

11.059

Botschaft zur Änderung des Tierseuchengesetzes

vom 7. September 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Tierseuchengesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2008 M 08.3012 Prävention von Tierseuchen
(N 13.6.08, Zemp; S 10.12.08)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. September 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit der vorliegenden Revision des Tierseuchengesetzes werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, damit der Bund eine wirksame Prävention von Tierseuchen betreiben kann. Ausserdem wird das Tierseuchengesetz punktuell verbessert und aktualisiert.

Mit der von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motion «Prävention von Tierseuchen» (08.3012) ist der Bundesrat beauftragt worden, das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 so anzupassen, dass er eine aktivere und vor allem schnellere Prävention von Tierseuchen und Zoonosen sicherstellen kann.

Tierseuchen wie die Blauzungenkrankheit oder die Vogelgrippe haben gezeigt, dass sich die Schweiz bei Tierseuchen auf neue Herausforderungen einstellen muss. Dazu zählen insbesondere neu auftretende Seuchen, sich rasch ausbreitende Krankheiten und sich rasch ändernde Bedrohungslagen. Der Bund soll deshalb die Präventionsmassnahmen verstärken, auf deren rasche und schweizweite Umsetzung hinwirken sowie die internationale Zusammenarbeit intensivieren können.

Damit soll das heute hohe Tiergesundheitsniveau der Schweiz, das einen wichtigen Beitrag an die öffentliche Gesundheit leistet und für die schweizerische Landwirtschaft auf dem nationalen und dem internationalen Markt einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil darstellt, erhalten werden.

Im Übrigen beinhaltet die vorliegende Revision punktuelle Verbesserungen und Aktualisierungen des Tierseuchengesetzes.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966¹ (TSG) bezweckt die Ausrottung, Bekämpfung und Überwachung von Tierseuchen.

Die Schweiz hat durch zahlreiche nationale Bekämpfungs- und Ausrottungsprogramme ein hohes Tiergesundheitsniveau erreicht. Erstmals in der Schweiz auftretende Tierseuchen wie die Blauzungenkrankheit oder die Vogelgrippe zeigen aber, dass sich die Schweiz im Tierseuchenbereich auf neue Herausforderungen einstellen muss. Dazu zählen insbesondere exotische Infektionskrankheiten, sich rasch ausbreitende Krankheiten und sich rasch ändernde Bedrohungslagen. Zwei Hauptursachen führen dazu: ein verstärkter globaler Tier- und Warenverkehr mit kurzen Transportzeiten und die globale Erwärmung infolge klimatischer Veränderungen.

Neu auftretende Seuchen können eine Bedrohung für die gesamte schweizerische (Nutz-)Tierpopulation darstellen; die auf den Menschen übertragbaren Seuchen (Zoonosen) können zudem zu einer Bedrohung für die Bevölkerung werden. Die Vogelgrippe und die damit zusammenhängende Gefahr einer Grippepandemie haben dies deutlich gemacht. Der Bund nimmt bei der Pandemieprävention eine Führungsrolle wahr. Ebenso muss es sich bei den Präventionsmassnahmen gegen Tierseuchen verhalten.

Die Tiergesundheit ist ein wesentlicher Pfeiler für die Produktion von sicheren Lebensmitteln tierischer Herkunft. Gesunde Tiere und sichere Lebensmittel steigern die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auf dem nationalen und dem internationalen Markt. Mit einem hohen Tiergesundheitsniveau sichert sich die Schweiz im zunehmend liberalisierten Markt wesentliche Wettbewerbsvorteile für die einheimische Produktion. Damit das hohe Niveau erhalten werden kann, müssen vorausschauend die richtigen Weichen gestellt werden (vgl. die vom Bundesamt für Veterinärwesen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Veterinärämtern erarbeitete «Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010+»²).

Die überwiesene Motion Zemp vom 4. März 2008 (08.3012 «Prävention von Tierseuchen») verlangt, dass das TSG so angepasst wird, dass der Bund eine aktivere und vor allem schnellere Prävention von Tierseuchen und Zoonosen sicherstellen kann.

1.2 Vernehmlassungsverfahren

Mit einer Teilrevision des TSG sollen die gesetzlichen Grundlagen den heutigen Anforderungen angepasst und damit die von den eidgenössischen Räten überwiesene Motion «Prävention von Tierseuchen» (08.3012) umgesetzt werden.

¹ SR 916.40

² www.bvet.admin.ch/gesundheit_tiere/03007/index.html?lang=de

Der Vorentwurf sah insbesondere folgende Änderungen vor:

- Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) soll die Prävention von Tierseuchen fördern. Es soll insbesondere Früherkennungs- und Überwachungsprogramme durchführen können (Art. 57 Abs. 3 Bst. b Vorentwurf TSG).
- Der Bund soll Impfstoffe gegen Tierseuchen beschaffen und Impfstoffbanken betreiben können (Art. 42 Abs. 1 Bst. f Vorentwurf TSG).
- Der Hausierhandel mit Hunden soll verboten werden (Art. 21 Abs. 1 Vorentwurf TSG).
- Direktzahlungen nach Artikel 70 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998³ (LwG) sollen gekürzt oder verweigert werden können, wenn die beitragsberechtigte Person gegen die Tierseuchengesetzgebung verstösst (Art. 38 Abs. 1 Vorentwurf TSG).
- Die Sanktionsbestimmungen (Art. 47 und 48 Vorentwurf TSG) werden an den neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches angepasst und die Zuständigkeiten zur Strafverfolgung werden geklärt (Art. 52 Vorentwurf TSG).

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) am 12. Mai 2010 beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zum neuen Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten sowie zur Änderung des Tierseuchengesetzes und des Tierschutzgesetzes durchzuführen. Neben den Kantonen wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens 14 politische Parteien, 11 gesamtschweizerische Dachverbände sowie 274 weitere Organisationen und interessierte Kreise begrüsst. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 31. August 2010.

Insgesamt gingen 149 Stellungnahmen ein, darunter von 25 Kantonen, 8 kantonalen Amtsstellen, 6 politischen Parteien, 7 Dachverbänden, 71 weiteren Organisationen und interessierten Kreisen sowie 32 nicht begrüsstens zusätzlichen Organisationen, Verbänden und Privatpersonen.

Die Vorlage wird grundsätzlich begrüsst, insbesondere die verstärkte Rolle des Bundes bei der Prävention von Tierseuchen. In zahlreichen Stellungnahmen wird beantragt, dass das Hausierhandelsverbot auf alle Tiere ausgedehnt wird. Kontrovers beurteilt wird der Vorschlag, wonach bei einer Verletzung der Tierseuchengesetzgebung Direktzahlungen nach dem LwG gekürzt oder verweigert werden können. Von 17 Kantonen sowie vom Schweizerischen Gemeindeverband wird eine gesetzliche Grundlage für eine schweizerische Hundedatenbank verlangt.

