



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Vorentwurf 12. Mai 2010

Erläuternder Bericht

zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES)

Übersicht

Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz soll das Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES, SR 0.453) so weit erforderlich in ein formelles Gesetz umgesetzt werden.

Heute wird das am 1. Juli 1975 für die Schweiz in Kraft getretene Übereinkommen durch die Artenschutzverordnung vom 18. April 2007 (ASchV, SR 453) ins nationale Recht umgesetzt.

Um den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips zu entsprechen, müssen diejenigen Regelungen, welche Eingriffe in grundrechtsgeschützte Positionen ermöglichen, in einem formellen Gesetz verankert werden.

Damit geht es hauptsächlich um eine Anhebung von bisherigen Verordnungsregelungen zu den Kontrollmechanismen auf Gesetzesstufe, was auf die aktuelle Praxis im Artenschutzbereich keinen Einfluss hat.

Inhaltsverzeichnis	
Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	5
1.3 Die vorgeschlagene Neuregelung	5
1.4 Begründung und Bewertung der Vorlage	6
1.5 Verhältnis zum europäischen Recht	6
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	7
3 Auswirkungen	18
3.1 Auswirkungen auf den Bund	18
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	18
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	18
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	18
5 Rechtliche Aspekte	18
5.1 Verfassungsmässigkeit	18
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	19
5.3 Erlassform	19
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	19
5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	20
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	20

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Am 1. Juli 1975 ist für die Schweiz das Übereinkommen vom 3. März 1973¹ über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES) in Kraft getreten². Dieses Übereinkommen soll der Erhaltung von Tier- und Pflanzenarten dienen, die insbesondere durch den Handel von der Ausrottung bedroht oder gefährdet sind (Art. II Ziff. 2 CITES). Es listet in den Anhängen I-III die Arten auf, die:

- von der Ausrottung bedroht sind und deren Aus- und Einfuhr nur noch in Ausnahmefällen zugelassen ist (Anhang I CITES);
- zwar nicht unmittelbar von der Ausrottung bedroht, aber gefährdet sind und deren Aus- und Einfuhr einer Kontrolle bedarf (Anhang II CITES);
- von einzelnen Vertragsparteien auf ihrem Gebiet geschützt werden und von ihnen einer Handelskontrolle unterstellt werden, für welche die Mitwirkung anderer Vertragsparteien erforderlich ist (Anhang III CITES).

Die Vertragsparteien sind verpflichtet, den Handel mit Exemplaren der Arten, die in den Anhängen des CITES aufgeführt sind, nach den Vorgaben des CITES einzuschränken und zu kontrollieren. Zum Inhalt des CITES siehe auch die entsprechende Botschaft des Bundesrats vom 31. Oktober 1973³.

In Artikel 1 Absatz 2 des Genehmigungsbeschlusses der Bundesversammlung vom 11. Juni 1974⁴ wurde der Bundesrat ermächtigt, „die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen“. Bei dieser Ermächtigung handelt es sich um eine Blankodelegation zur Rechtsetzung. Zwar wurde in der Botschaft darauf hingewiesen, dass formellgesetzliche Strafbestimmungen für die illegale Ein- und Ausfuhr im damaligen Zollgesetz vorlägen und im Weiteren spezifische Strafbestimmungen in der Jagdgesetzgebung und der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz geplant seien. Diese wurden denn auch später realisiert und durch Bestimmungen des damaligen Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978⁵ ergänzt. Der Bundesrat und das Parlament gingen 1973 davon aus, dass die übrigen Vollzugsbestimmungen zum CITES einschliesslich allfälliger Bewilligungsverfahren und Bewilligungsvoraussetzungen auf Verordnungsebene erlassen werden könnten⁶. Gestützt auf die Ermächtigung der Bundesversammlung hat der Bundesrat denn auch am 16. Juni 1975 die erste Artenschutzverordnung erlassen⁷, die 1981⁸ und 2007⁹ totalrevidiert worden ist. In den letzten dreissig Jahren ist aber die Praxis des Bundesgerichts, des Bundesrats und des Parlaments zum Gesetzmässigkeitsprinzip der entsprechenden Lehre folgend strenger geworden. Diese strengere Praxis hat sich auch in der Bundesverfassung

¹ SR **0.453**

² AS **1975** 1135

³ BBl **1973** II 1021

⁴ AS **1975** 1134

⁵ AS **1981** 562

⁶ BBl **1973** II 1025

⁷ AS **1975** 1063

⁸ AS **1981** 1248

⁹ AS **2007** 2661

vom 18. April 1999¹⁰ (BV) als verbindliche Vorgabe niedergeschlagen, so insbesondere in den Artikeln 36 BV (gesetzliche Grundlage für Einschränkungen der Grundrechte) und 164 Absatz 1 BV (Erfordernis der Gesetzesform für wichtige rechtsetzende Bestimmungen). In den letzten Jahren ist verschiedentlich gefordert worden, diejenigen Teile der Artenschutzverordnung, die Eingriffe in grundrechtsgeschützte Positionen ermöglichen, im Grundsatz auf die Stufe eines formellen Gesetzes zu heben.

1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

Grundsätzlich haben sich drei Möglichkeiten für die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage für die Artenschutzregelungen angeboten:

- Einführung der notwendigen formellgesetzlichen Regelungen in geltende Bundesgesetze, die sich bereits heute ansatzweise mit Artenschutz im Sinne des CITES befassen. In Frage kämen vor allem das kürzlich totalrevidierte Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005¹¹ (TSchG), das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966¹² über den Natur- und Heimatschutz (NHG), das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986¹³ über die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG) sowie das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991¹⁴ über die Fischerei (BGF).
- Schaffung eines neuen Bundesgesetzes, das die in der geltenden Artenschutzverordnung vom 18. April 2007¹⁵ (ASchV) geregelten Kontrollmechanismen soweit erforderlich auf die Stufe des formellen Gesetzes erhebt.
- Schaffung eines neuen Bundesgesetzes, das den Artenschutz im weitesten Sinne, das heisst die materiellen Schutzregelungen der obenerwähnten sektoriellen Gesetze sowie die Kontrollregelungen zusammenfasst.

1.3 Die vorgeschlagene Neuregelung

Die vorgeschlagene Neuregelung entspricht der mittleren der oben erwähnten Lösungsmöglichkeiten. Sie hebt einen Teil der in der geltenden ASchV verankerten Kontrollregelungen auf die Stufe des formellen Gesetzes. Erfasst werden insbesondere die Kontrollmechanismen, die den Rechtsunterworfenen erhebliche Handlungs- und Duldungspflichten auferlegen und behördliche Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen Privater ermöglichen. Neu vorgesehen sind eine Ermächtigung des Bundesrates zum Abschluss internationaler Verträge im Bereich der Kontrolle des Verkehrs mit gefährdeten Arten sowie entsprechende Annexkompetenzen des EVD und des Bundesamts für Veterinärwesen (BVET).

