



Sachstand

Rechtliche Vorgaben für den Artenschutz des Luchses

Rechtliche Vorgaben für den Artenschutz des Luchses

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 053/16
Abschluss der Arbeit: 12. April 2016
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- u. Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Washingtoner Artenschutzübereinkommen	4
3.	Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1998	5
4.	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie)	6
4.1.	Art. 4 i.V.m. Art. 6 der FFH-Richtlinie	6
4.2.	Art. 11 und Art. 17 der FFH-Richtlinie	7
4.3.	Art. 12 – Art. 16 der FFH-Richtlinie	8
5.	Bundesnaturschutzgesetz	9

1. Einleitung

Der Tierschutz ist genauso wie der Umweltschutz eine zentrale Aufgabe des Staates. Hat der Tierschutz jedoch eher den Schutz des individuellen Tieres zum Gegenstand¹, so dient der Umweltschutz (mit dem Teilbereich Naturschutz) auch der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Sicherung eines artgerechten Lebens bedrohter Tier- und Pflanzenarten². Ob man den Tierschutz vom Artenschutz abgrenzen möchte oder unter Artenschutz auch immer den Schutz der individuellen Tiere der jeweiligen Art versteht, macht letztlich keinen Unterschied, da beides für die Bundesrepublik Deutschland vor allem in Art. 20 a des Grundgesetzes³ geregelt ist. Dennoch gibt es auch weiterhin Tierarten, deren Bestand gefährdet ist – sei es aus natürlichen Gründen oder aufgrund von illegaler Tötung. Diese Tierarten genießen einen besonderen Schutzstatus, der in verschiedenen internationalen und nationalen Rechtsquellen geregelt ist.

Um diesen Tieren den optimalen Schutz zu bieten und den Anforderungen der gesetzlichen Vorschriften zu genügen, ergeben sich für den Staat auch (konkrete) Verpflichtungen um den Schutz besonders gefährdeter Tierarten zu gewährleisten. Zu den besonders geschützten Tieren gehört auch der Luchs, dessen Bestand vor allem in Deutschland zurzeit gefährdet ist.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Überblick über die in den verschiedenen überstaatlichen und bundesgesetzlichen Rechtsquellen enthaltenen Vorgaben für den Artenschutz des Luchses gegeben.

2. Washingtoner Artenschutzübereinkommen

Das Kernelement des internationalen Artenschutzes ist das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA; oder in Englisch: CITES, Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)⁴.

Das 1975 in Kraft getretene WA ist eigentlich ein Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten frei lebenden Tieren und Pflanzen. Das Übereinkommen dient laut seiner Präambel⁵

1 Vgl. den Grundsatz aus § 1 Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 8 Absatz 13 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg> .

2 Vgl. Burghart, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 7. Aufl. 1975, 70. Lieferung 01.2016, Art. 20a GG, Rn. 2.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438), abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> .

4 Text des WA in englischer Sprache abrufbar unter <https://www.cites.org/eng/disc/text.php> .

5 Vgl. Überblick des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, zuletzt geändert am 3. März 2015, abrufbar unter www.bmub.bund.de/P496/ .

- "dem Schutz von Tieren und Pflanzen in ihrer Schönheit und Vielfalt als unersetzlicher Bestandteil der natürlichen Systeme";
- "der Erhaltung der Bedeutung der Tiere und Pflanzen in ästhetischer, wissenschaftlicher und kultureller Hinsicht";
- "für heutige und künftige Generationen, sowie im Hinblick auf Erholung und Wirtschaft".

Auch wenn dieses Übereinkommen den Schutz besonders gefährdeter Tiere und Pflanzen als Ziel festlegt, beinhaltet das WA im Kern den Handel mit Exemplaren einer Art zwischen verschiedenen Staaten. Zu diesem Zweck regelt das Übereinkommen Ein- und Ausfuhrgenehmigungspflichten für den Handel mit bestimmten in den Anhängen des Übereinkommens näher bezeichneten Tier- und Pflanzenarten.