Von verschiedener Seite, insbesondere vom Schweizerischen Bauernverband und weiteren landwirtschaftlichen Organisationen, wird beantragt, die Schaffung eines nationalen Tierseuchenfonds zur einheitlichen Finanzierung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen zu prüfen bzw. einen solchen Fonds zu schaffen.

1.3

Die beantragte Neuregelung

Die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen für eine wirksame Prävention von Tierseuchen bildet das Hauptanliegen der vorliegenden Revision.

Die Führungsrolle des Bundes bei der Tierseuchenprävention soll gestärkt werden. Der Bund soll Präventionsmassnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung ergreifen, auf deren rasche Umsetzung hinwirken und diese gegebenenfalls auch finanzieren können. Zu einer effektiven Prävention gehören insbesondere nationale Früherkennungs- und Überwachungsprogramme, die Sicherstellung der rechtzeitigen Impfstoffbeschaffung (gegebenenfalls mit Impfstoffbanken), die Verbesserung der Krisenvorsorge sowie verstärkte internationale Zusammenarbeit. Das Grundprinzip, wonach die Kantone im Bereich der Tierseuchenbekämpfung die Kosten tragen, soll nicht in Frage gestellt werden.

Die heutige Rechtslage ist nicht zuletzt insofern stossend, als der Bund verpflichtet ist, bei hochansteckenden Tierseuchen Tierverluste zu entschädigen, er aber nicht genügend Handlungsspielraum hat in Bezug auf Massnahmen, die Tierverlusten vorbeugen sollen. Vor dem Hintergrund, dass durch zweckmässige Präventionsmassnahmen das Schadenspotenzial vermindert und nicht zuletzt auch der Bundeshaushalt entlastet werden kann, lässt sich ein entsprechendes Engagement des Bundes auch aus Sicht des Bundeshaushaltes rechtfertigen.

Anders als im Vorentwurf soll aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse das Hauserhandelsverbot auf alle Tiere ausgedehnt werden.

Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine schweizerische Hundedatenbank, die vom Bund aufgebaut und betrieben wird, wird hingegen verzichtet. Für tierseuchen- oder tierschutzrechtlich motivierte Hundekontrollen genügt die heutige zentrale Datenbank nach Artikel 30 TSG. Für weitere Aspekte der Hundekontrolle, insbesondere für die Abwicklung von Hundeabgaben oder für Sicherheitsfragen, liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen. Die entsprechenden Forderungen nach einer schweizerischen Hundedatenbank erfolgten nicht zuletzt vor dem Hintergrund der während der Vernehmlassung noch laufenden Arbeiten der eidgenössischen Räte für ein nationales Hundegesetz.

An dem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens mehrheitlich kritisierten Vorschlag, wonach bei einer Verletzung der Tierseuchengesetzgebung Direktzahlungen gekürzt oder verweigert werden können, wird nicht festgehalten.

Die Schaffung bzw. Prüfung eines nationalen Tierseuchenfonds zur einheitlichen Finanzierung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen würde vertiefte und umfangreiche Abklärungen voraussetzen und weitere Konsultationen der interessierten Kreise sowie der Kantone erfordern. Auf eine Berücksichtigung dieses Anliegen im Rahmen dieser Revision wird deshalb verzichtet. Die Erfahrungen mit den aktuellen Präventions- und Bekämpfungsprogrammen zeigen aber, dass die je nach Kanton unterschiedliche Kostenbeteiligung der Tierhalterinnen und Tierhalter und unterschiedlichen Entschädigungen für Leistungen Dritter (z.B. Untersuchungslaboren) bei den Betroffenen teilweise auf Unverständnis stossen. Insofern würden schweizweit einheitliche Lösungen die Umsetzung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen in der Tat erleichtern. Zu prüfen wäre, ob eine interkantonale Vereinheitlichung auch auf anderem Weg als mit der Einrichtung eines Fonds erreicht werden könnte.

Neu werden im vorliegenden Entwurf Anpassungen zur Schlachtabgabe vorgeschlagen (vgl. Erläuterungen zu Art. 56a).

Des Weiteren erfolgen mit der vorliegenden Revision des TSG punktuelle Verbesserungen und Aktualisierungen. Unter anderem werden eine Anzeigepflicht der Vollzugsbehörden statuiert, die strafrechtlichen Sanktionen an den neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches angepasst und die Zuständigkeiten für die Strafverfolgung geklärt. Im Wesentlichen hält der Entwurf dabei an den im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagenen Neuerungen fest.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Motion Zemp vom 4. März 2008 (08.3012 «Prävention von Tierseuchen»): Der Bundesrat wird aufgefordert, das TSG so anzupassen, dass er eine aktivere und vor allem schnellere Prävention von Tierseuchen und Zoonosen sicherstellen kann. Mit der vorgeschlagenen Revision wird die Motion erfüllt, und sie kann als erledigt abgeschlossen werden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Der Ingress verweist noch auf die alte Bundesverfassung. Er wird deshalb an die Bestimmungen der neuen Bundesverfassung angepasst. Den Artikeln 31^{bis} und 69 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 entsprechen die Artikel 95 Absatz 1 und 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁴. Auf die Erwähnung der Strafrechtskompetenz wird verzichtet. Dies entspricht bei Gesetzen, die Bestimmungen des Nebenstrafrechts enthalten, der Praxis.

Art. 1 Abs. 2 zweiter Satz

In der Vergangenheit hat die Weltorganisation für Tiergesundheit eine Liste der hochansteckenden Seuchen geführt. Heute wird keine solche Liste mehr geführt. Daher muss der entsprechende Verweis in Artikel 1 Absatz 2 gestrichen werden.

Art. 3 Einleitungssatz und Ziff. 1

Da Artikel 6 gestrichen wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 6), ist der Verweis im Einleitungssatz entsprechend anzupassen.

Der letzte Satz von Ziffer 1 soll aufgehoben werden. Neu soll die Aus- und Weiterbildung der Personen, die Funktionen beim Vollzug dieses Gesetzes wahrnehmen, in Artikel 53 Absatz 1^{bis} geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 53 Abs. 1^{bis}).

Art. 3a Sachüberschrift, Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2

Nach Artikel 57c des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁵ (RVOG), der seit 1. Januar 2009 in Kraft ist, ist der Bundesrat für die Einsetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen zuständig und wählt deren Mitglieder. Der Einleitungssatz ist entsprechend anzupassen. Um das erforderliche fachspezifische Expertenwissen sicherzustellen, sollen nötigenfalls auch mehr als eine Prüfungskommission eingesetzt werden können (analog Lebensmittelbereich, vgl. Art. 41a des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992⁶).

Art. 4, 5 Abs. 2 und Art. 6

Mit der erfolgten Einführung eines umfassenden Kennzeichnungs- und Registrierungssystems (Art. 13–16 TSG) kann auf die Funktion des Viehinspektors verzichtet werden. Artikel 4 kann daher aufgehoben werden.

