lead to unintentional introductions, even where the introduced species is harmless in the state of origin. 3. To help States minimize the spread and impact of invasive alien species, States should identify, as far as possible, species that could become invasive and make such information available to other States.

3. Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (International Plant Protection Convention – IPPC)

I. d. F. v. 17.11.1997 (BGBl. II S. 1154)

Präambel Die Vertragsparteien	**Preamble** The contracting parties,
- in Anerkennung der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse und bei der Verhütung ihrer internationalen Verbreitung, insbesondere ihrer Einschleppung in gefährdete Gebiete;	- recognizing the necessity for international cooperation in controlling pests of plants and plant products and in preventing their international spread, and especially their introduction into endangered areas;
- in Anerkennung der Tatsache, dass pflanzengesundheitliche Maßnahmen fachlich gerechtfertigt und transparent sein sollen und nicht so angewendet werden sollen, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung insbesondere des internationalen Handels darstellen;	- recognizing that phytosanitary measures should be technically justified, transparent and should not be applied in such a way as to constitute either a means of arbitrary or unjustified discrimination or a disguised restriction, particularly on international trade;
- in dem Wunsch, eine enge Abstimmung der darauf abzielenden Maßnahmen sicherzustellen;	- desiring to ensure close coordination of measures directed to these ends;
- in dem Wunsch, einen Rahmen für die Entwicklung und Anwendung harmonisierter pflanzengesundheitlicher Maßnahmen sowie für die Ausarbeitung diesbezüglicher internationaler Standards zu schaffen;	- desiring to provide a framework for the development and application of harmonized phytosanitary measures and the elaboration of international standards to that effect;
- unter Berücksichtigung international anerkannter Grundsätze zum Schutz der Gesundheit von Pflanzen, Menschen und Tieren sowie der Umwelt und in Anbetracht der Übereinkommen, die als Ergebnis der multilateralen Handelsverhand-	- taking into account internationally approved principles governing the protection of plant, human and animal health, and the environment; and noting the agreements concluded as a result of the Uruguay Round of Multilateral Trade

lungen der Uruguay-Runde geschlossen wurden, wozu auch das Übereinkommen über die Anwendung von Gesundheits- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen gehört, haben Folgendes vereinbart:	Negotiations, including the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; have agreed as follows:
Artikel I: Zweck und Verpflichtungen (1) Um ein gemeinsames und wirkungsvolles Vorgehen gegen die Verbreitung und Einschleppung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse sicherzustellen und die Einführung geeigneter Bekämpfungsmaßnahmen zu fördern, verpflichten sich die Vertragsparteien, die gesetzgeberischen, technischen und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, die in diesem Übereinkommen und den von den Vertragsparteien aufgrund des Artikels XVI angenommenen Ergänzungsübereinkommen näher bezeichnet sind.	**Article I: Purpose and responsibility** (1) With the purpose of securing common and effective action to prevent the spread and introduction of pests of plants and plant products, and to promote appropriate measures for their control, the contracting parties undertake to adopt the legislative, technical and administrative measures specified in this Convention and in supplementary agreements pursuant to Article XVI.
(2) Jede Vertragspartei übernimmt unbeschadet aufgrund sonstiger völkerrechtlicher Übereinkünfte eingegangener Verpflichtungen die Verantwortung für die Erfüllung aller in diesem Übereinkommen vorgesehenen Anforderungen in ihrem Hoheitsgebiet.	(2) Each contracting party shall assume responsibility, without prejudice to obligations assumed under other international agreements, for the fulfilment within its territories of all requirements under this Convention.
(3) Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten bei der Erfüllung der Anforderungen dieses Übereinkommens zwischen den Mitgliedsorganisationen der FAO und ihren Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien sind, erfolgt nach ihren jeweiligen Zuständigkeiten.	(3) The division of responsibilities for the fulfilment of the requirements of this Convention between member organizations of FAO and their member states that are contracting parties shall be in accordance with their respective competencies.
(4) Dieses Übereinkommen kann erforderlichenfalls, wenn es die Vertragsparteien für zweckmäßig halten, neben Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen auch auf Lager, Verpackung, Beförderungsmittel, Behälter, Erden und auf andere Organismen, Gegenstände oder anderes Material aller Art Anwendung finden, die Schadorganismen der Pflanzen beherbergen oder verbreiten können, insbesondere auf diejenigen, die beim internationalen Transport verwendet werden.	(4) Where appropriate, the provisions of this Convention may be deemed by contracting parties to extend, in addition to plants and plant products, to storage places, packaging, conveyances, containers, soil and any other organism, object or material capable of harbouring or spreading plant pests, particularly where international transportation is involved.
Artikel II: Begriffsbestimmung (1) Im Sinne dieses Übereinkommens gelten für die nachstehenden Begriffe die folgenden Begriffsbestimmungen: "Gebiet mit geringem Auftreten von Schadorganismen" bezeichnet ein von den zuständigen Behörden festgelegtes Gebiet – ein ganzes Land, einen Teil eines Landes, mehrere Länder oder Teile davon –, in dem ein bestimmter Schadorganismus nur in geringem Maße vorkommt und das wirksamen Überwachungs-, Bekämpfungs- oder Ausrottungsmaßnahmen unterliegt; "Kommission" bezeichnet die nach Artikel XI gegründete Kommission für pflanzengesundheitliche Maßnahmen; "gefährdetes Gebiet" bezeichnet ein Gebiet, in dem ökologische Faktoren die Ansiedlung eines	**Article II: Use of terms** (1) For the purpose of this Convention, the following terms shall have the meanings hereunder assigned to them: "Area of low pest prevalence" – an area, whether all of a country, part of a country, or all or parts of several countries, as identified by the competent authorities, in which a specific pest occurs at low levels and which is subject to effective surveillance, control or eradication measures; "Commission" – the Commission on Phytosanitary Measures established under Article XI; "Endangered area" – an area where ecological factors favour the establishment of a pest whose

Schadorganismus begünstigen, dessen Vorkommen in diesem Gebiet zu bedeutenden wirtschaftlichen Verlusten führt;	presence in the area will result in economically important loss;
"Ansiedlung" bezeichnet die auf absehbare Zeit andauernde Erhaltung eines Schadorganismus in einem Gebiet nach dessen Eindringen;	"Establishment" – perpetuation, for the foreseeable future, of a pest within an area after entry;
"harmonisierte pflanzengesundheitliche Maßnahmen" bezeichnet pflanzengesundheitliche Maßnahmen, welche die Vertragsparteien auf der Grundlage internationaler Normen festgelegt haben;	"Harmonized phytosanitary measures" – phytosanitary measures established by contracting parties based on international standards;
"internationale Standards" bezeichnet internationale Standards, die in Übereinstimmung mit Artikel X Absätze 1 und 2 festgelegt wurden;	"International standards" – international standards established in accordance with Article X, paragraphs 1 and 2;
"Einschleppung" bezeichnet das Eindringen eines Schadorganismus, das zu seiner Ansiedlung führt;	"Introduction" – the entry of a pest resulting in its establishment;
"Schadorganismus" bezeichnet alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die für Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädlich sind;	"Pest" – any species, strain or biotype of plant, animal or pathogenic agent injurious to plants or plant products;
"Risikoanalyse von Schadorganismen" bezeichnet den Vorgang der Bewertung biologischer oder sonstiger wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Erkenntnisse zur Feststellung, ob ein Schadorganismus geregelt werden soll, und zur Festlegung der Intensität der zu seiner Bekämpfung zu ergreifenden pflanzengesundheitlichen Maßnahmen;	"Pest risk analysis" – the process of evaluating biological or other scientific and economic evidence to determine whether a pest should be regulated and the strength of any phytosanitary measures to be taken against it;
"pflanzengesundheitliche Maßnahme" bezeichnet alle Rechtsvorschriften, Regelungen oder amtlichen Verfahren, die der Verhütung der Einschleppung und/oder Verbreitung von Schadorganismen dienen;	"Phytosanitary measure" – any legislation, regulation or official procedure having the purpose to prevent the introduction and/or spread of pests;
"Pflanzenerzeugnisse" bezeichnet nicht verarbeitete Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs (einschließlich Getreide) sowie diejenigen verarbeiteten Erzeugnisse, die ihrer Natur nach oder wegen der Art ihrer Verarbeitung die Gefahr einer Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen hervorrufen können;	"Plant products" – unmanufactured material of plant origin (including grain) and those manufactured products that, by their nature or that of their processing, may create a risk for the introduction and spread of pests;
"Pflanzen" bezeichnet lebende Pflanzen und Teile lebender Pflanzen, einschließlich Samen und Keimplasma;	"Plants" – living plants and parts thereof, including seeds and germplasm;
"Quarantäneschadorganismus" bezeichnet einen Schadorganismus von potentieller wirtschaftlicher Bedeutung für das durch ihn gefährdete Gebiet, der in diesem Gebiet noch nicht vorkommt oder zwar schon vorkommt, aber nicht weit verbreitet ist und amtlichen Überwachungs- und Bekämpfungsmaßnahmen unterliegt;	"Quarantine pest" – a pest of potential economic importance to the area endangered thereby and not yet present there, or present but not widely distributed and being officially controlled;
"regionale Standards" bezeichnet Normen, die von einer regionalen Pflanzenschutzorganisation als Leitlinie für die Mitglieder dieser Organisation festgelegt werden;	"Regional standards" – standards established by a regional plant protection organization for the guidance of the members of that organization;
"geregelter Artikel" bezeichnet alle Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse, Lager, Verpackungen, Beförderungsmittel, Behälter, Erden sowie andere	"Regulated article" – any plant, plant product, storage place, packaging, conveyance, container, soil and any other organism, object or material

Organismen, Gegenstände oder Material aller Art, die Schadorganismen, für die pflanzengesundheitliche Maßnahmen für nötig erachtet werden, beherbergen oder verbreiten können, insbesondere diejenigen, die beim internationalen Transport verwendet werden;	capable of harbouring or spreading pests, deemed to require phytosanitary measures, particularly where international transportation is involved;
"geregelter Nicht-Quarantäneschadorganismus" bezeichnet einen Nicht-Quarantäneschadorganismus, dessen Vorkommen an Pflanzen, die zum Anpflanzen bestimmt sind, die vorgesehene Verwendung dieser Pflanzen durch unannehmbare wirtschaftliche Auswirkungen beeinträchtigt und der daher im Hoheitsgebiet der einführenden Vertragspartei gesetzlich geregelt wird;	"Regulated non-quarantine pest" – a nonquarantine pest whose presence in plants for planting affects the intended use of those plants with an economically unacceptable impact and which is therefore regulated within the territory of the importing contracting party;
"geregelter Schadorganismus" bezeichnet einen Quarantäneschadorganismus oder einen geregelten Nicht-Quarantäneschadorganismus;	"Regulated pest" – a quarantine pest or a regulated non-quarantine pest;
"Sekretär" bezeichnet den nach Artikel XII ernannten Sekretär der Kommission;	"Secretary" – Secretary of the Commission appointed pursuant to Article XII;
"fachlich gerechtfertigt" bedeutet gerechtfertigt aufgrund von Schlussfolgerungen, die aus einer geeigneten Risikoanalyse von Schadorganismen oder gegebenenfalls einer anderen vergleichbaren Untersuchung und Bewertung der vorhandenen wissenschaftlichen Informationen gezogen wurden.	"Technically justified" – justified on the basis of conclusions reached by using an appropriate pest risk analysis or, where applicable, another comparable examination and evaluation of available scientific information.
(2) Die Begriffsbestimmungen in diesem Artikel sind auf die Anwendung dieses Übereinkommens beschränkt; sie sind nicht so anzusehen, als berührten sie die aufgrund innerstaatlicher Gesetze oder sonstiger Vorschriften der Vertragsparteien festgelegten Begriffsbestimmungen.	(2) The definitions set forth in this Article, being limited to the application of this Convention, shall not be deemed to affect definitions established under domestic laws or regulations of contracting parties.
Artikel VI: Geregelte Schadorganismen	**Article VI: Regulated pests**
(1) Die Vertragsparteien können pflanzengesundheitliche Maßnahmen für Quarantäneschadorganismen und geregelte Nicht-Quarantäneschadorganismen verlangen, vorausgesetzt, diese Maßnahmen sind	(1) Contracting parties may require phytosanitary measures for quarantine pests and regulated non-quarantine pests, provided that such measures are:
(a) nicht strenger als Maßnahmen, die auf dieselben Schadorganismen Anwendung finden, wenn sie im Hoheitsgebiet der einführenden Vertragspartei vorhanden sind, und	(a) no more stringent than measures applied to the same pests, if present within the territory of the importing contracting party; and
(b) begrenzt auf das zum Schutz der Pflanzengesundheit und/oder zur Sicherstellung der vorgesehenen Verwendung notwendige Maß und können von der betreffenden Vertragspartei fachlich gerechtfertigt werden.	(b) limited to what is necessary to protect plant health and/or safeguard the intended use and can be technically justified by the contracting party concerned.
(2) Die Vertragsparteien verlangen keine pflanzengesundheitlichen Maßnahmen für nicht geregelte Schadorganismen.	(2) Contracting parties shall not require phytosanitary measures for non-regulated pests.
Artikel VII: Einfuhrbestimmungen	**Article VII: Requirements in relation to imports**
(1) Die Vertragsparteien haben das souveräne Recht, die Einfuhr von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen sowie sonstigen geregelten Artikeln im Einklang mit anwendbaren völkerrechtlichen Übereinkünften zu regeln, um die Einschleppung	(1) With the aim of preventing the introduction and/or spread of regulated pests into their territories, contracting parties shall have sovereign authority to regulate, in accordance with applicable international agreements, the entry of plants

und/oder Verbreitung geregelter Schadorganismen in ihr/ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern; zu diesem Zweck können sie	and plant products and other regulated articles and, to this end, may:
(a) für die Einfuhr von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen sowie sonstigen geregelten Artikeln pflanzengesundheitliche Maßnahmen vorschreiben und ergreifen; hierzu gehören zum Beispiel Untersuchung, Einfuhrverbot und Behandlung;	(a) prescribe and adopt phytosanitary measures concerning the importation of plants, plant products and other regulated articles, including, for example, inspection, prohibition on importation, and treatment;
(b) im Falle von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen sowie sonstigen geregelten Artikeln oder Sendungen mit diesem Inhalt, welche den unter Buchstabe a vorgeschriebenen oder ergriffenen pflanzengesundheitlichen Maßnahmen nicht Rechnung tragen, die Einfuhr verbieten oder sie unter Quarantäne stellen oder verlangen, dass sie behandelt, vernichtet oder aus dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei entfernt werden;	(b) refuse entry or detain, or require treatment, destruction or removal from the territory of the contracting party, of plants, plant products and other regulated articles or consignments thereof that do not comply with the phytosanitary measures prescribed or adopted under subparagraph (a);
(c) das Verbringen geregelter Schadorganismen in ihr Hoheitsgebiet verbieten oder einschränken;	(c) prohibit or restrict the movement of regulated pests into their territories;
(d) das Verbringen biologischer Bekämpfungsmittel und sonstiger als nützlich geltender Organismen, die im Hinblick auf die Pflanzengesundheit von Interesse sind, in ihr Hoheitsgebiet verbieten oder einschränken.	(d) prohibit or restrict the movement of biological control agents and other organisms of phytosanitary concern claimed to be beneficial into their territories.
(2) Um den internationalen Handel so wenig wie möglich zu behindern, verpflichtet sich jede Vertragspartei, bei der Wahrnehmung ihres Rechts nach Absatz 1 die folgenden Bestimmungen zu beachten:	(2) In order to minimize interference with international trade, each contracting party, in exercising its authority under paragraph 1 of this Article, undertakes to act in conformity with the following:
(a) Die Vertragsparteien dürfen aufgrund ihrer pflanzengesundheitlichen Vorschriften keine der in Absatz 1 bezeichneten Maßnahmen treffen, sofern diese nicht durch Erfordernisse der Pflanzengesundheit bedingt und fachlich gerechtfertigt sind.	(a) Contracting parties shall not, under their phytosanitary legislation, take any of the measures specified in paragraph 1 of this Article unless such measures are made necessary by phytosanitary considerations and are technically justified.
(b) Die Vertragsparteien haben pflanzengesundheitliche Vorschriften, Einschränkungen und Verbote umgehend nach ihrer Annahme zu veröffentlichen und jeder anderen Vertragspartei oder allen Vertragsparteien, die sie von diesen Maßnahmen für unmittelbar betroffen halten, mitzuteilen.	(b) Contracting parties shall, immediately upon their adoption, publish and transmit phytosanitary requirements, restrictions and prohibitions to any contracting party or parties that they believe may be directly affected by such measures.
(c) Die Vertragsparteien haben jeder Vertragspartei auf Ersuchen die Gründe für pflanzengesundheitliche Vorschriften, Einschränkungen und Verbote mitzuteilen.	(c) Contracting parties shall, on request, make available to any contracting party the rationale for phytosanitary requirements, restrictions and prohibitions.
(d) Jede Vertragspartei, die bestimmte Grenzübergangsstellen für die Einfuhr einzelner Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vorschreibt, hat diese Stellen so auszuwählen, dass der internationale Handel nicht unnötig behindert wird. Die Vertragspartei hat ein Verzeichnis dieser Grenzübergangsstellen zu veröffentlichen und dem Sekretär, jeder regionalen Pflanzenschutzorganisation, deren Mitglied sie ist, allen Vertragsparteien, die sie für unmittelbar betroffen hält, sowie anderen Vertragsparteien auf Ersuchen mitzutei-	(d) If a contracting party requires consignments of particular plants or plant products to be imported only through specified points of entry, such points shall be so selected as not to unnecessarily impede international trade. The contracting party shall publish a list of such points of entry and communicate it to the Secretary, any regional plant protection organization of which the contracting party is a member, all contracting parties which the contracting party believes to be directly affected, and other contracting parties upon

len. Solche Beschränkungen auf bestimmte Grenzübergangsstellen sind nur zulässig, wenn die betreffenden Pflanzen, Pflanzenerzeugnisse sowie sonstigen geregelten Artikel von Pflanzengesundheitszeugnissen begleitet sein müssen oder wenn sie einer Untersuchung oder Behandlung zu unterziehen sind.	request. Such restrictions on points of entry shall not be made unless the plants, plant products or other regulated articles concerned are required to be accompanied by phytosanitary certificates or to be submitted to inspection or treatment.
(e) Die von der Pflanzenschutzorganisation einer Vertragspartei verlangte Untersuchung oder ein sonstiges von ihr verlangtes Verfahren im Rahmen des Pflanzenschutzes für Sendungen von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen oder sonstigen geregelten Artikeln, die zur Einfuhr bestimmt sind, hat innerhalb einer möglichst kurzen Frist zu erfolgen; hierbei ist auf ihre Verderblichkeit gebührend Rücksicht zu nehmen.	(e) Any inspection or other phytosanitary procedure required by the plant protection organization of a contracting party for a consignment of plants, plant products or other regulated articles offered for importation, shall take place as promptly as possible with due regard to their perishability.
(f) Die einführenden Vertragsparteien unterrichten so bald wie möglich die betreffende ausführende Vertragspartei oder gegebenenfalls die betreffende weiterversendende Vertragspartei über gravierende Fälle von Nichtübereinstimmung mit den Pflanzengesundheitszeugnissen. Die ausführende Vertragspartei oder gegebenenfalls die betreffende weiterversendende Vertragspartei soll Nachforschungen anstellen und das Ergebnis hiervon der betreffenden einführenden Partei auf Ersuchen mitteilen.	(f) Importing contracting parties shall, as soon as possible, inform the exporting contracting party concerned or, where appropriate, the re-exporting contracting party concerned, of significant instances of non-compliance with phytosanitary certification. The exporting contracting party or, where appropriate, the re-exporting contracting party concerned, should investigate and, on request, report the result of its investigation to the importing contracting party concerned.
(g) Die Vertragsparteien ergreifen nur pflanzengesundheitliche Maßnahmen, die fachlich gerechtfertigt sind, dem Risiko durch Schadorganismen entsprechen, die geringstmögliche Einschränkung darstellen und den internationalen Personen-, Waren- und Transportverkehr so wenig wie möglich behindern.	(g) Contracting parties shall institute only phytosanitary measures that are technically justified, consistent with the pest risk involved and represent the least restrictive measures available, and result in the minimum impediment to the international movement of people, commodities and conveyances.
(h) Ändert sich die Situation und liegen neue Erkenntnisse vor, so haben die Vertragsparteien sicherzustellen, dass für unnötig befundene pflanzengesundheitliche Maßnahmen umgehend geändert oder abgeschafft werden.	(h) Contracting parties shall, as conditions change, and as new facts become available, ensure that phytosanitary measures are promptly modified or removed if found to be unnecessary.
(i) Die Vertragsparteien erstellen und aktualisieren nach bestem Vermögen Listen der geregelten Schadorganismen unter Verwendung der wissenschaftlichen Namen; sie stellen diese Listen dem Sekretär, den regionalen Pflanzenschutzorganisationen, deren Mitglieder sie sind, sowie auf Ersuchen anderen Vertragsparteien zur Verfügung.	(i) Contracting parties shall, to the best of their ability, establish and update lists of regulated pests, using scientific names, and make such lists available to the Secretary, to regional plant protection organizations of which they are members and, on request, to other contracting parties.
(j) Die Vertragsparteien überwachen nach bestem Vermögen die Schadorganismen; sie erstellen geeignete Informationen über die Situation der Schadorganismen und führen sie weiter, um eine Klassifizierung der Schadorganismen zu unterstützen und geeignete pflanzengesundheitliche Maßnahmen zu entwickeln. Diese Informationen werden den Vertragsparteien auf Ersuchen zur Verfügung gestellt.	(j) Contracting parties shall, to the best of their ability, conduct surveillance for pests and develop and maintain adequate information on pest status in order to support categorization of pests, and for the development of appropriate phytosanitary measures. This information shall be made available to contracting parties, on request.
(3) Eine Vertragspartei kann in diesem Artikel	(3) A contracting party may apply measures

aufgeführte Maßnahmen auf Schadorganismen anwenden, die sich möglicherweise nicht in ihrem Hoheitsgebiet ansiedeln können, aber bei einem Eindringen wirtschaftliche Schäden verursachen würden. Die zur Bekämpfung dieser Schadorganismen ergriffenen Maßnahmen müssen fachlich gerechtfertigt sein.	specified in this Article to pests which may not be capable of establishment in its territories but, if they gained entry, cause economic damage. Measures taken against these pests must be technically justified.
(4) Die Vertragsparteien können die in diesem Artikel aufgeführten Maßnahmen auf den Transitverkehr durch ihr Hoheitsgebiet nur dann anwenden, wenn diese Maßnahmen fachlich gerechtfertigt und zur Verhütung der Einschleppung und/oder Verbreitung von Schadorganismen erforderlich sind.	(4) Contracting parties may apply measures specified in this Article to consignments in transit through their territories only where such measures are technically justified and necessary to prevent the introduction and/or spread of pests.
(5) Dieser Artikel hindert die einführenden Vertragsparteien nicht daran, unter Einhaltung erforderlicher Vorsichtsmaßnahmen besondere Vorkehrungen für die Einfuhr von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen sowie anderen geregelten Artikeln und Schadorganismen von Pflanzen für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung, Ausbildung oder einer anderen bestimmten Verwendung zu treffen.	(5) Nothing in this Article shall prevent importing contracting parties from making special provision, subject to adequate safeguards, for the importation, for the purpose of scientific research, education, or other specific use, of plants and plant products and other regulated articles, and of plant pests.
(6) Dieser Artikel hindert keine Vertragspartei daran, bei der Feststellung eines Schadorganismus, der eine mögliche Gefahr für ihr Hoheitsgebiet darstellt, oder bei der Meldung einer solchen Feststellung geeignete Notmaßnahmen zu treffen. Diese Maßnahmen sind so bald wie möglich zu bewerten, um sicherzustellen, dass ihre Fortführung gerechtfertigt ist. Die getroffenen Maßnahmen sind den betroffenen Vertragsparteien, dem Sekretär und jeder regionalen Pflanzenschutzorganisation, deren Mitglied die Vertragspartei ist, umgehend mitzuteilen.	(6) Nothing in this Article shall prevent any contracting party from taking appropriate emergency action on the detection of a pest posing a potential threat to its territories or the report of such a detection. Any such action shall be evaluated as soon as possible to ensure that its continuance is justified. The action taken shall be immediately reported to contracting parties concerned, the Secretary, and any regional plant protection organization of which the contracting party is a member.

