

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

#### **Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Einfuhr, der Verarbeitung und des Inverkehrbringens von Robbenerzeugnissen (Robbenerzeugnisse-Verbotsgesetz – RobErzVerbG)**

##### **A. Problem und Ziel**

Der Bundestag hat in seiner Sitzung am 19. Oktober 2006 einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einstimmig angenommen, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, sich auf EU-Ebene für ein gemeinschaftsweit gültiges Einfuhr- und Handelsverbot mit Produkten aller Robbenarten einzusetzen, und soweit ein solches Verbot nicht zustande kommt, den Import, die Be- und Verarbeitung und das Inverkehrbringen von Robbenprodukten in Deutschland wirkungsvoll zu unterbinden (Bundestagsdrucksache 16/2755).

Das Europäische Parlament hat am 26. September 2006 eine Erklärung angenommen, mit der die Europäische Kommission aufgefordert wird, unverzüglich den Entwurf einer Verordnung zu erarbeiten, in der die Einfuhr und Ausfuhr und der Verkauf sämtlicher Produkte aus Sattel- und Mützenrobben – mit einer Ausnahmeregelung zugunsten der traditionellen Robbenjagd der Inuit – untersagt werden.

Die Europäische Kommission hat angekündigt, bis Ende 2007 eine Studie unter Federführung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit erstellen zu lassen, in der u. a. alle vorliegenden wissenschaftlichen Informationen über Tierschutzaspekte bei der Robbenjagd erfasst werden sollen. Auf dieser Grundlage beabsichtigt die Europäische Kommission die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen und ggf. erforderliche Legislativvorschläge zu unterbreiten.

Die Studie liegt inzwischen vor. Die Europäische Kommission hat sich noch nicht dazu geäußert.

##### **B. Lösung**

Da vor dem geschilderten Hintergrund ein Einfuhrverbot auf EU-Ebene zeitnah nicht realisierbar erscheint, soll nunmehr der Forderung des Bundestages nach einem nationalen Import- sowie Be- und Verarbeitungs- und Inverkehrbringensverbot entsprochen werden.

##### **C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen**

## 1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Keine

## 2. Vollzugaufwand

Durch die Einführung eines Einfuhr- sowie Be- und Verarbeitungs- und Inverkehrbringensverbotes von Robbenerzeugnissen entstehen dem Bund und den Ländern Verwaltungsaufwendungen. Dieser Verwaltungsaufwand dürfte jedoch gering sein.

**E. Sonstige Kosten**

Der mittelständischen Wirtschaft, vor allem im Bereich der verarbeitenden Pelzbetriebe können wirtschaftliche Einbußen durch den Wegfall der Produkte entstehen, die aus Robbenerzeugnissen hergestellt werden. Im Jahr 2005 wurde Bekleidung aus Robbenfellen im Umfang von 460 t, was einem Warenwert von ca. 68 181 000 Euro entspricht, nach Deutschland eingeführt. Vor dem Hintergrund, dass in bestimmten Fällen Ausnahmegenehmigungen oder Befreiungen erteilt werden können, ist jedoch der tatsächliche Umfang der wirtschaftlichen Einbußen nicht exakt zu ermitteln. Andere Kosten für die Wirtschaft sind nicht zu erwarten.

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

**F. Bürokratiekosten**

Informationspflichten für Bürger werden nicht eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Es werden folgende Informationspflichten für die Wirtschaftsunternehmen eingeführt, die entgegen dem Verbot Robbenerzeugnisse einführen, be- oder verarbeiten oder in den Verkehr bringen möchten:

§ 2 Abs. 3, 4 Einfuhrgenehmigung für Robbenerzeugnisse, die von Robben stammen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes oder von Inuits getötet worden sind

§ 2 Abs. 7 Ausnahmegenehmigung für Härtefälle.

Konkrete Angaben zu den dadurch entstehenden Bürokratiekosten lassen sich im jetzigen Zeitpunkt noch nicht treffen, da diese Informationspflichten neu sind und noch nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Anträge insbesondere mit welchen Stückzahlen oder Mengen erfolgen werden. Ferner ist die Höhe der zu erwartenden Bürokratiekosten abhängig von der konkreten Ausgestaltung der noch zu erlassenden Verordnung nach § 2 Abs. 6. Eine endgültige Kostenberechnung wird mit Entwurf der Rechtsverordnungen erfolgen.

Ferner enthalten § 4 Abs. 3 Auskunftspflichten und Absatz 4 Duldungspflichten. Auch hier lassen sich aus den o. g. Gründen noch keine konkreten Angaben machen.

Eine Möglichkeit zur Information der Verwaltung folgt aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 (Mitteilung des Verdachts von Verstößen gegen Vorschriften dieses Gesetzes, der sich bei der Abfertigung ergibt, der Zollverwaltung an die zuständigen Behörden).

**G. Gleichstellungspolitische Gesetzesfolgen**

Keine

## Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Einfuhr, der Verarbeitung und des Inverkehrbringens von Robbenerzeugnissen (Robbenerzeugnisse-Verbotsgesetz – RobErzVerbG)<sup>1</sup>

Vom ...

