

12. Mai 2010

**Erläuternder Bericht zum Vorentwurf
zur Änderung des Tierseuchengesetzes (TSG)**

Übersicht

Mit der vorliegenden Revision des Tierseuchengesetzes werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, damit der Bund eine wirksame Prävention von Tierseuchen betreiben kann.

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 vor Tierseuchen und Zoonosen sicherstellen kann.

Tierseuchen wie die Blauzungenkrankheit oder die Vogelgrippe haben gezeigt, dass sich die Schweiz bei der Tierseuchenbekämpfung auf neue Herausforderungen einstellen muss. Dazu zählen insbesondere neu auftretende Seuchen, sich rasch ausbreitende Krankheiten sowie 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 internationalen Markt einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil darstellt, erhalten werden.

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

Erläuternder Bericht

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 Eradikationsprogramme ein hohes Tiergesundheitsniveau erreicht. Tierseuchen wie die Blauzungenkrankheit oder die Vogelgrippe zeigen aber, dass sich die Schweiz im Tierseuchenbereich auf neue Herausforderungen einstellen muss. Dazu zählen insbesondere neu auftretende Seuchen - namentlich exotische Infektionskrankheiten - sich rasch ausbreitende Krankheiten sowie sich rasch ändernde Bedrohungslagen. Zwei Hauptursachen führen dazu: Ein verstärkter globaler Tier- und Warenverkehr mit kurzen Reisezeiten und die globale Erwärmung infolge klimatischer Veränderungen.

Neu auftretende Seuchen können eine Bedrohung für die gesamte schweizerische (Nutz-)Tierpopulation darstellen; falls sie auf den Menschen übertragbar sind, können sie zudem zu einer Bedrohung für die Bevölkerung werden. Die Vogelgrippe und die damit zusammenhängende potenzielle Gefahr einer Grippepandemie haben dies deutlich gemacht. Der Bund nimmt bei der Pandemie Vorbereitung eine Führungsrolle wahr. Ebenso muss es sich bei den Vorbereitungsmaßnahmen 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 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).

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.

2. Grundzüge der Vorlage

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. Er soll Präventionsmassnahmen von gesamtschweizerischer Bedeutung ergreifen, auf deren rasche Umsetzung hinwirken und diese gegebenenfalls auch finanzieren können. Zu einer effektiven Prävention gehören insbesondere nationale Früherken-

¹ SR 916.40

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

nungs- 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 für die Kostentragung zuständig sind, 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, welche Tierverlusten vorbeugen sollen. Vor dem Hintergrund, dass durch zweckmässige Präventionsmassnahmen das Schadenspotential vermindert und nicht zuletzt auch der Bundeshaushalt entlastet werden kann, lässt sich ein entsprechendes Engagement des Bundes auch aus Sicht des Bundeshaushaltes rechtfertigen.

Des Weiteren erfolgen mit der vorliegenden Revision des TSG punktuelle Verbesserungen und Aktualisierungen. Unter anderem werden das Hausierhandelsverbot auf Hunde ausgedehnt, eine Anzeigepflicht der Vollzugsbehörden statuiert, die strafrechtlichen Sanktionen an den neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches angepasst und die Zuständigkeiten für die Strafverfolgung geklärt.

3. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Motion Zemp 08.3012 vom 4. März 2008 "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 als erledigt abgeschrieben werden können.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1 Absatz 2 Satz 2

In der Vergangenheit hat die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) 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.

Artikel 4

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

Artikel 5 Absatz 2

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 1995³ [TSV]). Für die übrigen Personen, die Funktionen beim Vollzug dieses Gesetzes

³ SR 916.401

wahrnehmen, wird die Aus-, Weiter- und Fortbildung gestützt auf Artikel 2 sowie Artikel 3 Ziffer 1 TSG in der Verordnung vom 24. Januar 2007⁴ über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst geregelt.

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. Sie soll neu vereinheitlicht werden und durch den Bund erfolgen.

Artikel 6

Eine Regelung der Funktion des Wasenmeisters im TSG ist heute nicht mehr erforderlich. Die Entsorgung von Tierkörpern wird in der Verordnung vom 23. Juni 2004⁵ über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP) geregelt.