4. International Standards for Phytosanitary Measures: Pest Risk Analysis for Quarantine Pests including Analysis of Environmental Risks, ISPM No. 11 Rev. 1

Secretariat of the IPPC, International Standards for Phytosanitary Measures No. 1-24 (2005 ed.), S 133 ff.; Quelle: https://www.ippc.int

2.3.1.2 Indirect pest effects	For identification and characterization of the indirect effects of the pest in the PRA area, or those effects that are not host-specific, the following are examples that could be considered: - effects on domestic and export markets, including in particular effects on export market access. The potential consequences for market access which may result if the pest becomes established should be estimated. This involves considering the extent of any phytosanitary regulations imposed (or likely to be imposed) by trading partners - changes to producer costs or input demands, including control costs - changes to domestic or foreign consumer demand for a product resulting from quality changes - environmental and other undesired effects of control measures - feasibility and cost of eradication or containment - capacity to act as a vector for other pests

	- resources needed for additional research and advice - social and other effects (e.g. tourism). In the case of the analysis of environmental risks, examples of indirect pest effects on plants and/or their environmental consequences that could be considered include: - significant effects on plant communities - significant effects on designated environmentally sensitive or protected areas - significant change in ecological processes and the structure, stability or processes of an ecosystem (including further effects on plant species, erosion, water table changes, increased fire hazard, nutrient cycling, etc.) - effects on human use (e.g. water quality, recreational uses, tourism, animal grazing, hunting, fishing) - costs of environmental restoration. Effects on human and animal health (e.g. toxicity, allergenicity), water tables, tourism, etc. could also be considered, as appropriate, by other agencies/authorities.
2.3.2.4 Non-commercial and environmental consequences	Some of the direct and indirect effects of the introduction of a pest determined in 2.3.1.1 and 2.3.1.2 will be of an economic nature, or affect some type of value, but not have an existing market which can be easily identified. As a result, the effects may not be adequately measured in terms of prices in established product or service markets. Examples include in particular environmental effects (such as ecosystem stability, biodiversity, amenity value) and social effects (such as employment, tourism) arising from a pestintroduction. These impacts could be approximated with an appropriate nonmarket valuation method. More details on environment are given below. If quantitative measurement of such consequences is not feasible, qualitative information about the consequences may be provided. An explanation of how this information has been incorporated into decisions should also be provided. Application of this standard to environmental hazards requires clear categorization of environmental values and how they can be assessed. The environment can be valued using different methodologies, but these methodologies are best used in consultation with experts in economics. Methodologies may include consideration of "use" and "non-use" values. "Use" values arise from consumption of an element of the environment, such as accessing clean water, or fishing in a lake, and also those that are nonconsumptive, such as use of forests for leisure activities. "Non-use" values may be subdivided into: - *option value* (value for use at a later date) - *existence value* (knowledge that an element of the environment exists) - *bequest value* (knowledge that an element of the environment is available for future generations). Whether the element of the environment is being assessed in terms of use or non-use values, methods exist for their valuation, such as market-based approaches, surrogate markets, simulated markets, and benefit transfer. Each has advantages, disadvantages and situations where it is particularly useful. The assessment of consequences may be either quantitative or qualitative and in many cases, qualitative data is sufficient. A quantitative method may not exist to address a situation (e.g. catastrophic effects on a keystone species), or aquantitative analysis may not be possible (no methods available). Useful analyses can be based on non-monetary valuations (number of species affected, water quality), or expert judgement, if the analyses follow documented, consistent and transparent procedures. Economic impact is described in ISPM No. 5 Glossary of phytosanitary terms, Supplement No. 2: *Guidelines on the understanding of potential economic importance and related terms*.

5. Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen / Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)

Vom 22.05.1975 (BGBl. II 1975 S. 777); für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft ab dem 20.06.1976, (BGBl. II 1976 S. 123)

Artikel I Falls der Zusammenhang nichts anderes erfordert, bedeutet im Sinne dieses Übereinkommens a) "Art" jede Art, Unterart oder geografisch abgegrenzte Population einer Art oder Unterart; b) "Exemplar" (i) jedes lebende oder tote Tier oder jede lebende oder tote Pflanze, (ii) bei Tieren: für die in den Anhängen I und II aufgeführten Arten einen ohne weiteres erkennbaren Teil des Tieres oder ein ohne weiteres erkennbares Erzeugnis aus dem Tier und für die in Anhang III aufgeführten Arten einen ohne weiteres erkennbaren Teil des Tieres oder ein ohne weiteres erkennbares Erzeugnis aus dem Tier, sofern in Anhang III in Verbindung mit der betreffenden Art aufgeführt, sowie (iii) bei Pflanzen: einen ohne weiteres erkennbaren Teil der Pflanze oder ein ohne weiteres erkennbares Erzeugnis aus der Pflanze und bei den Anhängen II und III einen ohne weiteres erkennbaren Teil der Pflanze oder ein ohne weiteres erkennbares Erzeugnis aus der Pflanze, sofern in den Anhängen II und III in Verbindung mit der betreffenden Art aufgeführt	**Article I** For the purpose of the present Convention, unless the context otherwise requires: (a) "Species" means any species, subspecies, or geographically separate population thereof; (b) "Specimen" means: (i) any animal or plant, whether alive or dead; (ii) in the case of an animal: for species included in Appendices I and II, any readily recognizable part or derivative thereof; and for species included in Appendix III, any readily recognizable part or derivative thereof specified in Appendix III in relation to the species; and (iii) in the case of a plant: for species included in Appendix I, any readily recognizable part or derivative thereof; and for species included in Appendices II and III, any readily recognizable part or derivative thereof specified in Appendices II and III in relation to the species
Artikel VIII: Maßnahmen, die von den Vertragsparteien zu treffen sind (1) Die Vertragsparteien treffen geeignete Maßnahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens und zur Verhinderung eines unter Verletzung dieses Übereinkommens stattfindenden Handels mit Exemplaren. Dazu gehören Maßnahmen, die (a) den Handel mit derartigen Exemplaren oder ihren Besitz oder beides ahnden; (b) die Einziehung derartiger Exemplare oder ihre Rücksendung an den Ausfuhrstaat vorsehen. (2) Zusätzlich zu den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen kann eine Vertragspartei, wenn sie es für notwendig erachtet, ein innerstaatliches Verfahren zum Ersatz von Aufwendungen vorsehen, die ihr infolge der Einziehung eines Exemplars entstanden sind, das unter Verletzung der in Anwendung dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen gehandelt wurde. (3) Soweit wie möglich sorgen die Vertragsparteien dafür, dass die Abwicklung der für den Handel mit Exemplaren erforderlichen Förmlichkeiten in kürzester Frist erfolgt. Um dies zu erleichtern, können die Vertragsparteien Ausgangs- und Eingangsstellen bestimmen, in denen die Exemplare zur Abfertigung zu stellen sind.	**Article VIII: Measures to be taken by the Parties** (1) The Parties shall take appropriate measures to enforce the provisions of the present Convention and to prohibit trade in specimens in violation thereof. These shall include measures: (a) to penalize trade in, or possession of, such specimens, or both; and (b) to provide for the confiscation or return to the State of export of such specimens. (2) In addition to the measures taken under paragraph 1 of this Article, a Party may, when it deems it necessary, provide for any method of internal reimbursement for expenses incurred as a result of the confiscation of a specimen traded in violation of the measures taken in the application of the provisions of the present Convention. (3) As far as possible, the Parties shall ensure that specimens shall pass through any formalities required for trade with a minimum of delay. To facilitate such passage, a Party may designate ports of exit and ports of entry at which specimens must be presented for clearance. The Parties shall ensure further that all living specimens,

Die Vertragsparteien sorgen ferner dafür, dass alle lebenden Exemplare während der Durchfuhr, der Lagerung oder des Versands in angemessener Weise betreut werden, so dass die Gefahr der Verletzung, Gesundheitsschädigung oder Tierquälerei soweit wie möglich ausgeschaltet wird.	during any period of transit, holding or shipment, are properly cared for so as to minimize the risk of injury, damage to health or cruel treatment.
(4) Wird ein lebendes Exemplar auf Grund der in Absatz 1 genannten Maßnahmen eingezogen,	(4) Where a living specimen is confiscated as a result of measures referred to in paragraph 1 of this Article:
(a) so wird es einer Vollzugsbehörde des Staates, in dem die Einziehung erfolgte, übergeben;	(a) the specimen shall be entrusted to a Management Authority of the State of confiscation;
(b) so schickt die Vollzugsbehörde das Exemplar nach Anhören des Ausfuhrstaates auf dessen Kosten an ihn zurück oder bringt es in ein Schutzzentrum oder an einen anderen Ort, der ihr geeignet und mit den Zwecken dieses Übereinkommens vereinbar erscheint, und	(b) the Management Authority shall, after consultation with the State of export, return the specimen to that State at the expense of that State, or to a rescue centre or such other place as the Management Authority deems appropriate and consistent with the purposes of the present Convention; and
(c) so kann die Vollzugsbehörde zur Erleichterung der unter Buchstabe b vorgesehenen Entscheidung der Wahl eines Schutzzentrums oder eines sonstigen Ortes des Rat eines wissenschaftlichen Behörde einholen oder, wenn sie für wünschenswert hält, das Sekretariat konsultieren.	(c) the Management Authority may obtain the advice of a Scientific Authority, or may, whenever it considers it desirable, consult the Secretariat in order to facilitate the decision under subparagraph (b) of this paragraph, including the choice of a rescue centre or other place.
(5) Ein Schutzzentrum im Sinne von Absatz 4 ist eine von der Vollzugsbehörde bestimmte Einrichtung, die sich um das Wohl lebender Exemplare, insbesondere solcher, die eingezogen worden sind, kümmert.	(5) A rescue centre as referred to in paragraph 4 of this Article means an institution designated by a Management Authority to look after the welfare of living specimens, particularly those that have been confiscated.
(6) Jede Vertragspartei führt Verzeichnisse über den Handel mit Exemplaren der in den Anhängen I, II und III aufgeführten Arten, die folgendes zu enthalten haben:	(6) Each Party shall maintain records of trade in specimens of species included in Appendices I, II and III which shall cover:
(a) die Namen und Anschriften der Exporteure und Importeure und	(a) the names and addresses of exporters and importers; and
(b) die Zahl und Art der erteilten Genehmigungen und Bescheinigungen, die Staaten, mit denen ein derartiger Handel stattgefunden hat, die Zahlen oder Mengen und Arten der Exemplare, die Namen der in den Anhängen I, II und II aufgeführten Arten und gegebenenfalls die Größe und das Geschlecht der betreffenden Exemplare.	(b) the number and type of permits and certificates granted; the States with which such trade occurred; the numbers or quantities and types of specimens, names of species as included in Appendices I, II and III and, where applicable, the size and sex of the specimens in question.
(7) Jede Vertragspartei verfasst periodisch Berichte darüber, wie sie dieses Übereinkommen durchführt, und übermittelt dem Sekretariat	(7) Each Party shall prepare periodic reports on its implementation of the present Convention and shall transmit to the Secretariat:
(a) jährlich einen Bericht mit einer Zusammenfassung der in Absatz 6 Buchstabe b vorgesehenen Daten und	(a) an annual report containing a summary of the information specified in sub-paragraph (b) of paragraph 6 of this Article; and
(b) alle zwei Jahre einen Bericht über die Maßnahmen, die zur Durchführung dieses Übereinkommens durch den Erlass von Gesetzen und Verordnungen getroffen worden sind.	(b) a biennial report on legislative, regulatory and administrative measures taken to enforce the provisions of the present Convention.
(8) Die in Absatz 7 genannten Informationen werden der Allgemeinheit zugänglich gemacht, soweit das nicht mit den Rechtsvorschriften der betreffenden Vertragsparteien unvereinbar ist.	(8) The information referred to in paragraph 7 of this Article shall be available to the public where this is not inconsistent with the law of the Party concerned.

6. Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Übereinkommen) / Convention on Migratory Species

Vom 23.06.1979, in Kraft seit 1.11.10983 (BGBl. 1984 II S. 569), verbindlich für Deutschland seit 1.10.1984

Artikel III Nr. 4 Vertragsparteien, die Arealstaaten einer wandernden, in Anhang I enthaltenen Art sind, bemühen sich: […] (c) Einflüssen, welche die Art zur Zeit gefährden oder weiter zu gefährden drohen, soweit durchführbar und zweckmäßig, vorzubeugen, sie zu verringern oder sie zu überwachen und zu begrenzen, einschließlich einer strengen Überwachung und Begrenzung der Einbürgerung nichtheimischer Arten oder der Überwachung, Begrenzung oder Ausmerzung, sofern sie bereits eingebürgert sind.	**Article III Nr. 4** Parties that are Range States of a migratory species listed in Appendix I shall endeavour: […] (c) to the extent feasible and appropriate, to prevent, reduce or control factors that are endangering or are likely to further endanger the species, including strictly controlling the introduction of, or controlling or eliminating, already introduced exotic species.
Artikel V Nr. 5 Jedes Abkommen sollte, soweit angebracht und durchführbar, ohne jedoch hierauf beschränkt zu sein, folgendes vorsehen: e) die Erhaltung und, soweit erforderlich und durchführbar, Wiederherstellung der Lebensstätten, die für eine günstige Erhaltungssituation von Bedeutung sind, und den Schutz dieser Stätten vor Störungen, einschließlich einer strengen Überwachung und Begrenzung der Einbürgerung nichtheimischer Arten, die sich für die wandernde Art nachteilig auswirken, oder die Überwachung und Begrenzung solcher bereits eingebürgerter Arten; […].	**Article V Nr. 5** Where appropriate and feasible, each Agreement should provide for but not be limited to: (e) conservation and, where required and feasible, restoration of the habitats of importance in maintaining a favourable conservation status, and protection of such habitats from disturbances, including strict control of the introduction of, or control of already introduced, exotic species detrimental to the migratory species; […].

7. Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention) / Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats

Vom 19.09.1979, European Treaty Series/104 (BGBl. 1993 II, S. 1115)

Artikel 11 (1) Die Vertragsparteien verpflichten sich, bei der Durchführung dieses Übereinkommens - soweit zweckdienlich zusammenzuarbeiten, vor allem wenn dies die Wirksamkeit der aufgrund der übrigen Artikel dieses Übereinkommens getroffenen Maßnahmen erhöhen könnte; - die den Zwecken dieses Übereinkommens dienenden Forschungsarbeiten zu fördern und zu koordinieren. (2) Jede Vertragspartei verpflichtet sich, - die Wiederansiedlung einheimischer wildlebender Pflanzen- und Tierarten zu fördern, wenn dadurch ein Beitrag zur Erhaltung einer gefährdeten Art geleistet würde, vorausgesetzt, dass zunächst auf der Grundlage der Erfahrungen anderer Vertragsparteien untersucht wird, ob eine	**Article 11** (1) In carrying out the provisions of this Convention, the Contracting Parties undertake: - to co-operate whenever appropriate and in particular where this would enhance the effectiveness of measures taken under other articles of this Convention; - to encourage and co-ordinate research related to the purposes of this Convention. (2) Each Contracting Party undertakes: - to encourage the reintroduction of native species of wild flora and fauna when this would contribute to the conservation of an endangered species, provided that a study is first made in the light of the experiences of other Contracting Parties to establish that such reintroduction would be

solche Wiederansiedlung erfolgreich und vertretbar wäre; - die Ansiedlung nicht heimischer Arten streng zu überwachen und zu begrenzen. (3) Jede Vertragspartei teilt dem Ständigen Ausschuss die Arten mit, die in ihrem Hoheitsgebiet vollen Schutz genießen und nicht in den Anhängen I und II enthalten sind.	effective and acceptable; - to strictly control the introduction of non-native species. (3) Each Contracting Party shall inform the Standing Committee of the species receiving complete protection on its territory and not included in Appendices I and II.

Recommendation N° 18 (1989) of the standing committee on the protection of indigenous crayfish in Europe (Adopted by the Standing Committee on 8 December 1989)	The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the convention, Having regard to the aims of the convention to conserve wild flora and fauna and their natural habitats; Having regard to Recommendation (86) 10 of the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the Charter on Invertebrates; Recalling that three species of crayfish are listed in Appendix III to the convention (Astacus astacus, Austropotamobius pallipes and Austropotamobius torrentium); Recalling that Article 7, paragraph 2, of the convention provides that any exploitation of wild fauna specified in Appendix III shall be regulated in order to keep the populations out of danger, taking into account the requirement of Article 2; Recalling that Article 7, paragraph 3, of the convention provides that measures to be taken shall include the temporary or local prohibition of exploitation, as appropriate, in order to restore satisfactory population levels, and the regulation as appropriate of sale, keeping for sale or offering for sale of live and dead wild animals; Having regard to Recommendation (84) 14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the introduction of non-native species; Recalling that Article 11, paragraph 2, of the convention provides that each Contracting Party undertakes so strictly control the introduction of non-native species; Having been informed that the astacologists of the International Association of Astacology, meeting in its seventh International Symposium in Lausanne (Switzerland) in August 1987, noted the following: - the damaging effects to live crayfish markets following the drastic decline in Turkish crayfish production; - the marketing of new live crayfish species from many different places ; - the total absence of guarantees that such crayfish do not carry communicate parasites and diseases; - the appearance of epidemics in European crayfish of aphanomycosis (the crayfish plague parasite), especially where it has not previously existed; - the accrued risks of transmission of parasites and diseases, especially aphanomycosis, from other crayfish populations to native crayfish; - the grave menace to native crayfish and sometimes amphibian populations from the introduction of undesirable exotic crayfish; and - the potential for exposing fish to diseases and parasites borne by crayfish; Aware that indigenous crayfish species of Europe require special conservation attention. Recommends that Contracting Parties to the convention: 1. Take necessary and appropriate measures to protect their indigenous crayfish species; 2. Encourage whenever needed the restoration of native crayfish stocks,

	mainly by the temporary or local prohibition of exploitation; 3. Regulate that sale, keeping for sale, transport for sale or offering for sale of live crayfish; 4. Ensure wherever practicable that live crayfish, used for restocking or reintroduction purposes, are parasite and disease free; 5. Forbid the introduction of non-native crayfish into the wild. Where introduction in the wild has already taken place, all necessary steps should be taken in order to prohibit the release of non-native crayfish in areas where they may cause negative effects on the environment.
Recommendation No. 57 (1997) on the Introduction of Organisms belonging to Non-Native Species into the Environment (Adopted by the Standing Committee on 5 December 1997)	The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, in accordance with Article 14 of the Convention, Having regard to the aim of the Convention which is notably to ensure the conservation of wild flora and fauna, by giving particular attention to species, including migratory species, which are threatened with extinction and vulnerable; Recalling that under Article 11, paragraph 2.b of the Convention, each Contracting Party undertakes to strictly control the introduction of non-native species; Considering that species native to a given territory means a species that has been observed in the form of a naturally occurring and self-sustaining population in historical times; "species" in the sense of this Recommendation refers both to species and to lower taxonomic categories, subspecies, varieties, etc. (thus, for instance, the release of a different non-native subspecies into a given territory should also be considered as an introduction); Considering that "introduction" means deliberate or accidental release, into the environment of a given territory, of an organism belonging to a non-native taxa (species or lower taxa that has not been observed as a naturally occurring and self-sustaining population in this territory in historical times); Considering that this Recommendation does not apply to: - genetically modified organisms, - the introduction of non-native plants cultivated in managed agricultural and forest areas or for the purpose of combating soil erosion, - the introduction of non-native organisms belonging to non-native species used for the purposes of biological control, if the introduction has been authorised on the basis of regulations for plant protection and pest control, which comprise an assessment of the impacts on flora and fauna, - the introduction of non-native species maintained into confined space (for example, botanic gardens, greenhouses, arboreta, zoos, aquaculture or animal-breeding establishments or circuses), - or the use of birds of prey in falconry; Considering that the introduction of organisms belonging to non-native species may initiate a process (competition with native species, predation, transmission of pathogenic agents or parasites) which can cause serious harm to biological diversity, ecological processes or economic activities; Being aware of the need to set up a system of risk management aimed at forestalling uncontrolled introductions and at reducing to a minimum the negative consequences of those it has been impossible to prevent; Believing that the eradication of an established introduced species is very difficult and costly, and in many cases probably impossible; Desirous of laying down a minimum number of rules, accepted and applied by everyone, aimed at anticipating and repairing the damage caused by inopportune introductions and which should be based essentially on principles of precaution and prevention, and referring to the