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

### § 1

#### Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Robbenerzeugnisse Erzeugnisse von Tieren der Familie der Robben (Pinnipedia);
2. Einfuhr das Verbringen aus einem Drittland in den Geltungsbereich dieses Gesetzes;
3. Inverkehrbringen das Anbieten, Vorrätighalten zur Abgabe, Feilhalten und jedes Abgeben an andere.

### § 2

#### Verbote

(1) Es ist verboten, Robbenerzeugnisse zu Erwerbszwecken

1. einzuführen,
2. zu be- oder verarbeiten oder
3. in den Verkehr zu bringen.

§ 42 Abs. 3 Nr. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes bleibt unberührt.

(2) Die Verbote nach Absatz 1 Satz 1 gelten nicht für Robbenerzeugnisse, die

1. zu Diagnose-, Lehr- oder Forschungszwecken oder
2. zum Zwecke der Präparation von Tierkörpern oder Tierkörperteilen

eingeführt, in den Verkehr gebracht oder be- oder verarbeitet werden. Die Ausnahme vom Verbot der Be- oder Verarbeitung gilt im Falle des Satzes 1 Nr. 2 nur, soweit die Tierkörper oder Tierkörperteile in einer nach Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. EG Nr. L 273 S. 1) in der jeweils geltenden Fassung zugelassenen Anlage be- oder verarbeitet werden.

(3) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 können Robbenerzeugnisse

1. eingeführt werden, soweit die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) die Einfuhr genehmigt hat, oder

2. mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde be- oder verarbeitet oder in den Verkehr gebracht werden.

(4) Eine Genehmigung nach Absatz 3 Nr. 1 wird nur für Robbenerzeugnisse erteilt, die von Robben stammen, die nachweislich

1. vor dem ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] getötet wurden, oder

2. von Tieren stammen, die von indigenen Völkern in deren traditioneller Art und Weise gejagt und erlegt worden sind. Im Falle des Satzes 1 Nr. 2 bedarf es eines Nachweises nicht, wenn die zuständige Behörde des Herkunftslandes gegenüber dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesministerium) allgemein bestätigt hat, dass Robbenerzeugnisse aus ihrem Land den in Satz 1 Nr. 2 genannten Anforderungen entsprechen, und zugestimmt hat, dass von der Bundesanstalt beauftragte sachkundige Personen stichprobenweise das Vorliegen der in Satz 1 Nr. 2 genannten Anforderungen überprüfen dürfen. Das Bundesministerium macht die Herkunftsländer nach Satz 2 im Bundesanzeiger oder elektronischen Bundesanzeiger bekannt.

(5) Einer Genehmigung nach Absatz 3 Nr. 2 bedarf es nicht für Robbenerzeugnisse, die nachweislich nach dem ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] rechtmäßig eingeführt worden sind. Im Übrigen wird eine Genehmigung für die Be- und Verarbeitung von Robbenerzeugnissen nur erteilt, soweit diese nachweislich

1. nach dem ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens des Gesetzes] aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union in das Inland verbracht wurden und

2. von Robben stammen, die von indigenen Völkern in deren traditioneller Art und Weise gejagt und erlegt worden sind.

(6) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens sowie die näheren Anforderungen an die Nachweise nach Absatz 4 Satz 1 oder Absatz 5 zu regeln.

(7) Die nach Absatz 3 Nr. 1 oder 2 jeweils zuständige Behörde kann im Einzelfall eine längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember ... [einsetzen: viertes auf das Jahr der Verkündung folgendes Kalenderjahr] befristete Befreiung von den Verboten des Absatzes 1 Satz 1 erteilen, soweit dies zur Vermeidung einer unbilligen Härte erforderlich ist. Ein Fall unbilliger Härte ist insbesondere gegeben, wenn es ohne die

<sup>1</sup> Die Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 204 S. 37), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl. EG Nr. L 363 S. 81), sind beachtet worden.

Befreiung zu einer Gefährdung oder Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz Betroffener kommen kann.

### § 3

#### Mitwirkung von Zolldienststellen

(1) Das Bundesministerium der Finanzen und die von ihm bestimmten Zollstellen wirken bei der Überwachung der Einfuhr von Robbenerzeugnissen mit. Die genannten Behörden können

1. Sendungen der in Satz 1 genannten Erzeugnisse sowie deren Beförderungsmittel, Behälter, Lade- und Verpackungsmittel bei der Einfuhr zur Überwachung anhalten,
2. den Verdacht von Verstößen gegen Vorschriften dieses Gesetzes, der sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergibt, der für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zuständigen Behörde mitteilen,
3. in den Fällen der Nummer 2 anordnen, dass Sendungen der in Satz 1 genannten Erzeugnisse auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten der für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes zuständigen Behörde vorgelegt werden.

(2) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten des Verfahrens nach Absatz 1 zu regeln. In der Rechtsverordnung nach Satz 1 können dabei insbesondere Pflichten zu Anzeigen, Anmeldungen, Auskünften und zur Leistung von Hilfsdiensten sowie zur Duldung der Einsichtnahme in Geschäftspapiere und sonstige Unterlagen und zur Duldung von Besichtigungen und von Entnahmen unentgeltlicher Proben vorgesehen werden.

### § 4

#### Überwachung

(1) Die Durchführung dieses Gesetzes einschließlich der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes obliegen vorbehaltlich des § 2 Abs. 3 Nr. 1, auch in Verbindung mit Absatz 7, den nach Landesrecht zuständigen Behörden.