Artikel 10a

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

Artikel 11 Absatz 2 Satz 2

In Absatz 2 kann der Hinweis auf den Viehinspektor (vgl. oben zu Art. 4) und den Wasenmeister (vgl. oben zu Art. 6) gestrichen werden.

Artikel 21 Absatz 1

Das geltende Hausierhandelsverbot mit bestimmten Tieren soll auf Hunde ausgedehnt werden: In den letzten Jahren hat insbesondere der unkontrollierte Handel mit Junghunden zugenommen. Via Internet angebotene Junghunde werden in Privatautos aus osteuropäischen Ländern, in denen die urbane Tollwut verbreitet ist, in die Schweiz gebracht und dem Käufer irgendwo, z.B. auf Parkplätzen oder bei ihm Zuhause, übergeben. Sie werden zu viel tieferen Preisen als in der Schweiz gezüchtete Hunde an Käufer in der Schweiz weitergegeben. Oft sind diese Hunde nicht vorschriftsgemäss gegen Tollwut geimpft und häufig auch in schlechtem Gesundheitszustand. Der unkontrollierte Handel mit Hunden aus diesen Ländern stellt deshalb ein beträchtliches Risiko dar. Einmal in die Schweiz eingeführt, ist der Nachweis des unzulässigen Imports sehr schwierig. Durch die Ausweitung des Hausierverbotes auf Hunde soll dieser Handel verboten werden.

⁴ SR 916.402

⁵ SR 916.441.22

Artikel 22

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

Artikel 25 Absatz 3

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

Artikel 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), oder es anerkennt die Ausbildungsstätten für die Ausbildung der Besamungstechniker (Art. 51 Abs. 1 Bst. b TSV). Aus systematischen Gründen wird Artikel 26 aufgehoben. Für alle Verfügungen der Bundesbehörden, welche gestützt auf dieses Gesetz ergehen, soll in einem neuen Artikel 59b ein Einspracheverfahren vorgesehen werden (Vgl. Erläuterungen zu Art. 59b TSG).

Artikel 27 Absatz 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.

Artikel 38 Absatz 1

Wie oben dargelegt, ist in der Schweiz künftig vermehrt mit neu auftretenden Seuchen zu rechnen, die eine Bedrohung für die gesamte schweizerische Nutztierpopulation darstellen können. In Anbetracht des grossen Schadenspotentials solcher Seuchen ist die Einhaltung von tierseuchenrechtlichen Vorschriften in der landwirtschaftlichen Produktion von immenser Bedeutung. Es kann deshalb nicht sein, dass das rechtswidrige Verhalten von Landwirtschaftsbetrieben oder Bewirtschaftern, die gegen seuchenpolizeiliche Vorschriften verstossen, keinen Einfluss auf die Direktzahlungen des Bundes hat. Deshalb sollen Direktzahlungen nach Artikel 70 des Landwirtschaftsgesetzes vom 27. April 1998⁶ (LwG) auch gekürzt oder verweigert werden können, wenn Bestimmungen der Tierseuchengesetzgebung nicht eingehalten werden. Artikel 70 Absatz 4 LwG sieht entsprechende Massnahmen bereits bei Nichteinhaltung der massgeblichen Bestimmungen der Gewässerschutz-, der Umweltschutz- und der Tierschutzgesetzgebung vor. Ebenso können Sanktionen gestützt auf das Bundesgesetz über die Schwarzarbeit vom 17. Juni

⁶ SR 910.1

2005⁷ (BGSA) zu angemessenen Kürzungen der Direktzahlungen führen (Art. 13 BGSA).

Artikel 42 Sachüberschrift und Absatz 1 Buchstabe f (neu)

Die Sachüberschrift soll neu *Forschung, Diagnostik, Impfstoffe* lauten, da mit dem neuen Buchstaben f eine Regelung betreffend Impfstoffe aufgenommen wird.

Buchstabe f

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 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 Notimpfung ist es von grosser Bedeutung, dass die Impfstoffbeschaffung unverzüglich und zentral erfolgen kann. Dies hat insbesondere der Ausbruch der Blauzungenkrankheit in den Jahren 2008/2009/2010 eindrücklich gezeigt. Für die Finanzierung des Impfstoffes 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 von Artikel 42 Absatz 1 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 Fever. 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 Falle eines Ausbruchs des West Nil Fevers bestünde zudem die Gefahr, dass diese Fieberkrankheit auch auf Menschen übertragen würde.