Materiell folgt der Gesetzesentwurf im Wesentlichen der heute geltenden Artenschutzverordnung. Vorgesehen werden insbesondere Melde- und Bewilligungspflichten bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Exemplaren geschützter Arten, die im CITES vorgesehenen Ausnahmen von diesen Pflichten sowie behördliche Kon-

10 SR 101

11 SR 455

12 SR 451

13 SR 922.0

14 SR 923.0

15 SR 453

trollen für den Verkehr mit Exemplaren geschützter Arten im Inland. Einzelheiten des Kontrollverfahrens sollen aber nach wie vor auf der Ebene der Verordnung geregelt werden; der Entwurf enthält entsprechende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat und das EVD. Das Gesetz soll im Weiteren die behördlichen Massnahmen zur Durchsetzung der materiellen Vorgaben auflisten, so etwa die Durchsuchung, die Probenahmen, das Betreten privater Liegenschaften, die Beschlagnahme sowie die Einziehung von Exemplaren geschützter Arten, die illegal im Verkehr sind. Es schafft ferner eine Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten und die Führung von Datenbanken zum Vollzug des Gesetzes. Da zudem der Vollzug eine erhebliche Zahl von Einzelverfügungen bedingt, wird zur Entlastung des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens neu ein Einspracheverfahren bzw. Beschwerdeverfahren vor dem BVET vorgesehen.

1.4 Begründung und Bewertung der Vorlage

Die vorgeschlagene Lösung behebt die in Ziffer 1.1 aufgeführten Mängel und soll eine klare und möglichst benutzerfreundliche Regelung der Materie schaffen; auf grundlegende materielle Neuerungen wurde bewusst verzichtet. Die Unterbringung der Regelungen in den verschiedenen geltenden Gesetzen, insbesondere im TSchG und NHG wäre demgegenüber relativ unübersichtlich geworden und hätte zudem bei Teilrevisionen dieser Gesetze die Gefahr einer unabsichtlichen Schaffung von Widersprüchen eingeschlossen. Eine umfassende Regelung des gesamten Artenschutzes in einem einzigen Gesetz wäre dagegen zwar möglicherweise unter rechtsetzungslogischen Gesichtspunkten begrüssenswert gewesen, hätte aber ein materiell dermassen weitreichendes Revisionsprojekt für das TSchG, das NHG, das JSG und das BGF erfordert, dass die Chancen einer Realisierung innerhalb eines angemessenen Zeitraums von vorneherein fraglich gewesen wären.

Die neue gesetzliche Regelung überträgt die Organisation des Vollzugs dem Bundesrat. Materiell ändert sich an den Vollzugsbedürfnissen kaum etwas, da die materiellen Vorgaben weiterhin durch das CITES bestimmt sind. Neue Vollzugsaufgaben werden nicht anvisiert. Der Bundesrat beabsichtigt, die derzeitige Vollzugsorganisation im Wesentlichen beizubehalten. Die Hauptverantwortung für den Vollzug soll demnach beim BVET und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) verbleiben.

1.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage steht im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union (EU). Seit 1984 gilt das CITES für sämtliche Mitgliedstaaten der EU. Es wird in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996¹⁶ über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels sowie der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission vom 4. Mai 2006¹⁷ mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Bestim-

¹⁶ ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 398/2009, ABl. L 126, vom 21.5.2009, S. 5

¹⁷ ABl. L 166 vom 19.6.2006, S. 1; geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 100/2008, ABl. L 31 vom 5.2.2008, S. 3

mungen der EU stimmen weitgehend mit den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes überein. Unterschiede bestehen beispielsweise betreffend den Umfang der geschützten Tier- und Pflanzenarten (die entsprechende EU-Verordnung enthält eine grössere Auflistung der geschützten Arten) sowie betreffend die Bewilligungspraxis für die Ein- und Ausfuhr von Exemplaren der gemäss dem CITES geschützten Arten.

Das Übereinkommen vom 19. September 1979¹⁸ über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, das sowohl Zuständigkeiten der EG als auch der Mitgliedstaaten berührt und deshalb als sogenanntes „gemischtes“ Abkommen gilt, und dem die Schweiz ebenfalls angehört, befasst sich vorweg mit dem innerstaatlichen Handel. Dieser wird vom vorliegenden Gesetzesentwurf nur am Rande und im Rahmen der bereits geltenden Spezialgesetzgebung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes, der Jagd und der Fischerei erfasst.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

Die Bestimmung umreisst den Regelungsgegenstand, nämlich die Kontrolle des Verkehrs mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten sowie mit den Erzeugnissen, die aus solchen Tieren und Pflanzen hergestellt werden. Darunter fallen beispielsweise Produkte aus Elefantenzähnen (Elfenbein), Felle und Wolle bestimmter Säugetiere wie z.B. Tiger- und Leopardenfelle, Tschiruwolle (Wolle der sog. Tibetantilope), bestimmte Reptilienhäute etc. Die materiellen Schutzbestimmungen etwa zum Erhalt bedrohter Arten sind demgegenüber nicht Gegenstand dieses Gesetzes; sie finden sich entweder im internationalen Recht oder in der entsprechenden Schutzgesetzgebung des Landesrechts, insbesondere im NHG, JSG und BGF.

Artikel 2

In Artikel 2 werden die geschützten Tier- und Pflanzenarten umschrieben; der Verkehr mit den Exemplaren dieser Arten unterliegt einer besonderen Kontrolle. Das Gesetz erfasst verschiedene Gruppen geschützter Arten:

Absatz 1 Buchstabe a erwähnt die Arten, bei denen das CITES den Handel mit entsprechenden Exemplaren einschränkt. Es handelt sich derzeit um die nicht domestizierten Tier- und Pflanzenarten, die in den Anhängen I-III CITES aufgelistet sind (s. Ziff. 1.1 oben).

Nach Absatz 1 Buchstabe b gelten als geschützte Arten im Sinne des Gesetzes auch Tier- und Pflanzenarten, deren Exemplare aus dem Ausland eingeführt werden und die vom internationalen Recht nicht erfasst werden, deren Bestände aber durch das Ausmass der Einfuhr gefährdet erscheinen (s. auch die Erläuterungen zu Art. 10).

Im Gesetz nicht besonders erwähnt wird der Fall der Hybriden, die von Tierarten abstammen, die durch das CITES geschützt sind. Zu den geschützten Arten gehören nach dem CITES deren hybride Nachkommen bis zur vierten Generation; es handelt sich um eine Präzisierung, die – wie bereits im geltenden Recht – auf Verordnungsebene zu regeln ist.