	"polluter-pays" principle; Noting that there is a need to establish an international information and consultation mechanism to co-ordinate efforts directed at the prevention or eradication of harmful introductions; Recognising that it is particularly difficult to mobilise the competent authorities and public, whenever an introduction does not endanger human health or major economic interests, and noting the consequent need for a vigorous policy of information and education concerning the problem and the ecological consequences thereof; Bearing in mind Recommendation No. R (84) 14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member states on the introduction of non-native species, adopted on 21 June 1984; Recalling that under Article 8.h of the Convention on Biological Diversity, each Party undertakes to prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species, Recommends that Contracting Parties: 1. Prohibit the deliberate introduction within their frontiers or in a part of their territory of organisms belonging to non-native species for the purpose of establishing populations of these species in the wild, except in particular circumstances where they have been granted prior authorisation by a regulatory authority, and only after an impact assessment and consultation with appropriate experts has taken place; 2. Endeavour to prevent the accidental introduction of organisms belonging to non-native species into the environment with the potential to establish populations, where they use anthropogenic routes of dispersal; 3. Draw up a documented national list of non-native species established in the wild, which are known to be invasive and/or cause harm to other species, ecosystems, public health or damage to economic activities; 4. To consider, for the purposes of the application of the Convention, the suggested measures listed in the guidelines set out in the Appendix to the present Recommendation, as appropriate to the specific circumstances in their territory; 5. Communicate to the Secretariat, so that it may in turn inform the other Contracting Parties, any relevant measures adopted or envisaged as well as any information available on the outcome of the measures adopted. APPENDIX Guidelines Measures that may be considered as appropriate for controlling introductions of non-native species are listed for consideration by Contracting Parties. Where appropriate, Contracting Parties are invited to take into account the provisions of existing international agreements and recommendations where they already address issues which are listed in these guidelines. 1. Deliberate introductions into the environment a. Establishing, in application of the principles of precaution and prevention, a system for prohibiting deliberate introductions of organisms belonging to non-native species, and not granting exemptions save in exceptional cases. Whatever the circumstances, the prohibition should apply to the deliberate introduction of any organisms belonging to non-native species into the environment. Take particularly into consideration the vulnerability of ecosystems of islands, lakes, enclosed and semi-enclosed seas, or centres of endemism. b. Establishing a system of exemptions, or exceptional authorisations, based on the following provisions: i. the introduction of an organism belonging to a non-native species should only be considered if it benefits man and/or ecosystems;

	ii. the introduction of an organism belonging to a non-native species should only be considered if no native species is considered suitable for the purpose for which the introduction is being made; iii. no organism belonging to non-native species should be introduced into the environment, except for exceptional reasons and only if the operation has been preceded by a comprehensive and carefully planned impact study, which has reached a favourable conclusion on the proposal. c. Such an impact study should include: i. a taxonomic, ecological and ethological analysis; ii. an analysis of the reproduction, feeding habits, dispersal or migration (if relevant), pathology, predators and competitors of the species to which the organism concerned belongs and of the risks of hybridisation with organisms belonging to native species; iii. an ecological analysis of the proposed host habitat (including, in particular, an assessment of the effects on the surrounding natural or semi-natural habitats of the introduction of any organisms belonging to species, sub-species or varieties of plant to artificial, arable, ley pasture, forest or other monoculture systems); iv. an appropriate assessment of measures to reduce or minimise negative effects; v. an analysis of the risks and dangers and of the means that could be used to eradicate or control the introduced population should unforeseen or harmful consequences of the introduction come to light. d. Defining with precision the statutory quarantine procedures applicable to imported non-native species for each of the main taxonomic groups, and informing the Secretariat of these statutory procedures where they exist. e. Once the introduction has been authorised but before the introduction takes place, carrying out trials in a controlled manner or, where possible, in a confined space. f. Introduction operations should only be carried out by officially recognised establishments and be subject to very strict health and safety requirements. 2. Accidental introductions into the environment 2.1. "Fugitives" a. Defining as "fugitives" organisms belonging to non-native species (or their descendants) that have been imported lawfully and set free, either accidentally or deliberately, but without the deliberate intention to populate. b. Limiting escapes by a very strict application of rules: i. preventing escape from establishments containing non-native wild plants (botanic gardens, greenhouses, arboreta and other types of plant culture), or where non-native wild animals are held in captivity (zoos, animal-breeding establishments, fish farms, etc.), by adopting measures to prevent such escape, which may include: - strict standards of security for boxes, cages, enclosures and for the transportation of species, - the strict control and containment in a confined space of species considered as a potential serious ecological danger in the event of their escape, - the requirement that all establishments keeping captive organisms belonging to non-native species should be licensed, - a register of and an appropriate system to mark animals so that their origin can be identified in the event of their escape, - strict rules in the event of the establishment closing down to prevent organisms from being deliberately or accidentally freed, - for the breeders of aquatic species, a location that rules out any communication with open water, bearing in mind the risk of flooding; ideally,

	such installations should never be located in an area liable to storm damage, even very exceptional climate events (in particular, floods every 100 or even 500 years); ii. since special attention must be given to aquariums because of the risks involved when they are emptied, imposing standards and procedures on public aquariums and on dealers in species used in aquariums; iii. since animals, plants or micro-organisms accompanying lawfully introduced organisms constitute another aspect of accidental introductions of organisms, in particular marine organisms, applying strictly the International Council for the Exploration of the Sea (ICES) Code of Practice on the Introductions and Transfers of Marine Organisms Ä 1994, which requires that only species of the first generation be set free, after a period of quarantine, and never species belonging to the stock initially imported; issuing a permit for the transport of captive-bred organisms which should be authorised only if the conditions in question are fulfilled; iv. as the use of live bait for fishing is another source of unintentional introductions, ensuring, by means of appropriate regulations covering the trade in and use of such live bait, that only organisms belonging to species present in the waters concerned are in fact used. It is important to safeguard the faunal and floral integrity of each drainage basin and thus not to introduce organisms belonging to species that are naturally absent from it, even if they come from neighbouring drainage basins in the same State; v. drawing up special rules to safeguard certain sensitive areas (protected areas, islands, areas recognised as having great biological diversity or containing endemic species) from escaped species, such as prohibiting establishments from keeping captive species in these areas or in their neighbourhood or subjecting such establishments to even stricter security conditions than elsewhere; vi. as the setting free of pets belonging to non-native wild species is a development of increasing concern, limiting as appropriate the species that may be offered for sale to ones that could not survive in the environment in the country concerned or, in so far as people travel with their animals, that could not survive anywhere in Europe. Failing or in addition to this, taking as appropriate the following measures: a general prohibition on setting these pets free; an obligation for pet merchants to inform their customers of this prohibition and of the penalties for violation; a recovery system for animals their owners wish to get rid of, which could be financed by a tax on sales; providing an incentive to use this system in the form of a refundable deposit; subjecting as appropriate animal dealers to the same rules as other enterprises keeping captive animals; vii. taking precautions that organisms belonging to non-native species intended for human consumption do not escape, alive, into the environment; viii. taking precautions that non-native cultivated forestry species or ornamental plants do not become propagated into the environment; ix. controlling the possession and transport of organisms belonging to non-native species and, provided that reliable criteria are available, prohibiting the possession of organisms belonging to non-native species liable to reproduce in the environment. 2.2. "Stowaways" a. Defining as "stowaways", organisms belonging to non-native species transported inadvertently from one country to another. b. Identifying all vectors of introductions and adopting effective preventive measures:

	i. increased inspections and the application of veterinary and plant health measures in regard to consignments of animals and plants and products thereof and the packaging used; ii. taking, as appropriate, preventive measures in respect of aircraft and ships arriving from exotic countries, in view of the fact that they represent another pathway for introductions, paying particular attention to water used as ballast. 3. The control of introduced species a. Abolishing the legal protection enjoyed by certain species introduced without authorisation and giving them a special legal status so that the necessary control and eradication measures can be taken. In particular, steps should be taken to ensure that introduced species are not automatically protected by law when the latter applies to all the species belonging to a particular taxonomic group, in order to make it legally possible to control them (express reference should be made to "indigenous" species in lists of protected species). b. Preventing any consolidation of the genetic base and populations of such species into the environment and, if appropriate, facilitating the taking of any active measures of control or eradication required: i. prohibiting all further releases by publishing a list of animal and plant species already introduced without authorisation which it is forbidden to set free into the environment, and by regulating the possession and transport of such species in order to keep them in a confined area, thus minimising the risk of escape; ii. classifying species introduced without authorisation among those for which hunting or destruction is permitted at all times; iii. introducing an obligation to notify the authorities of the presence in the environment of unauthorised non-native species and attempting to eliminate them; iv. granting the authorities the power to declare an ecosafety emergency in order to attempt to eradicate species introduced without authorisation; v. empowering the administrative authorities to take eradication measures in the event of unlawful introduction; vi. adopting plans to control species introduced without authorisation by requiring landowners, local authorities and the central administration to introduce measures laid down in regulations to eradicate or limit the numbers of certain species or to safeguard natural areas, especially protected areas and their surroundings, from the intrusion of unauthorised non-native species. c. Preventing a species introduced without authorisation from spreading through the introduction of binding preventive measures: inspections, disinfection, the closing of certain areas to traffic, etc. 4. Offences, penalties and civil liability a. Punishing illegal introductions, including those resulting from negligence. b. With a view to making illegal introductions easier to prove: making it compulsory to register and mark large captive animals so that their owner can be easily identified; and, for other species establishing a presumption; c. With regard to penalties: i. establishing criminal penalties for unlawful introductions of organisms belonging to non-native species and, where appropriate, making the authors of these introductions civilly liable (the penalties for unlawful introductions should be as severe as for the most serious offences against legislation on protection of the environment, such as certain types of pollution); ii. applying administrative sanctions against establishments that keep or

	breed organisms belonging to non-native species but do not take the necessary precautions to prevent their escape. These could involve the withdrawal of permits and the temporary or even permanent closing of the enterprise, and the confiscation of the organisms. d. With regard to reparation, and with reference to the polluter-pays principle: i. making the person responsible for the offence bear the cost of eradicating the species introduced without authorisation; ii. in the event of an escape, making the person responsible liable for the cost of the preparation and execution of a plan for recapture, control or eradication; iii. instituting a system of reimbursement of the expenses incurred for reparations, as well as the payment of compensation in respect of the damage caused to the environment; iv. setting up guarantee systems and insurance arrangements or compensation funds financed by professional species breeders or traders. 5. National policies and institutions a. Framing a national public policy on the introduction of non-native species. b. Designating a specialised department within each competent authority with appropriate resources to prepare measures indicated in the present appendix and supervise their implementation. c. Consulting clearly identified scientific and other clearly identified competent authorities before decisions are taken on the introduction of organisms belonging to non-native species, reintroductions of organisms belonging to wild species, restocking and reinforcement of populations of organisms belonging to wild species in the environment, and possibly eradication. d. Constituting interministerial machinery to co-ordinate the action taken by the various authorities concerned and drawing up a national programme to reduce the risk of accidental introductions, rapidly identify newly introduced organisms belonging to non-native species and control ones that have become established in the wild without damaging the environment. With regard to aquatic species, for example, a commission composed of the various authorities concerned with continental waters and the oceans could be responsible for preparing a report identifying and assessing methods of reducing the risks associated with the introduction of organisms belonging to non-native species, which would also cover: - the identification, description and management of the risks entailed by the various possible types of introduction, - a decision making process for approving programmes to control introduced species, - research, in particular on past introductions, education and technical assistance. 6. Information and co-operation a. Informing the general public of the ecological, economic and health hazards associated with introductions of organisms belonging to non-native species, and of the criminal and/or civil liability incurred by infringing the statutory provisions in force. b. Co-operating with neighbouring states or ones sharing a common coastline, whether or not they are parties to the Bern Convention, directly or through the intermediary of the Secretariat; consulting them on the measures that might be adopted, notifying them of deliberate introductions and informing them of accidental ones. c. Submitting an annual report to the Standing Committee on the application of this recommendation and in particular on introductions creating or liable to create a risk.

Recommendation No. 61 (1997) on the conservation of the White-headed Duck (Oxyura leucocephala) (Adopted by the Standing Committee on 5 December 1997)	The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, acting under the terms of Article 14 of the Convention, Having regard to the aims of the convention to conserve wild fauna and its natural habitats; Recalling that Article 11, paragraph b, of the Convention requires parties to strictly control the introduction of non-native species; Recalling that Article 1, paragraph 2, of the Convention requires Contracting Parties to give particular emphasis to the conservation of endangered and vulnerable species; Noting that the species Oxyura leucocephala, listed in Appendix II of the Convention, is endangered; Recognising the efforts of Contracting Parties in preserving the populations of this species; Noting, however, that the main threat to the long-term survival of the species is its hybridisation with the American Ruddy Duck Oxyura jamaicensis; Conscious of the critical importance of the continued expansion over Europe of the introduced Ruddy Duck Oxyura jamaicensis on the future of the native endangered Oxyura leucocephala; Noting the large extent of populations of Oxyura jamaicensis in the United Kingdom, where this non-native species was first introduced in Europe; Conscious that only a very firm control policy by the United Kingdom to halt and reverse the increase in population and range of the non-native Oxyura jamaicensis to a level that prevents spread to other countries can result in the long term survival of the endangered Oxyura leucocephala; Desirous to avoid a further loss of biological biodiversity in the continent; Aware of the obligations under the Convention on Biological Diversity and the Bonn Convention (and article 11 of the Birds Directive) to control and eradicate introduced species in order to prevent damage to threatened species; Recalling Recommendation No. R (84) 14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, which calls on the member States to prohibit the introduction of non-native species into the natural environment; Recalling the report of the Group of Experts of the Council of Europe (de Klemm, 1995) on Introductions of non-native organisms into the natural environment; Recalling Recommendation No. 48 of the Standing Committee, adopted on 26 January 1996, on the conservation of European globally threatened birds; Recalling the International Action Plan for the White-headed Duck in Europe, prepared by BirdLife International and Wetlands International with the support of the European Commission; Noting that eradication of Oxyura jamaicensis is just one instrument in the conservation of Oxyura leucocephala and that other conservation measures need to be taken; Welcoming the important steps made by the United Kingdom government in undertaking research into the feasibility of control measures for North American Ruddy Duck in the United Kingdom; Believing, therefore, that international coordination is essential for the conservation of the White-headed Duck; Recommends that Contracting Parties to the convention or observer states, as appropriate, develop and implement without further delay national control programmes which could include eradication of the Ruddy Duck from all the countries in the Western Palaearctic.

Recommendation No. 77 (1999) on the eradication of non-native terrestrial vertebrates (Adopted by the Standing Committee on 3 December 1999)	The Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, in accordance with Article 14 of the Convention, Having regard to the aim of the Convention to conserve wild fauna and its natural habitats; Recalling that under Article 11, paragraph 2.b of the Convention, each Contracting Party undertakes to strictly control the introduction of non-native species; Recalling that under Article 8.h of the Convention on Biological Diversity, each Party undertakes to prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or indigenous species; Recalling that the Bonn Convention provides that, with regard to the endangered migratory species listed in its Annex 1, to the extent feasible and appropriate, the Parties must endeavour to prevent, reduce or control "factors that are endangering or are likely to further endanger the species, including strictly controlling the introduction of, or controlling or eliminating, already introduced exotic species"; Recalling Article 11 of the EU Directive (79/409/EEC) on the Conservation of Wild Birds, which states that "Member States shall see that any introduction of species of bird which do not occur naturally in the wild state in the European territory of the Member States does not prejudice the local flora and fauna"; Recalling that Article 22.b of the EU Directive (92/43/EEC) on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora requires the Member States to "ensure that the deliberate introduction into the wild of any species which is not native to their territory is regulated so as not to prejudice natural habitats within their natural range or the wild native fauna and flora and, if they consider it necessary prohibit such introduction"; Bearing in mind Recommendation No. R 14 (1984) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member states concerning the introduction of non-native species; Recalling Recommendation No. 57 (adopted on 5 December 1997) of the Standing Committee, on the introduction of organisms belonging to non-native species into the environment; Taking into account that, in Recommendation No. 57, species native to a given territory means a species that has been observed in the form of a naturally occurring and self-sustaining population in historical times; "species" in the sense of this Recommendation refers both to species and to lower taxonomic categories, subspecies, varieties, etc. (thus, for instance, the release of a different non-native subspecies into a given territory should also be considered as an introduction); Taking into account that, in Recommendation No. 57, "introduction" means deliberate or accidental release, into the environment of a given territory, of an organism belonging to a non-native taxa (species or lower taxa that has not been observed as a naturally occurring and self-sustaining population in this territory in historical times); Recalling that Recommendation No. 57, recommends that Contracting Parties prohibit the deliberate introduction within their frontiers or in a part of their territory of organisms belonging to non-native species for the purpose of establishing populations of these species in the wild, except in particular circumstances where they have been granted prior authorisation by a regulatory authority, and only after an impact assessment and consultation with appropriate experts has taken place; Recalling that the methods of eradication should be as selective, ethical and without cruelty as possible, consistent with the aim of permanently

	eliminating the invasive species; Considering that feral animals of the domestic species (domestic cats, dogs, goats, etc.) and commensal non-native species (Rattus spp., Mus spp., etc.) can be some of the most aggressive and damaging alien species to the natural environment, especially on islands, and that in some circumstances the removal of feral and commensal non-native species is a management option; Considering that the introduction of organisms belonging to non-native species may initiate a process (competition with native species, predation, transmission of pathogenic agents or parasites, hybridisation with native species, etc.) which can cause serious harm to biological diversity, ecological processes or economic activities and public life; Considering that the species introduced into the territory of a State can easily spread to neighbouring States or entire regions and that the damage which may be caused to the environment of other States gives rise to the liability of that State; Considering that , at the present state of knowledge, the impact of the eradication of invasive species on native flora and fauna, as well as on the functioning of local ecosystems is likely to be uncertain; Considering that to be successful in eradicating non-native species a national action plan often requires acceptance by the local community, Recommends that Contracting Parties: Regulate or even prohibit the deliberate introduction and trade in their territory of certain species of non-native terrestrial vertebrates; Monitor introduced populations of non-native terrestrial vertebrate species and assess the potential threat to biological diversity both within their territory and elsewhere. Those species listed in the Appendix to the recommendation are examples which have proved to be such a threat; Assess the feasibility of eradicating those populations representing a threat to biological diversity; Eradicate populations for which eradication is deemed feasible in Item 3. Monitor the effect of the eradication on native fauna and flora; Set up mechanisms for inter-State co-operation, notification and consultation in order to co-ordinate precautionary and control measures for invasive species; Seek the involvement and co-operation of all interested parties, including organisations and operators who were at the origin of the voluntary release, local and regional authorities, as well as the scientific communities; Upon understanding the key beliefs which are most directly linked to attitude, gain public acceptance, if appropriate, through launching of public awareness and education campaign informing the general public of the threat represented by introduced non-native species for the indigenous wildlife and its natural habitats; Communicate to the Secretariat, so that it may in turn inform the other Contracting Parties, of any relevant result achieved as well as any information available on the outcome of the measures adopted. Appendix to the Recommendation No. 77 EXAMPLES OF INVASIVE SPECIES WHICH HAVE PROVED TO BE A THREAT TO THE BIOLOGICAL DIVERSITY Mustela vison (American mink) Ondatra zibethicus (Muskrat) Myocastor coypus (Coypu) Sciurus carolinensis (Grey squirrel) Oxyura jamaicensis (Ruddy duck) Cervus nippon (Sika deer) Procyon lotor (Raccoon)

	Nyctereutes procyonoides (Raccoon dog) Castor canadensis (Canadian beaver) Trachemys scripta (Red eared terrapin) Rana catesbeiana (Bull frog)

8. Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel / Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA)

Vom 16.06.1995 (BGBl. II 1998, S. 2498)

Artikel III Allgemeine Erhaltungsmaßnahmen (1) Die Vertragsparteien ergreifen Maßnahmen zur Erhaltung der wandernden Wasservögel, wobei die gefährdete Arten sowie solche mit ungünstiger Erhaltungssituation besonders berücksichtigen. (2) Zu diesem Zweck werden die Vertragsparteien, […] (g) die absichtliche Einbürgerung nichtheimischer Wasservogelarten in die Umwelt verbieten und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um eine unbeabsichtigte Auswilderung solcher Arten zu verhindern, falls diese Einbürgerung oder Auswilderung die Erhaltungssituation wildlebender Pflanzen und Tiere beeinträchtigen würde; wenn nichtheimische Wasservogelarten bereits eingebürgert worden sind, ergreifen die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen, um zu verhindern, dass diese Arten zu einer potentiellen Gefährdung für heimische Arten werden;	**Article III General Conservation Measures** (1) The Parties shall take measures to conserve migratory waterbirds, giving special attention to endangered species as well as to those with an unfavourable conservation status. (2) To this end, the Parties shall: […] (g) prohibit the deliberate introduction of non-native waterbird species into the environment and take all appropriate measures to prevent the unintentional release of such species if this introduction or release would prejudice the conservation status of wild flora and fauna; when non-native waterbird species have already been introduced, the Parties shall take all appropriate measures to prevent these species from becoming a potential threat to indigenous species
Anlage 3 (Aktionsplan), 2.5 Einbürgerung (2.5.1) Die Vertragsparteien verbieten, falls sie dies für erforderlich halten, die Einbürgerung nichtheimischer Tier- und Pflanzenarten, wenn sich dies auf die in Tabelle 1 aufgeführten Populationen schädlich auswirken kann. (2.5.2) Die Vertragsparteien verlangen, falls sie dies für erforderlich halten, dass geeignete Vorkehrungen getroffen werden, um das versehentliche Entkommenlassen in Gefangenschaft gehaltener Vögel nichtheimischer Arten zu verhindern. (2.5.3) Die Vertragsparteien ergreifen, soweit dies durchführbar und angebracht ist, Maßnamen einschließlich der Entnahme aus der Natur, um sicherzustellen, dass in Fällen, in denen nichtheimische Arten oder deren Hybriden bereits in ihr Hoheitsgebiet eingebracht worden sind, diese Arten oder ihre Hybriden keine potentielle Gefährdung für die in Tabelle 1 aufgeführten Populationen darstellen.	**Annex 3 (Action Plan), 2.5 Introductions** (2.5.1) Parties shall, if they consider it necessary, prohibit the introduction of non-native species of animals and plants which may be detrimental to the populations listed in Table 1. (2.5.2) Parties shall, if they consider it necessary, require the taking of appropriate precautions to avoid the accidental escape of captive birds belonging to non-native species. (2.5.3) Parties shall take measures to the extent feasible and appropriate, including taking, to ensure that when non-native species or hybrids thereof have already been introduced into their territory, those species or their hybrids do not pose a potential hazard to the populations listed in Table 1.

9. Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel, von internationaler Bedeutung (RAMSAR-Konvention)

Vom 2.2.1971 (Ramsar, Iran), geändert durch das Pariser Protokoll vom 3.12.1982 und die Regina-Änderungen vom 28.5.1987 (BGBl. 1976 II, S. 1265)

Artikel 3	**Article 3**
(1) Die Vertragsparteien planen und verwirklichen ihre Vorhaben in der Weise, dass die in der Liste geführten Feuchtgebiete und, soweit wie möglich, eine wohlausgewogene Nutzung der übrigen Feuchtgebiete innerhalb ihres Hoheitsgebietes gefördert werden.	(1) The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory.
(2) Jede Vertragspartei trägt dafür Sorge, dass sie so schnell wie möglich unterrichtet wird, wenn die ökologischen Verhältnisse eines in die Liste aufgenommenen Feuchtgebiets innerhalb ihres Hoheitsgebiets sich infolge technologischer Entwicklungen, Umweltverschmutzungen oder anderer menschlicher Eingriffe geändert haben, ändern oder wahrscheinlich ändern werden. Die Informationen über solche Veränderungen werden an die nach Artikel 8 für die laufenden Sekretariatsgeschäfte zuständige Organisation oder Regierung unverzüglich weitergeleitet	(2) Each Contracting Party shall arrange to be informed at the earliest possible time if the ecological character of any wetland in its territory and included in the List has changed, is changing or is likely to change as the result of technological developments, pollution or other human interference. Information on such changes shall be passed without delay to the organization or government responsible for the continuing bureau duties specified in Article 8.

