



Parlamentsdirektion
zH. Fr. Mag. Barbara Blümel
Parlament
1017 Wien

Name/Durchwahl:
Matthias Größ/5143
Geschäftszahl:
BMWA-10.107/0008-IK/1a/2005
Ihre Zahl/Ihre Nachricht vom:
17020.0025/10-L1.3/2005

Antwortschreiben bitte unter Anführung
der Geschäftszahl an die E-Mail-Adresse
post@IK1.bmwa.gv.at richten.

Bürgerinitiative Nr. 27 betr. ein Import- und Handelsverbot von Hunde- und Katzenfellen und von Hunde- und Katzenleder sowie von daraus hergestellten Produkten, Beantwortung

Bezugnehmend auf das do. Schreiben vom 22. September 2005, Zl. 17010.0025/10-L1.3/2005 erlaubt sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit folgende Stellungnahme abzugeben:

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wurde bereits in der Vergangenheit mehrfach und von verschiedenen Seiten mit der Frage der Einführung eines Importverbotes für Hunde- und Katzenfelle und daraus hergestellten Produkten konfrontiert. Nachdem die Frage der innerstaatlichen Zuständigkeit zunächst keiner abschließenden Beurteilung zugeführt werden konnte, wurde bereits im Jahr 2004 das für die Auslegung des Bundesministeriengesetzes zuständige Bundeskanzleramt um ein Gutachten ersucht.

Im Juli 2005 langte nunmehr diese Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes ein, und dieser kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass

weder das in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit fallende Außenhandelsgesetz 1995 - Gleiches gilt für das am 1. Oktober 2005 in Kraft getretene Außenhandelsgesetz 2005 - eine Grundlage für die Erlassung eines Verbotes des Imports von Hunde- und Katzenfellen und daraus hergestellten Produkten im Verordnungsweg bietet, noch das in Rede stehende Verbot unter den in den Wirkungsbereich dieses Ressorts fallenden Kompetenztatbestand „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ fällt.

Der Verfassungsdienst kommt zum Schluss, dass, da das geforderte Verbot nicht unter die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit fallenden entsprechenden Kompetenztatbestände des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) subsumiert werden kann, keine Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit insgesamt gegeben ist.

Der Verfassungsdienst stellt weiter fest, dass es sich bei einem Verbot der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen wohl um eine Angelegenheit des Tierschutzes handelt und die allgemeinen Angelegenheiten des Tierschutzes in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen fallen, welches daher für allfällige gesetzgeberische Maßnahmen der geforderten Art zuständig wäre.

Zur Information wird in der Beilage das zitierte Gutachten des Bundeskanzleramtes / Verfassungsdienst übermittelt.

Beilage

Mit freundlichen Grüßen

Wien, am 20.10.2005
Für den Bundesminister:
Gerda Fuchs-Preisler

Elektronisch gefertigt.



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT

An das
Bundesministerium für
Wirtschaft und Arbeit
Stubenring 1
1010 Wien

Geschäftszahl: BKA-601.751/0011-V/2/2004
Sachbearbeiter: Herr Dr Gerald EBERHARD
Pers. e-mail: gerald.eberhard@bka.gv.at
Telefon: 01/53115/2316
Ihr Zeichen 21.000/1-C2/04
vom: 20.02.2004
Antwortschreiben bitte unter v@bka.gv.at
Anführung der Geschäftszahl an:

Betrifft: Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Verbotes der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen

In Beantwortung der im Betreff genannten Anfrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit teilt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst mit:

1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern:

1.1. Gesichtspunkt der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen:

Soweit die Einfuhr von Hunde- bzw. Katzenfellen betroffen ist, wäre ein entsprechender Sachverhalt unter den Kompetenztatbestand "Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland" (Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B-VG) zu subsumieren.

Eine mögliche restriktivere Sicht, dass der Kompetenztatbestand "Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland" nur solche Regelungen zulässt, die im Sinn des (zu Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG ergangenen, unten ausführlicher zu betrachtenden) Erkenntnisses VfSlg. 10.831/1986 typisch für diesen Kompetenztatbestand sind, die demnach die Kontrolle von grenzüberschreitenden Warenbewegungen aus finanz- oder wirtschaftspolitischen Überlegungen vorsehen, hat bisher in Rechtsprechung, Lehre und Rechtssetzungspraxis keine Rolle gespielt.

