

## Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Mehl, Hermann Bachmaier, Friedhelm Julius Beucher, Lieselott Blunck, Dr. Eberhard Brecht, Ursula Burchardt, Marion Caspers-Merk, Peter Conradi, Klaus Daubertshäuser, Dr. Marliese Dobberthien, Ludwig Eich, Arne Fuhrmann, Monika Ganseforth, Dr. Liesel Hartenstein, Renate Jäger, Susanne Kastner, Marianne Klappert, Siegrun Klemmer, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Klaus Lennartz, Christoph Matschie, Siegmars Mosdorf, Jutta Müller (Völklingen), Michael Müller (Düsseldorf), Manfred Reimann, Margot von Renesse, Harald B. Schäfer (Offenburg), Otto Schily, Ursula Schmidt (Aachen), Karl-Heinz Schröter, Dr. R. Werner Schuster, Ernst Schwanhold, Hans Georg Wagner, Reinhard Weis (Stendal), Dr. Axel Wernitz, Hanna Wolf  
— Drucksache 12/2176 —

### Vorsorgender Artenschutz durch Erlaubnislisten

Durch massenhafte Naturentnahmen und internationalen Handel werden immer mehr Tierarten vom Aussterben bedroht. Das Washingtoner Artenschutzabkommen (WA), das den Handel mit wildlebenden Tieren regelt, verbietet oder beschränkt den Handel erst, wenn nachgewiesen ist und man sich intern einigt, daß einzelne Arten vom Aussterben bedroht sind oder besonders gefährdet sind. Die Zahl der in den bestehenden Negativ-Listen aufgenommenen Arten, die nicht oder nur mit besonderer Genehmigung gehandelt werden dürfen, nimmt ständig zu. Die heute bestehenden Vollzugsdefizite werden immer größer.

Als vorbeugende Alternative zu dem bestehenden System bietet sich an, in sogenannten Erlaubnislisten oder Positiv-Listen nur die Arten zu erfassen, die für einen uneingeschränkten Handel zugelassen und dazu Naturentnahmen nicht erforderlich oder unbedenklich sind. Tier- und Pflanzenarten, die nicht auf der Erlaubnisliste stehen, dürften dann nur noch über Einzelgenehmigungen der Natur entnommen und importiert werden.

Da zur Zeit wichtige Entscheidungen für eine Harmonisierung und Weiterentwicklung des Artenschutzes auf EG-Ebene im Zusammenhang mit der Überarbeitung der EG-Artenschutzverordnung zu treffen sind und die Forderung nach Erlaubnislisten beziehungsweise Positiv-Listen bisher von der Bundesregierung trotz Aufforderungen durch den Bundesrat, die Umweltministerkonferenz und die Umweltverbände eher ablehnend beurteilt wurden, fragen wir die Bundesregierung:

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 19. März 1992 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

## Vorbemerkung

Im Gegensatz zu der der vorliegenden Kleinen Anfrage zugrunde gelegten Ansicht vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA) grundsätzlich bewährt hat. Ergänzend verweise ich auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage des Abgeordneten Brauer und der Fraktion DIE GRÜNEN – Handel bis zur Ausrottung – vom 18. Oktober 1989 – Drucksache 11/5400.

1. Wie gedenkt die Bundesregierung endlich das Vorsorgeprinzip im Artenschutz anzuwenden, da sich das bisherige System mit Handelsbeschränkungen zum Schutz vom Aussterben bedrohter Arten als unzureichend erwiesen hat?

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bei den Konferenzen zum WA stets dafür eingesetzt, daß der Anwendungsbereich des Übereinkommens die Tier- und Pflanzenarten umfaßt, die durch den internationalen Handel gefährdet sind oder bei denen ohne Kontrolle eine Gefährdung zu befürchten ist. Das Übereinkommen schützt daher heute mit rd. 8 000 Tier- und ca. 40 000 Pflanzenarten bedeutend mehr Arten als bei seiner Entstehung im Jahr 1973. Diese Entwicklung ist ein Zeichen für die zunehmende Wirkung des WA. Mit fortlaufendem Reagieren auf sich ändernde Verhältnisse, besonders bei der Ausdehnung des Anhangs II, findet auch das Vorsorgeprinzip immer stärker Eingang in die Praxis.

Schon vor mehr als zehn Jahren haben die Vertragsstaaten des WA erkannt, daß ein wirksamer Schutz von einzelnen Tier- und Pflanzenarten oft nur möglich ist, wenn ganze Gattungen oder Familien dem Schutz des Übereinkommens unterstellt werden. Damit sollen einerseits Identifizierungsschwierigkeiten gemindert und ein Ausweichen auf ähnliche Arten verhindert werden.