¹⁸ SR 0.455

Den geschützten Arten gleichgestellt und damit der Kontrolle (Art. 14 und 15) unterworfen werden in Absatz 2 ferner Tier- und Pflanzenarten, die zwar als solche nicht geschützt sind, die aber insbesondere vom Phänotypus her leicht mit geschützten Arten verwechselt werden können. Diese Arten werden in die entsprechende Artenliste des EVD (Art. 2 Abs. 3) aufgenommen. Sie sind anmelde- (Art. 7 Abs. 1) und/oder bewilligungspflichtig (Art. 8 Abs. 1 Bst. b) oder können vom EVD bewilligungspflichtig erklärt werden (Art. 8 Abs. 2 Bst. b).

Es liegt im Interesse der Rechtssicherheit sowohl der Rechtsunterworfenen als auch der Kontrollorgane, dass die erfassten Tier- und Pflanzenarten sowie die entsprechenden Erzeugnisse in aktualisierten und publizierten Listen festgehalten werden. Absatz 3 beauftragt daher das EVD mit der Erstellung solcher Listen auf dem Verordnungsweg.

Artikel 3

Buchstabe a fasst unter dem Begriff „Exemplare geschützter Arten“ die einzelnen Exemplare von Tieren und Pflanzen geschützter Arten nach Artikel 2 sowie die Erzeugnisse, die aus solchen Tieren und Pflanzen hergestellt sind, zusammen.

Buchstabe b bezeichnet als „Verkehr“ (Art. 1 und 14 Abs. 1) mit Exemplaren geschützter Arten das entgeltliche und unentgeltliche Veräussern und Annehmen, das Ein-, Durch- und Ausführen sowie das Anbieten und der Besitz solcher Exemplare. Erfasst wird damit auch das Ausstellen von geschützten Tier- und Pflanzenarten. Der Schwerpunkt der Kontrollen liegt vor allem beim grenzüberschreitenden Verkehr. Sie müssen sich gegebenenfalls auch auf den Verkehr mit geschützten Exemplaren im Inland erstrecken, um die Herkunft bzw. den Ursprung der Exemplare sowie die Rechtmässigkeit des Verkehrs überprüfen zu können (Rückverfolgbarkeit).

In Buchstabe c wird – vorweg aus gesetzestechnischen Gründen – der Begriff der „verantwortlichen Personen“ umschrieben. Als verantwortliche Personen und damit als primäre Adressaten der gesetzlichen Vorschriften gelten die anmelde- und bewilligungspflichtigen Personen bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr sowie die Halterinnen und Halter bzw. die Besitzerinnen und Besitzer sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer geschützter Exemplare. Verantwortliche Personen können sowohl natürliche als auch juristische Personen sein.

Unter den Begriff der „Einfuhr“ gemäss Buchstabe d fällt das Verbringen von Exemplaren in das schweizerische Staatsgebiet, einschliesslich der Zollausschluss- und Zollanschlussgebiete. Zollausschlussgebiete sind die Talschaften Samnaun und Sampuoir (Art. 1 der Zollverordnung vom 1. November 2006¹⁹, ZV). Die EZV kann die Zollausschlussgebiete überwachen und in ihnen die nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes anwenden (Art. 3 Abs. 3 des Zollgesetzes vom 18. März 2005²⁰, ZG). Zollanschlussgebiete sind die ausländischen Gebiete, die aufgrund völkerrechtlicher Verträge (Zollverträge) oder des Völkergewohnheitsrechts zum Zollgebiet gehören (Art. 3 Abs. 2 ZG). Es sind dies das Fürstentum Liechtenstein, Büsingen und Campione.

¹⁹ SR 631.01

²⁰ SR 631.0

Artikel 4

Dass die Schweiz beim Schutz gefährdeter Arten auf internationaler Ebene mitwirken soll, ist seit dem Abschluss des unter Ziffer 1.1 erwähnten Übereinkommens im Grundsatz unbestritten. Da die Kontrolle des Verkehrs mit geschützten Exemplaren auf internationaler Ebene vor allem naturwissenschaftliche und vollzugstechnische Probleme und nicht grundsätzliche politische Fragen aufwirft, soll der Bundesrat nach Absatz 1 ermächtigt werden, internationale Verträge über die Kontrolle des Verkehrs mit Tier- und Pflanzen gefährdeter Arten in eigener Zuständigkeit abzuschliessen.

Nach Absatz 2 soll ferner das EVD ermächtigt werden, im Rahmen solcher Verträge Vollzugsverträge abzuschliessen.

Absatz 3 schliesslich sieht vor, dass das BVET im Rahmen des CITES zuständig sein soll, den recht häufigen, spezifisches Fachwissen voraussetzenden Detailänderungen der Anhänge des CITES für die Schweiz verbindlich zuzustimmen bzw. gegenüber solchen Änderungen Vorbehalte anzubringen, etwa wenn der landesrechtliche Vollzug einer beschlossenen Änderung noch nicht sichergestellt ist. Es versteht sich, dass das BVET einen solchen Vorbehalt auch zurückziehen können soll, wenn er sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist. Mit der Kompetenz betreffend der Änderung der Anhänge des CITES geht folgerichtig die Ermächtigung des BVET einher, die in diesem Zusammenhang notwendigen Änderungen in den vom EVD erstellten Listen (Art. 2 Abs. 3) selbständig nachzuführen.

Artikel 5

Der Bund sorgt für die Information der Öffentlichkeit über Fragen des Artenschutzes im Bereich der Umsetzung des CITES.

Artikel 6

Der Bund kann die Forschung zu Artenschutzfragen im Zusammenhang mit dem internationalen Handel unterstützen. Die Bestimmung ermöglicht, entsprechende Forschungsprojekte (beispielsweise in Form von Dissertationen) durch finanzielle Beiträge zu unterstützen.

Artikel 7

Diese Bestimmung schafft die formellgesetzliche Grundlage für die Anmeldepflicht für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Exemplaren geschützter Tier- und Pflanzenarten. Anmeldepflichtig sind wie bis anhin auch die Tier- und Pflanzenarten, welche leicht mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten verwechselt werden können (Art. 2 Abs. 2).

Die Anmeldepflicht wird im Rahmen des Zollveranlagungsverfahrens durchgesetzt (Art. 21 ff. ZG, Art. 75 ff. ZV). Die anmeldepflichtigen Personen sind in Artikel 26 ZG aufgelistet. Die erleichterte Zollanmeldung durch das Passieren des grünen Durchgangs ist ausgeschlossen (Art. 28 Abs. 1 Bst. c der Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007²¹, ZV-EZV).

Die Modalitäten der Anmeldung (anmeldepflichtige Personen, notwendige Begleitdokumente etc.) werden auf Verordnungsebene geregelt (Abs. 2).

²¹ SR 631.013

Artikel 8

Wer Exemplare geschützter Tier- und Pflanzenarten ein-, durch- und ausführen will, muss dies nicht nur bei der Zollstelle anmelden, sondern benötigt dafür auch eine formelle Bewilligung (Abs. 1).