1.2. Gesichtspunkt des Handels mit Hunde- und Katzenfellen:

Als Kompetenzgrundlage für ein bundesrechtliches Verbot des Handels mit diesen Fellen wäre der Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z. 6 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“) in Betracht zu ziehen.

Es stellt sich, allgemeiner formuliert, die Frage, ob der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage dieses Kompetenztatbestandes Verbote der Erzeugung, des Inverkehrbringens von und des Handels mit Waren, die bestimmten Anforderungen nicht entsprechen, normieren kann, zumindest wenn sich diese Verbote an Gewebetreibende richten. Dazu ist folgendes auszuführen:

Nach der die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes in Kompetenzfragen beherrschenden Versteinerungstheorie müssen die in den Kompetenzartikeln verwendeten Ausdrücke, sofern sich aus dem B-VG nichts anderes ergibt, in der Bedeutung verstanden werden, die ihnen im Zeitpunkt ihres Wirksamwerdens nach dem Stande der Rechtsordnung zugekommen ist (VfSlg. 2500/1953, 2721/1954, 2670/1960, 5748/1968, 9580/1982 u.a.). Der Tatbestand "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" ist als Teil der Kompetenzartikel des B-VG mit deren Inkrafttreten am 1. Oktober 1925 wirksam geworden.

Die Betrachtung der nach dem Gesagten maßgeblichen Rechtslage, wie sie am 1. Oktober 1925 bestand, zeigt nun, dass dem Gewerberecht damals produktbezogene Regelungen nicht fremd waren. Hier ist etwa auf die Verordnung, mit welcher das Gewerbe der Sodawassererzeugung an eine Konzession gebunden wird, RGBI. Nr. 212/1910, zu verweisen. Diese Verordnung begrenzte insbesondere den Bleigehalt der Flaschenverschlüsse (§ 16) und schloss Flaschen, an deren Boden oder Wandungen sich Niederschläge angesetzt hatten, vom Verschleiß aus (§ 17), traf also im Interesse (der Gesundheit) der Verbraucher liegende Regelungen.

Daraus ist jedoch nicht abzuleiten, dass dem Bund unter dem Gesichtspunkt der Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie produktbezogene Regelungen zur Verfolgung beliebiger öffentlicher Interessen möglich sind. Vor allem sind die Kriterien zu beachten, die der Verfassungsgerichtshof in seiner Rechtsprechung zum Kompetenztatbestand der Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie entwickelt hat. Von besonderer Bedeutung sind im gegebenen Zusammenhang die Aussagen des Erkenntnisses VfSlg. 10831/1986 ("Energiesparerkennntnis"). Folgende Ausführungen sind hervorzuheben (S. 341):

"Gesetzliche Maßnahmen können ... nur soweit auf den Kompetenztatbestand 'Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie' gestützt werden, als es sich um 'Maßnahmen typisch gewerberechtlicher Art' (VfSlg. 4117/1961) handelt. ...

Im Rahmen der Regelung der Gewerbeausübung sind Maßnahmen typisch gewerberechtlicher Art ... solche, die dem Schutz des Gewerbes (vgl. VfSlg. 4117/1961), der Abwehr von vom Gewerbebetrieb unmittelbar ausgehenden Gefahren für die Gewebetreibenden und ihre Arbeitnehmer, die Kunden, andere Gewebetreibende oder als Nachbarn sonst von der

Gewerbetätigkeit unmittelbar betroffene Personen und dem Konsumentenschutz (VfSlg. 9543/1982) dienen; ...

Die durch die angefochtenen Bestimmungen bewirkte Bindung an bestimmte Energiesparstandards für gewerbliche Waren, Dienstleistungen oder Betriebsanlagen kann aber nicht als eine Maßnahme gewerbepolizeilicher Art qualifiziert werden; denn auf dem Gebiet des Gewerbes und der Industrie treten weder durch Waren oder Dienstleistungen, die nicht bestimmten Mindestanforderungen zur sinnvollen Nutzung der Energie entsprechen, noch durch Betriebsanlagen ... besondere Gefahren derart auf, wie sie typischerweise mit gewerbepolizeilichen Mitteln verhindert werden."

Im Falle des hier zu erörternden vorgeschlagenen Verbotes kann offenbar nicht gesagt werden, dass es sich um vom Gewerbebetrieb unmittelbar ausgehende Gefahren für den vom Verfassungsgerichtshof umschriebenen Personenkreis oder auch um eine Frage des Konsumentenschutzes handle. Im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes besteht daher auf der Grundlage des Kompetenztatbestandes "Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) keine Zuständigkeit des Bundes für solche Verbote.