2. Wird sich die Bundesregierung auf nationaler und EG-Ebene für die Einführung von Erlaubnislisten einsetzen, nach denen nur die Tier- und Pflanzenarten für einen uneingeschränkten Handel zugelassen werden, deren Naturentnahme nicht erforderlich ist oder zu keiner Gefährdung der freilebenden Bestände führt, und wenn nicht, warum nicht?

Zu der Forderung nach Einführung einer Erlaubnis- oder Positivliste im Hinblick auf die anstehende Revision der EG-Artenschutzverordnung hat sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Siegrun Klemmer, Brigitte Adler u. a. im Deutschen Bundestag am 11. Juli 1991 (Drucksache 12/930) wie folgt geäußert: „Die Bundesregierung hält ein generelles Importverbot für wildlebende Tiere und Pflanzen (einschließlich deren Teile und Erzeugnisse), von denen nur bestimmte, auf einer sogenannten Positivliste aufgeführte Tier- und Pflanzenarten ausgenommen werden können, für nicht vertretbar und auf EG-Ebene derzeit auch nicht für durchsetzbar.“

Für diese Haltung sprechen folgende Gründe:

1. Erlaubnislisten führen nicht zu der erhofften Vereinfachung des Artenschutzvollzugs. Selbst die von den Naturschutzverbänden vorgeschlagenen Kriterien für Positivlisten würden letztlich zu Listen führen, die eine wesentlich höhere Anzahl von Einzelarten benennen als die jetzigen Negativlisten. Da auch für die nicht in den Erlaubnislisten aufgeführten Arten kein absolutes Einfuhrverbot gelten soll (Ausnahmen sind insbesondere für wissenschaftliche und medizinische Zwecke sowie für gezüchtete und künstlich vermehrte Exemplare vorgesehen), ist angesichts von Millionen Tier- und Pflanzenarten, die es weltweit gibt, mit einer Fülle von zusätzlichen Einfuhrgenehmigungsverfahren zu rechnen. Außerdem müßten auch die Erlaubnislisten laufend überprüft und gegebenenfalls – bei veränderten Auswirkungen durch den Handel – nicht nur ergänzt, sondern auch reduziert werden.

Schließlich käme auf die Bundesländer – als Folge des vergrößerten Artenspektrums – ein zur Zeit nicht überschaubarer Verwaltungsaufwand bei der Erfassung und Kontrolle der legal besessenen und gehaltenen Altbestände der nicht mehr für den uneingeschränkten Handel zugelassenen Tiere und Pflanzen (einschließlich Teile und Erzeugnisse) zu.

2. Erlaubnislisten schränken die bisherige wirtschaftliche Nutzung von Tier- und Pflanzenarten in den Ursprungsländern, d.h. vor allem in den Entwicklungsländern, in starkem Maße ein und würden von diesen als Diskriminierung empfunden. Die Entwicklungsländer werden oft nicht in der Lage sein, den ihnen aufgebürdeten Nachweis der Unschädlichkeit der generellen Nutzung einer Art (als eine der Voraussetzungen für die Aufnahme einer Art in die Erlaubnisliste) zu führen. Die Nutzung vieler an sich nutzbarer Arten – Stichwort *wise use* – müßte daher unterbleiben, da für die nicht in Erlaubnislisten enthaltenen Arten ein Einfuhrverbot für naturentnommene Exemplare zu kommerziellen Zwecken gelten soll. Damit würde man langfristig keine echten Schutzwirkungen gerade für die exotischen Arten erzielen. Viele Herkunftsländer sind ohne den materiellen Anreiz der Erlöse aus dem Handel mit Exemplaren wildlebender Arten nur sehr bedingt bereit, ihre Fauna und Flora zu schützen, wie die Verhandlungen über die Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt deutlich zeigen.
3. Erlaubnislisten in der o. a. Form sind mit den Grundsätzen des freien Welthandels kaum zu vereinbaren.
4. Erlaubnislisten in der o. a. Form sind auf EG-Ebene derzeit nicht durchsetzbar. Die bisherigen Beratungen in Brüssel haben gezeigt, daß die große Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht bereit ist, eine derart weit über das Washingtoner Artenschutzübereinkommen hinausgehende Ein- und Ausfuhrregelung zu akzeptieren. Deshalb ist auch von seiten der EG-Kommission kein Vorschlag in dieser Richtung vorgelegt worden.

3. Was kostet heute der Vollzug des geregelten internationalen Artenschutzes in der Bundesrepublik Deutschland?

Eine Kosteneinschätzung für den Vollzug des geregelten internationalen Artenschutzes existiert nicht.

4. Wie viele Mitarbeiter mit welcher Fachausbildung sind in der Zoll- und Bundesverwaltung mit dem Vollzug des WA voll- oder teilzeitbeschäftigt, und wie ist die Situation in den alten und neuen Bundesländern?