Bewilligungspflichtig ist die Ein-, Durch- und Ausfuhr aller Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I-III CITES. Im Gegensatz zum geltenden Verordnungsrecht umfasst die Bewilligungspflicht gemäss Buchstabe a grundsätzlich auch die Ein- und Durchfuhr von Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES. Der Bundesrat soll jedoch die Möglichkeit haben, deren Ein- und Durchfuhr – wie bis anhin – von der Bewilligungspflicht auszunehmen (Art. 9 Abs. 2) oder durch das Ausstellen von Dauerbewilligungen (Art. 8 Abs. 4) zu erleichtern. Mit dieser neuen Lösung wird auf Verordnungsstufe eine flexiblere Ausgestaltung der Bewilligungspflicht ermöglicht, mit dem Ziel, dem Handel mehr Eigenverantwortung zu übertragen.

Bewilligungspflichtig ist schliesslich die Einfuhr lebender Exemplare der Arten von Säugetieren, Vögeln, Reptilien und Amphibien, die leicht mit Exemplaren geschützter Arten verwechselt werden können (Bst. b).

Nach Absatz 2 kann das EVD ferner die Einfuhr von Exemplaren bestimmter, formell nicht geschützter Arten der Bewilligungspflicht unterstellen, wenn diese in einem Masse eingeführt werden, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände für zweifelhaft erscheinen lässt (Bst. a) oder ihre Identifikation im Vollzug Schwierigkeiten bzw. Anlass zur Verwechslung mit geschützten Arten bietet (Bst. b). Unter Letzteres fallen namentlich bestimmte Arten von Tropenhölzern. Sofern die Einfuhr bestimmter Tiere oder Pflanzen gestützt auf eine andere Spezialgesetzgebung (z.B. Umwelt- oder Landwirtschaftsgesetzgebung, JSG, BGF) noch eine entsprechende Bewilligung braucht, ist diese nach dem jeweils anwendbaren Gesetz bei der zuständigen Behörde einzuholen. Absatz 3 behält diese Bewilligungsverfahren in genereller Form vor.

Gemäss Absatz 4 regelt der Bundesrat das Bewilligungsverfahren sowie das Verfahren für den Entzug der Bewilligung. Betreffend das Bewilligungsverfahren sind die Voraussetzungen, die für die Erteilung der Bewilligungen erfüllt sein müssen, wie bis anhin auf Verordnungsebene normiert. Ebenso soll die Erteilung von Dauerbewilligungen für die Einfuhr sowie das Ausstellen von besonderen Bescheinigungen beibehalten werden. Bestimmte Firmen aus der Textil- und Lederverarbeitung sowie im Bereich des Tierhandels, die regelmässig Tiere oder Pflanzen geschützter Arten und insbesondere entsprechende Erzeugnisse einführen, werden schon heute Dauerbewilligungen erteilt, wenn sie Gewähr dafür bieten, dass sie die massgebenden Vorschriften einhalten. Die geltende Artenschutzverordnung sieht in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht vor, dass für den mehrmaligen Grenzübergang mit Exemplaren besonders geschützter Arten in Abweichung vom ordentlichen Bewilligungsverfahren anstelle der jeweiligen Einzelbewilligung besondere Bescheinigungen für den Transfer ausgestellt werden können. Es handelt sich vor allem um den mehrmaligen Grenzübergang mit bestimmten Nutz- und Heimtieren sowie mit Zirkustieren und Pflanzen für Ausstellungen. Schliesslich sollen Bewilligungen auch entzogen werden können. Die entsprechenden Voraussetzungen sollen vom Bundesrat auf Verordnungsebene festgesetzt werden.

Artikel 9

Das CITES ermöglicht verschiedene Ausnahmen von der Anmelde- und Bewilligungspflicht. Von dieser Möglichkeit macht das Gesetz Gebrauch. Nach Absatz 1 Buchstabe a bedarf insbesondere der grenzüberschreitende Transfer von nicht lebenden Exemplaren geschützter Arten dann keiner Anmeldung oder Bewilligung, wenn es sich um „Übersiedlungsgut oder Gegenstände zum privaten Gebrauch“ handelt. Voraussetzung für die erleichterte Einfuhr ist der legale Erwerb dieser Gegenstände. Nach Absatz 1 Buchstabe b soll ferner eine Ausnahme für den grenzüberschreitenden Transfer konservierter Exemplare geschützter Tierarten und lebender Pflanzen geschützter Arten für Zwecke der Wissenschaft gelten.

Absatz 2 räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, wie bis anhin für die Ein- und Durchfuhr von Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorzusehen.

Artikel 10

Gemäss Absatz 1 erhält der Bundesrat die Befugnis, die Einfuhr zu stoppen, wenn unter anderem aufgrund der aus der Bewilligungspflicht gemäss Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a gewonnenen Daten hervorgeht, dass die Nutzung der natürlichen Bestände effektiv nicht nachhaltig ist. Es müssen konkrete Anhaltspunkte bestehen.

Absatz 2 ermöglicht es dem EVD, die Einfuhr von bestimmten Exemplaren geschützter Arten aus bestimmten Ländern zusätzlich zu beschränken. Sie bezieht sich auf Fälle, in denen die Behörden bestimmter Länder nicht in der Lage sind, den internationalen Vorgaben Nachachtung zu verschaffen, sei es, dass eine Überwachung der Bestände geschützter Arten nicht möglich ist, sei es, dass die Behörden für Korrektheit der geforderten Bescheinigungen keine Gewähr bieten können. Die zuständigen Gremien des CITES geben in solchen Fällen Empfehlungen für vorübergehende Einfuhrverbote heraus. Das EVD soll diese Empfehlungen umgehend umzusetzen können.

Artikel 11

Artikel 11 statuiert eine generelle Nachweispflicht bei Besitz (Abs. 1) sowie bei Handänderungen (Abs. 2) von Exemplaren von Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I-III CITES. Ziel ist es, die Herkunft bzw. den Ursprung der Exemplare sowie die Rechtmässigkeit des Verkehrs überprüfen zu können (Rückverfolgbarkeit). Der Nachweis des rechtmässigen Verkehrs kann beispielsweise durch die Vorlage bzw. Weitergabe der entsprechenden Einfuhrbewilligungen erbracht werden.

Von Absatz 2 erfasst werden alle Arten von Handänderungen (Verkauf, Schenkung etc.); die Nachweispflicht beschränkt sich somit nicht nur auf den gewerbsmässigen Handel.

Artikel 12

Um eine Kontrolle des Handels mit den durch das CITES geschützten Tier- und Pflanzenarten zu ermöglichen, müssen Betriebe, die mit solchen Exemplaren gewerbsmässig handeln, eine Bestandeskontrolle führen (Abs. 1). Der Begriff der Gewerbsmässigkeit ist nach der allgemeinen Praxis der Bundesbehörden auszulegen.

Das EVD kann künstlich vermehrtes Pflanzenmaterial von der Bestandeskontrolle ausnehmen. Auch heute muss für künstlich vermehrte Samen, Zwiebeln und Knollen

geschützter Pflanzenarten keine Bestandeskontrolle geführt werden (Art. 6 Abs. 2 ASchV).