(2) Stellt die nach Absatz 1 zuständige Behörde einen Verstoß gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes fest, so trifft sie die zur Beseitigung des festgestellten Verstoßes oder zur Verhütung künftiger Verstöße erforderlichen Maßnahmen. Die Behörde kann insbesondere

1. ein Robbenerzeugnis beschlagnehmen oder
2. das unverzügliche Zurückbringen an den Ort der Herkunft eines Robbenerzeugnisses anordnen.

Die Befugnisse der nach Absatz 1 zuständigen Behörde auf Grund anderer Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(3) Natürliche und juristische Personen sowie nicht rechtsfähige Personenvereinigungen haben der nach Absatz 1 zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der der Behörde durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind.

(4) Personen, die von der nach Absatz 1 zuständigen Behörde beauftragt sind, dürfen im Rahmen des Absatzes 3

1. Grundstücke, Geschäftsräume, Wirtschaftsgebäude und Transportmittel des Auskunftspflichtigen während der Geschäfts- oder Betriebszeit betreten,
2. geschäftliche Unterlagen einsehen und
3. Erzeugnisse, bei denen der Verdacht besteht, dass es sich um Robbenerzeugnisse handelt, untersuchen und Proben entnehmen.

Der Auskunftspflichtige hat diese Maßnahmen zu dulden und die mit der Überwachung beauftragten Personen zu unterstützen, ihnen auf Verlangen insbesondere die Grundstücke, Räume, Einrichtungen und Transportmittel zu bezeichnen, Räume, Behältnisse und Transportmittel zu öffnen, bei der Besichtigung und Untersuchung der einzelnen Erzeugnisse Hilfestellung zu leisten, die Erzeugnisse aus den Transportmitteln zu entladen und die geschäftlichen Unterlagen vorzulegen.

(5) Der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(6) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zur Durchsetzung der Verbote nach § 2 erforderlich ist, die Überwachung näher zu regeln. Es kann dabei insbesondere

1. die Durchführung von Untersuchungen einschließlich der Probenahme,
2. Einzelheiten der Duldungs-, Unterstützungs- und Vorlagepflichten

regeln.

(7) Personenbezogene Daten dürfen erhoben werden, soweit ihre Kenntnis zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz für die erhebende Stelle notwendig ist. Das Bundesministerium wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung die zu erhebenden Daten näher zu bestimmen und dabei auch Regelungen zu ihrer Erhebung bei Dritten und ihrer Verwendung zu treffen. Im Übrigen bleiben das Bundesdatenschutzgesetz und die Datenschutzgesetze der Länder unberührt.

### § 5

#### Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 2 Abs. 1 Satz 1 Robbenerzeugnisse einführt, be- oder verarbeitet oder in den Verkehr bringt,
2. einer Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 6, § 3 Abs. 2 Satz 1 oder § 4 Abs. 6 Satz 1 oder einer vollziehbaren Anordnung auf Grund einer solchen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist,
3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 zuwiderhandelt,
4. entgegen § 4 Abs. 3 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder

5. entgegen § 4 Abs. 4 Satz 2, auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 6 Satz 2 Nr. 2, eine Maßnahme nicht duldet oder eine dort genannte Person nicht unterstützt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 3 mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro geahndet werden.

(3) Robbenerzeugnisse, auf die sich eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nr. 1 oder 3 bezieht, können eingezogen werden.

#### § 6

#### **Übergangsvorschriften**

Dieses Gesetz gilt nicht für Robbenerzeugnisse, die

1. vor dem ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] in die Europäische Union gelangt sind oder
2. von Robben stammen, die vor dem ... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] getötet und bis zum Ablauf des 31. Dezember 2009 eingeführt worden sind.

#### § 7

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 22. April 2008

**Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion**

**Dr. Peter Struck und Fraktion**

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Allgemeines

Im deutschen Recht gibt es bislang keine Regelung, die die Einfuhr, die Be- oder Verarbeitung sowie die Vermarktung von Robbenprodukten generell verbietet.

Seit den 1980er Jahren stößt die in verschiedenen Drittstaaten insbesondere in kommerziellem Umfang durchgeführte Robbenjagd wegen ihrer Grausamkeit in der deutschen und europäischen Öffentlichkeit auf große Kritik. Diese richtet sich vor allem gegen einige der angewandten Tötungsmethoden, da diese zu längeren und erheblichen Schmerzen oder Leiden der Tiere führen können. Insbesondere in Kanada werden die Robben oft mit Bootshaken, Knüppeln und Hakpiks getötet oder zu töten versucht. Danach wird den Robben – häufig noch bei lebendigem Leib – das Fell abgezogen. Zwar wird inzwischen die überwiegende Mehrzahl der in einer Jagdsaison erlegten Robben (ca. 90 Prozent) durch gezielte Schüsse aus Jagdgewehren getötet, jedoch machen auch 10 Prozent bei ca. 300 000 jährlich getöteten Robben eine erhebliche Anzahl, nämlich 30 000 aus.

