

Texte 20/99

Die Aussetzung gebietsfremder Organismen - Recht und Praxis

Kurzzusammenfassung

Die Studie vergleicht Recht und Praxis der Aussetzung gebietsfremder Organismen in den Ländern Neuseeland, Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Der Vergleich zeigt, daß die rechtlichen Regelungen und die behördliche Praxis in den beiden erstgenannten Ländern differenzierter ausgebildet sind als in den beiden letztgenannten.

Hauptergebnisse im Hinblick auf die Situation in Deutschland sind:

In der Praxis dominiert der Fall der unbeabsichtigten Aussetzung. Nicht selten sind auch beabsichtigte Aussetzungen, die aber nicht zur Genehmigung gestellt werden. Genehmigungsverfahren sind in Deutschland sehr selten, in Großbritannien häufiger.

Dies erklärt sich möglicherweise aus der Insellage beider Länder, die die Ökosysteme weniger resistent gegenüber externen Einflüssen gehalten hat. Das dementsprechend differenziertere Recht enthält Anregungen für die Weiterentwicklung des insoweit rückständigen kontinentalen und Gemeinschaftsrechts.

Der Genehmigungsstatbestand im Naturschutzrecht erfaßt den Fall der unbeabsichtigten Aussetzung nicht angemessen.

Der Anwendungsbereich ist durch die Gebietsfremdheit bestimmt. Es ist fraglich, ob dies Kriterium die relevanten Sachverhalte beschreibt. Alternativ oder ergänzend kommt in Betracht, an Anhaltspunkte für eine Schädlichkeit für die Umwelt anzuknüpfen.

Soweit es den Kreis zu erfassender Lebewesen angeht, ist bisher nicht befriedigend geklärt, ob und ggf. welche Art von Mikroorganismen einbezogen werden sollten.

Weiteres Merkmal des Anwendungsbereichs ist die Aussetzung in die freie Natur. Es ist fraglich, ob nicht auch Aussetzungen in teilgeschlossene oder umfriedete Bereiche miteinfaßt werden sollten. Dabei ist auch das Land- und Forstwirtschaftsprivileg diskussionsbedürftig. Alternativ oder ergänzend zu einer solchen Erweiterung der Aussetzungsregelung kommt eine bessere Kontrolle bei der Anlagengenehmigung in Betracht, wie im Beispiel der Genehmigung von Tiergehegen. Hinsichtlich des Landwirtschaftsprivilegs ist an eine Erweiterung der Kriterien der Saatgutzulassung zu denken, ebenso an eine Erstreckung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln auf Organismen, die zum Pflanzenschutz eingesetzt werden.

Die Maßstäbe der Genehmigung von Aussetzungen einschließlich der Methoden der Risikobewertung sind im internationalen Vergleich wie auch im Vergleich mit dem ähnlichen Fall der gentechnischen Freisetzung wenig differenziert. Hier besteht Entwicklungsbedarf. Dabei könnte sich eine stärkere Unterscheidung von Fällen einstmals heimischer und gänzlich gebietsfremder Organismen empfehlen, der Art, daß die Aussetzung der ersteren unter erleichterten Voraussetzungen zugelassen wird. Langfristig könnte an eine Zusammenführung der Regelung der Aussetzungen von gebietsfremden und gentechnisch veränderten Organismen gedacht werden. Differenzierungen der Risikobewertung könnten auf die Verordnungsebene verlagert werden.

Soweit es die Überwachung unbeabsichtigter Aussetzung angeht, könnte die Vollzugseignung der rechtlichen Regelungen dadurch gesteigert werden, daß ein Tatbestand mit Grundpflichten

(Sorgfaltspflichten) formuliert wird, an den sich einerseits Sanktionen, andererseits ein Genehmigungsvorbehalt anknüpft.

Summary

In this report the law and practice in New Zealand, Great Britain, France and Germany of the release of non-native species into the wild are compared. The legal rules and administrative practice in the first two countries are more elaborated than in the latter two. This can be explained with the insular situation of these countries which makes them less resistant against alien invaders. From their more sophisticated rules and practise the continental and EC legal regime may learn in a situation where the general mobility of trade and investment has increased the ecological risks resulting from non-indigenous species.

Some of the major results, as related to the German situation, are the following:

In practice unintended release prevails. Instances of intended release which however are not submitted for authorization are also frequent. Applications for and authorization of releases are very rare, especially in France and Germany.

It appears that the legal framing of releases in Germany does not adequately grasp the case of unintended release.

The scope of the regulatory regime is defined by the character of the organism as being non-native. Whether this criterion adequately circumscribes the pertinent risk is open to doubt. One may consider to replace or supplement it by linking the control to the presence of potential risk.

It is not sufficiently clear whether and to what extent microorganisms should also be subjected to release control.

The wild (freie Natur) is frequently taken as the realm of release. There are narrow and broader interpretations of this term, excluding or including cultivated areas, pastures, gardens and even glasshouses. Given the fact that many non-native organisms escape from such enclosures these should indeed be in principal included into the regulatory regime. Alternatively instruments could be developed which start with earlier stages like the licensing of animal zoos, construction requirements for certain kinds of cultivation, the licensing of seeds, the inclusion of organismic pesticides into the regulation of pesticides, etc.

The German licensing criteria for releases including the methodology of risk assessment need to be further developed. Different methods may be introduced for releases of formerly native and of alien organisms. The requirements for the former might be made less restrictive than for the latter. Risk assessment methods as developed for releasing genetically modified organisms may be consulted. On the long run a joint regulation of both non-native and genetically modified organisms may be envisaged, the differences of risks being again reflected in appropriate risk assessment methods.

The monitoring of releases could be improved by framing the law such that basic duties of care are set up, followed by sanctions in cases of violation and by the possibility of authorization if it is assured that the basic duties will be implemented.

Gerd Winter