



Baden-Württemberg

Die Landesbeauftragte für Tierschutz

Ergänzende Ausführungen zur *Stellungnahme zum Umgang mit invasiven Arten in Baden-Württemberg*

Ergänzend zu der Stellungnahme von Herrn Schmidt zum Umgang mit invasiven Arten im Baden-Württemberg soll vorliegend noch auf die Frage eingegangen werden, inwiefern die Tötung von Tieren, die nach der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten als invasive Art eingestuft sind, in Deutschland erlaubt ist.

Gemäß § 1 Satz 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Die vorsätzliche Tötung eines Wirbeltieres ohne vernünftigen Grund stellt gemäß § 17 Nummer 1 TierSchG eine Straftat dar.

Fraglich ist vorliegend also, ob die Tatsache, dass ein Tier zu den invasiven Arten zählt, einen „vernünftigen Grund“ für die Tötung eines solchen Exemplars darstellt.

Dabei könnte man annehmen, dass die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 bereits die gesetzliche Grundlage für die Tötung darstellt und diese daher auch vernünftig ist. Es gibt eine Vielzahl von speziellen Gesetzen, die das Töten von Tieren zulassen, solche finden sich u.a. im Jagdrecht, Fischereirecht, Recht der Seuchenbekämpfung (einschließlich Tierseuchenrecht), Naturschutzrecht, Pflanzenschutzrecht sowie Polizei- und Ordnungsrecht.¹

Das Jagdrecht stellt dabei einen Spezialfall dar, da einige Tierarten, die zu den invasiven Arten gehören, auch ausdrücklich als jagdbares Wild festgelegt sind. In Baden-Württemberg sind dies Marderhund, Nilgans, Nutria und Waschbär (Anlage zu § 7 Absatz 1 und 3 Jagd- und Wildtiermanagementgesetz i. V. m. § 10 der Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Durchführung des Jagd- und Wildtiermanagementgesetzes). Werden bei der Tötung dieser Tiere die jagdrechtlichen Vorschriften (Schonzeiten, Ruhegebiete, sachliche Verbote usw.) eingehalten und wird nach den anerkannten Grundsätzen deutscher Weidgerechtigkeit verfahren, handelt der Jagdtausübungsberechtigte nicht ohne vernünftigen Grund. Dies ist jedoch gänzlich unabhängig von der Frage, ob die Zugehörigkeit zu einer invasiven Art für sich genommen einen vernünftigen Grund für die Tötung begründet.

¹ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 5.

Anders als die genannten Gesetze sieht die Verordnung zwar auch tödliche Maßnahmen zur Eindämmung der Populationen vor, schreibt diese aber nicht konkret vor. Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 enthält entsprechende Regelungen zu möglichen Managementmaßnahmen und in Absatz 2 dieses Artikels heißt es:

(2) Die Managementmaßnahmen umfassen tödliche oder nicht tödliche physikalische, chemische oder biologische Maßnahmen zur Beseitigung, Populationskontrolle oder Eindämmung einer Population einer invasiven gebietsfremden Art.

Nach Absatz 1 des Artikels ist es jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen, die entsprechenden Methoden zu wählen und anzuwenden:

(1) Innerhalb von 18 Monaten nach der Aufnahme einer invasiven gebietsfremden Art in die Unionsliste verfügen die Mitgliedstaaten über wirksame Managementmaßnahmen für diejenigen invasiven gebietsfremden Arten von unionsweiter Bedeutung, die nach Feststellung der Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet weit verbreitet sind, damit deren Auswirkungen auf die Biodiversität und die damit verbundenen Ökosystemdienstleistungen sowie gegebenenfalls auf die menschliche Gesundheit oder die Wirtschaft minimiert werden. Diese Managementmaßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den Auswirkungen auf die Umwelt, sind den besonderen Umständen in den Mitgliedstaaten angemessen, stützen sich auf eine Kosten-Nutzen-Analyse und schließen auch, so weit wie möglich, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 20 ein. Sie werden auf der Grundlage der Ergebnisse der Risikobewertung und ihrer Kostenwirksamkeit priorisiert.