Artikel 47

Am 1. Januar 2007 ist das neue Sanktionensystem, welches durch die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937⁸ (StGB) eingeführt wurde, in Kraft getreten. Unter anderem wurden die bis dahin vorgesehenen

⁷ SR 822.41

⁸ SR 311.0

kurzen Freiheitsstrafen durch die Geldstrafe ersetzt. Artikel 47 TSG ist an das neue Sanktionensystem des StGB anzupassen⁹. 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.

Artikel 48

Die Gesetzesbestimmungen, welche bisher in diesem Artikel explizit aufgeführt wurden, werden durch Artikel 16 ergänzt. Artikel 16 des Gesetzes gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, den Geltungsbereich der Artikel 14-15b 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 2009; AS 2009 4255). Da Artikel 16 in einem engen Zusammenhang steht mit den Artikeln 14-15b des Gesetzes, welche bereits heute der Strafnorm dieses Artikels unterstehen, soll auch ein Verstoß gegen die Vorschriften, die der Bundesrat gestützt auf Artikel 16 des Gesetzes erlässt, 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.

Artikel 52 Absatz 2 und 2^{bis}

An der in Artikel 52 Absatz 1 TSG festgehaltenen Zuständigkeit der Kantone zur Strafverfolgung wird festgehalten.

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 Produkte aus der EU gestützt auf Anhang 11 des Abkommens vom 21. Juni 1999¹⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft (EU) 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. Entsprechende Kontrollen erfolgen nur noch an den zugelassenen Grenzkontrollstellen für Ein- und Durchfahren aus Drittstaaten, d.h. Staaten, die keine EU-Mitgliedstaaten sind. 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 solchen Drittstaaten, die an den zugelassenen Grenzkontrollstellen festgestellt werden. Liegt gleichzeitig eine Widerhandlung gegen das Zollgesetz vom 18. März 2005¹¹ oder das Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009¹² (MWSTG) vor, so ist weiterhin die Zollverwaltung für

⁹ Die Fussnote Nr. 64 im TSG verweist bereits auf den Umwandelungsschlüssel gemäss Artikel 333 Absatz 2 StGB.

¹⁰ SR **0.916.026.81**

¹¹ SR **631.0**

¹² SR **641.2**

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

In Absatz 2^{bis} wird die Gesetzesliste mit dem MWSTG ergänzt.

Artikel 53 Absatz 3 (neu)

In einem neuen Absatz 3 soll explizit festgehalten werden, dass der Bundesrat die Kantone verpflichten kann, den Bund über Vollzugsmassnahmen sowie Kontroll- und Untersuchungsergebnisse zu informieren. Eine ähnliche Regelung findet sich im Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992¹³ (Art. 36). Es empfiehlt sich, eine entsprechende 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. Die Meldungen erfolgen über das zentrale Informationssystem nach Artikel 54a TSG, das zur Aufgabenerfüllung in den Bereichen Tierseuchen, Tierschutz und Lebensmittelhygiene dient.

Artikel 53b

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 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.

Im bilateralen Veterinärabkommen anerkennen die Schweizerische Eidgenossenschaft 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. oben zu Art. 52 Abs. 2). Analoge Abkommen bestehen auch zwischen der EU und weiteren Staaten, die nicht EU-Mitgliedsstaaten sind (z.B. Norwegen, Neuseeland). Der Bundesrat soll ermächtigt werden, mit diesen Staaten ebenfalls Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von veterinärrechtlichen Vorschriften für den Handel mit Tieren und Tierprodukten - sogenannte Trilateralisierungsabkommen - abzuschliessen (Abs. 2). Diese Trilateralisierungsabkommen können nur Regelungsgegenstände umfassen, wie sie der Anhang 11 des Veterinärabkommens mit der EU vorsieht; sie können keine weitergehenden Bestimmungen enthalten.

Artikel 54 Absätze 1, 1^{bis} (neu) und 1^{ter} (neu)

Nach dem bilateralen Veterinärabkommen erfolgen grenztierärztliche Kontrollen nur noch an den im Abkommen aufgeführten zugelassenen Grenzkontrollstellen für Ein- und Durchfahren (vgl. oben zu Art. 52 Abs. 2). Artikel 54 Absatz 1 ist entsprechend anzupassen.

