

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Regelung des
Besitzes von und des Handels mit Exemplaren wildlebender Tier-
und Pflanzenarten

KOM(91) 448 endg.; Ratsdok. 10500/91

Punkt der 641. Sitzung des Bundesrates am 3. April 1992

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Rechtsausschuß (R) und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu
nehmen:

EG
U

1. Der Bundesrat stellt fest, daß trotz des Washingtoner Artenschutzabkommens sich die Erhaltungssituation einer immer größeren Zahl wildlebender Tier- und Pflanzenarten fortlaufend verschlechtert hat.

Ausgeliefert am 24. MRZ. 1992

In letzter Zeit mehren sich deshalb die Stimmen, die den auch unter der Geltung des Washingtoner Abkommens immer noch möglichen freien Welthandel mit der weitaus überwiegenden Zahl der auf der Welt vorkommenden wildlebenden Tier- und Pflanzenarten weitgehend unterbinden wollen.

Zur Verbesserung des Artenschutzes soll danach die derzeit im Prinzip noch freie, lediglich mit Verbotsvorbehalten für bestimmte gefährdete Arten versehene Handelserlaubnis umgekehrt werden in ein allgemeines Verbot mit Erlaubnisvorbehalten für ganz bestimmte, unter Naturschutzgesichtspunkten unbedenklich handelbare, zahlenmäßig begrenzte und in sogenannten Positivlisten zusammengefaßte Arten.

Für die Einführung eines solchen Positivlistensystems haben sich der Bundesrat am 30. Juni 1989, - BR-Drucksache 290/89 (Beschluß) -, und - für den wichtigen Teilbereich des Handels mit exotischen Vögeln - das Europäische Parlament am 13. September 1991 (Entschließungsantrag B III 1380/90) ausgesprochen.

Der Bundesrat stellt mit Bedauern fest, daß die EG-Kommission mit der Vorlage vielfältige Anregungen zur Einführung eines Positivlistensystems im Artenschutz nicht aufgegriffen hat, erkennt andererseits aber nicht die Schwierigkeiten, auf die die Einführung eines solchen Systems zum gegenwärtigen Zeitpunkt international stoßen würde.

Der Bundesrat bleibt dabei, daß die Abkehr von dem bestehenden System der freien handelsmäßigen Nutzung wildlebender Tier- und Pflanzenarten der richtige Weg ist, um den besorgniserregenden weltweiten Artenschwund aufzuhalten.

Läßt sich dieses Ziel wirksam nur mit der Einführung von Positivlisten verwirklichen, so begrüßt der Bundesrat im Vorfeld jeden Schritt, der das bestehende System der freien Nutzbarkeit wildlebender Tier- und Pflanzenarten weiter erschwert.

Nach Auffassung des Bundesrates enthält die Vorlage solche Ansätze zur Erschwerung der freien Nutzbarkeit, so z. B. die über die weitgefaßten Aufnahmekriterien des Anhangs B geschaffenen Möglichkeiten der flexiblen Anpassung dieses Anhangs.

EG
U

2. Insgesamt bleibt der Vorschlag jedoch deutlich hinter dem geltenden nationalen Artenschutzrecht und teilweise auch hinter dem geltenden EG-Recht zurück, so daß der Bundesrat folgende Änderungen des Verordnungsvorschlages als Mindestforderung bis zur Einführung eines Positivlisten-Systems für notwendig hält:

EG
U

3. Zur Erreichung der angestrebten einheitlichen Regelung des EG-Binnenmarktes sind wichtige materielle Tatbestände in der Grundverordnung abschließend zu regeln. Dazu gehören vor allem:

- Besitz-, Verkehrs- und Vermarktungsverbote für alle EG-rechtlich und national besonders geschützte Arten,
- Legalitätsnachweis im innergemeinschaftlichen und innerstaatlichen Bereich mit EG-einheitlichen CITES-Dokumenten,
- Beweislastumkehr,
- objektives Einziehungsverfahren,
- Buchführungspflicht und grundsätzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung.

- EG
U
4. Zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips im Interesse der Rechtsvereinfachung, Übersichtlichkeit und Verständlichkeit sollte die Zahl der Anhänge reduziert werden.

Bei Einführung der geforderten umfassenden Regelung von Besitz-, Verkehrs- und Vermarktungsverboten sind folgende Listen sinnvoll:

- Verbotsliste (Anhang A),
- Genehmigungsliste (Anhang B),
- Nationale Liste (Anhang C; ehemals Anhang E).