Resolution VII.14 on invasive species and wetlands 7th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), San José, Costa Rica, 10-18 May 1999	(18) URGES Contracting Parties to: (a) prepare, within their jurisdictions, an inventory of alien species in wetlands and to assess them so as to identify and prioritise those which pose a threat to wetlands and wetland species ('risk assessment'), and those which may be adequately controlled or eradicated; (b) establish programmes to target priority invasive species with a view to control or eradication, as well as to implement other related international programmes; (c) address, wherever possible in their actions, the environmental, economic and social impact of the movement and transport of alien species on the global spread of invasive wetland species; (d) review existing legal and institutional measures pursuant to Resolution VII.7 and, where necessary, to adopt legislation and programmes to prevent the introduction of new and environmentally dangerous alien species into their jurisdictions and the movement or trade of such species within their jurisdictions; (e) develop capacity for the identification of new and environmentally dangerous alien species (including those being tested for agricultural and horticultural use) and the promotion and enforcement of legislation and best practice management; (f) facilitate awareness of, and resource the identification and control of, new and environmentally dangerous alien species; and (g) collaborate with other Contracting Parties with a view to exchanging information and experience, increasing overall capacity to deal with wetland invasive species and promoting regional coordination of invasive species programmes.
Resolution VIII.18 on invasive species and wetlands Wetlands: water, life, and culture, 8th Meeting of the Conference of the Contracting	(15) URGES Contracting Parties to undertake risk assessments of alien species which may pose a threat to the ecological character of wetlands, taking into account the potential changes to ecosystems from the effects of global climate change, and applying the guidance available in Ramsar's *Risk Assessment Framework* (Resolution

Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Valencia, Spain, 18-26 November 2002	VII.10); (16) FURTHER URGES Contracting Parties to identify the presence of invasive alien species in Ramsar sites and other wetlands in their territory, the threats they pose to the ecological character of these wetlands, including the risk of invasions by such species not yet present within each site, the actions underway or planned for their prevention, eradication or control, and, for Ramsar sites, to report on this to the Ramsar Bureau without delay in line with Article 3.2 of the Convention, so that this information may be included in the Ramsar Sites Database; (19) URGES Contracting Parties, in their development and implementation of national strategies and responses to invasive alien species, to recognise that terrestrial invasions by alien species can threaten and affect the ecological character of wetlands including through the lowering of water tables and alteration of water flow patterns, and to ensure that appropriate measures to prevent or control such invasions are in place; (20) URGES Contracting Parties, prior to moving water between river basins, to examine carefully the potential environmental impacts due to invasive species; (21) FURTHER URGES all Contracting Parties to work closely with their counterpart national focal points for the Convention on Biological Diversity, the UN Convention to Combat Desertification, the UNESCO Man and the Biosphere Programme (MAB), the International Maritime Organization (IMO), and others in the development and implementation of national policies, strategies and management responses to threats from invasive alien species, and to ensure that prevention, eradication and control of such species are fully incorporated in national legislation and national wetland and biodiversity policies, strategies and action plans, applying the Ramsar *Guidelines for reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands* (Ramsar Handbook 3) and *Guidelines for developing and implementing National Wetland Policies* (Ramsar Handbook 2);

10. Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) / Convention on the Protection of the Alps

Vom 07.11.1991 (BGBl. 1994 II, 2359)

Artikel 2 Allgemeine Pflichten	**Article 2 General Obligations**
(1) Die Vertragsparteien stellen unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Union unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicher. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für den Alpenraum wird verstärkt sowie räumlich und fachlich erweitert.	(1) The Contracting Parties shall pursue a comprehensive policy for the preservation and protection of the Alps by applying the principles of prevention, payment by the polluter (the 'polluter pays' principle) and cooperation, after careful consideration of the interests of all the Alpine States, their Alpine regions and the European Economic Community, and through the prudent and sustained use of resources. Transborder cooperation in the Alpine region shall be intensified and extended both in terms of the territory and the number of subjects covered.
(2) Zur Erreichung des in Absatz 1 genannten Zieles werden die Vertragsparteien geeignete Maßnahmen insbesondere auf folgenden Gebieten ergreifen:	(2) In order to achieve the objective referred to in paragraph 1, the Contracting Parties shall take appropriate measures in particular in the

[…] (f) Naturschutz und Landschaftspflege – mit dem Ziel, Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden.	following areas: […] (f) conservation of nature and the countryside-the objective is to protect, conserve and, where necessary, rehabilitate and natural environment and the countryside, so that ecosystems are able to function, animal and plants species, including their habitats, are preserved, nature's capacity for regeneration and sustained productivity is maintained, and the variety, uniqueness and beauty of nature and the countryside as a whole are preserved on a permanent basis.

11. Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“)

Vom 20.12.1994 (BGBl. 2002 II S. 1796)

Artikel 14 (Artenschutz)	Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um einheimische Tier- und Pflanzenarten in ihrer spezifischen Vielfalt mit ausreichenden Populationen, namentlich durch die Sicherstellung genügend großer Lebensräume, zu erhalten.
Artikel 17 (Ansiedlungsverbote)	Die Vertragsparteien gewährleisten, dass wildlebende Tier- und Pflanzenarten, die in einer Region in einer überschaubaren Vergangenheit nicht natürlich vorkamen, dort nicht angesiedelt werden. Sie können hiervon Ausnahmen vorsehen, wenn die Ansiedlung für bestimmte Nutzungen erforderlich ist und keine nachteiligen Auswirkungen für Natur und Landschaft entstehen.

12. Antarktis-Vertrag

Vom 1.12.1959 (BGBl. 1978 II, S. 1517)

Artikel IX (1) Vertreter der in der Präambel genannten Vertragsparteien halten binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten dieses Vertrages in der Stadt Canberra und danach in angemessenen Abständen und an geeigneten Orten Tagungen ab, um Informationen auszutauschen, sich über Fragen von gemeinsamen Interessen im Zusammenhang mit der Antarktis zu konsultieren und Maßnahmen auszuarbeiten, zu erörtern und ihren Regierungen zu empfehlen, durch welche die die Grundsätze und Ziele des Vertrages gefördert werden, darunter Maßnahamen […] (f) zur Erhaltung und zum Schutze der lebenden Schätze in der Antarktis; (4) Die in Absatz 1 genannten Maßnahmen werden wirksam, sobald sie von allen Vertragsparteien genehmigt worden sind, deren Vertreter zur Teilnahme an den zur Erörterung dieser Maßnahmen abgehaltenen berechtigt waren.	**Article IX** Representatives of the Contracting Parties named in the preamble to the present Treaty shall meet at the City of Canberra within two months after the date of entry into force of the Treaty, and thereafter at suitable intervals and places, for the purpose of exchanging information, consulting together on matters of common interest pertaining to Antarctica, and formulating and considering, and recommending to their Governments, measures in furtherance of the principles and objectives of the Treaty, including measures regarding: […] (f) preservation and conservation of living resources in Antarctica. (4) The measures referred to in paragraph 1 of this Article shall become effective when approved by all the Contracting Parties whose representatives were entitled to participate in the meetings held to consider those measures.

13. Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag (USP)

Vom 4.10.1991 (BGBl. 1994 II S. 2504)

Anlage II	**Annex II**
Artikel 4: Einbringung nicht heimischer Arten, Parasiten und Krankheiten	**Article 4: Introduction of non-native species, parasites and diseases**
(1) Tier- oder Pflanzenarten, die im Gebiet des Antarktis-Vertrages nicht heimisch sind, dürfen in dieses Gebiet weder auf das Land oder die Eisbänke* noch ins Wasser eingebracht werden, sofern nicht eine Genehmigung erteil ist.	(1) No species of animal or plant not native to the Antarctic Treaty area shall be introduced onto land or ice shelves, or into water in the Antarctic Treaty area except in accordance with a permit.
(2) Hunde dürfen nicht auf das Land oder die Eisbänke* verbracht werden; derzeit in diesen Gebieten vorhandene Hunde sind bis zum 1. April 1994 von dort zu entfernen.	(2) Dogs shall not be introduced onto land or ice shelves and dogs currently in those areas shall be removed by April 1, 1994.
(3) Genehmigungen nach Abs. 1 werden nur für das Einbringen der in Anhang B zu dieser Anlage aufgeführten Tiere und Pflanzen erteilt; sie geben Art und Anzahl sowie gegebenenfalls Alter und Geschlecht an und legen die zu treffenden Vorsichtsmaßnahmen fest, durch die ein Entweichen oder eine Berührung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt vermieden wird.	(3) Permits under paragraph 1 above shall be issued to allow the importation only of the animals and plants listed in Appendix B to this Annex and shall specify the species, numbers and, if appropriate, age and sex and precautions to be taken to prevent escape or contact with native fauna and flora.
(4) Jede Pflanze oder jedes Tier, für die nach den Absätzen 1 und 3 eine Genehmigung erteilt ist, wird vor Ablauf der Genehmigung aus dem Gebiet des Antarktis-Vertrags entfernt oder durch Verbrennen oder eine andere gleich wirksame Methode vernichtet, die eine Gefährdung der heimischen Tier- oder Pflanzenwelt ausschließt. Diese Verpflichtung ist in der Genehmigung festzuhalten. Alle anderen Pflanzen oder Tiere, die in das Gebiet des Antarktis-Vertrages eingebracht wurden und dort nicht heimisch sind, einschließlich einer etwaigen Nachkommenschaft, werden entfernt oder durch Verbrennen oder einen andere gleich wirksame Methode vernichtet, die sie keimfrei macht, sofern nicht festgestellt worden ist, dass sie für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr darstellen.	(4) Any plant or animal for which a permit has been issued in accordance with paragraphs 1 and 3 above, shall, prior to expiration of the permit, be removed from the Antarctic Treaty area or be disposed of by incineration or equally effective means that eliminates risk to native fauna or flora. The permit shall specify this obligation. Any other plant or animal introduced into the Antarctic Treaty area not native to that area, including any progeny, shall be removed or disposed of, by incineration or by equally effective means, so as to be rendered sterile, unless it is determined that they pose no risk to native flora or fauna.
(5) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf das Einbringen von Nahrung in das Gebiet des Antarktis-Vertrags, sofern zu diesem Zweck keine lebenden Tiere eingebracht werden und alle Teile von Pflanzen und Tieren und Erzeugnisse daraus sorgfältig unter Kontrolle gehalten und im Einklang mit Anlage III des Protokolls und Anhang C zu dieser Anlage vernichtet werden.	(5) Nothing in this Article shall apply to the importation of food into the Antarctic Treaty area provided that no live animals are imported for this purpose and all plants and animal parts and products are kept under carefully controlled conditions and disposed of in accordance with Annex III to the Protocol and Appendix C to this Annex.
(6) Jede Vertragspartei verlangt, dass Vorsichtsmaßnahmen, darunter die in Anhang C zu dieser Anlage, getroffen werden, um das Einbringen von Mikroorganismen (z.B. Viren, Bakterien, Parasiten, Hefepilze, Schimmelpilze) zu verhindern, die in der heimischen Tier- und Pflanzenwelt nicht anzutreffen sind.	(6) Each Party shall require that precautions, including those listed in Appendix C to this Annex, be taken to prevent the introduction of micro-organisms (e.g., viruses, bacteria, parasites, yeasts, fungi) not present in the native fauna and flora.
* Eisbänke (s. Artikel VI des Antarktis-Vertrages) bedeutet Schelfeis.	

14. Gesetz zur Ausführung des Umweltschutzprotokolls vom 4. Oktober 1991 zum Antarktis-Vertrag (Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz –AUG)

Vom 22.09.1994 (BGBl. 1994 I S. 2593 ff.), geändert durch VO vom 21.09.1997 (BGBl. I S. 2390)

§ 18 Verbringen von Tieren und Pflanzen in die Antarktis	(2) Wer Erde oder Tiere oder Pflanzen, die in der Antarktis nicht heimisch sind, auf das Land oder das Schelfeis verbringt oder in das Wasser einbringt, bedarf der Genehmigung. (3) Absatz 2 findet keine Anwendung auf das Verbringen von Nahrung in die Antarktis, sofern zu diesem Zweck keine lebenden Tiere verbracht werden und alle Pflanzen- und Tierteile sowie Erzeugnisse ständig überwacht werden. Nicht verzehrtes Geflügel ist aus der Antarktis zu entfernen oder durch Verbrennung keimfrei zu entsorgen. Im Übrigen gelten die §§ 21 bis 27 dieses Gesetzes. (5) Genehmigungen nach Absatz 2 darf das Umweltbundesamt im Einzelfall nur insoweit erteilen, als es sich um Erde zu Versuchszwecken oder um Kulturpflanzen oder Labortiere und -pflanzen, einschließlich Viren, Bakterien, Hefen und Pilze, handelt. Vor Ablauf der Genehmigung sind verbrachte Erde, Tiere und Pflanzen aus der Antarktis zu entfernen oder durch Verbrennung keimfrei zu entsorgen. Diese Verpflichtung ist im Genehmigungsbescheid festzuhalten. (6) Wer nichtheimische Tiere oder Pflanzen oder Erde ohne Genehmigung in die Antarktis verbringt oder vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in die Antarktis verbracht hat, hat diese unverzüglich zu entfernen oder durch Verbrennung keimfrei zu entsorgen. Ausnahmen darf das Umweltbundesamt nur genehmigen, wenn die Exemplare für die heimische Tier- und Pflanzenwelt keine Gefahr darstellen.

15. Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis / Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)

Vom 20.05.1980 (BGBl. 1982 II S. 420)

Artikel II	**Article II**
(1) Ziel dieses Übereinkommens ist die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis. (2) Im Sinne dieses Übereinkommens umfaßt der Begriff "Erhaltung" die rationelle Nutzung. (3) Jede Nutzung und damit zusammenhängende Tätigkeiten im Anwendungsbereich dieses Übereinkommens werden in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen und den folgenden Erhaltungsgrundsätzen durchgeführt: (a) Es ist zu verhindern, daß der Bestand genutzter Populationen bis auf eine Menge verringert wird, die eine ausreichende Sicherung des Nachwuchses nicht mehr gewährleistet. Deshalb ist es unzulässig, dass der Bestand bis unter eine Menge abnimmt, die der nahekommt, welche den größten jährlichen Reinzuwachs gewährleistet; (b) die ökologischen Wechselbeziehungen zwischen genutzten, abhängigen und verwandten Populationen lebender Meeresschätze der Antarktis sind aufrechtzuerhalten, und die Erholung erschöpfter Populationen bis zu den unter Buchstabe a bezeichneten Mengen ist herbeizuführen; (c) Veränderungen im Meeresökosystem, die möglicherweise im Verlauf von zwei oder drei Jahrzehnten nicht rückgängig gemacht werden können, sind zu verhindern, und die Gefahr	(1) The objective of this Convention is the conservation of Antarctic marine living resources. (2) For the purposes of this Convention, the term "conservation" includes rational use. (3) Any harvesting and associated activities in the area to which this Convention applies shall be conducted in accordance with the provisions of this Convention and with the following principles of conservation: (a) prevention of decrease in the size of any harvested population to levels below those which ensure its stable recruitment. For this purpose its size should not be allowed to fall below a level close to that which ensures the greatest net annual increment; (b) maintenance of the ecological relationships between harvested, dependent and related populations of Antarctic marine living resources and the restoration of depleted populations to the levels defined in sub-paragraph (a) above; (c) prevention of changes or minimization of the risk of changes in the marine ecosystem which are not potentially reversible over two or three decades, taking into account the state of available

solcher Veränderungen ist auf ein Mindestmaß zu verringern; hierbei ist der Stand der verfügbaren Kenntnisse über die unmittelbare und mittelbare Auswirkung der Nutzung, über die Wirkung der Einführung fremder Arten, die Wirkungen damit zusammenhängender Tätigkeiten auf das Meeresökosystem sowie über die Wirkungen von Umweltveränderungen in Betracht zu ziehen, um eine dauerhafte Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis zu ermöglichen.	knowledge of the direct and indirect impact of harvesting, the effect of the introduction of alien species, the effects of associated activities on the marine ecosystem and of the effects of environmental changes, with the aim of making possible the sustained conservation of Antarctic marine living resources.

16. Seerechtskonvention / United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)

Bek. v. 15.5.1995 (BGBl. II S.602)

Artikel 196 Anwendung von Technologien oder Zuführung fremder oder neuer Arten (1) Die Staaten ergreifen alle notwendigen Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt, die sich aus der Anwendung von Technologien im Rahmen ihrer Hoheitsbefugnisse oder unter ihrer Kontrolle oder aus der absichtlichen oder zufälligen Zuführung fremder oder neuer Arten in einen bestimmten Teil der Meeresumwelt, die dort beträchtliche und schädliche Veränderungen hervorrufen können, ergibt.	**Article 196: Use of technologies or introduction of alien or new species** (1) States shall take all measures necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment resulting from the use of technologies under their jurisdiction or control, or the intentional or accidental introduction of species, alien or new, to a particular part of the marine environment, which may cause significant and harmful changes thereto.

17. GATT-Abkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)

ABl.EG 1994 Nr. L 336, S. 11

Artikel XX Allgemeine Ausnahmen Unter dem Vorbehalt, dass die nachstehenden Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen, soll keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, dass sie einen Vertragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen: […] (b) Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind; […] (g) Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauchs durchgeführt werden; […].	**Artikel XX General Exceptions** Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: […] (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; […] (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; […].

18. SPS-Abkommen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)

ABl.EG 1994 Nr. L 336, S. 40 ff.

Artikel 1: Allgemeine Bestimmungen (1) Dieses Übereinkommen findet auf alle sanitären und phytosanitären Maßnahmen Anwendung, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können. Solche Maßnahmen werden in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Übereinkommens entwickelt und angewendet. […]	**Article 1: General Provisions** (1) This Agreement applies to all sanitary and phytosanitary measures which may, directly or indirectly, affect international trade. Such measures shall be developed and applied in accordance with the provisions of this Agreement. […]
Artikel 2: Grundlegende Rechte und Verpflichtungen (1) Die Mitglieder haben das Recht, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen zum Schutz von Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu treffen, vorausgesetzt, daß solche Maßnahmen den Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht entgegenstehen. […]	**Article 2 Basic Rights and Obligations** (1) Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement. […]
Artikel 3: Harmonisierung […] (2) Sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, werden als notwendig erachtet, um das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu schützen, und gelten als vereinbar mit den entsprechenden Bestimmungen dieses Übereinkommens und des GATT 1994. […] (4) Die Mitglieder werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten in den betreffenden internationalen Organisationen und ihren nachgeordneten Organen, insbesondere der Codex Alimentarius Commission, des Internationalen Tierseuchenamts und in den internationalen und regionalen Organisationen, die im Rahmen der Internationalen Pflanzenschutzkonvention tätig sind, voll ihren Teil zur Förderung der Entwicklung und zur regelmäßigen Überprüfung von Normen, Richtlinien und Empfehlungen hinsichtlich aller Aspekte sanitärer und phytosanitärer Maßnahmen im Rahmen dieser Organisationen beitragen.	**Article 3 Harmonization** […] (2) Sanitary or phytosanitary measures which conform to international standards, guidelines or recommendations shall be deemed to be necessary to protect human, animal or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Agreement and of GATT 1994. […] (4) Members shall play a full part, within the limits of their resources, in the relevant international organizations and their subsidiary bodies, in particular the Codex Alimentarius Commission, the International Office of Epizootics, and the international and regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention, to promote within these organizations the development and periodic review of standards, guidelines and recommendations with respect to all aspects of sanitary and phytosanitary measures.
Artikel 5 Feststellung von Risiken und Bewertung der Angemessenheit der sanitären oder phytosanitären Maßnahmen (1) Die Mitglieder stellen sicher, daß ihre sanitären oder phytosanitären Maßnahmen auf einer den Umständen entsprechenden Bewertung der Risken für das Leben oder die Gesundheit für Menschen, Tiere oder Pflanzen beruhen, wobei Risikobewertungstechniken berücksichtigt werden, die von den diesbezüglichen internationalen Organisationen entwickelt wurden. (2) Bei der Bewertung der Risken berücksichtigen die Mitglieder: verfügbare wissenschaftliche Beweise, einschlägige Verfahren und Erzeu-	**Article 5 Assessment of Risk and Determination of the appropriate Level of Sanitary or Phytosanitary Protection** (1) Members shall ensure that their sanitary or phytosanitary measures are based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risks to human, animal or plant life or health, taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations. (2) In the assessment of risks, Members shall take into account available scientific evidence; relevant processes and production methods; relevant

gungsmethoden, sachdienliche Inspektion, Test- und Probenziehungsmethoden, Verbreitung bestimmter Erkrankungen oder Schädlinge, das Vorhandensein schädlings- oder krankheitsfreier Gebiete, entsprechende ökologische Umweltbedingungen, Quarantäne oder andere Maßnahmen.	inspection, sampling and testing methods; prevalence of specific diseases or pests; existence of pest- or disease-free areas; relevant ecological and environmental conditions; and quarantine or other treatment.
(3) Bei Bewertung des Risikos für das Leben und die Gesundheit von Tieren und Pflanzen und bei der Festlegung des angemessenen sanitären und phytosanitären Schutzes, berücksichtigen die Mitglieder als entsprechende wirtschaftliche Faktoren: den möglichen Schaden in Form von Erzeugungs- oder Absatzverlusten im Falle der Einschleppung, des Auftretens oder der Verbreitung eines Schädlings oder einer Krankheit beim einführenden Mitglied, weiters auch die Kosten der Bekämpfung oder Vernichtung sowie die relative Kosteneffizienz alternativer Methoden zur Risikobegrenzung.	(3) In assessing the risk to animal or plant life or health and determining the measure to be applied for achieving the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection from such risk, Members shall take into account as relevant economic factors: the potential damage in terms of loss of production or sales in the event of the entry, establishment or spread of a pest or disease; the costs of control or eradication in the territory of the importing Member; and the relative cost-effectiveness of alternative approaches to limiting risks.
(4) Die Mitglieder sollen bei der Festlegung des geeigneten Niveaus des sanitären oder phytosanitären Schutzes berücksichtigen, dass die negativen Auswirkungen auf den Handel möglichst klein gehalten werden.	(4) Members should, when determining the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, take into account the objective of minimizing negative trade effects.
(5) Mit dem Ziel einer folgerichtigen Anwendung des Konzeptes des angemessenen sanitären oder phytosanitären Schutzes gegen Risken für Leben oder Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, hat jedes Mitglied willkürliche oder ungerechtfertigte Unterschiede bei diesem Schutz, den es in verschiedenen Situationen angemessen findet, zu vermeiden, wenn solche Unterschiede zu Diskriminierung oder einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen. Die Mitglieder werden in Übereinstimmung mit Artikel 12 Absätze 1, 2 und 3 im Komitee zusammenarbeiten, um Richtlinien zur Förderung der praktischen Durchführung dieser Bestimmung zu entwickeln. Bei der Entwicklung dieser Richtlinien zieht das Komitee alle entsprechenden Faktoren in Betracht, einschließlich der außergewöhnlichen Natur von Gesundheitsrisiken für den Menschen, denen sich Personen freiwillig aussetzen.	(5) With the objective of achieving consistency in the application of the concept of appropriate level of sanitary or phytosanitary protection against risks to human life or health, or to animal and plant life or health, each Member shall avoid arbitrary or unjustifiable distinctions in the levels it considers to be appropriate in different situations, if such distinctions result in discrimination or a disguised restriction on international trade. Members shall cooperate in the Committee, in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 of Article 12, to develop guidelines to further the practical implementation of this provision. In developing the guidelines, the Committee shall take into account all relevant factors, including the exceptional character of human health risks to which people voluntarily expose themselves.
(6) Unbeschadet des Artikels 3 Absatz 2 stellen die Mitglieder bei der Einführung oder Aufrechterhaltung sanitärer oder phytosanitärer Maßnahmen zur Erreichung des angemessenen sanitären oder phytosanitären Schutzes bei Berücksichtigung technischer und wirtschaftlicher Durchführbarkeit* sicher, dass solche Maßnahmen für den Handel nicht einschränkender sind, als dies zur Erreichung seines angemessenen sanitären oder phytosanitären Schutzes erforderlich ist.	(6) Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.*
(7) In Fällen, in denen der diesbezügliche wissenschaftliche Beweis unzureichend ist, kann ein Mitglied vorübergehend sanitäre oder phytosani-	(7) In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of

täre Maßnahmen auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Information treffen, einschließlich jener von einschlägigen internationalen Organisationen, wie auch von sanitären oder phytosanitären Maßnahmen, die von anderen Mitgliedern angewendet wurden. Unter diesen Umständen werden sich die Mitglieder die nötige Zusatzinformation für eine objektivere Bewertung der Risken beschaffen und die sanitäre oder phytosanitäre Maßnahme dementsprechend in einem angemessenen Zeitraum überprüfen.	available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.
(8) Wenn ein Mitglied die begründete Auffassung vertritt, daß eine bestimmte sanitäre oder phytosanitäre Maßnahme, die von einem anderen Mitglied eingeführt oder aufrechterhalten wird, seine Ausfuhren behindert oder zu behindern droht und diese Maßnahme sich nicht auf internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen stützt oder solche Normen, Richtlinien oder Empfehlungen nicht bestehen, kann eine Erklärung der Gründe für eine solche sanitäre oder phytosanitäre Maßnahme verlangt werden. Das Mitglied, das diese Maßnahme aufrechterhält, gibt eine solche Erklärung ab.	(8) When a Member has reason to believe that a specific sanitary or phytosanitary measure introduced or maintained by another Member is constraining, or has the potential to constrain, its exports and the measure is not based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, or such standards, guidelines or recommendations do not exist, an explanation of the reasons for such sanitaryor phytosanitary measure may be requested and shall be provided by the Member maintaining the measure.
* Für die Zwecke des Artikels 5 Absatz 6 ist eine Maßnahme nicht mehr handelshemmend als notwendig, ausgenommen es besteht eine andere zumutbare Maßnahme, die unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit das angemessene Ausmaß an sanitären oder phytosanitären Schutz erreicht und wesentlich weniger den Handel beeinträchtigt.	* For purposes of paragraph 6 of Article 5, a measure is not more trade-restrictive than required unless there is another measure, reasonably available taking into account technical and economic feasibility, that achieves the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection and is significantly less restrictive to trade.