Die Ausbildung der Bieneninspektorinnen und -inspektoren und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter ist nach dem geltenden Artikel 5 Absatz 2 TSG Sache der Kantone (vgl. dazu auch Art. 310 der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995⁷; TSV).

In den letzten Jahren haben die Fälle der Bienenseuche Sauerbrut stark zugenommen. Sollte sich diese Bienenseuche weiter ausbreiten, könnte die Bestäubungssicherheit künftig bedroht sein, was wiederum negative Auswirkungen für die Landwirtschaft zur Folge hätte. Um dieser Entwicklung Einhalt zu bieten, ist unter anderem eine Professionalisierung und Intensivierung der Ausbildung der Bieneninspektorinnen und -inspektoren notwendig. Die Ausbildung soll neu vereinheitlicht werden und durch den Bund erfolgen. Wie für die übrigen Personen, die Funktionen beim Vollzug des TSG wahrnehmen, soll die Aus-, Weiter- und Fortbildung durch den Bund geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 53 Abs. 1^{bis}). Artikel 5 Absatz 2 ist somit aufzuheben.

Eine Regelung der ursprünglichen Funktion des Wasenmeisters im TSG ist heute nicht mehr erforderlich. Die Entsorgung von Tierkörpern wird in der Verordnung vom 25. Mai 2011⁸ über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP) geregelt. Artikel 6 kann daher aufgehoben werden.

Art. 10 Abs. 3

Absatz 3 von Artikel 10 stammt aus dem Jahr 1977⁹. Der Bundesrat sollte besondere Vorschriften zur Verhütung und Bekämpfung von Seuchen bei der Nutztierhaltung in Grossbeständen erlassen können. Zudem ist in Artikel 31 Absatz 2 vorgesehen, dass die Tierhalterinnen und Tierhalter die Kosten der besonderen Massnahmen nach Artikel 10 Absatz 3 selbst zu tragen haben. Weiter sollte der Bundesrat einschränkende Bestimmungen über die Entschädigung für Tierverluste in Grossbeständen erlassen können (Art. 34 Abs. 3).

⁵ SR 172.010

⁶ SR 817.0

⁷ SR 916.401

⁸ SR 916.441.22

⁹ AS 1977 1187 1191

Der Begriff «Grossbestände» wird heute in der Tierseuchengesetzgebung nicht mehr verwendet, und es existieren dazu auch keine spezifischen Ausführungsvorschriften mehr. Auch im TSG können die besonderen Vorschriften zu den Grossbeständen aufgehoben werden.

Einzig die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Vorschriften zur Betriebshygiene soll beibehalten werden. Hygieneaspekte stellen einen wichtigen Pfeiler der Prävention dar und sind nach der Tiergesundheitsstrategie Schweiz 2010⁺¹⁰ künftig stärker zu gewichten. Dies gilt für alle Nutztierhaltungen unabhängig von ihrer Grösse. Nach Absatz 3 von Artikel 10 soll der Bundesrat deshalb betriebshygienische Vorschriften zur Verhütung von Seuchen bei der Nutztierhaltung erlassen können.

Art. 10a

Die Regelung nach Artikel 10a zu den Vorbereitungsmaßnahmen kann auf die hochansteckenden Tierseuchen beschränkt werden. Der Begriff «Tierkörperbeseitigung» ist durch den heute in der VTNP verwendeten Begriff «Entsorgung» zu ersetzen.

Art. 11 Abs. 2 zweiter Satz

In Absatz 2 kann der Hinweis auf den Viehinspektor (vgl. Erläuterungen zu Art. 4) und den Wasenmeister (vgl. Erläuterungen zu Art. 6) gestrichen werden. Dafür wird präzisiert, dass das Personal von Entsorgungsbetrieben der Meldepflicht unterstellt ist.

Art. 21 Abs. 1

Das geltende Verbot des Hausierhandels mit bestimmten Tieren soll auf alle Tiere ausgedehnt werden. In den letzten Jahren hat insbesondere der unkontrollierte Handel mit Junghunden zugenommen. Diese werden in Privatautos aus osteuropäischen Ländern, in denen die urbane Tollwut verbreitet ist, in die Schweiz gebracht und der Käuferin oder dem Käufer irgendwo, z.B. auf Parkplätzen oder bei ihr oder ihm zu Hause, übergeben. Oft sind die Hunde nicht vorschriftsgemäss gegen Tollwut geimpft und häufig auch in schlechtem Gesundheitszustand. Der unkontrollierte Handel mit solchen Hunden stellt deshalb ein beträchtliches Risiko dar. Ist ein Hund einmal in die Schweiz eingeführt, ist der Nachweis des unzulässigen Imports sehr schwierig. Durch die Ausweitung des Hausierverbotes auf alle Tiere soll dieser Handel generell verboten werden.

Unter den Begriff «Hausierhandel» fällt wegen der damit verbundenen Gefahr der Seuchenverschleppung insbesondere das Umherziehen, um Tiere zum Kauf anzubieten, wobei die Tiere mitgeführt und sofort übergeben werden. Die hausierende Person geht den Abnehmerinnen und Abnehmern zum Zweck des Geschäftsabschlusses nach. Dies muss nicht für die einzelnen Käuferinnen und Käufer gesondert erfolgen. Es genügt, wenn die hausierende Person einem gesamten Abnehmerkreis vorübergehend örtlich entgegenkommt (z.B. beim Anbieten von Tieren auf Parkplätzen).

¹⁰ Vgl. Fussnote 2

Nicht unter das Hausierverbot fällt das Anbieten von Tieren anlässlich von Ausstellungen und ähnlichen Veranstaltungen (z.B. Tierbörsen, Märkte), die den Vorschriften nach den Artikeln 27–31 TSV unterworfen sind und dadurch einer staatlichen Kontrolle unterliegen.

Art. 22

Die veralteten Begriffe «Tierkörperbeseitigung» und «Abdeckerei» sind zu streichen. Stattdessen soll der heute in der VTNP verwendete Begriff «Entsorgung» verwendet werden.

Art. 24 Abs. 2

Diese Bestimmung erfährt keine materielle Änderung. Es wird lediglich die Abkürzung des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) eingeführt, die in den folgenden Artikeln den Ausdruck «Bundesamt für Veterinärwesen» ersetzen wird.

Art. 25 Abs. 3

Die Zuständigkeiten für den Vollzug des TSG richten sich nach Artikel 54. Die Überwachung der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und tierischen Produkten durch den Bund erfolgt nur noch an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (vgl. Erläuterungen zu Art. 52 und 54 Abs. 1 TSG). In Artikel 25 Absatz 3 ist deshalb der Hinweis auf das BVET zu streichen.