- EG
U
5. Darüber hinaus ist für alle wildlebenden Arten bei der Einfuhr grundsätzlich eine generelle Deklarationspflicht vorzuschreiben.

- EG
U
6. In die Verordnung ist eine salvatorische Bestimmung einzubringen, wonach bei fehlender Regelung in der neuen Verordnung oder bei fehlenden Durchführungsverordnungen das derzeit geltende nationale Recht übergangsweise Anwendung findet.

- EG
U
7. Die Verordnung sollte als unmittelbar geltendes Recht gestraft und inhaltlich so ausgestaltet werden, daß sie sowohl für den Bürger als auch für die Behörden verständlich wird.

- EG
U
8. Die umfangreichen Berichtspflichten der Mitgliedstaaten sind auf das unbedingt notwendige Mindestmaß zu reduzieren.

- EG
U
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den einzelnen Artikeln des Verordnungsvorschlags auf folgende Änderungen bzw. Klarstellungen hinzuwirken:

Zu Artikel 3

EG
U

10. Anhang A sollte zusätzlich zu den bereits genannten Arten
noch folgende Arten enthalten:

- alle sonstigen WA I-Arten,

Zu Artikel 3

EG
U

10. Anhang A sollte zusätzlich zu den bereits genannten Arten noch folgende Arten enthalten:

- alle sonstigen WA I-Arten,
- alle bisherigen C1-Arten,
- alle europäischen Vogelarten mit Ausnahme der in Anhang III der EG-Vogelschutzrichtlinie enthaltenen Arten.

Anhang B sollte mit Ausnahme der in Anhang A aufgeführten Arten neben den bereits im Verordnungsvorschlag aufgeführten Arten folgende weitere Arten enthalten:

- alle sonstigen WA-Arten,
- alle Wirbeltiere, ausgenommen Fische und die in einer Handelsliste genannten Arten,
- alle Fische, wirbellose Tiere und Pflanzen, deren Auswilderung in der Gemeinschaft bekanntermaßen eine Gefahr der Verfälschung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt oder der Gefährdung des Bestandes oder der Verbreitung heimischer wildlebender Tier- oder Pflanzenarten oder von Populationen solcher Arten darstellen würde (soweit nicht schon aus anderen Gründen in Anhang B aufgenommen).

Anhang C sollte die Arten enthalten, die in einem bestimmten Mitgliedstaat vorkommen und von diesem unter Beachtung des EG-Vertrages, insbesondere des Artikels 36, angemeldet werden.

Zu Artikel 4

EG
U

11. Die Einfuhr von Arten des Anhangs A und B sollte nur unter der Voraussetzung des Artikels 10 Abs. I Buchstabe b der Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 zulässig sein.

Der Artikel sollte um eine Regelung ergänzt werden, wonach unklare Fragen im Rahmen des Prüfverfahrens bei der Einfuhr zu Lasten des Importeurs gehen (Beweislastumkehr).

Zu Artikel 8

EG
U

12. In der Überschrift des Artikels 8 sind die Worte "und 18" zu streichen, da in den Fällen des Artikels 18 die gegenseitigen Informationspflichten unzumutbar und unpraktikabel sind.

Zu Artikel 9

EG
U

13. Hier sollte durch systematische Umgestaltung für den gesamten Verordnungstext eine einheitliche, abschließende Regelung für gezüchtete und künstlich vermehrte Exemplare der Anhänge A und B erfolgen.

Soweit möglich, sollten die Kriterien für eine legale Nachzucht und künstliche Vermehrung bereits in die Verordnung mit aufgenommen werden.

Zu Artikel 14 und 15

EG
U

14. Artikel 14 und 15 sollten zu einer einheitlichen Regelung mit umfassenden Besitz-, Verkehrs- und Vermarktungsverboten für die in Anhang A und B aufgeführten Arten zusammengefaßt werden, von denen nur in bestimmten, enumerativ aufgeführten Ausnahmefällen abgewichen werden darf.

Für die vorstehend genannten Arten sollte im Hinblick auf die o. g. Besitzverbote nach dem Vorbild des § 22 BNatSchG eine allgemeine Umkehr der Beweislast vorgesehen werden.