Die Verordnung schreibt also gerade nicht die Tötung von Exemplaren invasiver Arten vor, sondern empfiehlt viel mehr weniger einschneidende, mildere, also insgesamt verhältnismäßige Maßnahmen (z. B. die Populationskontrolle), mit denen einer weiteren Ausbreitung entgegengewirkt werden soll (vgl. dazu auch Erwägungsgrund 25 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014). Welche Maßnahmen tierschutzkonform und praktikabel sind, ist zu prüfen. Dabei ist auch der im europäischen Primärrecht verankerte Grundsatz des Tierschutzes aus Artikel 13 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu berücksichtigen.

Auch die u.a. in § 40a Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) erfolgte Umsetzung dieser Verordnung² lässt lediglich „nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen [zu], um

² Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten vom 08. September 2017 (BGBl. I S. 3370).

1. sicherzustellen, dass die Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, dieses Kapitels und der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften in Bezug auf invasive Arten eingehalten werden und um
2. die Einbringung oder Ausbreitung von invasiven Arten zu verhindern oder zu minimieren.“

Weder die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 noch das deutsche Umsetzungsgesetz zu dieser erlauben somit per se die Tötung von Tieren, die zu den invasiven Arten gehören. Vielmehr enthält die deutsche Regelung den unbestimmten Rechtsbegriff der „im Einzelfall erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen“. Soweit Gesetze derartige unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln enthalten, ist bei deren Auslegung stets auch Artikel 20a des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) zu berücksichtigen.³

Wegen der prinzipiellen Gleichordnung der staatszielgeschützten Belange mit anderen in Betracht kommenden Verfassungsgütern können Kollisionslagen zwischen den grundrechtlich geschützten Nutzerinteressen und den Belangen des Tierschutzes nur dadurch gelöst werden, dass zwischen den widerstreitenden Gesichtspunkten ein möglichst schonender, verhältnismäßiger Ausgleich herbeigeführt wird. Folgerichtig ist sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur einhellig anerkannt, dass in dem Begriff „vernünftiger Grund“ eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Güterabwägungsprinzips zu sehen ist.⁴

Die Abwägung, die zur verfassungskonformen Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe notwendig ist, kann dabei in fünf Schritte unterteilt werden.⁵

1. Feststellung/Legitimer Zweck: Zunächst kommt es darauf an, die Nachteile, die von den zu tötenden Tieren befürchtet werden und zu deren Abwehr oder Vermeidung ihre Tötung erfolgen soll, so genau wie möglich festzustellen. Vermutungen reichen dazu nicht aus. Wird etwa bei einer Tierart eine ökologisch nachteilige Überpopulation angenommen, so müssen diese, aber auch die daraus zu erwartenden Nachteile nach Art, Ausmaß und Wahrscheinlichkeit konkret ermittelt werden, bevor man mit dem Töten beginnt.⁶

Dieser Schritt ist in Bezug auf die invasiven Arten bereits dahingehend erfolgt, dass von der zuständigen Behörde festgestellt wurde, bei welchen der Arten in Deutschland

³ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 5.

⁴ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 1. Aufl. 2007, S. 63 f.

⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 6.

⁶ Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O.

bzw. Baden-Württemberg tatsächlich eine nachteilige Überpopulation festgestellt wurde (z. B. Waschbär⁷).

2. Geeignetheit: In einem zweiten Schritt ist dann zu überlegen, ob die Nachteile, um die es geht, generell geeignet sind, das Töten von Tieren zu rechtfertigen. Die Tötung muss also geeignet sein, den (Haupt-)Zweck, der bei objektiver Betrachtung die Grundlage des Handelns bildet, vollständig oder wenigstens teilweise zu erreichen.⁸

Hier sind auch Wertungen, die sich aus den spezialgesetzlichen Regelungen ergeben, zu beachten (vgl. etwa § 21 Absatz 1 des Bundesjagdgesetzes: Tötung von Wild zur Abwehr von Wildschäden, zur Erhaltung eines gesunden Wildbestandes und zur Erhaltung von bestandsgefährdeten Arten).⁹

Auch diesen Schritt könnte man bei den in Deutschland bzw. Baden-Württemberg tatsächlich verbreiteten invasiven Arten noch bejahen. Die Nachteile (Gefährdung der heimischen Flora und Fauna) sind grundsätzlich geeignet, das Töten von Tieren zu rechtfertigen, da sich durch eine Eindämmung der invasiven Arten diese Gefährdung reduzieren oder gar komplett wegfallen würde.