Eine Registrierungspflicht im Sinne von Absatz 3 besteht derzeit beim Handel mit Kaviar (vgl. Art. 20 ASchV).

Artikel 13

Es ist Aufgabe des Bundes, den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten in Ausführung des CITES zu überwachen (Abs. 1). Das BVET soll Vollzugsbehörde im Sinne des CITES bleiben. Daneben sollen wie bis anhin das BVET, die EZV sowie das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW, Pflanzenschutzdienst) als Kontrollorgane eingesetzt werden.

Absatz 2 stellt die formellgesetzliche Grundlage für die Übertragung von Vollzugsaufgaben auf Dritte dar (Art. 178 Abs. 3 BV sowie Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²², RVOG). So sollen auch weiterhin kantonale Veterinärämter, private Tierärzte oder private Büros als Kontrollorgane eingesetzt werden. Die Bedingungen sind in einem Leistungsauftrag zu umschreiben (Abs. 3).

Der Bundesrat kann die beauftragten Organisationen und Personen ermächtigen, für ihre Kontrolltätigkeit direkt von ihm festgelegte Gebühren gemäss Artikel 22 in Rechnung zu stellen (Abs. 4).

Absatz 5 stellt die Aufsicht durch den Bund sicher.

Artikel 14

Die Bestimmung stellt die formellgesetzliche Grundlage für die allgemeinen behördlichen Kontrolle des Verkehrs mit Exemplaren geschützter Arten – insbesondere für die Kontrollen im Inland – dar. Den Kontrollen und Massnahmen gemäss den Artikeln 14 ff. unterworfen sind auch die Tier- und Pflanzenarten, die zwar als solche nicht geschützt sind, die aber leicht mit geschützten Arten verwechselt werden können (Art. 2 Abs. 2).

Absatz 2 räumt den Behörden während den üblichen Geschäftszeiten Zutritt ein zu allen Räumen und Einrichtungen, in denen Exemplare geschützter Arten untergebracht oder gelagert werden oder bei denen zu vermuten ist, dass sie dafür dienen. Die Behörden können die Bestandeskontrollen prüfen und gegebenenfalls Proben entnehmen. Sie sind auch befugt, Fotoaufnahmen zu machen (Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968²³, VwVG). Das Zutrittsrecht entspricht den bewährten Regelungen in der Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung (Art. 39 TSchG und Art. 8 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966²⁴, TSG). Bei der Ausübung des Zutrittsrechts ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

Artikel 15

Die Bestimmung schafft die formellgesetzliche Grundlage für die behördliche Kontrolle bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Exemplaren geschützter Arten (Abs. 1).

²² SR 172.010

²³ SR 172.021

²⁴ SR 916.40

Die Kontrolltätigkeit durch die EZV soll dabei im heutigen Umfang beibehalten werden; es kommt kein Mehraufwand auf die EZV zu.

Artikel 16

Die Bestimmung legt fest, welche Massnahmen nach einer Beanstandung aufgrund einer Kontrolle an der Grenze oder im Inland durch die Kontrollorgane verfügt werden können.

Artikel 17

Die behördliche Beschlagnahme, also die vorläufige Sicherstellung von Exemplaren geschützter Arten beim Grenzübertritt oder anlässlich von Kontrollen im Inland, stellt einen gewichtigen Eingriff in die Eigentums- und Besitzrechte dar und bedarf daher einer formellgesetzlichen Grundlage.

Absatz 1 listet die einzelnen Voraussetzungen für die Beschlagnahmung auf. Eine solche erfolgt, wenn bei einer Beanstandung eine Freigabe unter Vorbehalt oder eine Rückweisung – etwa infolge Unklarheit betreffend Absender oder Adressat – nicht möglich ist (Bst. a), wenn eine Rückweisung aus Gründen des Tierschutzes ausser Betracht fällt (Bst. b), wenn ein begründeter Verdacht besteht (etwa beim Verdacht auf gefälschte Dokumente), dass Exemplare rechtswidrig im Verkehr sind (Bst. c), wenn bei der Ein-, Durch- oder Ausfuhr das Fehlen der erforderlichen Dokumente festgestellt wird (Bst. d), wenn bei der Zollstelle angemeldete und in die Schweiz eingeführte Exemplare, welche Kontrollorganen ausserhalb des Amtsplatzes vorzuführen sind, diesen nicht vorgelegt werden (Bst. f) oder wenn bei einer Kontrolle im Inland festgestellt wird, dass die erforderlichen Dokumente fehlen (Bst. e).

Die Einzelheiten der Unterbringung bzw. Lagerung beschlagnahmter Exemplare sollen nach Absatz 2 vom Bundesrat geregelt werden.

Artikel 18

Nach Artikel 17 beschlagnahmte Exemplare werden eingezogen, d.h. enteignet, wenn sich herausstellt, dass die für die Ein-, Durch- oder Ausfuhr erforderlichen Dokumente nach den Bestimmungen des internationalen Rechts – also derzeit nach den Bestimmungen des CITES – gar nicht hätten ausgestellt werden dürfen (Abs. 1 Bst. a), wenn die erforderlichen Dokumente oder Nachweise des rechtmässigen Verkehrs innerhalb der gesetzten Frist nicht beigebracht werden (Abs. 1 Bst. b) oder angemeldete und eingeführte Exemplare auch nach Beschlagnahme und entsprechender behördlicher Aufforderung den Kontrollorganen nicht vorgelegt werden (Abs. 1 Bst. c).

Absatz 2 sieht vor, dass die eingezogenen Exemplare je nach Situation an den Ausfuhrstaat zurückgeschickt werden oder von Amtes wegen verwahrt, entsorgt oder – beispielsweise zu wissenschaftlichen Zwecken – veräussert werden. Die Einzelheiten, z.B. die Voraussetzungen des Verzichts auf eine Rückgabe an den Ausfuhrstaat wegen dort fehlender Kontrollmöglichkeiten, wird der Bundesrat durch Verordnung regeln.

Für die Einziehung zuständig ist das BVET.

Artikel 19

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Kontrollverfahrens im Inland (Art. 14) sowie bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr (Art. 15). Auf Verordnungsstufe sind die unmittelbaren Kontrollkompetenzen, die Gründe für Beanstandungen sowie auch die

Voraussetzungen der zulässigen Massnahmen, soweit sich diese nicht bereits aus dem Gesetz ergeben, festzuhalten.

Artikel 20

Artikel 20 regelt die Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden sowie internationalen Organisationen. Ziel ist es, die Ahndung von Verstössen gegen das CITES resp. die Ausführungsgesetzgebung zu verbessern. So sollen beispielsweise die Zollbehörden bei Durchfuhren befugt sein, eine illegale Sendung den Zollbehörden des Destinationslandes zu melden.