Untersuchungen von unabhängigen Tierärzten auf Initiative des International Fund for Animal Welfare (IFAW) aus dem Jahr 2001 ergaben zudem, dass wahrscheinlich mehr als 42 Prozent der Tiere, die im Rahmen dieser Studie untersucht wurden, lediglich betäubt und dann lebendig abgehäutet wurden, da die Schädel der untersuchten toten Jungrobben überhaupt keine sichtbaren oder nur kleinste Brüche wie Haarrisse oder nicht verrückte Bruchstellen aufwiesen (Report of an International Veterinary Panel March 2001: „Observation of the Canadian Commercial Seal Hunt Prince Edward Island, Canada“). Hingegen kam ein Bericht, der im Jahr 2002 im Canadian Veterinary Journal veröffentlicht wurde, zu dem Ergebnis, dass 98 Prozent aller Robben auf eine akzeptable tierschutzgerechte Weise getötet wurden („Animal Welfare and the Harp Seal Hunt in Atlantic Canada“. Daoust et al. Canadian Veterinary Journal 43:687-694, 2002).

In Norwegen dürfen Heuler mit Robbenknüppeln getötet werden. An Namibias Küsten bei Cape Cross erfolgt die Tötung auch mit Knüppeln. Diese massiv tierschutzwidrigen Tötungsmethoden werden von vielen Verbrauchern missbilligt und stellen einen erheblichen Grund zur Besorgnis dar, denn sie wollen keine Erzeugnisse von Tieren kaufen, die auf diese Weise getötet wurden. Vor diesem Hintergrund stößt bereits der Import von Robbenfellen auf Ablehnung. Die mit diesem Gesetz vorgeschriebenen Verbote sind deshalb aus Tierschutzgründen erforderlich und tragen der massiven Ablehnung weiter Teile der Bevölkerung gegenüber Robbenjagd Rechnung. Eine von der britischen Opinion Research Business im Februar 2007 in Deutschland durchgeführte Meinungsumfrage zeigt, dass 88 Prozent der Befragten für ein Verbot der Robbenjagd sind. 81 Prozent der Befragten verlangen zudem ein striktes Einfuhrverbot für sämtliche Robbenerzeugnisse.

Eine am 19. Dezember 2007 von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) bekanntgegebene Studie bestätigt, es gebe deutliche Hinweise darauf, dass nicht alle Robbentötungen tierschutzgerecht („human“) erfolgten.

Die Studie hält fest, dass Robben in einigen Fällen nicht ordnungsgemäß, „inhuman“, getötet werden.

Auf der Ebene der Europäischen Union wurde bereits im Jahr 1983 durch die Richtlinie 83/129/EWG vom 28. März 1983 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobben und Waren daraus (ABl. EG Nr. L 91 S. 30) auf entsprechende Kritik reagiert, indem die Einfuhr und die Vermarktung von Fellen und Produkten von Fellen der Jungtiere von Sattel- und Klappmützenrobben in die Europäische Union mit dem Ziel des Schutzes der Population der beiden Robbenarten untersagt. Dieses Verbot umfasst jedoch nur Robbenfelle von Jungtieren bestimmter Robbenarten und darüber hinaus nur einen Teil der Robbenerzeugnisse. Um einen wirksamen Schutz von Robben gegenüber den grausamen Tötungsmethoden zu erzielen, ist ein weitergehendes Einfuhr- und Vermarktungsverbot erforderlich.

#### Robbenfelle

Mit Robbenfellen ist dank starker Nachfrage aus China, Osteuropa und Russland derzeit ein großer Gewinn zu erzielen. Bekamen die Jäger im Jahr 2000 für ein Fell umgerechnet 8,42 Euro, waren es im Jahr 2006 68 Euro. Nur Zobel war 2006 noch teurer.

#### Andere Robbenerzeugnisse

Bei den sich auf dem Markt befindlichen anderweitigen Robbenerzeugnissen handelt es sich insbesondere um:

- Kleidung und Bekleidungszubehör,
- Fleisch (u. a. Salami, Flossenpastete, Robbenpizza, Würstchen, Hamburger, Koteletts und „Loup Marin“, eine Bezeichnung, unter der Robbenfleisch manchmal angeboten wird; nicht zu verwechseln mit „loup de mer“, dem Wolfsbarsch),
- Robbenöl (und daraus erstellte Wellnessprodukte),
- Proteinpulver,
- Potenzmittel aus Robbenpenissen.

Außerdem gibt es Vermarktungsversuche der Canadian Sealers Association im Internet für Autositzbezüge, Ballonmützen und Slipper aus Robbenleder.

#### Deutsche Einfuhr von Robbenfellen und Erzeugnissen

Es liegt eine Statistik des Statistischen Bundesamtes zur Einfuhr von Robbenfellen und -erzeugnissen nach Deutschland vor. Daraus lässt sich entnehmen, dass im Jahr 2005 insgesamt 459,8 t Bekleidung bzw. Bekleidungszubehör aus Pelzfellen von Robben nach Deutschland eingeführt worden sind. Der Anteil der aus der EU eingeführten Waren lässt sich mit 63,5 t beziffern.

Bei Fellen von Hund- und Ohrenrobben (KN 4302 19 49) handelt es sich um eine eingeführte Menge von insgesamt 2 928 Stück. 1 930 Stück kommen dabei aus der EU-25 (hauptsächlich aus dem Vereinigten Königreich) und 998 Stück aus Drittländern.