Der Luchs findet sich im Anhang 2 des WA wieder. Das bedeutet, dass dieses Tier noch nicht vom Aussterben bedroht, aber potentiell vom Handel gefährdet ist. Der Handel ist hier grundsätzlich nur dann erlaubt, wenn er nachhaltig ist, deshalb darf eine Ausfuhrgenehmigung für Exemplare dieses Tieres vom Exportstaat nur bewilligt werden, wenn die Entnahme der betreffenden Exemplare der Erhaltung der Art nicht abträglich ist⁶.

Für die Umsetzung des WA ist das Bundesamt für Naturschutz die deutsche Vollzugsbehörde.

3. Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1998

Die Europäische Union hat das oben dargestellte WA in Unionsrecht umgesetzt, indem es die Verordnung über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels⁷ erlassen hat. Die Vorschriften der Verordnung gelten in Deutschland unmittelbar und bedürfen keiner Umsetzung im nationalen Recht.

Bei der Umsetzung hat die EU in ihrer Verordnung strengere Maßnahmen eingeführt, als es im WA vorgesehen war. So können die EU-Mitgliedstaaten beispielsweise eine inhaltliche Gegenkontrolle von Exportgenehmigungen vornehmen oder aber sie haben ggf. die Möglichkeit, Importverbote zu verhängen⁸.

6 Vgl. oben Fußnote 5.

7 Text der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, Amtsblatt Nr. L 061 vom 3. März 1997 S. 1 – 69, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997R0338&rid=1> .

8 Für einen detaillierten Überblick vgl. Vollzugshinweise zum Artenschutzrecht, vom Ständigen Ausschuss „Arten- und Biotopschutz“ überarbeitet (Stand: 19.11.2010), S. 76 ff., abrufbar unter <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/cites/Vollzugshinweise.pdf> .

Für den Vollzug der WA-Regelungen sind das Bundesamt für Naturschutz und die 16 Bundesländer zuständig. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN), eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, ist die deutsche Genehmigungsbehörde für alle Im- und Exporte von Tier- und Pflanzenarten, die durch das WA international geschützt sind. Zu den Aufgaben der Länderbehörden gehören vor allem die Ausstellung oder Ablehnung von Vermarktungsgenehmigungen und die Durchführung von Halter-, Züchter- und Händlerkontrollen, sowie die Sanktionierung von Verstößen.

Anders als im WA ist der Luchs im Anhang A dieser Verordnung aufgeführt.

Dies hat zur Folge, dass im Bereich der EU gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 338/97 der Kauf, das Angebot zum Kauf, der Erwerb zu kommerziellen Zwecken, die Zurschaustellung und Verwendung zu kommerziellen Zwecken sowie der Verkauf, das Vorrätighalten, das Anbieten oder Befördern zu Verkaufszwecken von Exemplaren des Luchses grundsätzlich verboten ist.

4. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie)

Eine wesentlich bedeutendere Rolle beim Artenschutz hat die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen⁹. Diese so genannte „Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ (FFH-Richtlinie) stellt die Umsetzung der Berner Konvention¹⁰ innerhalb der Europäischen Union dar und wurde über das BNatSchG¹¹ in nationales Recht umgesetzt.

Diese Richtlinie legt den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen auf, um den Artenschutz wildlebender Tiere und Pflanzen zu gewährleisten.

4.1. Art. 4 i.V.m. Art. 6 der FFH-Richtlinie

Gemäß Art 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie ist Deutschland verpflichtet, eine Liste zu erstellen, die Gebiete ausweist, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind. Aus auf dieser Liste aufgeführten Gebieten erstellt die Kommission im Einvernehmen mit Deutschland den Entwurf ei-

9 Text der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Amtsblatt Nr. L 206 vom 22 Juli 1992 S. 7 – 50, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&rid=1> .

10 Vgl. die amtliche Übersetzung Deutschlands des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention), abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b1b> .

11 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 421 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), abrufbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/index.html .

ner Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind, Art. 4 Abs. 2 der FFH-Richtlinie.

Für die Auswahl geeigneter Gebiete und die Zusammensetzung der Liste sind die Länder in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verantwortlich, § 32 Abs. 1 BNatSchG.