19. Verordnung 338/97/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (EG-ArtenschutzVO) / Council Regulation 338/97/EC of 9 December 1996 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein

ABl.EG 1997 Nr. L 61, S. 1, *ber. durch:* ABl.EG 1997 Nr. L 100, S. 72 und Nr. L 298, S. 70, zuletzt geändert durch VO 834/2004/EG der Kommission vom 28. April 2004, ABl.EG 2004 Nr. L 127, S 40

Artikel 2: Begriffsbestimmungen Im Sinne dieser Verordnung bedeutet: […] (l) "Population" eine biologisch oder geographisch abgegrenzte Zahl von Individuen; […] (s) "Art" Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart; […]	**Article 2: Definitions** For the purposes of this Regulation: […] (l)'"population" shall mean a biologically or geographically distinct total number of individuals; […] (s) "species" shall mean a species, subspecies or population thereof; […]
Artikel 3: Geltungsbereich […] (2) Anhang B enthält: […] (d) Arten, bei denen erwiesen ist, daß das Einbringen lebender Exemplare in den natürlichen Lebensraum der Gemeinschaft eine ökologische Gefahr für die einheimischen wildlebenden Tier-	**Aricle 3: Scope** […] (2) Annex B shall contain: […] (d) species in relation to which it has been established that the introduction of live specimens into the natural habitat of the Community would constitute an ecological threat to wild species of

und Pflanzenarten der Gemeinschaft darstellt.	fauna and flora indigenous to the Community.
Artikel 4: Einfuhr in die Gemeinschaft	**Article 4: Introduction into the Community**
[…]	[…]
(2) Bei der Einfuhr von Exemplaren der Arten des Anhangs B in die Gemeinschaft sind die erforderlichen Überprüfungen vorzunehmen und ist der Einfuhrzollstelle zuvor eine Einfuhrgenehmigung einer Vollzugsbehörde des Bestimmungsmitgliedstaats vorzulegen.	(2) The introduction into the Community of specimens of the species listed in Annex B shall be subject to completion of the necessary checks and the prior presentation, at the border customs office at the point of introduction, of an import permit issued by a management authority of the Member State of destination.
Die Einfuhrgenehmigung darf nur unter Beachtung der Einschränkungen nach Absatz 6 erteilt werden und wenn	The import permit may be issued only in accordance with the restrictions established pursuant to paragraph 6 and when:
(a) die zuständige wissenschaftliche Behörde nach Prüfung der verfügbaren Daten und unter Berücksichtigung jeglicher Stellungnahme der Wissenschaftlichen Prüfgruppe die Auffassung vertritt, daß die Einfuhr in die Gemeinschaft den Erhaltungsstatus der Art oder das Verbreitungsgebiet der Population der betreffenden Art unter Berücksichtigung des gegenwärtigen oder des voraussichtlichen Umfangs des Handels nicht beeinträchtigt. Diese Stellungnahme bleibt auch für spätere Einfuhren gültig, solange sich die oben aufgeführten Faktoren nicht erheblich ändern;	(a) the competent scientific authority, after examining available data and considering any opinion from the Scientific Review Group, is of the opinion that the introduction into the Community would not have a harmful effect on the conservation status of the species or on the extent of the territory occupied by the relevant population of the species, taking account of the current or anticipated level of trade. This opinion shall be valid for subsequent imports as long as the abovementioned aspects have not changed significantly;
(b) der Antragsteller mit Hilfe von Dokumenten nachweist, daß die am Bestimmungsort für ein lebendes Exemplar vorgesehene Unterbringung für dessen Erhaltung und Pflege angemessen ausgestattet ist;	(b) the applicant provides documentary evidence that the intended accommodation for a live specimen at the place of destination is adequately equipped to conserve and care for it properly;
(c) die Bedingungen in Absatz 1 Buchstabe b) Ziffer i) und Buchstaben e) und f) erfüllt sind.	(c) the conditions referred to in paragraph 1(b)(i), (e) and (f) have been met.
(5) Die in Absatz 1 Buchstaben a) und d) und Absatz 2 Buchstaben a), b) und c) festgelegten Bedingungen für die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung gelten nicht für Exemplare, für die der Antragsteller mit Hilfe von Dokumenten nachweist,	(5) The conditions for the issuance of an import permit as referred to in paragraph 1(a) and (d) and in paragraph 2(a), (b) and (c) shall not apply to specimens for which the applicant provides documentary evidence:
(a) daß sie zuvor rechtmäßig in die Gemeinschaft eingeführt oder in dieser erworben wurden und verändert oder unverändert in die Gemeinschaft wiedereingeführt werden oder	(a) that they had previously been legally introduced into or acquired in the Community and that they are, modified or not, being reintroduced into the Community; or
(b) daß es sich um zu Gegenständen verarbeitete Exemplare handelt, die vor mehr als 50 Jahren erworben wurden.	(b) that they are worked specimens that were acquired more than 50 years previously.
(6) Nach Konsultationen mit den betroffenen Ursprungsländern kann die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 18 unter Berücksichtigung jeglicher Stellungnahme der Wissenschaftlichen Prüfgruppe die Einfuhr in die Gemeinschaft generell oder in bezug auf bestimmte Ursprungsländer einschränken: […]	(6) In consultation with the countries of origin concerned, in accordance with the procedure laid down in Article 18 and taking account of any opinion from the Scientific Review Group, the Commission may establish general restrictions, or restrictions relating to certain countries of origin, on the introduction into the Community: […]
(d) für lebende Exemplare von Arten, deren Einbringung in den natürlichen Lebensraum der Gemeinschaft erwiesenermaßen eine ökologische Gefahr für die einheimischen wildlebenden Tier-	(d) of live specimens of species for which it has been established that their introduction into the natural environment of the Community presents an ecological threat to wild species of fauna and

und Pflanzenarten der Gemeinschaft darstellt. Die Kommission veröffentlicht vierteljährlich ein Verzeichnis der etwaigen Einschränkungen im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*.	flora indigenous to the Community. The Commission shall on a quarterly basis publish a list of such restrictions, if any, in the Official Journal of the European Communities.

20. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) / COUNCIL DIRECTIVE 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

ABl.EG 1992 Nr. L 206, S. 7, geändert durch RL 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997, ABl.EG 1997 Nr. L 305, S. 42

Präambel […] Es sind ergänzende Maßnahmen zur Regelung der Wiederansiedlung bestimmter heimischer Tier- und Pflanzenarten sowie der eventuellen Ansiedlung nicht heimischer Arten vorzusehen.	**Preamble** […] Whereas provision should be made for supplementary measures governing the reintroduction of certain native species of fauna and flora and the possible introduction of non-native species;
Artikel 1 Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet: […] (b) "Natürlicher Lebensraum" durch geographische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete; […].	**Article 1** For the purpose of this Directive: […] (b) "natural habitats" means terrestrial or aquatic areas distinguished by geographic, abiotic and biotic features, whether entirely natural or semi-natural; […].
Artikel 22 Bei der Ausführung der Bestimmungen dieser Richtlinie gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor: (a) Sie prüfen die Zweckdienlichkeit einer Wiederansiedlung von in ihrem Hoheitsgebiet heimischen Arten des Anhangs IV, wenn diese Maßnahmen zu deren Erhaltung beitragen könnte, vorausgesetzt eine Untersuchung hat unter Berücksichtigung unter anderem der Erfahrungen der anderen Mitgliedstaaten oder anderer Betroffener ergeben, dass eine solche Wiederansiedlung wirksam zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der betreffenden Arten beiträgt, und die Wiederansiedlung erfolgt erst nach entsprechender Konsultierung der betroffenen Bevölkerungskreise; (b) sie sorgen dafür, dass die absichtliche Ansiedlung in der Natur einer in ihrem Hoheitsgebiet nicht heimischen Art so geregelt wird, dass weder die natürlichen Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet noch die einheimischen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten geschädigt werden; falls sie es für notwendig erachten, verbieten sie eine solche Ansiedlung. Die Ergebnisse der Bewertungsstudien werden dem Ausschuss zur Unterrichtung mitgeteilt; (c) sie fördern erzieherische Maßnahmen und die allgemeine Information in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und der Erhaltung ihrer Habitate sowie natürlichen Lebensräume.	**Article 22** In implementing the provisions of this Directive, Member States shall: (a) study the desirability of re-introducing species in Annex IV that are native to their territory where this might contribute to their conservation, provided that an investigation, also taking into account experience in other Member States or elsewhere, has established that such re-introduction contributes effectively to re-establishing these species at a favourable conservation status and that it takes place only after proper consultation of the public concerned; (b) ensure that the deliberate introduction into the wild of any species which is not native to their territory is regulated so as not to prejudice natural habitats within their natural range or the wild native fauna and flora and, if they consider it necessary, prohibit such introduction. The results of the assessment undertaken shall be forwarded to the committee for information; (c) promote education and general information on the need to protect species of wild fauna and flora and to conserve their habitats and natural habitats.

21. Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) / COUNCIL DIRECTIVE of 2 April 1979 on the conservation of wild birds

ABl.EG 1979 Nr. L 103, S. 1, zuletzt geändert durch RL 97/49/EWG v. 29.07.1997, ABl.EG Nr. L 223. S. 9

Artikel 11 Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sich die etwaige Ansiedlung wildlebender Vogelarten, die im europäischen Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht heimisch sind, nicht nachteilig auf die örtliche Tier- und Pflanzenwelt auswirkt. Sie konsultieren dazu die Kommission.	**Article 11** Member States shall see that any introduction of species of bird which do not occur naturally in the wild state in the European territory of the Member States does not prejudice the local flora and fauna. In this connection they shall consult the Commission.

22. Richtlinie 2000/29/EG des Rates über Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaft gegen Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen der Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vom 8. Mai 2000 (Pflanzenquarantänerichtlinie)

ABl.EG 2000 Nr. L 169, S.1; zuletzt geändert durch die Entscheidung 2005/16/EG der Kommission, ABl.EG 2005, Nr. L 57, S. 19.

Artikel 2

(1) Im Sinne dieser Richtlinie sind:

(a) "Pflanzen": lebende Pflanzen und spezifizierte lebende Teile von Pflanzen einschließlich Samen.

Als lebende Teile von Pflanzen gelten auch

- Früchte - im botanischen Sinne -, sofern nicht durch Tieffrieren haltbar gemacht,
- Gemüse, sofern nicht durch Tieffrieren haltbar gemacht,
- Knollen, Kormus, Zwiebeln, Wurzelstöcke,
- Schnittblumen,
- Äste mit Laub bzw. Nadeln,
- gefällte Bäume mit Laub bzw. Nadeln,
- Blätter, Blattwerk,
- pflanzliche Gewebekulturen,
- bestäubungsfähiger Pollen,
- Edelholz, Stecklinge, Pfropfreiser,
- andere Teile von Pflanzen, die nach dem Verfahren des Artikels 18 Absatz 2 festgelegt werden können.

Als Samen gelten Samen im botanischen Sinne außer solchen, die nicht zum Anpflanzen bestimmt sind;

(b) "Pflanzenerzeugnisse": Erzeugnisse pflanzlichen Ursprungs, unverarbeitet oder durch einfache Verfahren bearbeitet, soweit sie nicht Pflanzen sind;

(c) "Anpflanzen": jede Maßnahme des Ein- oder Anbringens von Pflanzen, um ihr späteres Wachstum oder ihre spätere Fortpflanzung/Vermehrung zu gewährleisten;

(d) "zum Anpflanzen bestimmte Pflanzen":

- bereits angepflanzte Pflanzen, die nach ihrer Einfuhr angepflanzt bleiben oder wieder angepflanzt werden sollen, oder
- bei ihrer Einfuhr noch nicht angepflanzte Pflanzen, die aber danach angepflanzt werden sollen;

(e) "Schadorganismen": alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädigen können;

(f) "Pflanzenpass": amtliches Etikett zum Nachweis der Erfüllung der Pflanzengesundheitsvorschriften dieser Richtlinie sowie der besonderen Anforderungen, das

- dem auf Gemeinschaftsebene vereinheitlichten Muster für die verschiedenen Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse entspricht und
- von der zuständigen amtlichen Stelle eines Mitgliedstaats erstellt und gemäß den Durchführungsbestimmungen zu den Besonderheiten des Verfahrens für die Ausstellung der Pflanzenpässe ausgestellt ist.

Für besondere Arten von Erzeugnissen können nach dem Verfahren des Artikels 18 Absatz 2 andere vereinbarte amtliche Zeichen als das Etikett festgelegt werden.
Für die Vereinheitlichung ist das in Artikel 18 Absatz 2 genannte Verfahren maßgebend. Im Rahmen dieser Vereinheitlichung werden verschiedene Zeichen für die Pflanzenpässe festgelegt, die gemäß Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 nicht für alle Teile der Gemeinschaft gelten; […]
(o) "Partie": eine Gesamtheit von Einheiten derselben Warenart, die durch Homogenität in Zusammensetzung, Ursprung usw. erkennbar und Bestandteil einer Sendung ist; […]
(r) Durchfuhr: die Verbringung von Waren, die der zollamtlichen Überwachung unterliegen, zwischen zwei innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft gelegenen Orten gemäß Artikel 91 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92.

Artikel 16

(1) Kommen Schadorganismen des Anhangs I Teil A Kapitel I oder des Anhangs II Teil A Kapitel I im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats vor oder treten Schadorganismen des Anhangs I Teil A Kapitel II oder des Anhangs I Teil B bzw. des Anhangs II Teil A Kapitel II oder des Anhangs II Teil B in einem Teil des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats auf, in dem ihr Vorkommen bislang nicht bekannt war, so unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat hiervon unverzüglich in schriftlicher Form die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten.
Er trifft alle erforderlichen Maßnahmen zur Tilgung oder, falls dies nicht möglich ist, zur Eindämmung der betreffenden Schadorganismen. Er unterrichtet die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten über die getroffenen Maßnahmen.
(2) Treten Schadorganismen, die weder in Anhang I noch in Anhang II aufgeführt sind und deren Vorkommen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats bislang nicht bekannt war, dort tatsächlich auf oder besteht ein entsprechender Verdacht, so unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat hiervon unverzüglich in schriftlicher Form die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten. Er teilt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten ferner die Schutzmaßnahmen mit, die er getroffen hat bzw. die er zu treffen beabsichtigt. Diese müssen unter anderem jedem Risiko der Ausbreitung der betreffenden Schadorganismen im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten vorbeugen.
Der betreffende Mitgliedstaat trifft hinsichtlich der Partien von Pflanzen, Pflanzenerzeugnissen oder anderen Gegenständen aus Drittländern, von denen angenommen wird, dass sie eine unmittelbare Gefahr der Einschleppung oder der Ausbreitung der in Absatz 1 und in Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes genannten Schadorganismen mit sich bringen, unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Gebiets der Gemeinschaft und teilt diese der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mit.
Besteht nach Auffassung eines Mitgliedstaats eine andere als die in Unterabsatz 2 genannte unmittelbare Gefahr, so unterrichtet er unverzüglich in schriftlicher Form die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über die Maßnahmen, die er für wünschenswert hält. Ist er der Ansicht, dass diese Maßnahmen nicht in angemessener Frist getroffen werden, um die Einschleppung oder die Ausbreitung von Schadorganismen in seinem Gebiet zu verhindern, so kann er vorläufig die seines Erachtens erforderlichen zusätzlichen Vorkehrungen treffen, die dann bis zur Festlegung von Maßnahmen gemäß Absatz 3 durch die Kommission gelten.
Die Kommission legt dem Rat bis zum 31. Dezember 1992 einen Bericht über das Funktionieren dieser Bestimmung, gegebenenfalls mit entsprechenden Vorschlägen, vor.
(3) Bei den in den Absätzen 1 und 2 genannten Fällen prüft die Kommission die Situation baldmöglichst im Ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz. Untersuchungen an Ort und Stelle können unter Aufsicht der Kommission gemäß den entsprechenden Bestimmungen des Artikels 21 durchgeführt werden. Nach dem Verfahren des Artikels 18 Absatz 2 können auf der Grundlage einer Schadorganismus-Risikoanalyse bzw. in den Fällen nach Absatz 2 einer vorläufigen Schadorganismus-Risikoanalyse die erforderlichen Maßnahmen einschließlich eines etwaigen Beschlusses über die Rücknahme oder Änderung der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen erlassen werden. Die Kommission verfolgt die Entwicklung der Situation und nimmt dementsprechend nach demselben Verfahren die Änderung oder Aufhebung der vorgenannten Maßnahmen vor. Bis zur Genehmigung einer Maßnahme nach dem vorgenannten Verfahren kann der Mitgliedstaat die Maßnahmen aufrechterhalten, die er angewandt hat.
(4) Die Durchführungsbestimmungen zu den Absätzen 1 und 2 werden erforderlichenfalls nach dem Verfahren des Artikels 18 Absatz 2 erlassen.
(5) Sind der Kommission die Maßnahmen, die in Anwendung der Absätze 1 oder 2 getroffen wurden, nicht mitgeteilt worden oder hält sie die getroffenen Maßnahmen für unzulänglich, so kann sie bis zur

Sitzung des Ständigen Ausschusses für Pflanzenschutz auf der Grundlage einer vorläufigen Schadorganismus-Risikoanalyse vorläufige Schutzmaßnahmen erlassen, um den betreffenden Schadorganismus auszumerzen bzw., wenn dies nicht möglich ist, seine Verbreitung zu verhindern. Diese Maßnahmen werden vom Ständigen Ausschuss für Pflanzenschutz nach dem Verfahren des Artikels 18 Absatz 2 so schnell wie möglich bestätigt, geändert oder annulliert.
Artikel 18 (1) Die Kommission wird von dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit unterstützt. (2) Wird auf diesen Artikel Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG. Der Zeitraum nach Artikel 5 Absatz 6 des Beschlusses 1999/468/EG wird auf drei Monate festgesetzt

Literaturverzeichnis

Adams, Gerhard, Die *Novelle* der Bundesartenschutzverordnung, NuR 2005, S. 299 ff.

Albers, Marion, *Faktische Grundrechtsbeeinträchtigungen* als Schutzbereichsproblem, DVBl. 1996, S. 233 ff.

Apfelbacher, Dieter, Das *Naturschutzrecht* nach der ersten Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz (Teil I), NuR 1987, S. 242 ff.

Apfelbacher, Dieter/Adenauer, Ursula/Iven, Klaus, Das Zweite Gesetz zur Änderung des *Bundesnaturschutzgeset*zes, NuR 1998, S. 509 ff.

Arbeitsgruppe Neozoa, „*Stuttgarter Thesen*" zur Neozoen-Thematik, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 311 ff.

Auswertungs- und Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten e.V. (AID) (Hrsg.), Forstliches *Vermehrungsgut* – Informationen für die Praxis, 6. Aufl., Bonn 2003.

Battefeld, Klaus Ulrich/Bornemann, Heino/Stecher-Löbig, Christine/Stock, Ernst-Heinrich/Stühlinger, Peter/Szymanski, Detlef/Thiel, Sandra/Weitzel, Wolfgang (Hrsg.), Hessisches Naturschutzrecht HENatR – Rechtssammlung und Kommentar, Heidelberg, Loseblatt, Stand: Mai 1998 (zitiert: Battefeld u. a., HENatR).

Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), *Gebietsfremde Arten*, die Ökologie und der Naturschutz – Rundgespräche der Kommission für Ökologie, Bd. 22, München 2001.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und *Bayerisches Landesamt für Umweltschutz*, *Autochthone Gehölze* – Verwendung bei Pflanzmaßnahmen, Kaisheim 2001.

Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Neophyten – *Neulinge* in der Pflanzenwelt (Stand: Juli 2005), BayLfU 2005 – PS1, Quelle: http://www.bayern.de/lfu/umwberat/data/natur/neophyten1.pdf.

- Neophyten – *Pflanzenportraits* (Stand: Juli 2005); BayLfU 2005 – PS1, Quelle: http://www.bayern.de/lfu/umwberat/data/natur/neophyten2.pdf.

Behrens, Alexander/Louis, Hans Walter, Die *Zuständigkeit* des Bundesgesetzgebers zur vollständigen Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie, insbesondere zur Regelung des Biodiversitätsschadens, NuR 2005, S. 682 ff.

Benker, Ulrich, *Maßnahmen* zur Verhinderung der Einschleppung des Asiatischen Laubholzbockkäfers *Anoplophora glabripennis* (Motschulsky, 1853) (Coleoptera, Cerambycidae) in Bayern, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 207 ff.

Beyerlin, Ulrich, „*Erhaltung und nachhaltige Nutzung*" als Grundkonzept der Biodiversitätskonvention, in: Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 55 ff.

- *Prinzipien im Umweltvölkerrecht* – ein pathologisches Phänomen?, in: Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 31 ff.
- *Perspectives* on Wildlife Conservation: A Critical Assessment of the Relevant International Treaties and EC Instruments, in: Wolfrum/Tao (Hrsg.), Implementing, S. 41 ff.
- *Umweltvölkerrecht*, München 2000.

Beyerlin, Ulrich/Thilo Marauhn, *Rechtsetzung* und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz von 1992, Berlin 1997.

Bickel, Christian, Hessisches Naturschutzgesetz – Kommentar, München 1981 (zitiert: Bickel, HENatG).

Billen, Wolfgang, *Invasive gebietsfremde Arten* aus Sicht des Pflanzenschutzdienstes, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 88 ff.

Birnie, Patricia W./Boyle, Alan, E., *International Law* and the environment, 2. Aufl., Oxford 2002.