Auch konnten im Jahr 2005 Importe von Fellen von Jungtieren der Sattel- und Mützenrobbe festgestellt werden. Dabei handelt es sich um eine Einfuhr von 547 Stück, die alle aus dem Vereinigten Königreich stammen.

Nach Angaben von Eurostat wurden im Jahr 2001 rohe Felle von Hund- und Ohrenrobben (KN 4301 70 90 aus Kanada im Wert von 29 768 Euro (400 kg), aus Grönland im Wert von 12 764 Euro (200 kg), aus Namibia im Wert von 64 193 Euro (158 kg) sowie im Jahr 2002 rohe Felle von Hund- und Ohrenrobben (KN 4301 70 90) aus Uruguay nach Deutschland im Wert von 1 992 Euro eingeführt.

In Deutschland wären von der geplanten Regelung insbesondere Veredelungsbetriebe und Kommissionäre betroffen. Die Veredelungsbetriebe beschäftigen ab Juni bis zum Ende des jeweiligen Jahres Arbeitspersonal für die Veredelung von Robbenfellen. Ein Importverbot würde nach Angaben des Deutschen Pelzverbandes e. V. voraussichtlich 60 bis 70 Arbeitsplätze kosten. Der Verband hält eine Existenzgefährdung einzelner Robbenfell verarbeitender Betriebe bei einem absoluten Importverbot nicht für ausgeschlossen. Auch aus diesem Grund enthält das Gesetz eine Härtefallklausel.

## 2. Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht

### a) Vereinbarkeit mit Artikel 133 des EG-Vertrages (EGV)

Wie bereits oben dargelegt, liegen die Motive für dieses Gesetz hauptsächlich im Bereich Tierschutz, d. h. das tierschutzwidrige Abschlachten von Robben zur Herstellung von Robbenerzeugnissen soll soweit wie möglich beschränkt werden. Neben der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft im Bereich Handelspolitik ist auf die Kompetenz zur Regelung von Tierschutzbelangen im Bereich der Gemeinschaft abzustellen.

Der Gemeinschaft steht keine ausschließliche Kompetenz im Bereich Tierschutz zu. Gemäß Artikel 10 Abs. 2 des EG-Vertrages wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip im Bereich Tierschutz also nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Da ein Tätigwerden der Kommission gerade für ein Importverbot von Robbenerzeugnissen derzeit nicht absehbar ist (Kommission hat sich zur EFSA-Studie noch nicht geäußert), sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich zum Handeln befugt. Das Ziel, nämlich Verminderung des grausamen Abschlachtens von Robben, kann auch durch eine mitgliedstaatliche Regelung erreicht werden. Somit stützt sich dieses Gesetz im Rahmen des Gemeinschaftsrechts auch auf die Kompetenz zur Regelung von Tierschutzbelangen.

Soweit die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik betroffen ist, kann nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ein Mitgliedstaat im Bereich der ausschließlichen Kompetenz (handelspolitische Maßnahmen) tätig werden, wenn eine Regelungslücke besteht, deren Ausfüllung durch die Gemein-

schaft durch Sekundärrecht nicht rechtzeitig zustande kommt. In diesem Fall müssen alle verfügbaren rechtlichen Gesichtspunkte, seien sie auch fragmentarischer Natur, bestimmt werden, und es müssen dabei ferner die Strukturprinzipien, die der Gemeinschaft zugrunde liegen, berücksichtigt werden. Diese Prinzipien verlangen, dass die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibt, ihren Verantwortlichkeiten unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nachzukommen (vgl. EuGH, Rs. 804/79, Seefischerei-Erhaltungsmaßnahme, Slg. 1981, 1045, Rn. 23).

Im Bereich des Handels mit Robbenerzeugnissen hat die Gemeinschaft 1983 die Jungrobbenrichtlinie (Richtlinie 83/129/EWG des Rates vom 28. März 1983 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobben und Waren daraus) erlassen. Danach gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die Felle von Jungtieren der Sattelrobbe und der Mützenrobbe bzw. daraus hergestellte Waren nicht gewerblich in ihr Gebiet eingeführt werden (Artikel 1 der o. g. Richtlinie). Ein weitergehendes Einfuhr- und Handelsverbot gibt es bislang nicht. Gerade dieser Bereich wird durch das Gesetz geregelt.

Die Strukturprinzipien der Gemeinschaft sind gewahrt. Sobald die Kommission selbst eine unmittelbar geltende Regelung vorlegen wird, wird dieses Gesetz gegenstandslos.

Ferner muss sich der Mitgliedstaat vor dem Eingreifen derartiger Maßnahmen bemühen, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen des Verfahrens zu konsultieren ist (vgl. EuGH, Rs. 804/79, Seefischerei-Erhaltungsmaßnahme, Slg. 1981, 1045, Rn. 27). Dies ist bei diesem Gesetzentwurf im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nach der Richtlinie 98/34/EG der Kommission erfolgt.

### b) Vereinbarkeit mit Artikel 28 EGV

Nach Artikel 28 EGV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Das Gesetz enthält mit dem Importverbot und den Vermarktungs- als auch Inverkehrbringensverboten eine derartige Beschränkung.

Sowohl das Importverbot für Robbenerzeugnisse als auch die Vermarktungs- und Inverkehrbringensverbote sind nach Artikel 30 EGV gerechtfertigt.