3. Erforderlichkeit: Als dritter Schritt muss dann die Suche nach geeigneten, nicht-letalen Maßnahmen zur Vermeidung dieser Nachteile folgen. Es muss also ermittelt werden, durch welche Maßnahmen oder Maßnahmenbündel sich beispielsweise die Überpopulation und die daraus resultierenden Nachteile auch ohne Tiertötungen vermeiden lassen. Unter allen gleich geeigneten Mitteln muss stets das wenigsten tierbelastende gewählt werden.¹⁰ Die Tatsache, dass solche Maßnahmen möglicherweise kosten-, zeit- oder arbeitsaufwändiger sind als das Töten, begründet grundsätzlich keine Tötungsbefugnis.¹¹

In Bezug auf die invasiven Arten gibt es eine Vielzahl von mildereren Maßnahmen, die statt der Tötung in Betracht kommen. Darunter fallen insbesondere das Einfangen und Unfruchtbarmachen, Schutzmaßnahmen, wie etwa das Anbringen von Überkletterschutzmanschetten oder Einzäunungen, sowie eine Populationskontrolle.

4. Restrisiken: Als vierter Schritt muss sich dann die Prüfung anschließen, ob bei einer Beschränkung auf diese schonenderen Maßnahmen oder Maßnahmenbündel Nachteile oder Restrisiken verbleiben und wie schwer diese wiegen.¹² Dabei ist es

⁷ <https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/natur-und-landschaft/invasive-arten>

⁸ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 1. Aufl. 2007, S. 155.

⁹ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 6.

¹⁰ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 1. Aufl. 2007, S. 163.

¹¹ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 6.

¹² Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O.

auch sinnvoll, zu fragen, ob diese Nachteile bzw. Risiken mit Hilfe von Arbeit, Kosten und/oder Zeit vermieden oder wenigstens auf ein vertretbares Niveau reduziert werden können, da dann wieder das zu Nummer 3 bereits ausgeführte gilt.¹³

Im Zweifel werden immer Restrisiken verbleiben, da keine Maßnahme zur – zumindest kurzfristigen – Populationseindämmung so effektiv wie die Tötung ist, da diese als einzige zu einer unmittelbaren Reduzierung der Population führt. Diese Feststellung allein ist jedoch nicht ausreichend, da in einem zweiten Schritt geprüft werden muss, wie schwer diese verbleibenden Nachteile sind. Die pauschale Feststellung, dass die Tötung die einzige Maßnahme ohne Nachteile wäre, würde dieser Prüfung nicht genügen, sondern es müsste dargelegt werden, dass bei einer milderen Maßnahme (z. B. Unfruchtbarmachung) gegenüber der Tötung erhebliche Risiken verbleiben, die sich auch nicht oder nur unmaßgeblich durch andere Faktoren reduzieren lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Tötung zur Populationseindämmung ohnehin nur bei Tierarten erfolversprechend wäre, die noch nicht weit verbreitet sind.