Artikel 21

Die Bestimmung sieht wie das geltende Recht die Einsetzung einer Fachkommission vor. Diese stellt dem BVET schon heute unverzichtbare wissenschaftliche und branchenspezifische Informationen zur Verfügung. Sie entspricht der im CITES vorgesehenen wissenschaftlichen Behörde (Abs. 2, Art. IX des CITES).

Artikel 22

Absatz 1 sieht eine Gebührenpflicht für Verfügungen und Dienstleistungen der Kontrollorgane vor.

Absatz 2 bestimmt, dass die – nicht selten erheblichen – Kosten für die Identifikation von Exemplaren der verantwortlichen Person auferlegt werden können, wenn bei der Anmeldung, in den Begleitdokumenten oder gegenüber den kontrollierenden Behörden falsche, unvollständige oder irreführende Angaben gemacht werden. Müssen nach einer Beanstandung Massnahmen wie eine Unterbringung lebender Tiere etc. getroffen werden, sollen die Kosten ebenfalls zu Lasten der verantwortlichen Person gehen (Abs. 3).

Der Bundesrat regelt gemäss Absatz 4 die Einzelheiten, insbesondere das Zurückhalten von kontrollierten Exemplaren, um die Bezahlung der Gebühren und Kosten sicher zu stellen.

Artikel 23

Um die internationalen Vorgaben und die Regelungen dieses Gesetzes umsetzen zu können, müssen die Kontrollorgane Personendaten bearbeiten. Konkret heisst das, dass Anmelde- und Bewilligungsdaten, die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit sowie insbesondere die verfügbaren administrativen Massnahmen und allfällige Strafurteile in einem elektronischen Datenbearbeitungssystem gespeichert werden und bei Bedarf abgerufen und ausgewertet werden können. Die Bestimmung schafft die gesetzliche Grundlage für das elektronische Informationssystem zum Vollzug des CITES resp. der Ausführungsgesetzgebung (Abs. 1).

Gemäss Absatz 2 werden die Einzelheiten, namentlich die einzelnen Datenbanken, die Zugriffsrechte und die Datenverwaltung auf Verordnungsstufe geregelt. Der Bundesrat bestimmt, welche Kontrollorgane Personendaten bearbeiten und im Abrufverfahren auf diese Daten zugreifen dürfen. Auch interessierten Privaten, insbesondere Einfuhrfirmen, soll ein On-Line-Zugriff auf bestimmte, sie betreffende Bereiche der Datenbank gewährt werden können. Ziel ist eine bessere und effizientere Gestaltung des Anmelde- und Bewilligungsverfahrens. Schon heute reichen Importeure Bewilligungsgesuche fast ausschliesslich online ein.

Artikel 24

Dieser Artikel sieht die Weitergabe der für den Vollzug notwendigen Daten zwischen den Bundesstellen unter sich (z.B. zwischen dem BVET und der EZV) sowie zwischen den Bundesstellen und den mit Vollzugsaufgaben betrauten Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts (z.B. kantonale Veterinärämter, private Tierärzte) vor.

Artikel 25

Der Vollzug des Gesetzes bedingt eine Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden (z.B. von Exportstaaten), mit supranationalen Organisationen (z.B. der Europäischen Union – diese gilt gegenüber dem CITES als einheitlicher Ein- und Ausfuhrraum) sowie mit internationalen Organisationen (z.B. Organe des CITES, Interpol). Diese Zusammenarbeit erfolgt zum Teil in Form von Amtshilfe mittels Weitergabe von Personendaten im Zusammenhang mit dem Transfer von Exemplaren geschützter Arten. Artikel 25 schafft eine formellgesetzliche Grundlage für diese Datenübermittlung, beschränkt sie aber auf das für den Vollzug des CITES Notwendige (Abs. 1).

Gemäss Absatz 2 dürfen Personendaten nur im Abrufverfahren ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn Gewähr besteht, dass die Persönlichkeit der betroffenen Person durch die entsprechende ausländische Gesetzgebung angemessen geschützt wird (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992²⁵ über den Datenschutz, DSG).

Artikel 26 und 27

An sich richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Verwaltungsrechtspflege.

Aus Gründen der Verfahrensökonomie soll gegen Verfügungen des BVET dem Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ein Einspracheverfahren (Abs. 1), gegen Verfügungen anderer Bundesbehörden (namentlich der EZV) sowie von Dritten gemäss Artikel 13 Absatz 2 (z.B. kantonale Veterinärämter, private Tierärzte) ein Beschwerdeverfahren vor dem BVET (Art. 27 Abs. 1 und 2) vorgelagert werden. Pro Jahr werden im Bereich des Artenschutzes gegen 1200 Verfügungen erlassen. Bei Missverständnissen, kleineren Irrtümern und Unklarheiten soll nicht sofort das Bundesverwaltungsgericht bemüht werden müssen. Ein grosser Teil der Differenzen dürfte auf diesem Weg durch das BVET bereinigt werden können. Nach dem Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren vor dem BVET kann das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden (Art. 31 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005²⁶ über das Bundesverwaltungsgericht, VGG).

Das Einsprache- sowie das Beschwerdeverfahren vor dem BVET richten sich nach dem VwVG. Die Einsprache sowie die Beschwerde haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung (Art. 26 Abs. 2 e contrario, Art. 55 Abs. 1 VwVG), d.h. die Verfügung kann vorerst nicht vollstreckt werden. Die verfügenden Kontrollorgane können einer allfälligen Einsprache oder Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen. Dies ist bei einer Beschlagnahme oder Rückweisung in der Regel angezeigt, da diese Massnahmen nur Sinn machen, wenn sie unverzüglich wirken.

²⁵ SR 235.1

²⁶ SR 173.32

Die Einsprachefrist beträgt 10 Tage (Art. 26 Abs. 3), die Beschwerdefrist 30 Tage (Art. 50 VwVG).

Artikel 28

Gemäss dieser Bestimmung soll bestraft werden, wer gegen Vorschriften im Verkehr mit geschützten Tier- und Pflanzenarten verstösst. Straffbar im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a wird, wer gegen die im Gesetz statuierten Pflichten verstösst – so die Anmeldepflicht gemäss Artikel 7 Absatz 1, die Bewilligungspflicht gemäss Artikel 8 Absatz 1, die Nachweispflicht gemäss Artikel 11 sowie die Pflicht zur Führung einer Bestandeskontrolle gemäss Artikel 12 Absatz 1. Straffbar im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b wird, wer ein vom Bundesrat gestützt auf Artikel 10 statuiertes Einfuhrverbot, eine vom EVD gestützt auf Artikel 8 Absatz 2 statuierte Bewilligungspflicht oder gestützt auf Artikel 12 Absatz 3 vorgesehene Registrierungspflicht missachtet. Der vorsätzliche Verstoß gegen die genannten Gesetzesbestimmungen bzw. gegen die gestützt darauf vom Bundesrat und dem EVD erlassenen Verordnungsbestimmungen soll als Übertretung mit Busse bis zu 40'000 Franken bestraft werden.