Artikel 30 Satz 1 EGV enthält Rechtfertigungsgründe, unter die sowohl die öffentliche Sittlichkeit als auch der Tierschutz fallen. Unter öffentlicher Sittlichkeit ist der Inbegriff der Moralvorstellungen einer bestimmten Gesellschaft zu verstehen. Wie bereits oben dargelegt, lehnt ein Großteil der Bevölkerung Robbenprodukte vor dem Hintergrund des Ablaufs der Tötung ab.

Die Regelung ist auch durch die Belange des Tierschutzes gerechtfertigt, denn die Tötungsmethoden sind, wie oben dargestellt, z. T. äußerst brutal.

Die Regelung ist verhältnismäßig, da es kein gleich wirksames milderes Mittel gibt, das in gleicher Weise wirksam ist. Zum einen enthält das Gesetz kein vollständiges Einfuhrverbot, sondern sieht Ausnahmen vor. Zum anderen würde eine Kennzeichnung nicht im gleichen Maße sicherstellen, dass möglichst wenige Robben in tierschutzwidriger Weise getötet werden.

## c) Notifizierungen anderer Mitgliedstaaten

Ein vergleichbares Robbenerzeugnisse-Verbotsgesetz Belgiens wurde von der Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nach der Richtlinie 98/34/EG ebenfalls als nicht mit dem freien Warenverkehr unvereinbar angesehen (2004/286/B). Gleiches gilt für die Regelung der Niederlande (2006/87/NL), die ein Handelsverbot für Waren aus Sattelrobber und Klappmützen vorgesehen haben.

Auch vor diesem Hintergrund besteht eine Notwendigkeit für diese nationale Regelung. Da in anderen Mitglied-/Drittstaaten vergleichbare Regelungen bereits bestehen, geht es auch darum, zusätzliche wegen bereits bestehender Einfuhr- und Vermarktungsverbote in anderen Mitglied-/Drittstaaten nicht mehr durchführbare Einfuhren nach Deutschland zu unterbinden.

**3. Gesetzgebungskompetenz**

## a) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das vorgeschlagene Gesetz soll den Import und die Vermarktung sowie die Be- und Verarbeitung von Robbenerzeugnissen verbieten.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Abs. 1 Nr. 5 des Grundgesetzes – GG – (Warenverkehr mit dem Ausland) sowie aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft).

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die erforderlichen Bußgeldbestimmungen hat ihre Grundlage in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

## b) Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung

Nach Artikel 72 Abs. 2 GG hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Eine bundesgesetzliche Regelung des Handels mit Robbenerzeugnissen und der Be- und Verarbeitung von Robbenerzeugnissen, die von im Ausland tierschutzwidrig getöteten Tieren stammen können, ist zur Wahrung insbesondere der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung ergibt sich daraus, dass das Ziel eines gleichmäßig hohen Schutzniveaus über Ländergrenzen hinweg im Hinblick auf Robbenerzeugnisse anders nicht gewährleistet werden kann. So findet die Einfuhr an allen Außengrenzen und Flughäfen Deutschlands statt, so dass nahezu alle Bundesländer vom Einfuhrverbot betroffen sind. Müsste hier jedes Bundesland eine Regelung treffen, käme das voraussichtlich einer Zersplitterung der Rechtseinheit gleich. In einem Bundesland dürften ggf. Robbenerzeugnisse überhaupt nicht, im nächsten nur mit Einschränkungen und im dritten alle Robbenerzeugnisse eingeführt werden. Dies hätte zur Folge, dass – sobald nur ein Land kein Einfuhrverbot erlassen würde – über dieses Land Robbenerzeugnisse in die gesamte Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden könnten, also ein wirksames Einfuhrverbot unterlaufen wäre. Bei einer derartigen Rechtslage wäre ein Inverkehrbringens- und Vermarktungsverbot weder sinnvoll noch durchsetzbar.

Ohne eine Bundesregelung auch des Be- und Verarbeitens und des Inverkehrbringens von Robbenerzeugnissen besteht die Gefahr, dass das Einfuhrverbot ausgehöhlt wird, weil Robbenerzeugnisse in den Binnenmarkt gelangen, von dort nach Deutschland verbracht und anschließend vermarktet werden. Ferner besteht die Gefahr, dass die Bundesländer das Be- und Verarbeiten und das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen unterschiedlich oder gar nicht regeln und damit wesentliche Unterschiede beim Umgang mit den betroffenen Erzeugnissen in Deutschland entstehen. Dies würde zu einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen führen, die im Interesse der Ziele dieses Bundesgesetzes nicht akzeptabel wären.

**4. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte werden durch das Gesetz nicht erwartet.

Zur Durchführung des Gesetzes wird kein zusätzliches Personal bei Bund, Ländern und Gemeinden benötigt.