Diese Gebiete, aus denen sich das so genannte Netz „Natura 2000“ zusammensetzt, hat Deutschland entsprechend Art. 6 der FFH-Richtlinie zu erhalten und zu pflegen und dafür Sorge zu tragen, dass eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für welche diese Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden.

Bereits am 11. September 2001 hatte der Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C-71/99 (Kommission ./ Deutschland) entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie nicht nachgekommen sei, weil sie der Kommission nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Richtlinie genannte Liste von Gebieten zusammen mit den in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Informationen über diese Gebiete übermittelt hat¹².

Im Februar 2015 hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Versäumnis der Ausweisung besonderer Schutzgebiete (SAC) und der Festlegung von Erhaltungsprioritäten (Artikel 4 Absatz 4 FFH-Richtlinie) sowie der Festlegung der nötigen erhaltungsmaßnahmen (Artikel 6 Absatz 1 FFH-Richtlinie)¹³ eingeleitet, das bislang andauert¹⁴.

4.2. Art. 11 und Art. 17 der FFH-Richtlinie

Deutschland ist gemäß Art. 11 der FFH-Richtlinie verpflichtet, den Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume, insbesondere der prioritären natürlichen Lebensraumtypen und der prioritären Arten, zu beobachten (Monitoring).

In einem mehrjährigen Abstimmungsprozess haben Bund und Länder sich auf ein bundesweites Vorgehen beim FFH-Monitoring geeinigt. Für die Umsetzung des Monitorings sind die Bundes-

12 Vgl. Schumacher, J./Schumacher, A. (2003): FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie: Kritik der Europäischen Kommission an der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland. Naturschutz in Recht und Praxis - online 1: 2-6, abrufbar unter:

www.naturschutzrecht.net/online-zeitschrift/NRPO_03Heft1.pdf.

13 Vertragsverletzung Nr. 2014/2262, http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/index.cfm?lang_code=DE&r_dossier=20142262&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=DE&DG=ENVI&title=&submit=Suche.

14 Zu den Gründen der Kommission im Einzelnen siehe das Aufforderungsschreiben von EU-Kommissar Karmenu Vella an den Bundesaußenminister vom 27. Februar 2015, abrufbar unter: http://www.bbn-online.de/fileadmin/AK_Natura_2000_Arten_und_Biotopschutz_Schutzgebiete/EU-FFH-RL_Mahnschr20150227.pdf.

länder zuständig, wobei das Bundesamt für Naturschutz (BfN) die Methodenabstimmung, die Datenzusammenführung und die erforderliche Bewertung des Erhaltungszustands auf nationaler Ebene koordiniert¹⁵.

Um den Bundesländern eine Hilfestellung zu dem von ihnen durchzuführenden Monitoring zu bieten, hat das BfN u.a. das Skript „Monitoring von Großraubtieren in Deutschland“¹⁶ erstellt, in dem es einen Überblick über die Entwicklung und die Standards des bundesweiten Monitorings bezogen auf Wolf, Luchs und Bär in Deutschland darstellt. In dessen Kapitel 5 wird das „Handbuch Luchsmonitoring“ vorgelegt, in dem die Methoden und das Vorgehen zum Monitoring des Luchses näher beschrieben werden¹⁷.

Darüber hinaus ist Deutschland gemäß Art. 17 Abs. 1 der FFH-Richtlinie verpflichtet, alle sechs Jahre einen Bericht über die Durchführung der im Rahmen dieser Richtlinie durchgeführten Maßnahmen zu erstellen. Dieser Bericht soll insbesondere Informationen über die in Art. 6 Absatz 1 genannten Erhaltungsmaßnahmen sowie die Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Erhaltungszustand der Lebensraumtypen des Anhangs I und der Arten des Anhangs II sowie die wichtigsten Ergebnisse der in Art. 11 genannten Überwachung enthalten.

Einen solchen Bericht hat die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2007 und 2013 jeweils erstellt und ist somit seiner Verpflichtung aus der FFH-Richtlinie nachgekommen.