Art. 26

Der geltende Artikel 26 sieht die Einsprache nur für Verfügungen über Massnahmen nach Artikel 25 vor. Das BVET verfügt aber nicht nur gestützt auf Artikel 25, sondern erteilt unter anderem auch Laboratorien die Bewilligung zur Diagnostik von Seuchen (Art. 42 Abs. 1 Bst. d TSG i. V. mit Art. 297 Abs. 1 Bst. b TSV), und es anerkennt die Ausbildungsstätten für die Ausbildung der Besamungstechnikerinnen und -techniker (Art. 51 Abs. 1 Bst. b TSV). Aus systematischen Gründen wird Artikel 26 aufgehoben. Für alle Verfügungen des BVET, die gestützt auf das TSG ergehen, soll in einem neuen Artikel 59b ein Einspracheverfahren vorgesehen werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 59b TSG).

Art. 27 Abs. 2

In Artikel 27 Absatz 2 ist der Begriff «Tierkrankheiten» durch den Begriff «Tierseuchen» zu ersetzen (vgl. Definition in Art. 1 TSG). Zudem wird die Bestimmung redaktionell angepasst.

Art. 31 Abs. 2 und 34 Abs. 3

Artikel 31 Absatz 2 ist heute ohne praktische Bedeutung und ist mit der Änderung von Artikel 10 Absatz 3 ersatzlos zu streichen (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 3).

Artikel 34 Absatz 3 wird heute nicht mehr umgesetzt und kann ersatzlos gestrichen werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 10 Abs. 3 und 31 Abs. 2).

Art. 42 Sachüberschrift und Abs. 1 Bst. b, f (neu) und g (neu)

Die Sachüberschrift soll neu «Forschung, Diagnostik, Impfstoffe» lauten, da mit den neuen Buchstaben f und g eine Regelung betreffend Impfstoffe aufgenommen wird.

Abs. 1 Bst. b

Der heutige Name «Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe» ist zu schwerfällig und konnte sich in der Praxis nicht durchsetzen. Er soll deshalb vereinfacht werden. Die in der Praxis gebräuchliche Abkürzung IVI bleibt unverändert.

Abs. 1 Bst. f und g (neu)

Nach geltendem Recht stützen sich Präventionsmassnahmen des Bundes namentlich auf Artikel 9 TSG, wonach Bund und Kantone alle Massnahmen treffen, die nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und der Erfahrung angezeigt erscheinen, um das Auftreten und die Ausdehnung einer Tierseuche zu verhindern.

Eine explizite gesetzliche Grundlage für die Beschaffung und die Finanzierung von Impfstoffen durch den Bund und das Betreiben von Impfstoffbanken findet sich im geltenden TSG nicht. Für eine rasche Umsetzung einer präventiven Impfung oder einer Notimpfung ist es von grosser Bedeutung, dass die Impfstoffbeschaffung unverzüglich und zentral erfolgen kann. Dies hat insbesondere der Ausbruch der Blauzungenkrankheit in den Jahren 2008, 2009 und 2010 eindrücklich gezeigt. Für die Finanzierung des Impfstoffs gegen die Blauzungenkrankheit musste auf eine gesetzliche Grundlage im LwG zurückgegriffen werden. Nach Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe b LwG kann der Bund anerkannten Organisationen insbesondere für die Gesunderhaltung von Tierbeständen Beiträge ausrichten. Zu diesen anerkannten Organisationen gehört der Schweizerische Fleckviehzuchtverband. Er hat sich in den Jahren 2008, 2009 und 2010 bereit erklärt, den für die nationale Impfkampagne erforderlichen Impfstoff zu beschaffen. Die dem Verband mit der Beschaffung des Impfstoffs entstandenen Kosten wurden ihm anschliessend durch den Bund gestützt auf Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe b LwG abgegolten.

Mit dem neuen Buchstaben f soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Impfstoffe zentral zu beschaffen und gegebenenfalls unentgeltlich oder verbilligt abzugeben. Finanziert werden sollen primär Impfstoffe gegen Tierseuchen, die zu erheblichen Schäden führen können und deren Bekämpfung damit im volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegt. Dazu zählen nebst der Blauzungenkrankheit beispielsweise die Pferdepest oder das West-Nil-Fieber. Würde in der Schweiz die Pferdepest, die wie die Blauzungenkrankheit durch Mücken übertragen wird, ausbrechen, wäre der gesamte schweizerische Pferdebestand bedroht. Alle von der Seuche betroffenen Pferde müssten getötet werden. Im Fall eines Ausbruchs des West-Nil-Fiebers bestünde zudem die Gefahr, dass diese Fieberkrankheit auch auf Menschen übertragen würde.

Mit dem neuen Buchstaben g soll eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Impfstoffbanken zu betreiben.

Art. 47

Am 1. Januar 2007 ist das neue Sanktionensystem, das durch die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches¹¹ (StGB) eingeführt wurde, in Kraft getreten. Unter anderem wurden die bis dahin vorgesehenen kurzen Freiheitsstrafen durch die Geldstrafe sowie die gemeinnützige Arbeit ersetzt. Artikel 47 TSG ist an das neue Sanktionensystem des StGB anzupassen¹². In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe (Abs. 2). Wer fahrlässig handelt, ist mit Busse zu bestrafen. Der Höchstbetrag richtet sich nach Artikel 106 Absatz 1 StGB und beträgt 10 000 Franken. Gleichzeitig wird der Artikel übersichtlicher gegliedert.

Art. 48

Die Gesetzesbestimmungen, die bisher in diesem Artikel explizit aufgeführt wurden, werden durch die Artikel 16 und 30 ergänzt. Artikel 16 des Gesetzes gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, den Geltungsbereich der Artikel 14–15b (Kennzeichnung und Registrierung von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung) auf Tiere anderer Gattungen auszudehnen, wenn diese eine Gefahr der Übertragung von Seuchen darstellen oder die Herkunft von Lebensmitteln tierischen Ursprungs nachgewiesen werden soll. Der Bundesrat hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und die Registrierungspflicht in der TSV auf Tierhaltungen mit Equiden, Hausgeflügel, Fischen und Bienen ausgedehnt (Änderung der TSV vom 19. August 2009¹³) sowie die Kennzeichnung und Registrierung der Equiden geregelt (Änderung vom 12. Mai 2010¹⁴). Nach Artikel 30 TSG müssen auch Hunde gekennzeichnet und registriert sein. Da die Artikel 16 und 30 in einem engen Zusammenhang stehen mit den Artikeln 14–15b TSG, die bereits heute der Strafnorm von Artikel 48 unterstehen, soll auch ein Verstoss gegen die Vorschriften, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 16 TSG erlässt, sowie gegen Artikel 30 TSG und dessen Ausführungsbestimmungen unter Strafe gestellt werden. Der Höchstbetrag der Busse nach Absatz 1 richtet sich nach Artikel 106 Absatz 1 StGB und beträgt 10 000 Franken. Gleichzeitig wird die Bestimmung übersichtlicher gegliedert.