Blab, Josef/Klein, Manfred, *Biodiversität* – ein neues Konzept im Naturschutz?, in: Erdmann/Spandau (Hrsg.), Naturschutz, S. 201 ff.

Blanke, Rainer, *Erhaltung* der biologischen Vielfalt – wissenschaftliche Analyse deutscher Beiträge, Münster 1997.

Blum, Peter/Agena, Carl-August/Franke, Jürgen, Niedersächsisches Naturschutzgesetz, Kommentar, Wiesbaden, Loseblatt, Stand: 2000 (zitiert: Blum/Agena/Franke, NNatG).

Böcker, Reinhard/Gebhardt, Harald/Konold, Werner/Schmidt-Fischer, Susanne (Hrsg.), *Gebietsfremde Pflanzenarten*: Auswirkungen auf einheimische Arten, Lebensgemeinschaften und Biotope, Landsberg 1995.

Böhmer, Hans Jürgen/Heger, Tina/Trepl, Ludwig, Fallstudien zu gebietsfremden Arten in Deutschland – Gemäß Beschluss-/Abschnittsnr. V/8 und V/19 der 5. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, UBA-Texte 13/01.

Booß, Dierk, *Umweltschutz* und Fischerei, in: Rengeling II/2, § 85, S. 1523 ff.

von Borries, Reimer, *Kompetenzverteilung* und Kompetenzausübung, in: Rengeling I, § 25, S. 853 ff.

Boye, Peter, Der *Einfluss* der angesiedelten Säugetierarten auf Lebensgemeinschaften, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 279 ff.

Boye, Peter/Mertens, Harald, Zur *naturschutzfachlichen Behandlung* des sogenannten Neozoen-Problems, NuL 1999 (7/8), S. 329 f.

Brandes, Dietmar, *Neophyten* in Deutschland – Ihre standörtliche Einnischung und die Bedrohung der indigenen Flora, in: Opitz/Mayr (Hrsg.), Halsbandsittich, S. 44 ff.

Breier, Siegfried, *Kompetenzen*, in: Rengeling I, § 13.

- *Art. 130 s Abs. 3 EGV* als Rechtsgrundlage für die Verabschiedung von Umweltaktionsprogrammen, ZUR 1995, S. 302 ff.

Breuer, Rüdiger, Öffentliches und privates *Wasserrecht*, 3. Aufl., München 2004.

- *Grundlagen* und allgemeine Regelungen, in: Rengeling II/1, § 65, S. 769 ff.

Brinkmann, Robert, *Berücksichtigung* faunistisch-tierökologischer Belange in der Landschaftsplanung. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, Hannover 1998, S. 57 ff.

Bruha, Thomas/Maaß, Christian A., *Schutz* der Süßwasserressourcen im Völkerrecht – Prinzipien, Instrumente, neuere Entwicklungen, in: Bruha/Koch (Hrsg.), Gewässerpolitik , S. 69 ff.

Brühl, Tanja, Bisherige *Erfolge* und Misserfolge der Biodiversitätskonvention – Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaftsherausforderungen und Antworten", Frankfurt 2002.

Buchwald, Konrad/Engelhardt, Wolfgang (Hrsg.), Umweltschutz – Grundlagen und Praxis, Bd. 8: *Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz*, Heidelberg 2000.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), *Stellungnahme* des BUND zum Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG Stand: 4. April 2002), Juli 2002, Quelle: http://www.bund.net.

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.), *Perspektiven* für den Artenschutz – Symposium zur Novellierung der EG-Artenschutzverordnung und des nationalen Artenschutzrechts, Münster 1996.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.), *Entwurf: Nationale Strategie* zur biologischen Vielfalt, Juli 2005, Quelle: http://www.bfn.de/09/entwurf_strategie_biovielfalt.pdf.

- *Positionspapier* v. 25.03.2004: *Modernisierung* der bundesstaatlichen Ordnung; Neugestaltung der Umweltkompetenzen, Quelle: http://www.umwelt-ministrum.de/foederalismusreform/neuordnung_der_umweltkompetenzen/doc/ 6264.php.
- *Hintergrundpapier* zur 6. Vertragsstaatenkonferenz des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt vom 7. bis 19. April 2002 in Den Haag, Pressedienst, Berlin 25. März 2002.
- *Bericht nach Art. 6* des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (*CBD)*, 2002, Quelle: http://www.biodiv-chm.de.
- *2. Bericht* der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Nationalbericht Biologische Vielfalt), 2001.
- *1. Bericht* der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Nationalbericht Biologische Vielfalt), 1998.
- Umweltgesetzbuch (*UGB-KomE*), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (Hrsg.), *Forstwirtschaft* und biologische Vielfalt – Strategie zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt in den Wäldern Deutschlands, 2005, Quelle: http://www.bmelv.de.

- Forschungsreport (Die Zeitschrift des Senats der Bundesforschungsanstalten), Schwerpunkt: *Invasive gebietsfremde Arten*, 2/2003.
- Forschungsreport (Die Zeitschrift des Senats der Bundesforschungsanstalten), Schwerpunkt: *Biologische Vielfalt*, 2/2002.
- Bericht zur Umsetzung der *Strategie Forstwirtschaft* und Biologische Vielfalt, 2002, Quelle: http://www.verbraucherschutzministerium.de.
- Invasive gebietsfremde Arten. *Positionspapier* als Beitrag zur sektorbezogenen Umsetzung der im April 2002 im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt verabschiedeten Leitprinzipien in Deutschland, Berlin 2002.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Österreich (Hrsg.), Die *„Aliens"* kommen – Problematik der Einschleppung, Einfuhr und Ausbringung von nicht-heimischen Arten, Informationsbroschüre, Wien 2002, Quelle: http://www.umweltbundesamt.at.

Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine *nachhaltige Entwicklung*, Berlin 2002.

- *Fortschrittsbericht 2004*. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2004.

Burhenne, Wolfgang, Internationales Umweltrecht, Loseblatt, Berlin 1974 ff.

Calliess, Christian, *Europarechtliche Vorgaben* für ein Umweltgesetzbuch, NuR 2006, S. 601 ff.

Clout, Mick, *Introduced Species*: The Greatest Threat to Biological Diversity?, Species (Newsletter of the Species Survival Commission – The World Conservation Union) 24 (1995), S. 34 ff.

Czybulka, Detlef, *Reformnotwendigkeiten* des Jagdrechts aus Sicht einer Harmonisierung mit dem europäischen und internationalen Recht der Biodiversität und dem Artenschutzrecht, NuR 2006, S. 7 ff.

- *Erhaltung* der Biodiversität bei der landwirtschaftlichen Nutzung, in: Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 152 ff.

Czychowski, Manfred/Reinhardt, Michael, *Wasserhaushaltsgesetz* – Kommentar, 8. Aufl., München 2003.

Dahl, Hans-Jürgen/Niekisch, Manfred/Riedl, Ulrich/Scherfose, Volker, *Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz* – Umweltschutz: Grundlagen und Praxis. Bd. 8, Bonn 2000.

Deutscher Bundestag, Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), *Zur Sache 1/2005*. Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005; die Dokumente sind auch abrufbar unter: http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_6898/DE/foederalismus/foederalismus-node.html__nnn=true.

Di Fabio, Udo, Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen *Vorsorgeprinzip*s, in: Festschrift für Ritter zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 807 ff.

Dietlein, Johannes, *Jagdrecht* von A-Z – Ein Rechtswörterbuch für Prüfung und Praxis, München 2003.

Dipper, Hansjörg/Ott, Wilfried/Schlessmann, Hein/Schröder, Hans-Werner/Schumacher, Werner Hans, Waldgesetz für Baden-Württemberg, Stuttgart, Loseblatt, Stand: 11. Lieferung (Februar 2005) (zitiert: Dipper u. a. (Hrsg.), Waldgesetz B-W).

Ditscherlein, Elke, Naturschutz- und Jagdrecht, Berlin 2004.

Ditscherlein, Elke/Brücher, Helmut, *Rechtliche Einordnung* von Greifvogelhybriden, NuR 2004, S. 576 ff.

Doyle, Ulrike, Ist die *rechtliche Regulierung* gebietsfremder Organismen in Deutschland ausreichend?, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 259 ff.

- *Gebietsfremde Organismen* in Deutschland – Ergebnisse eines Arbeitsgespräches des Umweltbundesamtes im März 1998, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 5 ff.

Drees, Hans, *Verhältnis* des Jagdrechts zum Naturschutzrecht, RdL 1987, S. 197 ff.

Dreier, Horst, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, Präambel, Art. 1-19, 2. Aufl., Tübingen 2004 (zitiert: Dreier, Grundgesetz-Kommentar).

Duikers, Jan, *EG-Umwelthaftungsrichtlinie* und deutsches Recht – Struktur der Richtlinie und Hinweise für die Umsetzung, NuR 2006, S. 623 ff.

Eberhardt, Doris, *Forderung des BUND* zum Entwurf EU-Saatgutrichtlinie, vom 4. Mai 2005, Quelle: http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/saatgutrichtlinie.pdf.

- *Invasive gebietsfremde Arten* – eine Verbandsperspektive, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 31 ff.

Ebersbach, Harry, *Tieraussetzung* im Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht, NuR 1981, S. 195 ff.

Ekardt, Felix/Weyland, Raphael, *Föderalismusreform* und europäisches Verwaltungsrecht, NVwZ 2006, S. 373 ff.

Emonds, Gerhard, Der internationale *Artenschutz* und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, NuR 1979, S. 52 ff.

Emonds, Stefan, Die neue *EG-Artenschutzverordnung* und das geltende nationale Artenschutzrecht. Drohender Verstoß gegen EG-Recht?, NuR 1997, S. 26 ff.

Engelhardt, Joe, *Gründung* einer Erzeugergemeinschaft für autochthone Baumschulware in Bayern. Bisherige Erfolge und Probleme bei der Zertifizierung, in: Seitz/Kowarik (Hrsg.), Perspektiven, S. 59 ff.

- *Anforderungen* an autochthones Saat- und Pflanzgut vor dem Hintergrund des europäischen Marktes, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 75 ff.

Environmental Law Institute (ELI), Invasive Species Control. A Comprehensive *Model State Law*, Washington D.C. 2004.

Epiney, Astrid, Umweltrecht in der europäischen Union, 2. Aufl., Köln Berlin München 2005.

Erbs, Georg/Max, Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, München, Loseblatt Stand: 162. Ergänzungslieferung, Mai 2006 (zitiert: Erbs/Kohlhaas).

Essl, Franz/Rabitsch, Wolfgang, Österreichischer Aktionsplan zu gebietsfremden Arten (Neobiota). Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien 2004.

- *Neobiota* in Österreich. Umweltbundesamt (Hrsg.), Wien 2002.

Europäische Kommission/TRAFFIC Europe/WWF (Hrsg.), *Leitfaden* zu den Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit freilebenden Tieren und Pflanzen, 1998, Quelle: http://europa.eu.int/en/comm/dg11/cites/citeshome.htm.

Fisahn, Andreas, Aussetzung nichtheimischer Tiere und Pflanzen – Problemsicht und Praxis der deutschen Behörden, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Aussetzung, S. 60 ff.

- *Rechtliche Regulierung* der Aussetzung nichtheimischer Arten im Vergleich zu gentechnisch veränderten Organismen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 114 ff.

Fisahn, Andreas/Winter, Gerd, Gebietsfremde Organismen als Rechtsproblem, ZUR 2000, S. 8 ff.

- Die Aussetzung gebietsfremder Organismen: Zusammenfassung und *Reformüberlegungen*, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Aussetzung, S. 176 ff.

Food and Agriculture Organization (FAO), Statistics by year of introduction, Rom 1999, Quelle: http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/FISHERY/statist/fisoft/dias/sta_year.htm.

Franz, Thorsten, Hessisches Naturschutzgesetz – Kommentar, 2. Aufl., Loseblatt, Halle 1999 (zitiert: Franz, Kommentar zum HENatG).

Frenz, Walter, *Föderalismusreform* im Umweltrecht, NVwZ 2006, S. 742 ff.

Freytag, Christoph/Iven, Klaus, Anforderungen und Konsequenzen der neuen Rahmengesetzgebungskompetenz für das Bundesnaturschutzrecht, NuR 1997, S. 121 ff.

Führ, Martin/Lewin, Daniel, Roller, Gerhard, EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität, NuR 2006, S. 67 ff.

Gabriel, Sigmar, Umweltrecht unter einem Dach, FAZ v. 21.11.2006, S. 14.

Gassner, Erich, Zur *Kompetenz* in Sachen Naturschutz, NuR 1996, S. 130 ff.

- Das Recht der *Landschaft*, Radebeul 1995.

Gassner, Erich/Bendomir-Kahlo, Gabriele/Schmidt-Räntsch, Annette/Schmidt, Räntsch, Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 2. Aufl., München 2003 (zitiert: Gassner u. a.).

- Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar, 1. Aufl., München 1996 (zitiert: Gassner u. a. 1996).

Gebhardt, Harald/Kinzelbach, Ragnar/Schmidt-Fischer, Susanne (Hrsg.), *Gebietsfremde Tierarten* – Auswirkungen auf einheimische Arten, Lebensgemeinschaften und Biotope, Situationsanalyse, Landsberg 1996.

Geiter, Olaf, Was sind *Neozoen*? – Begriffsbestimmungen und Definitionen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 44 ff.

Geiter, Olaf/Hommer, Susanne/Kinzelbach, Ragnar, Bestandsaufnahme und Bewertung von Neozoen in Deutschland, UBA-Texte 25/02.

Gellermann, Martin, Biotop- und Artenschutz, in: Rengeling II/1, § 78, S. 1220 ff.

- Das modernisierte *Naturschutzrecht* – Anmerkungen zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ 2002, S. 1025 ff.

Genovesi, Piero, Guidelines for Eradication of Terrestrial Vertebrates: a European Contribution to the Invasive Alien Species Issue, Strasburg 2001, T-PVS (2000) 65 rev. 2.

- *A strategy* to prevent and mitigate the impacts posed by invasive alien species in Europe, in: Nentwig/Bacher/Cock/Dietz/Gigon/Wittenberg (Hrsg.), Biological Invasions, S. 145 f.

Genovesi, Piero/Shine, Clare, European Strategy on Invasive Alien Species, 23rd Meeting of the Standing Committee of the Convention of European Wildlife and Natural Habitats, 1-5 December, T-PVS (2003) 7 rev., Council of Europe, 2003.

Gigon, Andreas/Weber, Ewald, Lagebericht und Handlungsbedarf, Zürich 2005, Quelle: http://www.cps-skew.ch/deutsch/neoph_bericht.pdf.

Ginzky, Harald, Die *rechtliche Regulierung* des Ausbringens nichtheimischer Tiere und Pflanzen in die Umwelt. Länderstudie einschließlich Vorgaben des internationalen EG-Rechts, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Aussetzung, S. 4 ff.

Gladis, Thomas/Begemann, Frank/Bremond, Jörg/Hammer, Karl/Harrer, Siegfried/Monnerjahn, Ursula/Münch, Eberhard/Roscher, Sabine, Konstanz und Veränderung in Flora und Fauna anthropogener Lebensräume, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 53 ff.

Glowka, Lyle/Burhenne-Guilmin, Françoise/Synge Hugh (Hrsg.), A *Guide* to the Convention on Biological Diversity. International Union for the Conservation of Nature (IUCN), Environmental Policy and Law Paper No. 30, Gland/Cambridge 1994.

Godt, Christine, Haftung für ökologische Schäden, Verantwortung für Beeinträchtigungen des Allgemeingutes Umwelt durch individualisierbare Verletzungshandlungen, Berlin 1997.

Gollasch, Stephan, Artverschleppungen – Gefahrenpotenzial und Gegenmaßnahmen im aquatisch/marinen Bereich, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 221 ff.

- *Im Schiff* unerkannt über die Weltmeere, in: BMVEL (Hrsg.), Invasive gebietsfremde Arten. S. 32 ff.
- *Bedeutung* von Ballastwasser und Schiffsaufwuchs für die unbeabsichtigte Einschleppung von nichteinheimischen Organismen, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 289 ff.
- *Introduction* of Unwanted Non-Indigenous Organisms in Marine and Brackish Waters by International Shipping and Aquaculture Activities: The Need for Enforced Guidelines by the International Maritime Organization and International Council for the Exploration of the Sea, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 84 ff.
- Untersuchungen des Arteintrags durch den internationalen Schiffsverkehr unter besonderer Berücksichtigung nichtheimischer Arten, Hamburg 1996.

Gollasch, Stephan/Minchin, Dan/Rosenthal, Harald/Voigt, Matthias (Hrsg.), Case histories on introduced species: their general biology, distribution, range expansion and impact, Department of Fishery Biology, Institute for Marine Science, Universität Kiel, Kiel 1999.

Goretzki, Jürgen, Die *Entwicklung* der Jagdstrecken von Waschbär (*Nyctereutes procynoides*) und Nordamerikanischem Nerz (*Mustela vison*) in Deutschland, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 119 ff.

- *Invasoren* auf vier Pfoten, in: BMVEL (Hrsg.) Invasive gebietsfremde Arten, S. 24 ff.

Grandjot, René, Zur *Konzeption* eines Kompetenztitels „Recht der Umwelt", DÖV 2006, S. 511 ff.

- Die *Neuregelung* der Umweltkompetenzen nach dem Koalitionsvertrag, UPR 2006, S. 97 ff.

Green, Andy/Hughes, Baz, Action plan for the white-headed duck (*Oxyura leucocephala*) in Europe (prepared by BirdLife International on behalf of the European Commission), Quelle: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/directive/birdactionplan/oxyura-leucocephala.htm, 1996.

Grimm, Roland, Besatzmaßnahmen in der Fischerei, Stuttgart 2002.

Gutmann, Mathias/Janich, Peter, Überblick zu den methodischen Grundproblemen der Biodiversität, in: Janich/Gutmann/Prieß (Hrsg.), Biodiversität, S. 3 ff.

- Methodologische *Grundlagen* der Biodiversität, in: Janich/Gutmann/Prieß (Hrsg.), Biodiversität, S. 281 ff.

Hacker, Eva/Hiller, Annedore, Herkunftsproblematik bei krautigen Pflanzen – Regiosaatgut als Perspektive für die Einführung eines bundsweiten Mindeststandards, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 55 ff.

Hager, Günter, Haftung für reine Umweltschäden, NuR 2003, S. 581 ff.

Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 5. Aufl., Tübingen 2006.

Hartel, Gerlinde, Eine *Gefahr* für die Artenvielfalt – Biologen fordern ein Frühwarnsystem für pflanzliche und tierische Neubürger, Pressemitteilung in: Metropol (Tageszeitung für Unterfranken) vom 3.12.2005, S. 15.

Häusler, Andreas/Scherer-Lorenzen, Michael, Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland im Spiegel des ganzheitlichen Ansatzes der Biodiversitätskonvention, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), BfN-Skripten 62, Bonn 2002.

Hecker, Hermine, Erfahrungen mit dem Management des Riesen-Bärenklau in Hamburg, Tagungsreferat zur Tagung „Invasive Arten in Deutschland: Aktivitäten und Umsetzungsmöglichkeiten, Göttingen, 22./23.06.2005.

Heger, Tina/Trepl, Ludwig, Was macht Arten „invasiv"?, in: Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Gebietsfremde Arten, S. 99 ff.

Heger, Tina, Zur *Vorhersagbarkeit* biologischer Invasionen – Entwicklung und Anwendung eines Modells zur Analyse der Invasion gebietsfremder Pflanzen. NEOBIOTA 4 (2004), Berlin.

Helb, Hans-Wolfgang, Die *Rückkehr* des Luchses (*Lynx lynx*) in Deutschland: Eine Bedrohung der biologischen Vielfalt?, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 182 ff.

Heintschel von Heinegg, Wolff, EG im Verhältnis zu internationalen Organisationen und Einrichtungen – zugleich zur Vertragsschlusskompetenz der Gemeinschaften im Bereich des Umweltschutzes, in: Rengeling I, § 22, S. 705 ff.

Hendritschke, Oliver, Bewertung von Biodiversitätsschäden nach der Europäische Umwelthaftungsrichtlinie, in: Klaphake/Peters (Hrsg.), Bewertung, S. 9 ff.

Hentschel, Jochen, Die europäische *Wasserrahmenrichtlinie*: nationale Umsetzungsverpflichtung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen, Trier 2004.

Hilf, Meinhard, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz?, NVwZ 2000, S. 481 ff.

Hilliard, Robert, Best Practice for the Management of Introduced Marine Pests – A Review, (GISP) 2005, Quelle: http://www.gisp.org/publications/tool-kit/MarinePests Review%20.pdf.

Hirt, Almuth/Maisack, Christoph/Moritz, Johanna, Tierschutzgesetz, Kommentar, München 2003.

Hoffmann, Jörg, Erfassung, Monitoring und Analyse ökologischer Merkmale gebietsfremder Pflanzenarten am Beispiel der Flora des Naturparks Märkische Schweiz, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 64 ff.

- *Gebietsfremde Pflanzenarten*. Bereicherung oder Gefährdung der Artenvielfalt in mitteleuropäischen Kulturlandschaften?, in: BMVEL (Hrsg.), Invasive gebietsfremde Arten, S. 10 ff.

Honnefelder, Ludger, Welche Natur sollen wir schützen?, GAIA 2 (1993) S. 253 ff.

Hubo, Christiane/Jumpertz, Elke/Nockermann, Lilly, Entwicklung einer nationalen Strategie gegen invasive gebietsfremde Arten, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 43 ff.

Ilg, Christoph, Die *Rechtsetzungstätigkeit* der International Maritime Organization, Tübingen 2001.

Ipsen, Jörn, Die *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, NJW 2006, S. 2801 ff.

Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3 und Bd. 7, Heidelberg 1992 (zitiert: HbStR III, HbStR VII).

Janich, Peter/Gutmann, Mathias/Prieß, Kathrin (Hrsg.), *Biodiversität* – Wissenschaftliche Grundlagen und gesellschaftliche Relevanz, Berlin Heidelberg 2001.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 8. Aufl., München 2006 (zitiert: Jarass/Pieroth, GG).

- Das *Umweltgesetzbuch* in Deutschland, ZfU 2006, S. 1 ff.
- *Allgemeine Probleme* der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, NVwZ 2000, S. 1089 ff.

Jarass, Hans D./Kloepfer, Michael/Kunig, Philip/Papier, Hans-Jürgen/Peine, Franz-Joseph/Rehbinder, Eckard/Salzwedel, Jürgen/Schmidt-Aßmann, Eberhard, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil – (UGB-BT), Berichte des Umweltbundesamtes 4/94, Berlin 1994.

Kalkkuhl, Rolf/Conrad, Bernd/Geiger-Roswora, Dietlind/Wasner Ulrich/Wolff-Straub, Rotraud, Artenschutz in Nordrhein-Westfalen, LÖBF-Mitteilungen 1/01.

Karremann, Rainer/Laiblin, Rolf, Das Fischereirecht in Baden-Württemberg, Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 2004.

Kegel, Bernhard, Die Ameise als Tramp – Von biologischen Invasionen, 2. Aufl., München 2002.

Keitz, Stephan/Schmalholz, Michael, *Handbuch* der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Berlin 2002.

Kimminich, Otto/Hobe, Stephan, Einführung in das *Völkerrecht*, 8. Aufl., München 2004.