¹³ SR 817.0

Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005¹⁴ (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 Tierseuchengesetz 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}). Eine entsprechende Regelung der Anzeigepflicht findet sich auch im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des LMG¹⁵.

Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b

In Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b soll neu explizit festgehalten werden, dass das BVET die Prävention von Tierseuchen fördert. Die Wirksamkeit und 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. So soll das BVET insbesondere Programme zur Früherkennung und Überwachung von Tierseuchen durchführen können.

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.

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 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.

Artikel 59b (neu)

Im Unterschied zur allgemeinen Verfahrensordnung nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968¹⁶ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) soll im Tierseuchenbereich gegen Verfügungen von Bundesbehörden immer eine Einsprache möglich sein. Der geltende Artikel 26 sieht die Einsprache nur für Verfügungen über Mass-

¹⁴ SR 455

¹⁵ <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html#EDI>

¹⁶ SR 172.021

nahmen nach Artikel 25 vor. Neu soll für alle Verfügungen der Bundesbehörden, welche gestützt auf dieses Gesetz 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.

5. Auswirkungen

5.1 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, die gezielte Beschaffung von Impfstoffen, Überwachungsprogramme, die Krisenvorsorge sowie die internationale Zusammenarbeit.

Aufgrund der internationalen Seuchenlage wird die Schweiz nach heutiger Beurteilung für zuverlässige Analysen mittelfristig Früherkennungs- und Überwachungsprogramme mit Kosten von jährlich rund 3 bis 4 Millionen Franken durchführen müssen. In einer ersten Phase werden sich aufgrund der gegenwärtigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen die Mehrausgaben des Bundes für Präventionsprogramme auf die Hälfte beschränken müssen. Vorbehalten bleibt dringender Handlungsbedarf aufgrund einer akuten Bedrohung durch eine Seuche.

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.

Nach Artikel 31 Absatz 3 TSG ist der Bund verpflichtet, bei hochansteckenden Tierseuchen Tierverluste zu entschädigen. Da durch zweckmässige Präventionsmassnahmen das Schadenspotential 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.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone

An der Zuständigkeit der Kantone zur Tierseuchenbekämpfung ändert sich mit der vorliegende Gesetzesrevision nichts. Die Vorlage ist für die Kantone nicht mit Zusatzaufwand verbunden.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Beim Ausbruch einer Tierseuche ist das Schadenspotential für die schweizerische Volkswirtschaft sehr gross. Durch eine Stärkung der Führungsrolle des Bundes für gesamtschweizerische Präventionsmassnahmen und eine intensiviertere internationale Zusammenarbeit kann sich die Schweiz auf neu auftretende Tierseuchen vorbereiten. Die Tiergesundheit ist Voraussetzung für das Wohlergehen der Tiere und 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.

6. Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft wurde nicht für die Legislaturplanung angemeldet.

7. Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹⁷ (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.

7.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den internationalen Pflichten der Schweiz, insbesondere dem Anhang 11 des Veterinärabkommens.

Drohende massive Tierverluste führen dazu, dass die Prävention von Tierseuchen weltweit und namentlich auch in der EU zu einem immer wichtigerem Thema wird (vgl. die neue EU-Tiergesundheitsstrategie 2007-2013 - „Vorbeugung ist die beste Medizin“¹⁸). Inwieweit sich durch die Verstärkung der Prävention in der EU Verpflichtungen für die Schweiz ergeben, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschätzen.

¹⁷ SR 101

¹⁸ 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.

7.3 Erlassform

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

7.4 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Gemäss Artikel 4 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990¹⁹ (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 Sinne von Artikel 3 Absatz 1 SuG vor. Für eine rasche Umsetzung einer präventiven Impfung oder 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.

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 Abgeltungen entrichtet werden.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf für eine Revision des TSG enthält folgende neue Delegationsnorm:

Delegation an den Bundesrat:

- Artikel 5 Absatz 2 beauftragt den Bundesrat, die Aus- und Weiterbildung der Bieneninspektoren und ihrer Vertreter zu regeln.

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