Andere Kompetenzgrundlagen bieten sich nicht an.

2. Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten:

2.1. Gesichtspunkt der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen:

Hinsichtlich der Frage nach der „EU-rechtlichen Kompetenzverteilung“ hinge die Beurteilung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten grundsätzlich davon ab, ob ein Importverbot von Hunde- und Katzenfellen primär handelspolitische oder vorwiegend andere, etwa umweltpolitische (vgl. das Gutachten 2/00 des EuGH vom 6. Dezember 2001) Zielsetzungen verfolgt.

Im ersteren Fall wäre eine rechtsetzende Maßnahme Österreichs unzulässig, da gemäß Art. 133 EG-Vertrag der Gemeinschaft im Bereich der Handelspolitik die ausschließliche Zuständigkeit (sowohl hinsichtlich der einseitigen Rechtsetzung als auch des Abschlusses von Verträgen mit Drittstaaten) zugewiesen wird. Darunter fallen grundsätzlich auch Importbeschränkungen für Felle (vgl. Vedder, in Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Teil II, Art. 133 EGV, Rz. 106 [17. EL Januar 2001]).

Die Europäische Gemeinschaft hat etwa – allerdings ohne Angabe eines bestimmten Artikels des EG-Vertrages – die Einfuhr von bestimmten Pelzen verboten (vgl. die Verordnung 1771/94/EG der Kommission vom 19.7.1994 über die Einfuhr von Pelzen und Fertigartikeln aus Exemplaren bestimmter wildlebender Tierarten, ABl. 1994 L 184/3, gestützt auf die Verordnung

3254/91/EWG des Rates zum Verbot von Tellerreisen und der Einfuhr von Pelzen, ABI. 1991 L 308/1, die ihrerseits auf die damaligen Art. 113 [Gemeinsame Handelspolitik] und 130s [Umwelt] gestützt war).

Die Richtlinie 83/129/EWG des Rates vom 28.3.1983 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobben und Waren daraus, ABI. 1983 L 91/30, in der Fassung der Richtlinie 89/370/EWG des Rates vom 8.6.1989, ABI. 1989 L 163/37, verbietet die Einfuhr von Jungrobbenfellen. Diese Richtlinie stützt sich (allerdings) auf die subsidiäre Handlungsermächtigung des Art. 308 (ex 235) EG-Vertrag.

Ein Verbot der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen kann auch (vor allem) aus Gründen des Tierschutzes motiviert sein und könnte diesfalls unter Titel XIX des EG-Vertrages (Umwelt) subsumiert werden. In diesem Fall wäre eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten gegeben.

Weder in der Lehre noch in der Judikatur wurde bislang abschließend geklärt, welche Voraussetzungen ein Rechtsakt erfüllen muss, um unter den Kompetenzartikel des Art. 133 EG-Vertrag zu fallen. In seiner Stellungnahme zum Gutachten 1/78, Naturkautschuk (Slg. 1979, 2871, 2884), vertrat der Rat eine finale Theorie, wonach nur solche Rechtsakte „handelspolitischer“ Natur sind, deren Ziel eine Beeinflussung der Handelsströme ist. Demgegenüber vertrat die Kommission ursprünglich eine instrumentale Theorie, wonach der Einsatz handelspolitischer Instrumente die Natur eines Rechtsaktes determiniert.

In der Lehre hat sich eine Position durchgesetzt, welche sowohl die finale als auch die instrumentale Theorie berücksichtigt. Demnach umfasst der Begriff Handelspolitik alle (nicht anderweitig geregelten) Maßnahmen, die den Handelsverkehr mit Drittstaaten offen und spezifisch regeln, sowie zusätzlich solche Maßnahmen, deren Hauptzweck in der Beeinflussung der Handelsströme oder des Handelsvolumens liegt (vgl. Müller-Ibold: in Lenz-Borchardt (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag, Kommentar, 3. Auflage 2003, Vorbem. Art. 131-134, Rz. 5).

Wird der finalen Theorie gefolgt, ist ein Verbot der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen als Maßnahme des Tierschutzes einzustufen, die etwa unter Titel XIX des EG-Vertrages (Umwelt) subsumiert werden könnte, welcher eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten vorsieht. Bei einer konkurrierenden Zuständigkeit behält Österreich die Zuständigkeit zur Setzung von Rechtsakten, so lange und soweit die Europäische Gemeinschaft von ihrer Zuständigkeit zur Regelung eines bestimmten Bereiches keinen Gebrauch macht.