Kinzelbach, Ragnar, Das Jahr 1942: Zeitenwende für Flora und Fauna?, in: Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Gebietsfremde Arten, S. 15 ff.

- Neozoen – *Bereicherung oder Bedrohung* der biologischen Vielfalt?, in: Opitz/Mayr (Hrsg.), Halsbandsittich, S. 5 ff.
- *Neozoen in Europa*: Status & Dynamik, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 51 ff.
- *Neozoen: Nutzen, Schaden*, Naturschutzstrategie, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 62 ff.
- *Die Neozoen*, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 3 ff.

Klaphake, Axel/Peters, Wolfgang (Hrsg.), Die *Bewertung* von Biodiversitätsschäden im Rahmen der neuen EU-Umwelthaftungsrichtlinie, Naturschutz in Recht und Praxis, Heft 1, 2005, Themenheft, Quelle: http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/OZN-home.htm.

Klärner, Diemut, Bereicherung der Fauna – Ob zu Wasser oder zu Lande: Fremde Arten werden selten invasiv, FAZ v. 28.06.2005, S. 38.

- *Riesenwuchs im Schatten* – Wie sich eine Pflanze aus dem Himalaja in Europa behauptet, FAZ v. 1.11.05, S. 32.

Klingenstein, Frank (Hrsg.), Gebietsfremde Arten – *Positionspapier* des Bundesamtes für Naturschutz, BfN-Skripten 128, Bonn 2005.

- *Gute und böse Arten*: Zur Bewertung der „Biologischen Globalisierung" durch den Naturschutz, in: Erdmann, Karl-Heinz/Schell, Christiane (Bearb.), Zukunftsfaktor Natur – Blickpunkt Naturnutzung, Münster 2005, S. 75 ff.
- *Neophyten* aus Sicht des Naturschutzes auf Bundesebene, in: Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Neophyten, S. 21 ff.

Klingenstein, Frank/Eberhardt, Doris, *Heimisches Saat- und Pflanzgut* aus Sicht des Naturschutzes auf Bundesebene, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 18 ff.

Klingenstein, Frank/Eberhardt, Doris/Kornacker, Paul M., *Invasive gebietsfremde Arten* aus Sicht des Naturschutzes auf Bundesebene, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 24 ff.

Kloepfer, Michael, *Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht* – Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, NuR 2006, S. 1 ff.

- Föderalismusreform und *Umweltgesetzgebungskompetenzen*, ZUR 2006, S. 338 ff.
- *Umweltrecht*, 3. Aufl., München 2004.
- *Föderalismusreform* und Umweltrecht, NuR 2004, S. 759 ff.

Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckard/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Kunig, Philip, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil – (*UGB-AT*), Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, Berlin 1990.

Klose, Franz/Orf, Siegfried, *Forstrecht* – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl., Köln 1998.

Knoerzer, Dietrich/Kühnel, U./Theodoropoulos, K./Reif, Albert, Zur Aus- und Verbreitung neophytischer Gehölze in Südwestdeutschland mit besonderer Berücksichtigung der Douglasie, in: Böcker/Gebhard/Konold/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 67 ff.

Köck, Wolfgang, *Invasive gebietsfremde Arten* – Stand und Perspektiven der Weiterentwicklung der CBD-Verpflichtung unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzung in Deutschland, in: Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 107 ff.

Koch, Hans-Joachim, Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung – *Rechtsgutachten* im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, BfN-Skripten 109, Bonn 2004.

Koch, Hans-Joachim/Mechel, Friedericke, *Naturschutz und Landschaftspflege* in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, NuR 2004, S. 277 ff.

Kolodziejcok, Karl-Günther/Recken, Josef, Naturschutz, Landschaftspflege – und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Berlin, Loseblatt 1997 ff. (zitiert: Kolodziejcok u. a.).

Korn, Horst, *Institutioneller Rahmen* für die Erhaltung der Biodiversität, in: Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 36 ff.

Kotulla, Michael, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, Stuttgart 2003.

Kowarik, Ingo, *Biologische Invasionen*: Neophyten und Neozoen in Deutschland, Stuttgart 2003.

- Biologische *Invasionen in Deutschland*: zur Rolle nichteinheimischer Pflanzen, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 5 ff.
- *Neophyten* in Deutschland: quantitativer Überblick, Einführungs- und Verbreitungswege, ökologische Folgen und offene Fragen, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 17 ff.
- *Ausbreitung* nichteinheimischer Gehölzarten als Problem des Naturschutzes?, in: Böcker/Gebhard/Konold/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 33 ff.

Kowarik, Ingo/Heink, Ulrich/Starfinger, Uwe, *Bewertung* gebietsfremder Pflanzenarten. Kernpunkte eines Verfahrens zur Risikobewertung bei sekundären Ausbringungen, in: Welling, (Hrsg.), Bedrohung, S. 131 ff.

Kowarik, Ingo/Seitz, Birgit, *Perspektiven* für die Verwendung gebietseigener („autochthoner“) Gehölze, in: Seitz/Kowarik (Hrsg.) Perspektiven, S. 3 ff.

Kowarik, Ingo/Starfinger, Uwe (Hrsg.), *Biologische Invasionen*: Herausforderungen zum Handeln?, NEOBIOTA 1 (2002), Berlin.

- Biologische Invasionen. Eine Herausforderung zum Handeln? – *Ziele und Ergebnisse* der ersten Berliner NEOBIOTA-Tagung, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 1 ff.
- Biologische Invasionen in Deutschland – eine *Herausforderung* zum Handeln?, in: Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Gebietsfremde Arten, S. 123 ff.

Krämer, Ludwig, Das sechste *Umweltprogramm* der EU, EurUP 2003, S. 2 ff.
- Umweltpolitische *Aktionsprogramme* mit Leitlinien und Regelungsansätzen, in: Rengeling I, § 14, S. 445 ff.

Krebs, Melanie/Herkenrath, Peter/Meyer, Hartmut, Zwischen *Schutz und Nutzung*. 10 Jahre Konvention über Biologische Vielfalt, Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.), Bonn 2002.

Kübler, Roland, *Versuche* zur Regulierung des Riesenbärenklaus (*Heracleum mantegazzianum*), in: Böcker/Gebhard/Konold/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 39 ff.

Küchler-Krischun, Jonna/Piechocki, Reinhard, Der *Entwurf* der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt – von konkreten Visionen zu politischen Aktionsfeldern, NuL 2005, S. 355 ff.

Künkele, Siegfried/Heiderich, Eberhardt, Naturschutzgesetz für Baden-Württemberg – Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, Loseblatt, Stand: September 1993 (zitiert: Künkele/Heiderich, NatSchG B-W).

Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, *Vollzugshinweise* zum Artenschutzrecht vom 15. September 2000; Kolodziejcok u. a., Kz. 1400 (sowie Quelle: http://www.hmulv.hessen.de/imperia/md/content/internet/pdfs/naturschutzundforsten/vollzugshinweise.pdf).

Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein, *Neophyten* in Schleswig-Holstein: Problem oder Bereicherung?, Kiel 2004.

Landesanstalt für Umweltschutz Baden Württemberg (LfU) (Hrsg.), Gräser und Kräuter am richtigen Ort – Begrünungen mit regionalem Samenmaterial als Beitrag zur Erhaltung der naturraumeigenen Pflanzenarten und genetischen Typen, Fachdienst Naturschutz, Landschaftspflege: *Merkblatt 6*, Karlsruhe 9/2002.
- *Arten*, Biotope, Landschaft, Schlüssel zum Erfassen, Beschreiben, Bewerten, 3. Aufl., Mannheim 2001.
- Gebietseinheimische Gehölze – § 29a Naturschutzgesetz. Naturschutzpraxis, Fachdienst Naturschutz, Landschaftspflege: *Merkblatt 4*, Karlsruhe 9/1999.

Landmann, Robert/Rohmer, Gustav (Hrsg.), Umweltrecht, Kommentar, Bd. IV, Sonstiges Umweltrecht (Bundes- und Europarecht), Loseblatt, Müchen (zitiert: Landmann/Rohmer).

Lauenstein, Gerhard, Der *Bisam* (*Ondatra zibethicus LINK 1795*) in Niedersachsen – ein invasives Neozoon, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 212 ff.

Leifer, Christoph, Der *Richtlinienentwurf* zur Umwelthaftung, NuR 2003, S. 598 ff.

Lenz, Jürgen/Andreas, Hans-Georg/Gollasch, Stephan/Dammer, Mark, Einschleppung fremder Organismen in Nord- und Ostsee: Untersuchungen zum ökologischen Gefahrenpotential durch den Schiffsverkehr, UBA-Texte 5/2000.

Leonhardt, Paul/Lohner, Josef, Konkurrenzprobleme des neuen Artenschutzrechts mit dem Jagd- und Fischereirecht, AgrarR 1987, S. 205 ff.

Linnenkohl, Karl, Bundesjagdgesetz und ergänzende Vorschriften: Taschenkommentar, 12. Aufl. (Stand: 17.12.1997), Baden-Baden 1998.

Lorz, Albert, Haustiere – Heimtiere – Nutztiere, NuR 1989, S. 337 ff.
- Ein Blick auf den *Grenzbereich* von Tierschutz-, Naturschutz-, Jagd- und Fischereirecht, NuR 1985, S. 253 ff.

- *Naturschutzrecht* (mit Artenschutz, Internationalen Übereinkommen, EG-Recht, Bundes- und Landesrecht sowie fortgeltendem Reichsrecht) – Kommentar, München 1985.
- *Wildlebende Tiere* – Wild – Wilde Tiere, NuR 1982, S. 167 ff.

Lorz, Albert/Metzger, Ernst/Stöckel, Heinz, Jagdrecht, Fischereirecht – Kommentar, 3. Aufl., München 1998.

Lorz, Albert/Müller, Markus H./Stöckel, Heinz, Naturschutzrecht – mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht – Kommentar, 2. Aufl., München 2003.

Louis, Hans Walter, Die *Gesetzegbungszuständigkeit* für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzesentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, S. 340 ff.

- Das Gesetz zur *Neuregelung* des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchGNeuregG) – Die wesentlichen Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch das BNatSchGNeuregG vom 25.3.2002, NuR 2002, S. 385 ff.
- Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Braunschweig 1994 (zitiert: Louis, BNatSchG).

Louis, Hans Walter/Engelke, Annegret, Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz, Braunschweig 1997 (zitiert: Louis/Engelke, LPlfG Rh-Pf).

Lowe, Sarah/Browne, Michael/Boudjelas, Souyad/De Poorter, Maj, 100 of the World's Worst Invasive Alien Species – A Selection from the Global Invasive Species Database, IUCN-Invasive Species Specialist Group (ISSG), New Zealand 2001.

Maixner, Michael/Holz, Bernhard, Risiken für den Weinbau durch gebietsfremde Schaderreger, in: BMVEL (Hrsg.), Invasive gebietsfremde Arten, S. 19 ff.

v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Bonner Grundgesetz – Kommentar Band 2 (Art. 20-82), 5. Aufl., München 2005 (zit.: *Bearbeiter* in: vM/K/St, GG).

Marggraf, Rainer, Ökonomische Aspekte der Biodiversitätsbewertung, in: Biodiversität – Wissenschaftliche Grundlagen und gesellschaftliche Relevanz, Berlin Heidelberg 2001, S. 375 ff.

Marx, Heinrich, *Rechtsvorschriften der alten Bundesländer* zum Aussetzen von Tierarten, RdL 1997, S. 200.

- *Rechtsvorschriften der neuen Bundesländer* zum Aussetzen von Tierarten, RdL 1997, S. 201.

Marzik, Ulf/Wilrich Thomas, Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, Baden-Baden 2004 (zitiert: Marzik/Wilrich, BNatSchG).

Mayr, Ernst, Grundlagen der zoologischen Systematik, Hamburg 1975.

McConnell, Moira L., GloBallast Legislative Review – Final Report, GloBallast Monograph Series No. 1, IMO, London 2002.

McNeely, Jeffrey A., Introduction to Human Dimensions of Invasive Alien Species, IUCN 2001, Quelle: http://www.iucn.org/biodiversity-day/mcneelyhuman.htm.

McNeely, Jeffrey A./Mooney, Harold A./Neville Laurie E./Schei, Peter Johan/Waage, Jeffrey K. (Hrsg.), *A Global Strategy* on Invasive Alien Species, IUCN, Gland/Cambridge 2001.

Meinlschmidt, Ewa, Gebietsfremde potenziell invasive *Ackerunkräuter* in Sachsen, Gesunde Pflanzen 2004, S. 183 ff.

Meßerschmidt, Klaus, Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Heidelberg, Loseblatt, Stand: August 2004 (zitiert: Meßerschmidt, BNatSchG).

Meyer, Hans, Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung, *Kommissionsdrucksache 0013*, Berlin 2004.

Meyer-Ravenstein, Dietrich, Jagdrecht in Sachsen-Anhalt – Kommentar, 4. Aufl., Magdeburg 2000 (zitiert: Meyer-Ravenstein, Jagdrecht S-An).

Mitzschke, Gustav/Schäfer, Karl, Kommentar zum *Bundesjagdgesetz*, 4. Aufl., Hamburg, Berlin 1982.

Möller, Wolfdietrich, Waldrecht und Umweltrecht in Niedersachsen – Band III: Naturschutzrecht u. a., 2. Aufl., Hannover 2003 (zitiert: Möller, Naturschutzrecht).

- Waldrecht und Umweltrecht in Niedersachsen – Band IV: Jagdrecht, Hannover 2002 (zitiert: Möller, Jagdrecht).

Müller, Dieter/Volk, Lothar, Bereitstellung von Vermehrungsgut autochthoner Sträucher durch die Samendarre und die Baumschule Wolfgang, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 107 ff.

Müller, Martha Dagmar, Auswirkungen der *Grundgesetzrevision* von 1994 auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, Münster 1996.

Müller-Boge, Michael, Die *Neozoen* im aktuellen Recht – Aussetzung und Einfuhr, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 15 ff.

NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V., Hrsg.*)*, Positionspapier: Naturschutzrecht und *Föderalismusreform* – Chancen und Risiken, Februar 2006, Quelle: http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/naturschutzrecht/ 5.pdf.

Nehring, Stefan, Neozoa (Makrozoobenthos) in den deutschen Gewässern – Eine Einführung. AeT umweltplanung Koblenz, Quelle: http://www.neozoa.de.

- *International shipping* – a risk for aquatic biodiversity in Germany, in: Nentwig/Bacher/Cock/Dietz/Gigon/Wittenberg (Hrsg.), Biological Invasions, S. 125 ff.
- *Invasionen* in limnischen und marinen Gewässern: Situation, Besonderheiten, Probleme, Lösungen, Präsentationsfolien zum Vortrag auf der Fachtagung in Göttingen vom 23.-24. Juni 2005, Quelle: http://www.stefan-nehring.de/downloads/Vortrag-24_Nehring-2005_aquatische-invasionen.pdf.
- *Gebietsfremde Arten* in den deutschen Gewässern – ein Risiko für die Biodiversität, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 40 ff.

Nehring, Stefan/Beyer, Katrin/Reimers, Hans-Christian, Küstengewässer Elbe – ein Pilotprojekt zur Bestandsaufnahme nach Art. 5 EG-Wasserrahmenrichtlinie, Wasser und Abfall 2004, S. 18 ff.

Nehring, Stefan/Meyer, Thomas/Beyer, Katrin/Bisler, Katrin, Modellhafte Erstellung eines *Pilotbericht*es 2004 nach den Maßgaben der Wasserrahmenrichtlinie, Kiel 2003, Quelle: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/ C11305662_L20. pdf.

Nentwig, Wolfgang/Bacher, Sven/Cock, Matthew J.W./Dietz, Hansjörg/Gigon, Andreas/Wittenberg, Rüdiger (Hrsg.), *Biological Invasions* – From Ecology to Control, NEOBIOTA 6 (2005), Berlin.

Neumann, Jan, Die *Koordination* des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen, Berlin 2001.

Nickel, Elsa, Innerartliche Vielfalt und Gebietseigene Pflanzen im Landschaftsbau: Beispiel Baden-Württemberg – Oder: Wie verhindern wir Florenverfälschungen unserer einheimischen Arten?, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 103 ff.

- *Autochthones Saat- und Pflanzgut* – Anforderungen des Naturschutzes, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 26 ff.
- *Gebietseigenes Saat- und Pflanzgut*: von der Theorie zur Praxis (Beispiel: Baden Württemberg), in: Seitz/Kowarik (Hrsg.), Perspektiven, S. 51 ff.
- *Biologische Vielfalt* und Möglichkeiten der Landesverwaltung zum Artenschutz, in: Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.) Naturschutz und Landschaftspflege Baden-Württemberg, Band 73, Karlsruhe 1999, S. 95 ff.

Niemeyer, Heike, Statusreporte der Bundesländer, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 113 ff.

Nierhaus, Michael/Rademacher, Sonja, Die große *Staatsreform* als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, LKV 2006, S. 385 ff.

Opitz, Helmut/Mayr, Claus (Hrsg.), Was macht der *Halsbandsittich* in der Thujahecke? – Zur Problematik von Neophyten und Neozoen und ihrer Bedeutung für den Erhalt der

biologischen Vielfalt. NABU-Naturschutzfachtagung vom 12. bis 13. Februar 2000 in Braunschweig, Bonn 2000.

Ortner, Dorothee, Zur naturschutzrechtlichen *Verpflichtung* der Verwendung autochthonen Saat- und Pflanzgutes bei der Straßenbegleitbegrünung, NuR 2005, S. 91 ff.

Perrault, Anne/Muffett, Carroll, Encouraging Prevention, Developing Capacity and Providing Accountability: A Strategy for Addressing International Invasive Alien Species Issues – Invasive Alien Species Discussion Paper (Distributed at the Sixth Meeting of the SBSTTA, Montreal, 12-16 March 2001), Quelle: http://www.ciel.org/Publications/IASDiscussionPaper.pdf.

Pfeilstetter, Ernst, Monitoring invasiver Arten vor dem Hintergrund pflanzengesundheitlicher Regelungen, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 79 ff.

Piemental, David/Lach, Lori/Zuniga, Rodolfo/Morrison, Dong, Environmental and economic Costs of Non-indigenous Species in the Unites States, in: Bioscience 50 (2000), S. 53 f.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, BT-Drs. 15/3600 vom 2.07.2004.

- Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, BT-Drs. 14/9852, Berlin 2002 (zitiert: SRU, Sondergutachten 2002).

Rebhan, H., Zur Bedeutung der *Neophytenproblematik* in Bayern aus der Sicht der Naturschutzverwaltungen, in: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Naturpark und Biosphärenreservat Bayerische Rhön (Hrsg.), Ergebnisbericht Neophytentagung, Kulmbach 2002, S. 9 ff.

Reck, Heinrich, Räumlich differenzierte *Schutzprioritäten* für den Arten- und Biotopschutz in Baden-Württemberg: Das Zielartenkonzept, in: Gutachten im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg, gefördert durch die Stiftung Naturschutzfonds: Institut für Landschaftsplanung und Ökologie, Universität, Stuttgart, 1996/1998.

Reich, Michael/Weid, Roland, Analyse und Bewertung im Arten- und Biotopschutzprogramm Bayern. Schriftenreihe Bayer. Landesanstalt für Umweltschutz 100 (1992), S. 74 ff.

Reichholf, Josef H., Wie problematisch sind die Neozoen wirklich?, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 37 ff.

Reif, Albert/Nickel, Elsa, Pflanzungen von Gehölzen und „Begrünung". Ausgleich oder Eingriff in die Landschaft?, Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (2000), S. 299 ff.

- *Reif/Nickel,* Zur *Abgrenzung* von Herkunftsgebieten bei Baumschulgehölzen für die freie Landschaft, NuL (72) 1997, S. 92 ff.

Reinhardt, Frank/Herle, Markus/Bastiansen, Finn/Streit, Bruno, Ökonomische Folgen der Ausbreitung von Neobiota, UBA-Texte 79/03.

Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I: Allgemeines Umweltrecht, 2. Aufl., Köln Berlin Bonn München 2003 (zitiert: Rengeling I).

- Band II: Besonderes Umweltrecht, 1. Teilband: Rechtlich geregelte Bereiche des Umweltschutzes, Köln Berlin Bonn München, 2003 (zitiert: Rengeling II/1).
- Band II: Besonderes Umweltrecht, 2. Teilband: Umweltschutz in Querschnittsbereichen und rechtspolitischer Gesamtausblick, Köln Berlin Bonn München 2003 (zitiert: Rengeling II/2).

Riedl, Ulrich (Bearb.), *Neophytenproblematik* aus Sicht der Landschaftsplanung, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 35 ff.

- *Autochthones Saat- und Pflanzgut* – Ergebnisse einer Fachtagung, BfN-Skripten 96, Bonn – Bad Godesberg 2003.
- *Grundlagen und offene Fragen*, in: ders. (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 13 ff.

- *Tierökologische Aspekte* bei der Verwendung autochthoner Pflanzen – Diskussionsgrundlage für die Strukturierung eines Forschungskonzeptes, in: ders. (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 40 ff.

Roller, Gerhard/Führ, Martin, (Hrsg.) *EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität,* Bonn/Münster 2005.

Rose, Heinz, Jagdrecht in Niedersachsen – Kommentar, 28. Aufl., Stuttgart 2004 (zitiert: Rose, NJagdG).

Sachs, Michael, Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., München 2003 (zitiert: Sachs, GG).

Sandlund, O. T./Schei, P. J./Viken, A., Proceedings on the Norway/UN Conference on Alien Species, The Trondheim Conferences on Biodiversity, Trondheim 1996.

Sannwald, Rüdiger, Die *Neuordnung* der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat, Bonn 1996.

Schaefer, Matthias, Wörterbuch der Ökologie, 4. Aufl., Heidelberg 2003.

Schäffer, Norbert, Schwarzkopf-Ruderente kontra Weißkopfruderente, Feuer frei – Im Namen des Naturschutzes?, Der Falke 2004, S. 226 ff.

Schepker, Hartwig, Problematische Neophyten in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Naturschutzbehörden unter besonderer Berücksichtigung Schleswig-Holsteins, in: Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.), Neophyten, S. 39 ff.

- *Situation* und Aktivitäten in den Kreisen und Ländern, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 55 ff.
- *Wahrnehmung*, Ausbreitung und Bewertung von Neophyten. Eine Analyse der problematischen nichteinheimischen Pflanzenarten in Niedersachsen, Stuttgart 1998.

Schepker, Hartwig/Kowarik, Ingo, Bekämpfung von Neophyten in Niedersachsen: Ursachen, Umfang, Erfolg, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 343 ff.

Schink, Alexander, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1989 (zitiert: Schink, Naturschutzrecht NRW).

Schliephake, Edgar/Thieme, Thomas, Blattläuse als Einwanderer in Deutschland, in: BMVEL (Hrsg.), Invasive gebietsfremde Arten, S. 15 ff.

Schmidt, Jörg, Die *Änderung* des Bundesnaturschutzgesetzes – Die Artenschutznovelle, NVwZ 1987, S. 1037 ff.

Schmidt, Peter A./Krause, Albrecht, Zur Abgrenzung von *Herkunftsgebieten* bei Baumschulgehölzen für die freie Landschaft. Ein Diskussionsentwurf der Arbeitsgruppe Autochthone Gehölze, NuL 72 (1997), S. 92 ff.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 4. Aufl., Müchen 2004 (zitiert: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG).