Art. 52

An der in Artikel 52 Absatz 1 TSG festgehaltenen Zuständigkeit der Kantone zur Strafverfolgung wird festgehalten. Liegt bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten ausserhalb der zugelassenen Grenzkontrollstellen gleichzeitig eine Widerhandlung gegen das Zollgesetz vom 18. März 2005¹⁵ (ZG) oder das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009¹⁶ (MWSTG) vor, so untersucht und beurteilt die Eidgenössische Zollverwaltung die Widerhandlungen (Abs. 3).

Das BVET soll einzig dort zur Strafverfolgung zuständig sein, wo es auch eine Kontrollfunktion wahrnimmt und demnach Straftatbestände feststellen kann. In den letzten Jahren wurden die grenztierärztlichen Kontrollen für Tiere und tierische

¹¹ SR 311.0

¹² Die Fussnote Nr. 64 im TSG verweist bereits auf den Umwandlungsschlüssel nach Artikel 333 Absatz 2 StGB.

¹³ AS 2009 4255

¹⁴ AS 2010 2525

¹⁵ SR 631.0

¹⁶ SR 641.20

Produkte aus der Europäischen Union (EU) gestützt auf Anhang 11 des Abkommens vom 21. Juni 1999¹⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Veterinärabkommen) laufend abgebaut. Seit dem 1. Januar 2009 finden zwischen der Schweiz und der EU keine grenztierärztlichen Kontrollen mehr statt. Diese Regelung soll gestützt auf allfällige Trilateralisierungsabkommen (vgl. Erläuterungen zu Art. 53b Abs. 2) künftig auch gegenüber weiteren Staaten gelten. Aktuell liegt beispielsweise ein entsprechendes Abkommen mit Norwegen zur Ratifikation vor¹⁸. Entsprechende Kontrollen erfolgen nur noch an den zugelassenen Grenzkontrollstellen für Ein- und Durchfahren aus Drittstaaten, d.h. Staaten, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. Ausgenommen sind die Drittstaaten, mit denen Trilateralisierungsabkommen abgeschlossen wurden. Für Ausfahren nach Drittstaaten erfolgen grenztierärztliche Kontrollen, wenn der Verdacht besteht, dass Sendungen der Tierseuchen-, Tierschutz-, Tierzucht- oder Lebensmittelgesetzgebung nicht entsprechen (Art. 29 der Verordnung vom 18. April 2007¹⁹ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten; EDAV). Die zugelassenen Grenzkontrollstellen sind im Veterinärabkommen aufgeführt: Es sind dies die internationalen Flughäfen Zürich und Genf, wo das BVET auch heute noch präsent ist. Demnach beschränkt sich die Zuständigkeit des BVET zur Strafverfolgung auf Widerhandlungen bei der Ein- und Durchfuhr aus Drittstaaten bzw. der Ausfuhr nach Drittstaaten, die an den zugelassenen Grenzkontrollstellen festgestellt werden. Liegt gleichzeitig eine Widerhandlung gegen das ZG oder das MWSTG vor, so ist weiterhin die Zollverwaltung für die Strafverfolgung zuständig.

Der dritte Satz von Absatz 2 ist obsolet und kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Art. 53 Abs. 1, 1^{bis} (neu) und 3 (neu)

In Artikel 53 Absatz 1 kann der Passus, wonach der Bundesrat die anzuwendenden Strafbestimmungen bezeichnet, gestrichen werden. Er stammt aus dem Jahr 1966 und ist heute nicht mehr relevant. In der TSV gibt es keine entsprechende Regelung mehr.

Der geltende Artikel 3 Ziffer 1 beauftragt den Bundesrat, die Aus- und Fortbildung der amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte zu regeln. Die Beschränkung auf die amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte entspricht nicht der heutigen organisatorischen Realität. Gestützt auf Artikel 7 können heute Organisationen und Firmen für den Vollzug des TSG beigezogen werden. Um die Professionalisierung im Veterinärbereich sicherzustellen, müssen Personen dieser Organisationen und Firmen, die zum Beispiel mit Kontrollen beauftragt werden, dieselben Anforderungen erfüllen wie die Vollzugsbehörden. Neu wird deshalb in Artikel 53 Absatz 1^{bis} generell festgehalten, dass der Bundesrat die Aus- und Weiterbildung der Personen, die Funktionen beim Vollzug des TSG wahrnehmen, regelt. Alle Personen, die mit dem Vollzug der Tierseuchengesetzgebung betraut sind, sollen in Zukunft den vom

¹⁷ SR 0.916.026.81

¹⁸ Abkommen vom 11. November 2010 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Norwegen über veterinärhygienische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren, deren Sperma, Eizellen und Embryonen sowie mit tierischen Erzeugnissen; BBl 2011 1749.

¹⁹ SR 916.443.10

Bundesrat definierten Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung genügen müssen.

In einem neuen Absatz 3 soll explizit festgehalten werden, dass der Bundesrat die Kantone verpflichten kann, den Bund über Vollzugsmassnahmen und über Kontroll- und Untersuchungsergebnisse zu informieren. Eine ähnliche Regelung findet sich im Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992²⁰ (Art. 36). Es empfiehlt sich, eine entsprechende formellgesetzliche Regelung ins Tierschutz- und ins Tierseuchengesetz aufzunehmen, namentlich mit Blick auf die Koordination der Kontrollen entlang der Lebensmittelkette sowie den mehrjährigen nationalen Kontrollplan. Im Veterinärbereich bestehen auf Verordnungsebene zahlreiche Meldepflichten der Kantone. Eine Erweiterung der Meldepflichten ist nicht geplant. Die Meldungen erfolgen über das zentrale Informationssystem nach Artikel 54a TSG, das zur Aufgabenerfüllung in den Bereichen Tierseuchen, Tierschutz und Lebensmittelhygiene dient.

Art. 53b (neu)

Die neuen Herausforderungen im Tierseuchenbereich, namentlich die Ausbreitung von exotischen Infektionskrankheiten, die unter anderem mit der Zunahme des internationalen Tier- und Warenverkehrs sowie den klimatischen Veränderungen begründet werden, erfordern zunehmend internationale Zusammenarbeit. Die internationale Vernetzung sowie die aktive Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen und Organisationen im Bereich Tiergesundheit muss verstärkt werden. Der Bundesrat soll ermächtigt werden, in den in Absatz 1 genannten Bereichen völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Für internationale Verträge über die Forschung im Bereich der Tiergesundheit ergibt sich die Zuständigkeit des Bundesrates aus dem Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz vom 7. Oktober 1983²¹.