Die Behandlung von dem Artenschutz unterliegenden Waren ist integrierter Bestandteil der Zollabfertigung und wird nicht gesondert statistisch erfaßt.

In den letzten zehn Jahren sind etwa 2 000 Beamte der Zollverwaltung für die Abfertigung von WA-Waren besonders geschult worden.

Eine umfassende Zusammenstellung aller in der Zoll- und Bundesverwaltung mit dem Vollzug des WA voll oder teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zusätzlich nach Fachausbildungen aufgeschlüsselt ist, existiert nicht. Gleiches gilt für den Personalbestand aller sechzehn Bundesländer.

Eine Auflistung sowohl der Kosten als auch der Personalbestände ist aber auch nicht sinnvoll, da das WA durch bindendes EG-Verordnungsrecht umgesetzt wird. Das EG-Recht enthält, wie auch das bundesdeutsche Recht, eine Reihe von strengeren Regelungen, deren Überwachung und Einhaltung einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand zur Folge hat. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

5. Welche Aufgaben soll das geplante Bundesamt für Artenschutz beziehungsweise Naturschutz im internationalen Artenschutz übernehmen, und wann wird die Bundesregierung eine entsprechende gesetzliche Regelung zur Einrichtung des Bundesamtes für Naturschutz vorlegen?

Das Bundesamt für Naturschutz soll

- Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den Gebieten des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die ihm durch das Bundesnaturschutzgesetz oder andere Bundesgesetze oder aufgrund dieser Gesetze zugewiesen werden, wahrnehmen. Dazu gehört der Vollzug der Artenschutzregelungen auf Bundesebene;
- den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit fachlich und wissenschaftlich in allen Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie bei der internationalen Zusammenarbeit unterstützen;
- zur Erfüllung seiner Aufgaben wissenschaftliche Forschung auf den Gebieten des Naturschutzes und der Landschaftspflege betreiben.

Der Entwurf für eine gesetzliche Regelung steht kurz vor seiner Fertigstellung. Die verfassungsrechtliche Prüfung hat ergeben,

daß eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist. Dies hat zur Folge, daß aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern die Abstimmung bezüglich der Personalstruktur in sogenannten „Moratoriumsverfahren“ erfolgt. Dieses Verfahren ist innerhalb von drei Monaten abzuschließen. Mit einem Kabinettsbeschuß über den Gesetzentwurf ist daher Ende Juni/Anfang Juli zu rechnen, so daß die Bundesregierung davon ausgeht, daß der Gesetzentwurf den gesetzgebenden Organen noch vor der Sommerpause zugeleitet werden kann.

6. Reichen die Ermächtigungen des Bundesnaturschutzgesetzes für die Bundesregierung aus, um im Rahmen einer Verordnung den Handel und die Haltung von wildlebenden Tier- und Pflanzenarten mit Hilfe von Erlaubnislisten zu regeln, oder wie müßte eine solche Ermächtigung gesetzlich verankert werden?

Nach Auffassung der Bundesregierung läßt das EG-Recht keinen Spielraum mehr für die Einführung nationaler Erlaubnislisten. Diese würden außerdem den Bestrebungen auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes genau entgegengerichtet sein und eine Rechtszersplittung anstelle einer Rechtsvereinheitlichung bewirken.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die folgenden Kriterien für die Aufnahme von Arten in eine Erlaubnisliste für Handel und Haltung:
  - a) Die Art besitzt Handelsrelevanz, d. h. sie wurde in den letzten fünf Jahren in nennenswertem Umfang in die EG importiert;
  - b) die Entnahme von Exemplaren (im Sinne der BArtSchVO) führt im Herkunftsland zu keiner Gefährdung oder wesentlichen oder langfristigen Reduzierung der freilebenden Bestände oder zu einer Störung des Ökosystems und/oder Beeinträchtigung anderer Arten;
  - c) Entnahme, Transport und Haltung (Pflege) im Inland muß art- und tierschutzgerecht möglich sein;
  - d) nationale Gesetze im Herkunftsland dürfen nicht gegen Entnahme und Export stehen; der Staat muß eine entsprechende Genehmigung erteilt haben;
  - e) Arten dürfen nicht mit anderen Arten verwechselbar sein (look-alike-effect);
  - f) es muß gewährleistet sein, daß die importierten Exemplare auch dem vorgesehenen Herkunftsland entstammen?

Die Bundesregierung hält, wie dargelegt, Erlaubnislisten nicht für geeignet, die Natur in den Herkunftsländern nachhaltiger zu schützen. Eine gezielte Bewertung der Kriterien für die Aufnahme von Arten in Erlaubnislisten erübrigt sich daher.