Dem – nicht öffentlich zugänglichen – Entwurf eines Protokolls vom 20. Januar 2004 (Nr. 14880/03) betreffend die 2542. Tagung des Rates der Europäischen Union (Landwirtschaft

und Fischerei) am 17. November 2003 in Brüssel ist zum Tagesordnungspunkt „Verwendung von Hunden und Katzen zur Pelzerzeugung“ Folgendes zu entnehmen:

„Die dänische Delegation, die von der niederländischen Delegation und von einer sehr breiten Mehrheit von Delegationen unterstützt wurde, machte den Rat auf die Zustände bei der Haltung und Tötung von Hunden und Katzen in einigen asiatischen Ländern aufmerksam; die Felle dieser Tiere würden nach Europa ausgeführt. Sie wies auf die grausame Behandlung dieser Tiere hin und trat dafür ein, die Einfuhr und das Inverkehrbringen der Felle von Haustieren auf Gemeinschaftsebene zu verbieten.

Einige Delegationen schlossen sich dieser Forderung zwar an, betonten aber, dass den auf internationaler Ebene festgelegten Handelsregeln Rechnung getragen werden müsse.

Der Vorsitz bat den Vertreter der Kommission unter Hinweis auf die große Zahl von Delegationen, die für ein solches Verbot eintreten, sich mit dieser Frage zu befassen.

Der Vertreter der Kommission betonte, dass er mit der dänischen Delegation zwar grundsätzlich übereinstimme, dass es aber einzig und allein Sache der Mitgliedstaaten sei, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden. Er begrüßte die einzelstaatlichen Initiativen im Hinblick auf ein Einfuhr- und Vermarktungsverbot für Haustierfelle, und erklärte, dass dieses Thema im Rahmen einer für Februar 2004 anberaumten Konferenz des Internationalen Tierseuchenamtes zur Sprache gebracht werden solle, in deren Verlauf auch Kontakte zu den von diesen Einfuhren betroffenen Drittländern aufgenommen würden.“

Mittlerweile prüfen allerdings die Dienststellen der Kommission auch mögliche Gemeinschaftsmaßnahmen. Die Frage eines Handels- oder Einfuhrverbots im Zusammenhang mit Katzen- und Hundefellen wurde bei der Tagung des Agrarrates am 30. Mai 2005 sowie bei der Sitzung der interfraktionellen Arbeitsgruppe "Tierschutz" am 8. Juni 2005 im Europäischen Parlament diskutiert. Dabei kündigte Kommissar Kyprianou an, dass die Kommission die Möglichkeit eines EU-weiten Verbots und erforderlichenfalls eines Vorschlags für ein Kennzeichnungssystem für Felle prüft. Der Rechtsrahmen für eine solche Initiative werde derzeit untersucht. Zwischenzeitlich hat der Kommissar auch an die Mitgliedstaaten, die bereits ein Verbot verhängt haben oder an neuen Analyseverfahren zur Unterscheidung von Katzen- und Hundefellen von jenen anderer Arten arbeiten, appelliert, der Kommission über diese Erfahrungen Bericht zu erstatten, da diese Daten die Entscheidung über die auf EU-Ebene zu ergreifenden Maßnahmen erleichtern würden. Die Mitgliedstaaten wurden insbesondere ersucht, genaue Informationen über die Durchsetzung ihrer nationalen Verbote und über die in Entwicklung befindlichen Analyseverfahren zu übermitteln. Dieses Informationsersuchen wurde Sachverständigen der Mitgliedstaaten bei der Sitzung des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit vom 8. Juni 2005 unterbreitet. Die Kommission wies schließlich darauf hin, dass die Verhängung nationaler Verbote einen großen Schritt auf dem Weg zu einem europaweiten Verbot bedeuten würde (vgl. http://europa.eu.int/comm/food/animal/welfare/international/index_de.htm#furs).

2.2. Gesichtspunkte des Handels mit Hunde- und Katzenfellen:

Im Sinne des oben Gesagten erscheint es angezeigt, (auch) in Bezug auf ein den Schutz von Hunden und Katzen bezweckendes Verbot des Handels mit Fellen dieser Tiere eine mitgliedstaatliche (Mit-)Zuständigkeit (etwa auf Basis des Titels XIX EG-Vertrag) anzunehmen.