Im Veterinärabkommen anerkennen die Schweiz und die EU die Gleichwertigkeit der veterinärrechtlichen Vorschriften für den Handel mit Tieren und Produkten tierischer Herkunft. Seit dem 1. Januar 2009 finden zwischen der Schweiz und der EU keine grenztierärztlichen Kontrollen mehr statt (vgl. Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 2). Analoge Abkommen bestehen auch zwischen der EU und weiteren Staaten, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind (z.B. Norwegen). Der Bundesrat soll mit Absatz 2 ermächtigt werden, mit diesen Staaten ebenfalls Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von veterinärrechtlichen Vorschriften für den Handel mit Tieren und Tierprodukten – sogenannte Trilateralisierungsabkommen – abzuschliessen. Diese Trilateralisierungsabkommen können nur Regelungsgegenstände umfassen, wie sie das Veterinärabkommen mit der EU vorsieht; sie können keine weitergehenden Bestimmungen enthalten.

Art. 54 Abs. 1, 1^{bis} (neu) und 1^{ter} (neu)

Nach dem Veterinärabkommen erfolgen grenztierärztliche Kontrollen nur noch an den im Abkommen aufgeführten zugelassenen Grenzkontrollstellen für Ein- und Durchfuhren aus Drittstaaten. Ausgenommen sind die Drittstaaten, mit denen Trilateralisierungsabkommen abgeschlossen wurden (vgl. Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 2). Für Ausfuhren nach Drittstaaten erfolgen an den zugelassenen Grenzkontrollstellen grenztierärztliche Kontrollen, wenn der Verdacht besteht, dass Sendun-

²⁰ SR 817.0

²¹ SR 420.1

gen der Tierseuchen-, Tierschutz-, Tierzucht- oder Lebensmittelgesetzgebung nicht entsprechen (Art. 29 EDAV). Artikel 54 Absatz 1 ist entsprechend anzupassen.

Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005²² (TSchG) verpflichtet die Vollzugsbehörden, bei vorsätzlichen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung Strafanzeige einzureichen. Da Verletzungen der Tierseuchengesetzgebung weitreichende und schwerwiegende Folgen mit sich ziehen können, rechtfertigt es sich, auch im TSG eine Pflicht zur Strafanzeige aufzunehmen. Mit dieser Verpflichtung soll die Position der Vollzugsbehörden gestärkt werden. In leichten Fällen sollen die Vollzugsbehörden auf eine Strafanzeige verzichten können (Absatz 1^{ter}).

Art. 56a Abs. 1 und 3

Heute besteht gestützt auf die interkantonale Übereinkunft vom 13. September 1943 über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) die Pflicht zur Entrichtung von Umsatzgebühren. Mit dem Ertrag der Gebühren sollen die Kosten der seuchenpolizeilichen Überwachung des Viehhandels und einer allfälligen auf den Viehhandel zurückzuführenden Seuchenverschleppung abgegolten werden. Der jährliche Gebührenertrag aller Kantone beläuft sich auf rund 3 Millionen Franken. Veränderungen im Bereich des Viehhandels verlangen jedoch nach einer neuen Lösung. Der «klassische» Viehhandel und der Ankauf durch «kleine» Metzgereien zum Schlachten im eigenen Betrieb wurden weitgehend abgelöst durch grosse Direkteinkäufer. Insbesondere die direkt einkaufenden Schlachtbetriebe fallen jedoch nicht unter das Viehhandelskonkordat und bezahlen damit auch keine Umsatzgebühren.

Aus diesen Gründen ist im TSG im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Agrarpolitik 2007 eine Handelsabgabe vorgesehen worden²³. Da sich die Handelsabgabe jedoch nicht sinnvoll umsetzen liess, wurde sie nicht in Kraft gesetzt und im Rahmen der Agrarpolitik 2011 durch eine einmalige Abgabe bei der Schlachtung ersetzt. So sieht Artikel 56a TSG²⁴ eine Schlachtabgabe vor, deren Ertrag auf die Kantone nach Massgabe ihres Viehbestandes verteilt werden soll. Im Sommer 2008 wurde eine Anhörung zu den Ausführungsbestimmungen zu Artikel 56a TSG durchgeführt. Die Auswertung der Anhörung und die darauf folgenden intensiven Gespräche mit den betroffenen Kreisen haben deutlich gemacht, dass es mit dem aktuellen Wortlaut von Artikel 56a nicht möglich ist, für dessen Umsetzung einen tragfähigen Konsens zu finden.

Um konsensfähige Modalitäten für die Erhebung und Umsetzung der Schlachtabgabe zu realisieren, sind die Absätze 1 und 3 von Artikel 56a anzupassen. Einerseits soll präzisiert werden, für welche Tiergattungen eine Schlachtabgabe zu entrichten ist. Andererseits soll auf eine direkte Verteilung des Ertrags aus der Schlachtabgabe auf die Kantone verzichtet werden, stattdessen soll der Ertrag vom Bund für die Tierseuchenprävention eingesetzt werden. Mit Artikel 56a Absatz 3 TSG wird die Rechtsgrundlage für eine Spezialfinanzierung nach Artikel 53 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005²⁵ geschaffen. Konkret wird der Bund bzw. das BVET diesen Betrag von rund 3 Millionen Franken für die Finanzierung von nationalen Programmen zur Überwachung von Tierseuchen verwenden. Dadurch werden die Kantone in diesem Umfang von rund 3 Millionen Franken von der Finanzierung

²² SR 455

²³ AS 2003 4237; vgl. auch BBl 2006 6337, hier 6514

²⁴ AS 2008 2269

²⁵ SR 611.0

dieser Programme entlastet. Der Erlös der Schlachtabgabe von ungefähr 3 Millionen Franken entspricht in etwa den bisherigen Umsatzgebühren im Viehhandel. Die Schlachtabgabe soll die bisherigen Umsatzgebühren im Viehhandel ablösen. Dies wird es den Kantonen erlauben, das überholte Viehhandelskonkordat aufzuheben.

In den Ausführungsbestimmungen wird gestützt auf Artikel 56a Absatz 2 für die verschiedenen Tiergattungen die Höhe der Abgaben festgelegt werden, welche die Schlachtbetriebe bei den Lieferanten zu erheben haben. Die Erhebung durch die Schlachtbetriebe drängt sich auf, da praktisch alle Klauentiere irgendwann in einem Schlachtbetrieb geschlachtet werden. Zur Vereinfachung soll auf eine Weiterleitung der durch die Schlachtbetriebe eingezogenen Abgaben an den Bund verzichtet werden. Dafür sollen bei der Überweisung der Entsorgungsbeiträge²⁶ an die Schlachtbetriebe die von den Schlachtbetrieben erhobenen Schlachtabgaben abgezogen werden.

Art. 57 Abs. 2 Bst. b, 3 Bst. b und 4 (neu)

Der geltende Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe b sieht vor, dass das BVET in dringlichen Fällen vorübergehend Massnahmen nach Artikel 10 Absatz 1 Ziffer 6 anordnen kann, wenn eine hochansteckende Seuche auf die Schweiz übergreifen droht. Um rascher handeln zu können, wurde diese Kompetenz für befristete Massnahmen dem zuständigen Fachamt übertragen²⁷. Ein rasches Handeln ist selbstverständlich nicht nur erforderlich, wenn eine hoch ansteckende Seuche auf die Schweiz übergreifen droht, sondern erst recht, wenn eine solche in der Schweiz auftritt. So muss sichergestellt sein, dass beispielsweise bei einem Ausbruch der Maul- und Klauenseuche der Tierverkehr innert kürzester Zeit vorübergehend verboten werden kann. Zur Präzisierung soll in Buchstabe b deshalb eine Formulierung verwendet werden, die der Formulierung in Buchstabe a entspricht («auftritt oder auf die Schweiz übergreifen droht»).