Absatz 2 listet beispielhaft die Fälle auf, welche als schwer zu qualifizieren sind und mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe geahndet werden sollen. Die Bestrafung als Vergehen entspricht den bisher auf verschiedene Gesetze aufgeteilten Strafandrohungen (Art. 27 Abs. 1 TSchG, Art. 24 Abs. 1 Bst. d NHG). Eine allfällige Geldstrafe beträgt maximal 360 Tagessätze zu je 3'000 Franken (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974²⁷ über das Verwaltungsstrafrecht, VStrR, i.V.m. Art. 34 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937²⁸, StGB). Anhang I CITES listet die von der Ausrottung bedrohten Tier- und Pflanzenarten auf, mithin jene Arten, welche durch den internationalen Handel am meisten gefährdet sind (Bst. a). Je nach Population bzw. dem effektiven Gefährdungsgrad der jeweiligen Art kann schon eine geringe Menge ins Gewicht fallen und ist als schwerer Fall zu qualifizieren. Die Gewerbsmässigkeit (Bst. b) ist identisch auszulegen wie diejenige nach StGB. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist vom Begriff des berufsmässigen Handelns auszugehen. Gewohnheitsmässigkeit (Bst. b) liegt vor, wenn der Täter die strafbare Handlung wiederholt begeht. Die Liste ist nicht abschliessend.

Gemäss Absatz 3 ist der Versuch, die Helferschaft und die Anstiftung auch im Falle einer Übertretung strafbar (Art. 2 VStrR i.V.m. Art. 105 Abs. 2 StGB, Art. 5 VStrR).

Absatz 4 sieht vor, die fahrlässige Begehung mit Busse bis zu 20'000 Franken zu bestrafen.

Gemäss Absatz 5 kann der Bundesrat und das EVD die Widerhandlung gegen weitere – von Absatz 1 nicht erfasste – Bestimmungen ihres Ausführungsrechts als Übertretung mit Busse bedrohen. Es sind dies beispielsweise Ausführungsbestimmungen, die gestützt auf die Artikel 7 Absatz 2 (Vorschriften des Anmeldeverfahrens), Artikel 8 Absatz 4 (Vorschriften des Bewilligungsverfahrens) oder Artikel 19 (Vorschriften des Kontrollverfahrens) des Gesetzes erlassen und bei Missachtung mit Strafe bedroht werden. Der Höchstbetrag der Busse beträgt 10'000 Franken (Art. 2 VStrR i.V.m. Art. 106 Abs. 1 StGB).

²⁷ SR 313.0

²⁸ SR 311.0

Artikel 29

Absatz 1 von Artikel 29 legt die Kompetenz der zuständigen Bundesbehörden, d.h. des BVET und der EZV, für die Strafuntersuchung fest. Die Bestimmung orientiert sich an den heutigen Regelungen der Artikel 24d Absatz 2 NHG und 31 Absatz 2 TSchG. Das Verfahren richtet sich nach dem VStrR.

Absatz 2 regelt die Konkurrenzen bei der gleichzeitigen Erfüllung von Straftatbeständen verwandter Gesetze in gleicher Weise wie Artikel 31 Absatz 3 TSchG, 21 Absatz 3 JSG und 20 Absatz 3 BGF. Ergänzt wird die Gesetzesliste mit dem Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998²⁹ (Landwirtschaftsgesetz, LwG) und dem Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12. Juni 2009³⁰ (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG), da bei der Einfuhr sowohl gegen das vorliegende Gesetz als auch gegen das Landwirtschaftsgesetz oder das Mehrwertsteuergesetz verstossen werden kann.

Die Verjährungsfristen für Übertretungen wird in Absatz 3 in gleicher Weise geregelt wie in Artikel 29 TSchG.

Artikel 30 und 31

Der 8. Abschnitt regelt die Änderung bisherigen Rechts (Art. 30) und enthält die Referendums- und Inkraftsetzungsklausel (Art. 31).

Auf eine Übergangsbestimmung wurde verzichtet. Einerseits schafft das neue Recht für die betroffenen Privaten keine neuen wesentlichen Pflichten, andererseits erscheint es auch für jene vorteilhaft, die beim Inkrafttreten allenfalls noch hängigen Verfahren nach den neuen, besser abgestützten Verfahrensregelungen weiterzubearbeiten und abzuschliessen.

Zum Anhang

Ziffer 1 des Anhangs sieht eine Änderung des NHG vor. Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe d und 24d Absatz 2 NHG enthalten strafrechtliche Sanktionen und regeln die Strafverfolgung bei Widerhandlungen gegen das CITES. Die beiden Bestimmungen werden aufgehoben, da ihr Inhalt in das vorliegende Gesetz überführt wird.

Ziffer 2 des Anhangs hat die Änderung des TSchG zum Gegenstand. Die bisherigen Regelungen zum internationalen Handel mit Exemplaren geschützter Arten (Art. 14 Abs. 1 und die entsprechende Strafbestimmung von Art. 27 Abs. 1 TSchG) werden vom vorliegenden Gesetz aufgefangen, so dass Artikel 14 Absatz 1 auf Tierschutzaspekte reduziert und Artikel 27 Absatz 1 TSchG aufgehoben werden kann. Die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm von Artikel 31 Absatz 3 TSchG wird um das vorliegende Gesetz ergänzt.

Ziffer 3 des Anhangs ändert Artikel 50 Absatz 3 des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992³¹ (LMG). Die dortige Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm wird um das vorliegende Gesetz ergänzt.

Ziffer 4 des Anhangs ändert das JSG. In Artikel 21 Absatz 3 JSG wird die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm um das vorliegende Gesetz ergänzt.

²⁹ SR 910.1

³⁰ SR 641.20

³¹ SR 817.0

Ziffer 5 des Anhangs ändert das BGF. In Artikel 20 Absatz 3 BGF wird die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm um das vorliegende Gesetz ergänzt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die neue gesetzliche Grundlage zum Vollzug des CITES hat für den Bund insofern Auswirkungen, als einerseits die gesetzlichen Grundlagen für die Kontrollen verbessert werden und andererseits durch die Einführung eines Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahrens vor dem BVET das Bundesverwaltungsgericht entlastet werden kann. Einen unmittelbaren zusätzlichen finanziellen oder personellen Aufwand haben die neuen Gesetzesbestimmungen nicht zur Folge.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Besondere Auswirkungen für die Kantone sind nicht zu erwarten; die Vollzugshilfe der kantonalen Behörden bei Kontrollen im Inland wird sich im bisherigen Rahmen bewegen. Die Gemeinden sind durch die neuen Regelungen nicht unmittelbar betroffen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft werden sich im bisherigen Rahmen bewegen, indem Firmen und Betriebe, die sich mit der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Exemplaren geschützter Arten befassen, mit entsprechendem Kontrollaufwand rechnen müssen (Anmeldungen bzw. Bewilligungen für die Ein-, Durch- und Ausfuhr, Registrierungen, Bestandeskontrollen, Auskunfterteilung). Insbesondere Betriebe aus der Uhren-, Mode- und Bekleidungsbranche (etwa Handel mit bestimmten Wollstoffen und bestimmten Lederarten) sowie der Lebensmittelbranche (Handel mit bestimmten Lebensmitteln tierischer Herkunft wie Kaviar etc.) werden wie bisher die durch das CITES bedingten Einschränkungen und Kontrollen in Kauf nehmen müssen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft wurde nicht für die Legislaturplanung angemeldet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das vorgeschlagene Gesetz stützt sich auf die verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in den Bereichen Natur- und Heimatschutz, insbesondere des Schutzes bedrohter Pflanzenarten vor Ausrottung (Art. 78 Abs. 4 BV), sowie im Bereich des Tierschutzes, insbesondere der Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen und des Tierhandels (Art. 80 Abs. 2 Bst. d und e BV).