5. Angemessenheit: Schließlich müssen diese Restrisiken gegen die Beeinträchtigungen des Unversehrtheits- und Wohlbefindensinteresses der Tiere (und gegen etwaige weitere mit den Tötungsmaßnahmen verbundene Nachteile) abgewogen werden, um zu entscheiden, ob die Gründe, die für die Tötung sprechen, die Gegenstände überwiegen oder nicht. Dabei ist dem stärkeren Gewicht, das der Tierschutz durch seine Aufnahme ins Grundgesetz erfahren hat, Rechnung zu tragen.¹⁴ Der Nutzen der Tötung muss den durch sie verursachten Schaden im Ergebnis also deutlich überwiegen.¹⁵

Ob etwaige Nachteile das Unversehrtheitsinteresse des Tieres überwiegen, kann nur im konkreten Einzelfall bezüglich eines bestimmten Tieres geklärt werden. Da das Staatsziel Tierschutz vorrangig zu berücksichtigen ist, müssen die verbleibenden Nachteile in jedem Fall gewichtig sein, damit diese Abwägung tatsächlich zu Ungunsten des Tieres (also im Ergebnis für die Tötung) ausfällt.

Insgesamt dürfte es in Bezug auf die invasiven Arten unter diesen Gesichtspunkten wenige Fälle geben, in denen eine Tötung tatsächlich gerechtfertigt ist. Zum einen dürfte es in vielen Fällen mildere, also weniger einschneidende bzw. tierschädliche aber ebenso effektive Mittel geben, zum anderen dürfte der Schaden, den diese Tiere anrichten können, oft nicht schwer genug wiegen, um gegenüber einer Tötung der Tiere das Übergewicht zu besitzen und die Tötung damit zu rechtfertigen.

¹³ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 1. Aufl. 2007, S. 188.

¹⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 3. Aufl. 2016, TierSchG § 17 Rn. 6.

¹⁵ Maisack, Zum Begriff des vernünftigen Grundes im Tierschutzrecht, 1. Aufl. 2007, S. 202.

Im Einzelfall kann es dennoch nicht ausgeschlossen sein, zu dem Ergebnis zu kommen, dass die Tötung die einzig wirklich effektive Maßnahme gegen zumindest einen Teil (Einzeltier, evtl. Gruppe) einer bestimmten Tierart ist. Insbesondere kann dieser Fall dann vorliegen, wenn eine invasive Art eine andere Tierart lokal massiv bedroht, da dann auf beiden Seiten der Abwägung der Tierschutz zu berücksichtigen ist. Dies ist jedoch eine Einzelfallentscheidung und muss stets anhand des konkreten Sachverhalts abgewogen werden.

Die pauschale Frage, ob man ein Tier allein deshalb töten darf, weil es zu einer invasiven Art gehört, ist jedenfalls im Ergebnis nachdrücklich mit „nein“ zu beantworten.

Daran ändert auch das Verhältnis von europäischem zu nationalem Recht nichts. Grundsätzlich genießt das Unionsrecht Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht. Eine Vorschrift des nationalen Rechts, die im Widerspruch zu europäischen Vorschriften steht, muss daher von nationalen Behörden und Gerichten zunächst durch eine unionsrechtskonforme Auslegung in Einklang mit dieser gebracht werden. Sollte dies nicht möglich sein, darf die nationale Norm im konkreten Fall nicht angewendet werden.

Vorliegend besteht jedoch gar kein Widerspruch zwischen den europäischen und den deutschen Vorschriften. Das zusätzliche Erfordernis des „vernünftigen Grundes“ im deutschen Tierschutzgesetz widerspricht den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 inhaltlich nicht. In Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung heißt es sogar ausdrücklich, dass die Managementmaßnahmen zur Eindämmung der invasiven Arten in *„einem angemessenen Verhältnis zu den Auswirkungen auf die Umwelt und den besonderen Umständen in den Mitgliedstaaten angemessen“* sein müssen. Ein Widerspruch würde sich etwa ergeben, wenn die Verordnung ausdrücklich und ohne weitere Abwägung die Tötung von Tieren der invasiven Arten fordern würde, was jedoch – wie bereits dargestellt – eindeutig nicht der Fall ist.

Da die Verordnung nur die möglichen Managementmaßnahmen benennt und ausdrücklich vorsieht, dass diese konkret erst von den einzelnen Mitgliedsstaaten festgelegt werden, begründet sie auch keine unmittelbaren Rechte oder Pflichten für natürliche oder juristische Personen, da zunächst weitere Vollzugsmaßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich sind.

Stand: Dezember 2018