In Absatz 3 Buchstabe b soll neu explizit festgehalten werden, dass das BVET die Prävention von Tierseuchen fördert. Die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit von Präventionsmassnahmen müssen regelmässig überprüft werden. Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen und um die Situation nachvollziehbar zu dokumentieren, muss eine kontinuierliche Berichterstattung zur Tiergesundheit und zu den Präventionsmassnahmen erfolgen. Das BVET soll insbesondere Programme zur Früherkennung und zur Überwachung von Tierseuchen durchführen können. Soweit das BVET dabei auf die Mitwirkung von Dritten, insbesondere der Kantone, angewiesen ist, können dafür Abgeltungen entrichtet werden (Abs. 4).

Die Früherkennungsprogramme dienen als Grundlage für die Einschätzung der Entwicklung und die anschliessende Bekämpfung von Tierseuchen. Sie betreffen einerseits Seuchen oder Seuchenerreger, die in der Schweiz noch nicht existieren. Andererseits werden Seuchen erfasst, die in der Schweiz bereits vorzufinden sind, von denen aber nicht klar ist, wie weit sie in der Schweiz verbreitet sind und wie ihre Ausbreitungsdynamik ist.

²⁶ Vgl. Verordnung vom 10. November 2004 über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten; SR 916.407.

²⁷ BBl 2002 4966, hier 4971

Die Überwachungsprogramme dienen in erster Linie dem Nachweis der Seuchenfreiheit (z.B. durch nationale Stichprobenprogramme). Es wird folglich mit diesen Programmen geprüft, ob eine bestimmte Tierseuche in der Schweiz existiert. Aus wirtschaftlicher Sicht ermöglichen die Programme zur Überwachung von Tierseuchen günstigere Handelsbedingungen mit dem Ausland und unterstützen damit den internationalen Handel.

Die Durchführung von ausgewählten gesamtschweizerischen Programmen zur Überwachung und zur Früherkennung von Tierseuchen durch den Bund erlaubt durch eine straffe Organisation und effiziente Nutzung der Ressourcen eine schnellere Beschaffung der für die Tierseuchenprävention notwendigen Grundlagen. Hingegen soll die Tierseuchenbekämpfung nach wie vor Aufgabe der Kantone bleiben (vgl. Art. 31 Abs. 1 TSG). Entsprechend sind Programme für die Bekämpfung von Tierseuchen weiterhin ausschliesslich durch die Kantone zu finanzieren.

Art. 59b (neu)

Im Unterschied zur allgemeinen Verfahrensordnung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968²⁸ soll im Tierseuchenbereich gegen Verfügungen des BVET immer eine Einsprache möglich sein. Der geltende Artikel 26 TSG sieht die Einsprache nur für Verfügungen über Massnahmen nach Artikel 25 vor. Neu soll für alle Verfügungen des BVET, die gestützt auf das TSG ergehen, ein Einspracheverfahren vorgesehen werden. Unter anderem können Verfügungen des grenztierärztlichen Dienstes oder die Verfügungen betreffend die Anerkennung der Laboratorien, die Untersuchungen im Rahmen der Tierseuchenbekämpfung und zur Überwachung der Resistenzlage durchführen, beim BVET mit Einsprache angefochten werden.

Dadurch können Missverständnisse, kleinere Irrtümer und Unklarheiten von der verfügenden Bundesbehörde aus dem Weg geräumt werden. Ein grosser Teil der Differenzen bei erstinstanzlichen Verfügungen dürfte auf diesem Weg bereinigt werden. Die Einsprachefrist beträgt 10 Tage. Diese Frist ermöglicht es, die Einsprache genügend zu begründen.

Verfügungen der Prüfungskommissionen nach Artikel 3a TSG müssen weiterhin mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorliegende Gesetzesrevision vergrössert den Handlungsspielraum des Bundes für die Prävention von Tierseuchen. Das Engagement des Bundes konzentriert sich auf die Früherkennung und die Überwachung, die gezielte Beschaffung von Impfstoffen, die Krisenvorsorge sowie die internationale Zusammenarbeit.

Aufgrund der internationalen Seuchelage wird die Schweiz für zuverlässige Analysen namentlich verstärkt Früherkennungsprogramme durchführen müssen. In den ersten vier Jahren nach Inkrafttreten der vorgeschlagenen Gesetzesrevision sollen die Mehrausgaben des Bundes – neben dem zweckgebundenen Ertrag von rund

²⁸ SR 172.021

3 Millionen Franken aus der Schlachtabgabe für Überwachungsprogramme (vgl. Erläuterungen zu Art. 56a Abs. 1 und 3) – zusätzlich 1,5 Millionen Franken pro Jahr für Früherkennungsprogramme umfassen. Der spätere Mitteleinsatz für Früherkennungsprogramme soll aufgrund einer Evaluation des Kosten-/Nutzenverhältnisses der vom Bund finanzierten Programme festgelegt werden.

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund im Impfstoffbereich lassen sich nur schwer abschätzen und werden je nach Seuchenlage differieren. Im Jahre 2008 hat die Beschaffung des Impfstoffes gegen die Blauzungenkrankheit den Bund rund 4 Millionen Franken gekostet, im Jahr 2009 rund 2,5 Millionen und im Jahr 2010 rund 2 Millionen. Das Betreiben von Impfstoffbanken sollte keine zusätzlichen Kosten verursachen.

Nach Artikel 31 Absatz 3 TSG ist der Bund verpflichtet, bei hochansteckenden Tierseuchen Tierverluste zu entschädigen. Da durch zweckmässige Präventionsmassnahmen das Schadenspotenzial vermindert und nicht zuletzt auch der Bundeshaushalt entlastet werden kann, lässt sich ein zusätzliches Engagement des Bundes im Präventionsbereich auch aus Sicht des Bundeshaushaltes rechtfertigen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

An der Zuständigkeit der Kantone zur Tierseuchenbekämpfung ändert sich mit der vorliegenden Gesetzesrevision nichts. Die Vorlage ist für die Kantone nicht mit Zusatzaufwand verbunden. Mit dem Verzicht auf die Verteilung der Erträge aus der Schlachtabgabe von rund 3 Millionen Franken an die Kantone entsteht diesen im Ergebnis kein Ausfall, da der Bund den Ertrag aus der Schlachtabgabe für die Finanzierung von nationalen Überwachungsprogrammen verwendet. Indem diese Kosten nicht mehr von den Kantonen getragen werden müssen, werden sie im gleichen Umfang entlastet (vgl. Erläuterungen zu Art. 56a Abs. 1 und 3). Auch die Regelung der Information über Vollzugsmassnahmen und über Kontroll- und Untersuchungsergebnisse führt für die Kantone aus heutiger Sicht nicht zu einem zusätzlichen Aufwand, da keine Erweiterung der bestehenden Meldepflichten geplant ist (vgl. Erläuterungen zu Art. 53 Abs. 3).