3. Zuständigkeitsverteilung auf der Ministerialebene:

3.1. Allgemeines:

In Ermangelung besonderer gesetzlicher Regelungen ist die Zuständigkeit zur Vorbereitung rechtssetzender Maßnahmen, etwa die Vorbereitung einer Regierungsvorlage oder einer Verordnung der Bundesregierung oder ein Tätigwerden im Rahmen der Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene, nach dem Bundesministerengesetz 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76 in der Fassung BGBl. I Nr. 151/2004 zu beurteilen.

3.2. Gesichtspunkt der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen:

Vorausschickend sei angemerkt – was aber vornehmlich vom do. Bundesministerium zu beurteilen wäre – dass das Außenhandelsgesetz 1995 – mit dessen Vollziehung gemäß § 22 Abs. 1 leg.cit., mit gewissen Einschränkungen, der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten betraut ist – keine Grundlage für die Erlassung eines Verbots der Einfuhr von Hunde- oder Katzenfellen im Verordnungswege zu bieten scheint.

Ein dem Kompetenztatbestand „Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland“ korrespondierender Zuständigkeitstatbestand ist dem Bundesministerengesetz 1986 fremd. Insbesondere enthält der den Wirkungsbereich des do. Bundesministeriums regelnde Abschnitt L des Teiles 2 der Anlage zu § 2 BMG keinen derartigen Zuständigkeitstatbestand. Unter den Angelegenheiten, die von der in Rede stehenden Bundeskompetenz umfasst sind, fällt gemäß Z 14 des Abschnittes L lediglich die „Wahrnehmung handels- und wirtschaftspolitischer Angelegenheiten gegenüber dem Ausland einschließlich Exportcluster“ in den do. Wirkungsbereich. Diese Beschränkung des allgemeinen Wirkungsbereichs des do. Bundesministeriums nach dem BMG spiegelt sich, wenn auch nicht vollkommen, darin wieder, dass § 22 Abs. 1 des Außenhandelsgesetzes den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten nicht umfassend mit der Vollziehung des Außenhandelsgesetzes betraut.

3.3. Gesichtspunkt des Handels mit Hunde- und Katzenfellen:

Nach Abschnitt L Z 1 des Teiles 2 der Anlage zu § 2 des Bundesministerengesetzes 1986 fallen insbesondere die folgenden Angelegenheiten in den Wirkungsbereich des do. Bundesministeriums:

„1. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie fallen.

Dazu gehören insbesondere auch:

Angelegenheiten des Handels und der Verrichtung von Dienstleistungen.

Angelegenheiten des Gewerberechts mit Ausnahme von Rohrleitungsangelegenheiten.

Angelegenheiten des Ladenschlusses.

Gewerbliche und industrielle Forschung.

Angelegenheiten der betrieblichen Berufsausbildung und Berufsbildung.“

Dieser Zuständigkeitstatbestand entspricht, mit hier nicht einschlägigen Präzisierungen, dem Kompetenztatbestand „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ des Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG. Da das hier in Rede stehende Verbot, wie oben unter 1. 2. dargelegt, nicht unter den entsprechenden Kompetenztatbestand des Bundes-Verfassungsgesetzes subsumiert werden können, ist unter diesem Gesichtspunkt keine Zuständigkeit des do. Bundesministeriums gegeben.

3.4. Angelegenheiten des Tierschutzes:

Bei einem Verbot der Einfuhr von Hunde- und Katzenfellen handelt es sich wohl um eine Angelegenheit des Tierschutzes, zumal nach § 6 Abs. 2 des Tierschutzgesetzes, BGBl. I Nr. 118/2004, immerhin die Tötung von Hunden oder Katzen zur Gewinnung von Nahrung oder anderen Produkten verboten ist.

Nach Z 2 des Abschnittes E des Teiles 2 der Anlage zu § 2 BMG idgF fallen die allgemeinen Angelegenheiten des Tierschutzes in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen. Dieses ist daher als für allfällige Gesetzgebungsmaßnahmen der gegenständlichen Art zuständig zu erachten.

Eine Durchschrift dieser Stellungnahme ergeht u.e. an das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen.

Wien, am 27. Juli 2005
Für den Bundeskanzler:
Dr. Karl IRRESBERGER

Elektronisch gefertigt