**5. Sonstige Kosten**

Der mittelständischen Wirtschaft, vor allem im Bereich der verarbeitenden Pelzbetriebe, können wirtschaftliche Einbußen durch den Wegfall der Produkte entstehen, die aus Robbenerzeugnissen hergestellt werden. Im Jahr 2005 wurde Bekleidung aus Robbenfellen im Umfang von 460 t, was einem Warenwert von ca. 68 181 000 Euro entspricht, in Deutschland eingeführt. Andere Kosten für die Wirtschaft sind nicht zu erwarten. Vor dem Hintergrund, dass in bestimmten Fällen Ausnahmegenehmigungen oder Befreiungen erteilt werden können, ist jedoch der tatsächliche Umfang der wirtschaftlichen Einbußen nicht exakt zu ermitteln. Andere Kosten für die Wirtschaft sind nicht zu erwarten.

Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

**6. Bürokratiekosten**

Informationspflichten für Bürger werden nicht eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Es werden folgende Informationspflichten für die Wirtschaftsunternehmen eingeführt, die entgegen dem Verbot Robbenerzeugnisse einführen, be- oder verarbeiten oder in den Verkehr bringen möchten:

§ 2 Abs. 3, 4 Einfuhrgenehmigung für Robbenerzeugnisse, die von Robben stammen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes oder von Inuits getötet worden sind;

§ 2 Abs. 7 Ausnahmegenehmigung für Härtefälle.

Konkrete Angaben zu den dadurch entstehenden Bürokratiekosten lassen sich im jetzigen Zeitpunkt noch nicht treffen, da diese Informationspflichten neu sind und noch nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Anträge insbesondere mit welchen Stückzahlen oder Mengen erfolgen werden. Ferner ist die Höhe der zu erwartenden Bürokratiekosten abhängig von der konkreten Ausgestaltung der noch zu erlassenden



Verordnung nach § 2 Abs. 6. Eine endgültige Kostenberechnung wird mit Entwurf der Rechtsverordnungen erfolgen.

Ferner enthalten § 4 Abs. 3 Auskunftspflichten und Abs. 4 Duldungspflichten. Auch hier lassen sich aus den o. g. Gründen noch keine konkreten Angaben machen.

Eine Möglichkeit zur Information der Verwaltung folgt aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 (Mitteilung des Verdachts von Verstößen gegen Vorschriften dieses Gesetzes, der sich bei der Abfertigung ergibt, der Zollverwaltung an die zuständigen Behörden).

## 7. Vollzugskosten

Durch die Einführung eines Einfuhr- sowie Be- und Verarbeitungs- und Inverkehrbringensverbotes von Robbenerzeugnissen entstehen dem Bund und den Ländern Verwaltungsaufwendungen. Dieser Verwaltungsaufwand dürfte jedoch gering sein.

## 8. Gleichstellungspolitische Gesetzesfolgen

Die vorgesehenen Maßnahmen wirken sich gleichmäßig auf Frauen und Männer aus.

## B. Besonderer Teil

### Zu § 1 (Begriffsbestimmungen)

Das Gesetz soll die Einfuhr nach sowie die Be- und Verarbeitung und die Vermarktung in Deutschland untersagen. Es ist für die Lesbarkeit und das Verständnis der vorgesehenen Bestimmungen sinnvoll, Legaldefinitionen bestimmter Begriffe aufzunehmen.

Dem Zweck des Gesetzes entsprechend, alle aus Robben hergestellten Erzeugnisse einzubeziehen, umfasst der Begriff „Robbenerzeugnisse“ alle Erzeugnisse aus Tieren der Familie der Robben (Pinnipedia). Ausgenommen hiervon sind Waren im Sinne des Anhangs der Richtlinie 83/129/EWG des Rates vom 28. März 1983 (sog. Jungrobbenrichtlinie), da für diese Waren bereits in § 42 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes Besitz- und Vermarktungsverbote geregelt sind. Diese wirken an der Grenze zu Drittstaaten wie Einfuhrverbote.

### Zu § 2 (Verbote)

§ 2 führt ein Einfuhrverbot sowie ein Be- und Verarbeitungs- und ein Inverkehrbringensverbot für die in § 1 definierten Robbenerzeugnisse zu Erwerbszwecken ein. Erlaubt bleibt also das Mitbringen von Robbenerzeugnissen zum persönlichen Gebrauch. Ein Verbot auch der Be- und Verarbeitung sowie der Vermarktung ist erforderlich, um Einfuhren über andere EU-Mitgliedstaaten nach Deutschland, die das Ziel der gesetzlichen Regelung unterlaufen würden, zu vermeiden. Denn das Einfuhrverbot wirkt nur gegenüber Drittstaaten.

Absatz 2 enthält eine Ausnahme vom Verbot für bestimmte, auch in der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. EG Nr. L 273 S. 1) aufgezählte Verwendungsmöglichkeiten von Robben-

erzeugnissen. So soll entgegen Absatz 1 die Verwendung von Robbenerzeugnissen zu Diagnose-, Lehr- und Forschungszwecken oder zum Zwecke der Präparation möglich sein.

Absatz 3 bestimmt als zuständige Einfuhrgenehmigungsbehörde die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, weil diese besser geeignet erscheint als Länderbehörden zu beurteilen, ob die Robbenprodukte aus der traditionellen Jagd der Inuits stammen.