EG
U

15. Zu Artikel 15

Abs. 2 Buchstabe a

Für Anhang A sollten keine Legalausnahmen, sondern nur Einzelausnahmen vorgesehen werden. Die Ausnahmen sind auf die in der Verordnung (EWG) Nr. 3626/82 in Artikel 6 aufgeführten Ausnahmen zu reduzieren. So sollten z. B. nach Maßgabe des Artikels 6 Buchstabe c die Inhalte der Ziffern V, VI und VII zu einer Ziffer zusammengefaßt werden.

Im übrigen sollten generell die Ausnahmetatbestände nach dem Vorbild des § 20 Buchstabe g BNatSchG in der Grundverordnung pauschal geregelt und nicht einer Durchführungsverordnung vorbehalten werden.

Abs. 4

Abs. 4 ist so zu ändern, daß die Bescheinigungspflicht im Umfang des Artikels 29 der Formularverordnung (VO(EWG) Nr. 3418/83) für Anhang A-Arten und für lebende Tiere des Anhangs B aufrechterhalten bleibt. Zusätzlich ist vorzusehen, daß

- die EG-Kommission im Rahmen der Verfahrens nach Artikel 29 des Verordnungsvorschlags weitere Bescheinigungspflichten für Exemplare des Anhangs B festlegen kann und

- grundsätzlich eine Kennzeichnungspflicht für alle Anhang A-Arten eingeführt wird. Für Anhang B-Arten kann sie auf bestimmte Exemplare beschränkt werden, z. B. besonders gefährdete, seltene oder bescheinigungspflichtige Arten.

Abs. 5

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß auch für einbezogene Exemplare des Anhangs B grundsätzlich keine Vermarktung erfolgen darf, da anderenfalls der Schutzzweck der Verordnung unterlaufen werden kann.

Zu Art. 16

- EG
U
16. Abs. 1 ist systematisch zu überarbeiten und so zu formulieren, daß die in der Begründung zu diesem Verordnungsvorschlag unter Punkt 5.3 genannten Ziele erreicht werden.
- EG
R
17. Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine Änderung von Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a Ziffer i und Artikel 22 Abs. 1 Buchstabe a Ziffer i hinzuwirken. Die dort den Mitgliedstaaten vorgeschriebene Einrichtung zentraler Vollzugsbehörden greift unzulässigerweise in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten ein. Es muß den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts diejenigen Stellen zu bestimmen, die das Gemeinschaftsrecht zu vollziehen haben.
- EG
U
18. Die Absätze 2 und 3 sind zu streichen.

Zu Artikel 17

EG
U

19. In Abs. 1 ist auch für Arten der Nationalen Liste auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, für den diese Art auf die Liste gesetzt wurde, ein grundsätzliches Besitz-, Verkehrs- und Vermarktungsverbot vorzusehen.

Ist für diesen Anhang EG-rechtlich kein vollständiges System der Besitz- und Verkehrsverbote erreichbar, sollte der Anhang C (ehemals Anhang E) insgesamt entfallen. Artikel 17 ist dann so umzugestalten, daß er den Mitgliedstaaten die Befugnis zum Erlaß weitergehender Besitz- und Verkehrsverbote für national geschützte Arten ermöglicht.

Zu Artikel 19 Abs. 2 Buchstabe a

EG
R

20. Soweit in Artikel 19 Abs. 2 Buchstabe a vorgesehen ist, daß Genehmigungen und Bescheinigungen ungültig sind, wenn die ausstellende Behörde feststellt, daß zu Unrecht angenommen wurde, die Bedingungen für die Ausstellung seien erfüllt, weist der Bundesrat darauf hin, daß die Feststellung der Ungültigkeit eines Verwaltungsakts durch eine Verwaltungsbehörde dem deutschen Verwaltungsrecht fremd ist. Die Bundesregierung wird gebeten, auf eine Klarstellung dahingehend hinzuwirken, ob mit dieser Formulierung die ausstellende Behörde zur Rücknahme der Genehmigung oder Bescheinigung verpflichtet werden soll, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung oder der Bescheinigung von Anfang an nicht vorgelegen haben. Sollte von der Bestimmung auch der Fall erfaßt werden, daß die Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung oder Bescheinigung nicht mehr erfüllt sind (Widerruf), wird um Prüfung gebeten, ob es sachgerecht ist, den Widerruf als zwingende Folge vorzuschreiben, ohne der Behörde ein Widerrufsermessen einzuräumen.