Auf der Grundlage der Monitoring-Daten wurde der Erhaltungszustand des Luchses im letzten Nationalen Bericht nach Art. 17 der FFH-Richtlinie aus dem Jahr 2013 insgesamt als schlecht bewertet¹⁸.

4.3. Art. 12 – Art. 16 der FFH-Richtlinie

Die FFH-Richtlinie behandelt in den Art. 12 – 16 den Artenschutz.

Innerhalb dieser Vorschriften werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet geeignete Maßnahmen zu treffen, um dem bezweckten Ziel – dem Schutz bedrohter Arten – gerecht zu werden.

So ist Deutschland nach Art. 12 Abs. 1 der FFH-Richtlinie verpflichtet, ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) der FFH-Richtlinie genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen.

15 Vgl. die Hintergrundinformationen des Bundesamts für Naturschutz zum Monitoring gemäß der FFH-Richtlinie, abrufbar unter https://www.bfn.de/0315_ffh_richtlinie.html.

16 BfN-Skript Nr. 251: „Monitoring von Großraubtieren in Deutschland“ (2009), abrufbar unter <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript251.pdf>.

17 BfN-Skript Nr. 251 (oben Fn. 15), S. 38 ff.

18 Nationaler Bericht nach Art. 17 FFH-Richtlinie in Deutschland (2013), Teil Arten (Annex B), Seite 41 – 44, abrufbar unter https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/Nat_Bericht_2013/Arten/kontinental_saeugetiere_ohne_fledermaeuse_mit_marin.pdf.

Zu den Tierarten des Anhang IV Buchstabe a) der FFH-Richtlinie gehört auch der Luchs.

Die sich aus der Einführung eines solchen Schutzgebietes ergebenden Verbote, Luchse absichtlich weder zu töten, zu fangen noch zu stören – insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten – hat Deutschland über § 44 BNatSchG in nationales Recht umgesetzt und somit eine entsprechende Maßnahme im Sinne der FFH-Richtlinie ergriffen.

Bereits das aufgrund Art. 11 der FFH-Richtlinie durchgeführte Monitoring mag der grundsätzlichen Pflicht aus Art 12 Abs. 4 S. 1 der FFH-Richtlinie, ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) der FFH-Richtlinie genannten Tierarten einzuführen, gerecht werden.

Allerdings ergibt sich aus Art 12 Abs. 4 S. 2 der FFH-Richtlinie auch die darüber hinaus gehende Pflicht, aus den gewonnen Erkenntnissen weitere Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben.

5. Bundesnaturschutzgesetz

Das zentrale Gesetz für den Artenschutz auf nationaler Ebene in Deutschland ist das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG¹⁹).

Es enthält in § 39 eine Vorschrift zum allgemeinen (Arten-)Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen und in § 44 eine Vorschrift für besonders geschützte und bestimmte andere Tier- und Pflanzenarten.

Der Luchs ist eine gemäß § 7 Absatz 2 Nr. 13 lit. a) BNatSchG i.V.m. Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97²⁰, besonders geschützte bzw. gemäß § 7 Absatz 2 Nr. 14 lit. a) BNatSchG i.V.m. Anhang A der Verordnung (EG) Nr. 338/97²¹ streng geschützte Tierart und fällt somit unter den Schutzbereich des § 44 BNatSchG.

§ 44 BNatSchG sieht ein grundsätzliches Verbot vor, den Luchs als besonders bzw. streng geschützte Art u.a. zu töten, zu verletzen oder zu fangen bzw. während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören.

19 Vgl. oben Fußnote 11.

20 Verordnung (EG) Nr. 338/97, in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 1320/2014 der Kommission vom 1. Dezember 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1320&rid=1>.

21 Siehe oben Fußnote 19.

Das BNatSchG trägt auch insofern zum Artenschutz des Luchses bei, indem es in § 71 Absatz 1 i.V.m. § 69 Abs. 2 BNatSchG Strafvorschriften enthält, die einen Verstoß gegen § 44 BNatSchG mit bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe ahnden lassen kann.

- Ende der Bearbeitung -