Absatz 4 Satz 1 nennt die Fälle, in denen die Einfuhr mit Genehmigung zugelassen werden darf. Nummer 1 enthält die Ausnahme für Robbenerzeugnisse, die von Robben stammen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes getötet worden sind. Die Ausnahme in Nummer 2 stellt darauf ab, dass die Robben bei der traditionellen Jagd der Inuits getötet worden sind, und dient damit dem Minderheitenschutz. Satz 2 dient der Verwaltungserleichterung im Einfuhrgenehmigungsverfahren. Bei Herkunftsländern, die das Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 1 Nr. 2 allgemein bestätigen, ist ein entsprechender Nachweis im Einzelfall nicht erforderlich. Hierfür ist allerdings Voraussetzung, dass sich diese Staaten bereit erklären, die Praxis der Robbenjagd in ihren Ländern durch von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung beauftragte Experten stichprobenweise überprüfen zu lassen. In Satz 3 ist vorgesehen, dass das Bundesministerium die Herkunftsländer, die die in Satz 2 genannten Anforderungen erfüllen, im Bundesanzeiger bekannt macht.

Absatz 5 regelt die Ausnahmen von den Be- und Verarbeitungsverböten sowie Inverkehrbringensverböten. Satz 1 enthält eine Legalausnahme. Danach dürfen nach dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes legal eingeführte Robbenerzeugnisse ohne Genehmigung einer Landesbehörde im Inland be- oder verarbeitet oder vermarktet werden. In Satz 2 wird der Ausnahmefall genannt, in dem die zuständigen Landesbehörden eine Ausnahme von den Be- und Verarbeitungsverböten sowie den Vermarktungsverböten genehmigen darf. Demnach kann eine Genehmigung auch für Robbenerzeugnisse erteilt werden, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes aus anderen EU-Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland gelangt sind, wenn auch, wie im Falle der Einfuhrregelung vorgesehen, die Robben von den Inuits auf traditionelle Weise getötet worden sind.

Nach Absatz 6 sollen die Einzelheiten des Genehmigungsverfahrens (z. B. die Bekanntmachung der Vordrucke für die Einfuhrgenehmigung) sowie die näheren Anforderungen an die vorzulegenden Nachweise in einer Rechtsverordnung geregelt werden.

Absatz 7 enthält eine Härtefallregelung zur Vermeidung unbilliger Härten, soweit das Gesetz im Einzelfall solche Härten hervorrufen sollte. Die Befristung erfolgte vor dem Hintergrund der Grundrechte des Artikels 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 12 Abs. 1 GG. Die Übergangszeit schafft für die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, sich auf die veränderte gesetzliche Lage einzustellen und ggf. die Produktion umzustellen.

### Zu den §§ 3 und 4

Die Vorschriften enthalten die erforderlichen Regelungen zur Durchführung des Gesetzes.

**Zu § 3 (Mitwirkung von Zolldienststellen)**

Die Überwachung von Importen gehört zum Aufgabenbereich der Zollverwaltung als Teil der Bundesverwaltung. Sie soll deshalb bei der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes mitwirken. Dabei werden die Finanzbehörden regelmäßig nur an den Drittlandgrenzen tätig. Die in § 3 Abs. 1 Satz 2 genannten Befugnisse haben die Behörden nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen. Nummer 2 gibt den Zollstellen die Möglichkeit, auch dann tätig zu werden, wenn sie einen Verdacht feststellen (z. B. bei der Kontrolle durch die mobilen Kontrollgruppen, bei Schmuggelaufgriffen durch den Zollfahndungsdienst oder im Rahmen der nachträglichen Prüfungen der Außenprüfstellen). Die Verordnungsermächtigung in § 3 Abs. 2 dient im Wesentlichen dazu, die Überwachung im Hinblick auf gegen die Vorschriften dieses Gesetzes verstoßende Einfuhren zu erleichtern.

**Zu § 4 (Überwachung)**

Zweck dieser Vorschrift ist es, die Einhaltung der gesetzlichen und behördlichen Vorschriften durch staatliche Überwachung zu gewährleisten. Dabei führen die Bundesländer das Gesetz als eigene Angelegenheit aus.

Die erforderlichen Maßnahmen nach Absatz 2 ordnet die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen an. Der Begriff des Ortes der Herkunft meint den Ort, an dem das Erzeugnis her-

gestellt oder zum letzten Mal gelagert oder sonst länger aufbewahrt wurde. Die Vorschrift enthält weiterhin die für eine wirksame Überwachung erforderlichen Auskunfts-, Duldungs- und Mitwirkungspflichten.

Die Ermächtigung in § 4 Abs. 6 soll unter anderem dazu dienen, flexibel auf wissenschaftliche Entwicklungen zu reagieren.

**Zu § 5 (Bußgeldvorschrift)**

Die Bußgeldvorschrift trägt den neu eingefügten Verbotstatbeständen Rechnung.

**Zu § 6 (Übergangsvorschriften)**

Nummer 1 regelt den Fall, dass sich die Robbenerzeugnisse bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes in Deutschland oder in anderen EU-Mitgliedstaaten befunden haben. Nach Nummer 2 ist eine weitere Ausnahme vom Regelungsbereich dieses Gesetzes für den Fall vorgesehen, dass sich die Erzeugnisse beim Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zwar außerhalb der EU befunden haben, aber von Robben stammen, die vor diesem Stichtag getötet worden sind. Diese Regelung umfasst auch die Erzeugnisse, die sich bereits auf dem Seeweg befinden.

**Zu § 7 (Inkrafttreten)**

§ 7 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