- EG
R
21. Soweit die Befugnis zur Feststellung der Ungültigkeit einer von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaates ausgestellten Genehmigung oder Bescheinigung in Artikel 19 Abs. 2 Buchstabe a auch der Kommission eingeräumt werden soll, wird ihr damit die Rechtsstellung einer den nationalen Behörden übergeordneten Verwaltungsinstanz eingeräumt. Dies stellt einen vertragsrechtlich unzulässigen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur eigenverantwortlichen Ausführung des Gemeinschaftsrechts dar. Diese Befugnis der Kommission sollte daher entfallen.

Zu Artikel 19 Abs. 2 Buchstabe b

- EG
U
22. In Abs. 2 Buchstabe b sollte eine Zurückbehaltung und Beschlagnahme auch für die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befindlichen Exemplare, bei denen begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Dokumente bestehen, möglich sein.

Zu Artikel 23

- EG
R
23. Die in Artikel 23 Abs. 2 Buchstabe a vorgesehene Aufforderung der Kommission an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, von ihr als notwendig erachtete Ermittlungen zur Feststellung von Verstößen durchzuführen, darf nur als rechtlich nicht verbindliches Ersuchen verstanden werden. Nach Auffassung des Bundesrates würde es einen vertragsrechtlich unzulässigen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur eigenverantwortlichen Ausführung des Gemeinschaftsrechts darstellen, falls die Aufforderung der Kommission rechtlich verbindlich sein sollte.

Zu Artikel 24 Abs. 4 Buchstabe b und Artikel 25 Abs. 1 Buchstabe a

- EG
R
24. Nach Auffassung des Bundesrates hat die Gemeinschaft keine Kompetenz zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften, wie sie der Kommission in Artikel 24 Abs. 4 Buchstabe b

Ziffer i und Artikel 25 Abs. 1 Buchstabe a Satz 2 zur näheren Ausgestaltung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zugewiesen werden soll. Bedenken könnten insoweit allenfalls dann zurückgestellt werden, wenn die betreffenden Festlegungen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten nach dem in Artikel 29 vorgesehenen Verwaltungsausschußverfahren erfolgen.

Zu Artikel 25 Abs. 2 Buchstabe b und Artikel 30 Buchstabe d

EG
R

25. Der Bundesrat weist darauf hin, daß Sinn und Tragweite der in Artikel 25 Abs. 2 Buchstabe b und in Artikel 30 Buchstabe d vorgesehene Befugnisse der Kommission - in Artikel 30 Buchstabe d im Verwaltungsausschußverfahren des Artikels 29 - unklar sind. Das Gewollte bedarf dringend einer Präzisierung. Jedenfalls dürfen die dort vorgesehenen Ermächtigungen zum Erlaß "geeigneter Schritte" und zum Erlaß "etwaiger sonstiger Maßnahmen" nicht dazu führen, daß die Kommission unzulässigerweise in das den Mitgliedstaaten zustehende Recht zum eigenverantwortlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts eingreift.

Zu Artikel 26

EG
R

26. Der Bundesrat erinnert an die von ihm ständig vertretene Auffassung, daß die Gemeinschaft Straf- und Bußgeldvorschriften nur dann selbst erlassen oder die Mitgliedstaaten zum Erlaß solcher Vorschriften verpflichten kann, wenn im EWG-Vertrag eine ausdrückliche Ermächtigung hierfür vorhanden ist. Dies ist in bezug auf die in Artikel 26 vorgesehene Regelung, die den Mitgliedstaaten sogar im einzelnen geregelte Straftatbestände vorgibt, nicht der Fall.

Dieser Empfehlung widerspricht der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit folgender Begründung:

Die in Artikel 26 beschriebenen Tatbestände, die von den Mitgliedstaaten zu sanktionieren sind, müssen Bestandteil der Verordnung werden. Artikel 26 regelt nicht Straf- und Bußgeldvorschriften, sondern führt lediglich die Tatbestände auf, die EG-weit mindestens zu sanktionieren sind. Dies ist zwingend notwendig, um innerhalb der EG "Umwegeinführen" über Länder, die anderenfalls für einige Tatbestände keine Sanktionen anordnen, zu unterbinden.

EG
U

27. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß bei der Gestaltung der Vordrucke die heute übliche Bearbeitung in automatischen Datenverarbeitungsanlagen berücksichtigt wird.

B

28. Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.

C

Der Agrarausschuß hat seine Beratungen noch nicht abgeschlossen. *)

*) Das Land Hessen hat gemäß § 23 Abs. 3 i.V.m. § 15 Abs. 1 GO BR beantragt, die Vorlage auf die Tagesordnung der Plenarsitzung am 3. April 1992 zu setzen.