Schmidt-Räntsch, Annette, Besitz und Vermarktung von geschützten Tieren und Pflanzen nach der Vollendung des Binnenmarktes, NuR 1992, S. 49 ff.

- *Artenschutz* in den fünf neuen Bundesländern, NuR 1991, S. 331 ff.

Schmidt-Räntsch, Annette/Schmidt-Räntsch Jürgen, Leitfaden zum Artenschutzrecht, Köln 1990.

Schmitt, Stefan, Blinde Passagiere im Schiffstank, Spiegel-online vom 26. Juni 2006, Quelle: http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,422273,00. html.

Schneider, Eberhardt/Rieder, Norbert, Wiederansiedlung des Bibers in der Bundesrepublik Deutschland, NuL 1981, S. 118 ff.

Schorn, Karola, Invasive gebietsfremde Arten und Maßnahmen im Rahmen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 192 ff.

Schrader, Christian, Das *Naturschutzrecht* der Länder in der Anpassung an das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2003, S. 80 ff.

Schrader, Christian/Hellenbroich Tobias, Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes – Vorschläge für die Landesgesetzgebung aus Sicht des BUND, Göttingen, September 2002.

Schrader, Gritta, Risikoanalyse von gebietsfremden Pflanzen – Das neue Konzept der *EPPO,* Gesunde Pflanzen 2004, S. 75 ff.

- *Risikoanalyse* gebietsfremder Arten im Rahmen europäischer und internationaler phytosanitärer Standards, in: Welling, M. (Hrsg.), Bedrohung, S. 145 ff.
- *Gebietsfremde Arten I:* Bewertung, Einschleppungswege, Konfliktbereich Handel, in: Schriftenreihe des BMVEL „angewandte Wissenschaft", Heft 494 (2002), S. 89 ff.

Schrader, Gritta/von Norsinski, Sigrid/Unger Jens-Georg, Das *IPPC-Glossar* pflanzengesundheitlicher Begriffe, 5. Internationaler Standard für pflanzengesundheitliche Maßnahmen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens, Nachrichtenblatt Deutscher Pflanzenschutzdienst 54 (6), 2002, S. I ff.

Schrader, Gritta/Unger, Jens-Georg, Pflanzenquarantäne und gebietsfremde Arten, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 273 ff.

Schrader, Gritta/Unger, Jens-Georg/Gröger, Joachim/Goretzki, Jürgen, Invasive gebietsfremde Arten: Eine Gefahr für die biologische Vielfalt, in: BMVEL (Hrsg.), Biologische Vielfalt, S. 12 ff.

Schumacher, Jochen, Der *Entwurf* eines Umweltschadensgesetzes, in: Klaphake/Peters (Hrsg.), Bewertung, S. 13 ff.

Schumacher, Jochen/Fischer-Hüftle, Peter, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart 2003 (zitiert: Schumacher/Fischer-Hüftle).

Schweizer, Michael, Überblick zum Verhältnis: Völkerrecht – Europäisches Gemeinschaftsrecht – nationales Recht, in: Rengeling I, § 21, S. 679 ff.

Seibt, Christoph H., Zivilrechtlicher Ausgleich ökologischer Schäden: eine rechtsvergleichende Untersuchung zum repressiven Schutz kollektiver Rechtspositionen an Naturgütern und zum Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts im Zivilrecht, Tübingen 1994.

Seidel, Wolfgang, Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2000.

Seitz, Birgit/Kowarik, Ingo (Hrsg.), *Perspektiven* für die Verwendung gebietseigener Gehölze, NEOBIOTA 2 (2003), Berlin.

Seitz, Birgit/Jürgens, Anna/Hoffmann, Maik/Kowarik, Ingo, *Produktion* und Zertifizierung herkunftsgesicherter Straucharten – Ein modellhafter Lösungsansatz zur Erhaltung der Biodiversität einheimischer Gehölze in Brandenburg (AZ 17379), Berlin 2005, Quelle: http://www.dbu.de/phpTemplates/publikationen/pdf/1123831306_Endbericht_17379_Band_1.pdf

Selke, Wolfgang, Praxisbericht zur Neophytenbekämpfung am Beispiel der Riesenbärenklauregulierung im Stadtverband Saarbrücken, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 93 ff.

Shine, Clare/Williams, Nattley/Gündling, Lothar, A Guide to Designing Legal and Institutional Frameworks on Alien Invasive Species. Environmental Policy and Law Paper No. 40, IUCN, Gland/Cambridge/Bonn 2000.

Siefke Axel/Voth, Wolfgang/Spindler, Ralf/Rackwitz, Martin, Jagdrecht Mecklenburg-Vorpommern – Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 2004 (zitiert: Siefke/Voth/Spindler/Rackwitz, Jagdrecht M-V).

Simberloff, Daniel/Gordon, Doria/Hiebert, Ron/Lonsdale, Mark/Draheim, Robyn, A global database, Key to the weighing on-the-ground, invasive species impact, Natural Areas Journal 1999 (zitiert: Simberloff u. a.).

Sojka, Klaus, Internationales und nationales *Artenschutzrecht* – Ein Blick in die Normenlage und Praxis, MDR 1988, S. 632 ff.

Spindler, Gerald/Härtel, Ines, Der *Richtlinienvorschlag* über Umwelthaftung, UPR 2002, S. 242 ff.

Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Vosskuhle, Andreas, Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg 2003.

Ssymank, Axel, Neue *Anforderungen* im europäischen Naturschutz. Das Schutzgebietssystem Natura 2000 und die „FFH-Richtlinie" der EU, NuL 1994 (64), S. 395 ff.

Starfinger, Uwe, Neobiota-Forschung und Neobiota-Probleme in Deutschland, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 11 ff.

Starfinger, Uwe/Kowarik, Ingo, Ein *Internet-Handbuch* zum Erkennen und Bekämpfen invasiver Pflanzen, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 199 ff.

Steiof, Klemens, Die *Evolution* als maßgebliches Kriterium für die naturschutzfachliche Bewertung von Tierarten fremder Herkunft, NuL 2001, S. 485 ff.

Stier, Norman/Drygala, Frank/Roth, Mechthild, Aktuelle *Ergebnisse* zur Marderhundforschung in Mecklenburg-Vorpommern, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 127 ff.

Stock, Martin, Föderalismusreform: Mit der Großen Koalition ins Abenteuer? – „Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft" – Was wird aus dem deutschen Umweltrecht?, ZUR 2006, S. 113 ff.

Stoll, Tobias, Meeresschutz im Küsten- und Offshore-Bereich im Hinblick auf nichtstoffliche Einflüsse, NuR 1999, S. 666 ff.

Stüber, Stephan, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und FFH-RL und die Umsetzung im Bundesrecht, NuR 2000, S. 245 ff.

Sukopp, Herbert, Neophytie und Neophytismus, in: Böcker/Gebhardt/Konold/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Pflanzenarten, S. 3 ff.

- Zur *Geschichte der Ausbringung* von Pflanzen in den letzten hundert Jahren, in: Ausbringung von Wildpflanzen. Akademie f. Natursch. und Landschaftspfl., Laufen, Tagungsber. 5 (1980), S. 5 ff.

Sukopp, Herbert/Kowarik, Ingo, Berücksichtigung von Neophyten in Roten Listen gefährdeter Arten, in: Schriftenr. Vegetationskd., Bd. 18 (1986), S. 105 ff.

Sukopp, Herbert/Trautmann, Werner, Leitlinien zur Ausbringung von Wildpflanzen. Empfehlungen der Teilnehmer des Kolloquiums vom 22.-24. Oktober 1980 in Bad Windsheim, NuL 56 (1981), S. 368 f.

Swanson, Timothy, Global Action for Biodiversity – An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity, London 1997.

Szyska, Brigitta (Bearb.), *Neophyten* – Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches zur Vernetzung von Bund, Ländern und Kreisen, BfN-Skripten 108, Bonn 2004.

Tackmann, Kirsten/Goretzki, Jürgen/Conraths, Franz J., Das Neozoon *Marderhund* als neue Endwirtpopulation für *Echinococcus multilocularis* in Ostdeutschland – ein Risiko?, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 176 ff.

Tautz, Diethard/Schliewen, Uli, Einfluss von Neozoen auf die genetische Biodiversität, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Gebietsfremde Organismen, S. 98 ff.

Teßmer, Dirk, Rahmenrechtliche Vorgaben des neuen BNatSchG für die Landesnaturschutzgesetze – Eine Untersuchung anhand der jüngsten Novellierung des HENatG, NuR 2002, S. 714 ff.

Thiery, Johannes, Drei Jahre Erfahrung mit der Kontrolle von *Staudenknöterich*en in Wäldern des Harzes, in: Szyska (Bearb.), Neophyten, S. 85 ff.

Tittizer, Thomas, Vorkommen und Ausbreitung aquatischer *Neozoen* (Makrozoobenthos) in den Bundeswasserstraßen, in: Gebhardt/Kinzelbach/Schmidt-Fischer (Hrsg.), Gebietsfremde Tierarten, S. 49 ff.

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.), Die *Aussetzung* gebietsfremder Organismen – Recht und Praxis, UBA-Texte 20/99.

- *Gebietsfremde Organismen* in Deutschland (Ergebnisse eines Arbeitsgespräches am 5. und 6. März 1998 – „Die rechtliche Regulierung nichteinheimischer Organismen im Vergleich zu gentechnisch veränderten Organismen"), UBA-Texte 55/99.

Unger, Jens-Georg, Invasive gebietsfremde Arten im Bereich des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens, Gesunde Pflanzen, 2004, S. 80 ff.

- Das Thema „Invasive gebietsfremde Arten" im Geschäftsbereich des *BMVEL*, in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 14 ff.

- *Gebietsfremde Arten II*: Internationale Rahmenbedingungen für Maßnahmen gegen invasive gebietsfremde Arten, in: Schriftenreihe des BMVEL „angewandte Wissenschaft", Heft 494 (2002), S. 96 ff.

Unger, Jens-Georg/Schrader, Gritta, Abschlussdiskussion zum Symposium „Bedrohung der biologischen Vielfalt durch invasive gebietsfremde Arten: Erfassung, Monitoring, Risikoanalyse", in: Welling (Hrsg.), Bedrohung, S. 276 ff.

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Harmful Non-Indigenous Species in the United States, OTA-F-565 (Washington, DC: US Government Printing, September 1993).

Vedder, Christoph, Der *Handel* mit geschützten Arten, RIW 1995, S. 18 ff.

Vitousek, Peter M./Antonio, Carla M./Loope, Lloyd L./Rejmanek, Marcel/Westbrooks, Randy, Introduced Species: A Significant Component of Human-caused Global Change, New Zealand Journal of Ecology 21 (1997), S. 1 ff.

Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 2004.

Vollrath, Birgit/Tiemeier, Martin, Autochthone Gehölze – die Arbeitsgruppe und ein Versuchsfeld im Landkreis Fulda, in: Riedl (Bearb.), Autochthones Saat- und Pflanzgut, S. 119 ff.

Wagner, Gerhard, Umweltschutz mit zivilrechtlichen Mitteln, NuR 1992, S. 201 ff.

Wagner, Martina, Maßnahmen zur Kontrolle problematischer Neophyten in Berliner Naturschutzgebieten, in: Kowarik/Starfinger (Hrsg.), Biologische Invasionen, S. 355 ff.

Warren, Melvin L., The *Role* of Ex-situ-measures in the Conservation of Biodiversity, in: Bowman/Redgwell (Hrsg.), International Law and the Convention of Biological Diversity, Den Haag, 1996, S. 51 ff.

Weber, Ewald/Köhler, Barbara/Gelpke, Günther/Perrenoud, Alain/Gigon, Andreas, Schlüssel zur Einteilung von Neophyten in der Schweiz in die Schwarze Liste oder die Watch-Liste, Bot. Helv. 115 (2005), S. 169 ff.

Weerth, Carsten, Das neue europäische *Artenschutzrecht*, CITES und die Umsetzung durch die Zollverwaltung in Deutschland, 2. Aufl. (elektronisch), Umweltstiftung WWF-Deutschland und TRAFFIC Europe-Germany, Frankfurt am Main 2001.

Welling, Michael (Hrsg.), *Bedrohung* der biologischen Vielfalt durch invasive gebietsfremde Arten – Erfassung, Monitoring und Risikoanalyse (Beiträge des Symposiums „Bedrohung der biologischen Vielfalt durch invasive gebietsfremde Arten: Erfassung, Monitoring und Analyse" der Arbeitsgruppe „Biodiversität" des Senats der Bundesforschungsanstalten vom 20.-21. Mai 2003 in der biologischen Bundesanstalt für Land- und Fortwirtschaft (BBA), Braunschweig, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 498, Münster 2004.

- *Exoten* mit Ellenbogen, in: BMVEL (Hrsg.), Invasive gebietsfremde Arten, S. 4 f.

Williamson, Mark, Invasions, Ecography 22 (1999), S. 5 ff.

Wirth, Wolfgang, Ausweis- und Meldepflichten im gesetzlichen Artenschutz, NJW 1989, S. 1582 ff.

Wirths, Volker, Defizite bei der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im neuen BNatSchG und ihre Konsequenzen, NuR 2003, S. 150 ff.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel: Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biosphäre – Jahresgutachten 1999, Berlin Heidelberg New York 2000.

Wittenberg, Rüdiger/Cock, Matthew J.W. (Hrsg.), A Toolkit of Best Prevention and Management Practices, Global Invasive Species Programme (GISP), UNEP/CBD/SBSTTA/6/INF/10, 16 January 2000.

Wolfangel, Martin, Vernichtung des Lebensraums einheimischer Pflanzenarten durch das massenhafte Auftreten des Indischen Springkrauts (*Impatiens Glandulifera*), in: Opitz/Mayr (Hrsg.), Halsbandsittich, S. 89 ff.

Wolff, Nina, Meeres- und Küstenbiodiversität, in: Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 174 ff.

Wolff, Nina/Köck, Wolfgang (Hrsg.), *10 Jahre Übereinkommen* über die biologische Vielfalt – Eine Zwischenbilanz, Umweltrechtliche Studien – Studies on Environmental Law, Bd. 33, Baden-Baden 2004.

Wolfrum, Rüdiger, Völkerrechtlicher Rahmen für die Erhaltung der Biodiversität, in: Wolff/Köck, (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen, S. 18 ff.

- *Biodiversität* – juristische, insbesondere völkerrechtliche Aspekte ihres Schutzes, in: Janich/Gutmann/Prieß (Hrsg.), Biodiversität, S. 417 ff.

Wolfrum, Rüdiger/Tao, Zhenghua, Implementing International Environmental Law in Germany and China, London 2001.

WWF, Pressemitteilung v. 17.02.2004 (*„Aliens" bekommen Visum bis 2016* – WWF warnt vor gefährlichen Schlupflöchern in IMO-Ballastwasser-Konvention, Quelle: http://www.wwf.de/presse/pressearchiv/artikel/01665.

Zerle, Adolf/Hein, Wolfgang, Forstrecht in Bayern, Loseblatt, 2. Aufl., München 1975 ff.

Sachverzeichnis

AEWA 88 f., 354
Alpenkonvention 92, 356 f.
Amerikanische Schwarzkopfruderente (*Oxyura jamaicensis*) 34 f., 89, 123, 313
Ansiedeln 181 f., 196 f., 211 f., 221 f., 240 f.
Antarktisvertrag 92 f., 357
Aquakultur 24, 44 f., 112 ff., 138
Archäobiota 10
Archäophyt 10, 83
Archäozoon 10
Art 18 ff., 20, 60, 69, 173 ff.
Asiatischer Laubholz-Bockkäfer (*Anoplophora glabripennis*) 35, 40, 249
Autochthon 9, 185 f.

Ballastwasser 107 ff., 134, 276
Ballastwasserkonvention 107 ff.
Berner Konvention 89 ff., 343 ff.
Besatz 24 f., 164, 268 ff.
Biodiversität 21, 28, 31 f., 56, 139
Biodiversitätskonvention (CBD) 55 ff., 325 ff.
- Art. 8 lit. h) 59 ff.
- Berichtspflicht 66
- Beseitigungsmaßnahmen 75
- Clearing-House-Mechanismus 65 f.
- Ex-situ-Erhaltung 63 ff.
- Forschung 66
- In-situ-Erhaltung 63 ff.
- Kontrollmaßnahmen 75 f.
- Leitlinien der COP zur Implementierung des Art. 8 lit. h) CBD 67 ff.
- Leitprinzipien zur Prävention, Einbringung sowie zu Gegenmaßnahmen 72 ff., 331 ff.
- Präventionsmaßnahmen 74 ff.
- Verpflichtung zum Erlass einer nationalen Biodiversitätsstrategie 65

Biodiversitätsstrategie
- EU- 81 ff.
- Nationale 185 f.
Biologische Invasion 13 ff., 25
Biologische Schädlingsbekämpfung 23, 243
Biologische Vielfalt 21, 28, 31 f., 56
Biologischer Pflanzenschutz 202
Bonner Übereinkommen (CMS) 86 ff., 343
Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) 86, 122 146, 159, 162 f., 170, 176, 208 f., 313
Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) 158 ff.
- Allgemeiner Handlungsauftrag (§ 41 Abs. 2 S. 1) 160, 165 f., 192 ff., 236
- Artenschutzsystem 159 ff.
- Begriffsdefinitionen (§ 10) 168 ff.
- Besitz- und Vermarktungsverbote, (§§ 42, 43) 163
- Genehmigungsvorbehalt für das Ansiedeln (§ 41 Abs. 2 S. 2-4) 193 ff.
- Verordnungsermächtigung (§§ 52, 54) 147, 162 f., 176, 206, 208 f., 239, 289, 303 f.
Bundeswaldgesetz (BWaldG) 249 ff.

CITES 85 f., 121 ff., 236, 341 f.
CMS 86 ff., 343

Drüsiges Springkraut (*Impatiens glandulifera*) 26, 29, 313
Düngemittelgesetz 248 f.
Düngemittelverordnung 248 f.

EG-Artenschutzverordnung (EG-ArtSchVO) 86, 121 ff., 162 f., 174, 313, 363 ff.
Einbringung 276, 278, 288, 314

Einfuhrkontrolle 99, 123 f.
Einführung 11, 25 f., 70 f., 73 f.
Eingriffsregelung 231 f.
EPPO 102 f.
Etablierung 14, 25 ff., 72, 179
EU-Biodiversitätsstrategie 81 ff.
Europäische Weißkopfruderente (*Oxyura leucocephala*) 34, 89
European Strategy on Invasive Alien Species 16, 81 ff.

FFH-Richtlinie 126 f., 140, 143, 162, 193, 365
Föderalismusreform 146, 152 ff.
Forschungsmaßnahmen 66, 76 ff., 205
Forstrecht 249 ff.
Forstvermehrungsgutgesetz 254 f.
Freie Natur 178, 197 ff., 239 f.

GATT 114 ff., 360
Gebietsfremd 9 ff., 176 ff., 208, 284, 303 ff.
Gebietsfremde Herkünfte 184 ff.
Genetische Vielfalt 15, 19 f., 31, 57, 60, 183 ff., 297
Gewässerschutz 132 ff., 275 ff.
Global Invasive Species Programme (GISP) 81
Global Strategy on Invasive Alien Species 81

Haftung 63, 77, 138 ff., 279 ff., 291 f., 317
Heimisch 12, 206 ff., 284, 303 ff.
Helsinki-Übereinkommen 106 f., 113
Herkulesstaude (*Heracleum mantegazzianum)* 33, 43, 313
Hybrid 175 f.

International Standards for Phytosanitary Measures (ISPM) 95 ff., 101 f., 339 f.
Invasiv 13 ff., 25 f.
IPPC 95 ff., 130, 242 f.
IUCN 79

Jagdrecht 256 ff.
Japanischer Staudenknöterich (*Fallopia japonica*) 23, 29, 44, 99

Kaukasischer Riesen-Bärenklau (Herkulesstaude) 33, 44
Konkurrierende Gesetzgebung 152 ff.
Konvention zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis (CCAMLR) 94, 359 f.

Landesfischereigesetze und -verordnungen 268 ff.
Landesnaturschutzgesetze 210 ff.
- Baden-Württemberg 211 ff.
- Bayern 211 ff.
- Berlin 220 ff.
- Brandenburg 211 ff.
- Bremen 211 ff.
- Hamburg 220 ff.
- Hessen 211 ff.
- Mecklenburg-Vorpommern 220 ff.
- Niedersachsen 220 ff.
- Nordrhein-Westfalen 211 ff.
- Rheinland-Pfalz 220 ff.
- Saarland 220 ff.
- Sachsen 220 ff.
- Sachsen-Anhalt 211 ff.
- Schleswig-Holstein 211 ff.
- Thüringen 220 ff.

Landeswaldgesetze 252 f.

Mikroorganismen 172
Mink (*Mustela vison*) 24, 29, 41, 265
Monitoring 65, 74 f., 76 ff., 100, 285, 316

Nachhaltige Bewirtschaftung 250 f.
Nachhaltige Entwicklung 58 f., 92, 109
Nachhaltige Nutzung 15, 57 f., 65, 83, 110
Natürliches Verbreitungsgebiet 11, 70, 206 f., 214 ff., 303
Negativlisten 300
Neobiota 9 f., 13
Neophyt 10, 13
Neozoon 10, 13

Ordnungsgemäße Bewirtschaftung 250 f.
OSPAR-Übereinkommen 107

Pan-Europäische Strategie 83 f.
Pazifische Auster (*Crassosrea gigas*) 24, 45

Pazifische Schiffsbohrmuschel (*Teredo navalis*) 32
Pflanzenquarantänerichtlinie 128 ff., 366 ff.
Pflanzenschutzgesetz 242 ff.
Population 19, 20, 174 f.
Positivlisten 300
Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ zur Alpenkonvention 92, 357

Rahmengesetzgebung 146 ff.
RAMSAR-Konvention 91 ff., 355 f.
Riesen-Bärenklau (auch: Herkulesstaude) 33, 43, 313
Risikoanalyse 69, 71 f., 90, 98 f., 101 ff., 118, 295 ff.

Saatgut 131, 184 f., 246 f.
Schadorganismus 96 ff.
Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) 105 ff., 360
Sekundäre Ausbringung, Sekundärausbringung 10 f., 27, 74,143, 179, 213, 216, 226, 239, 289, 303 f.
Soft law 50, 56, 78
Sortenschutzgesetz 247
SPS-Abkommen 117 ff., 361 ff.
Standortfremd 212 ff.

Taxonomie 60, 173
Tens-Rule 27
Tierschutzgesetz 273 f.
Tierseuchengesetz 274 f.
Time lag 27

Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS) 86 ff., 343 ff.
Umweltbeobachtung 234, 309 f.
Umweltgesetzbuch 53 f., 157 f., 293
Umwelthaftungsrichtlinie 138 ff.
Umweltschaden 138 ff., 282 ff.
Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag (USP) 92 f., 358
Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetz (AUG) 93, 359

Verfälschungsgefahr 159 f., 182 f., 187 f., 203 ff.
Vermarktungsverbote 124, 163, 208 f., 313
Vogelschutzrichtlinie 125 f., 140, 143, 193, 366
Vorsorgeprinzip 73, 307

Warnlisten 300 ff., 312
Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES) 85 f., 121 ff., 236, 341 f.
Wiederansiedlung 21 f., 64, 127, 160, 179 ff., 238 f., 262, 263, 302, 305
Wiederherstellung 63, 77, 85, 127, 142, 236, 317
WTO 114 ff.