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Beim Ausbruch einer Tierseuche ist das Schadenspotenzial für die schweizerische Volkswirtschaft sehr gross. Durch eine Stärkung der Führungsrolle des Bundes für gesamtschweizerische Präventionsmassnahmen und eine intensivierte internationale Zusammenarbeit kann sich die Schweiz auf neu auftretende Tierseuchen vorbereiten. Die Tiergesundheit ist Voraussetzung für das Wohlergehen der Tiere und für eine nachhaltige Produktion von Lebensmitteln tierischer Herkunft. Gesunde Tiere sind produktiver und bilden die Grundlage für sichere Lebensmittel. Eine gute Tiergesundheit leistet somit einen wichtigen Beitrag an die öffentliche Gesundheit. Gesunde Tiere und sichere Lebensmittel steigern die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Zwei Drittel des Rohertrags der Landwirtschaft der Schweiz stammen aus der tierischen Produktion. Mit der Erhaltung eines hohen Tiergesundheitsniveaus sichert sich die Schweiz im zunehmend liberalisierten Markt wesentliche Wettbewerbsvorteile für die einheimische Produktion.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008²⁹ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008³⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Anlass für die vorliegende Revision war insbesondere die Motion Zemp vom 4. März 2008 (08.3012 «Prävention von Tierseuchen»).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung³¹ (BV) erlässt der Bund Vorschriften über «die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren». Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den internationalen Pflichten der Schweiz, insbesondere denjenigen aus dem Veterinärabkommen.

Drohende massive Tierverluste führen dazu, dass die Prävention von Tierseuchen weltweit und namentlich auch in der EU zu einem immer wichtigeren Thema wird (vgl. die neue EU-Tiergesundheitsstrategie 2007–2013 – «Vorbeugung ist die beste Medizin»³²). Inwieweit sich durch die Verstärkung der Prävention in der EU Verpflichtungen für die Schweiz ergeben, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

²⁹ BBl 2008 753

³⁰ BBl 2008 8543

³¹ SR 101

³² Mitteilung der Kommission vom 19. September 2007 an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen über eine neue Tiergesundheitsstrategie für die Europäische Union (2007–2013) – «Vorbeugung ist die beste Medizin», KOM(2007) 539 endg.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte.

Die unentgeltliche oder verbilligte Abgabe von Impfstoffen stellt eine Subvention dar (Art. 42 Abs. 1 Bst. f). Es handelt sich dabei aber nicht um neue Ausgaben, weil die Finanzierung von Impfstoffen bisher gestützt auf Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe b LwG erfolgte und mit der neuen Gesetzesgrundlage keine Aufgabenintensivierung vorgesehen ist. Aus diesem Grund untersteht Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe f nicht der Ausgabenbremse.

Mit Artikel 57 Absatz 4 wird die Rechtsgrundlage für Abgeltungen von Dritten bei einer Aufgabenübertragung im Zusammenhang mit Früherkennungs- und Überwachungsprogrammen geschaffen. Weil nicht auszuschliessen ist, dass die Höhe der Abgeltungen die Grenze von 2 Millionen Franken pro Jahr überschreiten könnte, untersteht diese Subventionsbestimmung der Ausgabenbremse.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Nach Artikel 4 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990³³ (SuG) beachten der Bundesrat und die Bundesverwaltung bei der Vorbereitung, dem Erlass und der Änderung von rechtsetzenden Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen die Grundsätze des 2. Kapitels des SuG.

Nach dem neuen Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe f kann der Bund Impfstoffe gegen Tierseuchen beschaffen. Sofern die Impfstoffe unentgeltlich oder verbilligt abgegeben werden, liegt eine Finanzhilfe im Sinn von Artikel 3 Absatz 1 SuG vor. Für eine rasche Umsetzung einer präventiven Impfung oder einer Notimpfung ist es von grosser Bedeutung, dass die Impfstoffbeschaffung unverzüglich und zentral erfolgen kann. Finanziert werden sollen primär Impfstoffe gegen Tierseuchen, die zu erheblichen Schäden führen können und deren Bekämpfung damit im volkswirtschaftlichen Interesse liegt. Der finanzielle Umfang wird im Einzelfall und gestützt auf die aktuelle Bedrohungslage festgelegt und dem Parlament im Rahmen der jeweiligen Kreditbeschlüsse unterbreitet werden. Ebenso wird die Beteiligung von Kantonen und Privaten im Einzelfall und gestützt auf die aktuelle Bedrohungslage festgelegt werden.

Nach dem neuen Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b fördert das BVET die Prävention von Tierseuchen und kann insbesondere Früherkennungs- und Überwachungsprogramme durchführen. Soweit das BVET für die Durchführung von Programmen auf die Mitwirkung von Dritten, insbesondere der Kantone, angewiesen ist, können dafür gestützt auf Artikel 57 Absatz 4 Abgeltungen entrichtet werden. Zentrales Kriterium für den Beizug von Dritten ist eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Sollen aus diesem Grund die Kantone beigezogen werden, kommen gestützt auf Artikel 20a SuG je nach Umfang des Mitteleinsatzes entweder Pro-

grammvereinbarungen mit Globalbeiträgen oder öffentlich-rechtliche Subventionsverträge mit Pauschalbeiträgen in Frage. Bei Abgeltungen an Dritte eignet sich das Instrument von Leistungsvereinbarungen mit Pauschalbeiträgen für eine effiziente Leistungserbringung.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf für eine Revision des TSG enthält folgende neuen Delegationsnormen:

- Nach Artikel 10 Absatz 3 kann der Bundesrat Vorschriften zur Betriebs-
hygiene zur Verhütung von Seuchen bei der Nutztierhaltung erlassen.
- Nach Artikel 53 Absatz 1^{bis} regelt der Bundesrat die Aus- und Weiterbildung
der Personen, die Funktionen beim Vollzug des TSG wahrnehmen.
- Nach Artikel 53 Absatz 3 kann der Bundesrat die Kantone verpflichten, den
Bund über Vollzugsmassnahmen und über Kontroll- und Untersuchungser-
gebnisse zu informieren.
- Nach Artikel 57 Absatz 2 Buchstabe b kann das BVET vorübergehende
Massnahmen anordnen, wenn eine hochansteckende Seuche auftritt oder auf
die Schweiz überzugreifen droht.

Zu den Vertragsschlusskompetenzen des Bundesrats wird auf die Erläuterungen zu Artikel 53*b* verwiesen.