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Das CITES wurde von der Bundesversammlung am 11. Juni 1974 genehmigt und ist für die Schweiz am 1. Juli 1975 in Kraft getreten. Der Gesetzesentwurf dient vorweg der Umsetzung dieses Übereinkommens (s. Ziff. 1.1 oben).

Für die Schweiz massgebend sind auf dem Gebiet des Artenschutzes ferner insbesondere:

- Das Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, das für die Schweiz am 1. Juni 1982 in Kraft getreten ist³² und primär den innerstaatlichen Handel mit wild lebenden Pflanzen und Tieren erfasst.
- Das Übereinkommen vom 5. Juni 1992³³ über die Biologische Vielfalt, für die Schweiz in Kraft getreten am 19. Februar 1995³⁴ sowie das Protokoll von Cartagena vom 29. Januar 2000³⁵ über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, für die Schweiz in Kraft getreten am 11. September 2003³⁶; beide Verträge haben die Erhaltung der biologischen Vielfalt und damit auch der Tier- und Pflanzenarten zum Ziel, befassen sich aber primär mit den Aspekten der Nutzung von Organismen und mit der Erhaltung ihrer genetischen Vielfalt.

Diese völkerrechtlichen Instrumente werden vorweg durch die Gesetzgebung in den Bereichen des Natur- und Heimatschutzes, der Jagd und der Fischerei sowie des Tierschutzes und – insbesondere auf dem Gebiet der Gentechnologie – durch die Umweltschutzgesetzgebung umgesetzt. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen stehen dazu nicht in Widerspruch.

5.3 Erlassform

Rechtsetzende Erlasse der Bundesversammlung müssen in der Form eines Bundesgesetzes oder einer Verordnung ergehen. Der vorliegende Erlass enthält wichtige rechtsetzende Bestimmungen, indem er Rechte und Pflichten von Privatpersonen festlegt (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV) und hat daher in der Form des Bundesgesetzes zu erfolgen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf der Beschluss über Regelungen insbesondere dann der Zustimmung der Mitglieder Mehrheit beider Räte, wenn der Beschluss neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht. Das vorgeschlagene Gesetz führt zu keinen neuen wiederkehrenden Ausgaben und unterliegt daher der Regelung über die Ausgabenbremse nicht.

³² AS 1982 802

³³ SR 0.451.43

³⁴ AS 1995 1408

³⁵ SR 0.451.431

³⁶ AS 2004 579

5.5

Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Der Gesetzesentwurf sieht weder Abgeltungen noch Finanzhilfen vor. Es besteht daher kein Bezug zu den entsprechenden Vorgaben des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990³⁷ über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG).

5.6

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Vollzug der erforderlichen Kontrollen bedarf aus Gründen der Rechtssicherheit relativ vieler Regelungen, die von der Regelungsstufe her gesehen nicht ins formelle Gesetz gehören. Entsprechend enthält das Gesetz zahlreiche Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat und an das EVD. Aus Gründen der Transparenz für den Gesetzgeber sind diese Delegationen nicht in allgemeiner Form zusammengefasst, sondern werden im Gesetzestext bei der jeweiligen Materie einzeln aufgeführt. Zu erwähnen sind insbesondere:

- Die Befugnisse des Bundesrats:
 - zur Regelung des Anmeldeverfahrens (Art. 7 Abs. 2);
 - zur Regelung des Bewilligungsverfahrens sowie des Verfahrens für den Entzug der Bewilligung, von Dauerbewilligungen und besonderen Bescheinigungen (Art. 8 Abs. 4);
 - zur Regelung der Ausnahmen von der Anmelde- und/oder der Bewilligungspflicht (Art. 9 Abs. 1 und 2);
 - bei illegalem oder das Überleben der Art gefährdendem Handel die Einfuhr zu verbieten (Art. 10 Abs. 1);
 - Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts Vollzugsaufgaben zu übertragen (Art. 13 Abs. 2);
 - zur Ermächtigung der beauftragten Organisationen und Privaten, Gebühren in Rechnung zu stellen (Art. 13 Abs. 4);
 - zur Regelung der Lagerung bzw. Unterbringung beschlagnahmter Exemplare (Art. 17 Abs. 2);
 - zur Regelung des Umgangs mit eingezogenen Exemplaren (Art. 18 Abs. 2);
 - zur Regelung des Kontrollverfahrens (Art. 19);
 - zur Regelung des Zurückhaltens kontrollierter Sendungen, um die Bezahlung der Gebühren und Kosten sicher zu stellen (Art. 22 Abs. 4);
 - zur Regelung der Bearbeitung von Personendaten im Einzelnen (Art. 23 Abs. 2);
 - zur Bestimmung der Länder und supranationalen und internationalen Organisationen, welche den für die Bekanntgabe von Personendaten im Abrufverfahren notwendigen Schutz angemessenen gewährleisten (Art. 25 Abs. 2).

³⁷ SR 616.1

- Die Befugnisse des EVD:
 - zur Erstellung der Listen geschützter Arten (Art. 2 Abs. 3);
 - bei Verwechslungsgefahr bestimmter Arten die Bewilligungspflichten auszudehnen (Art. 8 Abs. 2);
 - zur Beschränkung der Einfuhr von Exemplaren geschützter Tierarten auf einzelne Altersklassen oder bestimmte Jahreszeiten sowie zum Erlass befristeter Einfuhrverbote (Art. 10 Abs. 2);
 - zur Regelung der Bestandeskontrolle (Art. 12 Abs. 2);
 - eine Registrierungspflicht für Handelsbetriebe einzuführen (Art. 12 Abs. 3).
- Die Befugnisse des BVET:
 - die mit der Änderung der Anhänge von CITES notwendigen Änderungen in der vom EVD erstellen Listen gemäss Artikel 2 Absatz 3 selbstständig nachzuführen (Art. 4 Abs. 3).

Zu den Vertragsschlusskompetenzen des Bundesrats, des EVD und BVET wird auf die Erläuterungen zu Artikel 4 verwiesen.

