



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Änderung des Tierseuchengesetzes

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Änderung des Tierseuchengesetzes

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Tierseuchengesetzes werden die Beteiligung des Bundes an der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank, die eignerpolitischen Steuerungseckpunkte sowie die Übertragung des Betriebs gesetzlich geregelt. Zugleich wird bei dieser Gelegenheit das Tierseuchengesetz punktuell verbessert und aktualisiert. Beispielsweise soll die Bestimmung zu den Informationssystemen im Veterinärbereich und im Bereich Lebensmittelsicherheit an die heutigen Ansprüche an eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung angepasst werden. Ebenfalls an die aktuellen Anforderungen angepasst werden soll die Bestimmung zum nationalen Überwachungsprogramm insbesondere hinsichtlich der dafür den Kantonen auszurichtenden Abgeltungen. Schliesslich sollen die Strafbestimmungen punktuell revidiert werden.

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Änderung des Tierseuchengesetzes

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Kontrolle des Tierverkehrs ist von grosser Bedeutung für die Rückverfolgbarkeit von Tieren im Rahmen der Seuchenvorbeugung und -bekämpfung sowie für die Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft. Aus diesem Grund ist der Bund verpflichtet, eine zentrale Datenbank (Tierverkehrsdatenbank) zu betreiben oder betreiben zu lassen. Die Verfügbarkeit der Daten über den Tierverkehr und damit die Rückverfolgbarkeit sowie die Korrektheit und Sicherheit der Datenbank müssen jederzeit gewährleistet sein. Dies bedingt einen langfristig orientierten und fachlich hoch spezialisierten Betrieb. Namentlich auch im Krisen- oder Seuchenfall sind ein zuverlässiger Weiterbetrieb und die ununterbrochene Verfügbarkeit der Informationen und Leistungen unabdingbar.

Seit der Inbetriebnahme im Jahr 1999 betreibt die identitas AG (ehemals Tierverkehrsdatenbank AG) die Tierverkehrsdatenbank im Auftrag des Bundes. Dieser hält seit 2002 51 % des Aktienkapitals der identitas AG. Die übrigen Aktien sind auf 16 Organisationen aus der Vieh- und Fleischbranche verteilt. Im Verwaltungsrat der identitas AG haben je ein Vertreter des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) und des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zwei von zehn Sitzen inne. Eine eingehende Prüfung der Rolle des Bundes beim Betrieb der Tierverkehrsdatenbank hat ergeben, dass der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank bei der identitas AG belassen und der Bund im bisherigen Umfang Mehrheitsaktionär bleiben soll (vgl. die Erläuterungen zu Art. 7a TSG).

Die formell-gesetzlichen Grundlagen zur Tierverkehrsdatenbank sind aktuell sehr allgemein gehalten. Der Bundesrat hat daher das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eine Revision des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966¹ (TSG) und/oder des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998² (LwG) vorzubereiten, um die Beteiligung des Bundes an der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank, die eignerpolitischen Steuerungseckpunkte sowie die Übertragung des Betriebs gesetzlich zu regeln.

Die Gesetzesrevision bildet den Anlass, um punktuell Aktualisierungen des Tierseuchengesetzes vorzunehmen. Diese betreffen vor allem die übrigen Informationssysteme, das nationale Überwachungsprogramm sowie die Strafbestimmungen.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Der Bund ist bereits heute nach Artikel 15a TSG verpflichtet, eine Tierverkehrsdatenbank zu betreiben bzw. betreiben zu lassen. Mit der Vorlage werden die Übertragung des Betriebs der Tierverkehrsdatenbank an eine externe Betreiberin, die identitas AG, die Beteiligung des Bundes an derselben sowie die eignerpolitischen Steuerungseckpunkte gesetzlich geregelt (Art. 7a). Gleichzeitig wird unter Änderung eines anderen Erlasses im Landwirtschaftsgesetz die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke (Art. 165g^{bis} LwG) verankert.

Das BLV kann zur Verhinderung einer Seuchenverschleppung die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten sowie von Stoffen, die Träger eines Seuchenerregers sein können, einschränken oder verbieten. Neu soll es für die Beschreibung von Gebieten und Zonen in EU-Mitgliedstaaten, für die Einschränkungen in Bezug auf das Verbringen von bestimmten Tieren oder Tierprodukten bestehen (insbesondere Schutz- und Überwachungszonen), auf Beschlüsse der EU in der jeweiligen Landessprache verweisen können (Art. 24).

Die Bussen bei Übertretungen werden von maximal 20'000 Franken auf maximal 40'000 Franken erhöht. Zudem wird der Verstoß gegen Vorschriften zum gewerbsmässigen Viehhandel als strafbar erklärt, nachdem die entsprechenden Bestimmungen mit der Aufhebung der Interkantonalen Übereinkunft über den Viehhandel vom 13. September 1943 (Viehhandelskonkordat) weggefallen sind (Art. 47). Schliesslich werden die Strafbestimmungen in einzelnen Punkten formell an die heutigen Anforderungen angepasst.

Das BLV betreibt für die Unterstützung der gesetzlichen Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen im Veterinärbereich und im Bereich Lebensmittelsicherheit sowie für die Auswertung der diesbezüglichen Daten verschiedene Informationssysteme. Die Informationssysteme mit besonders schützenswerten Daten werden neu im Gesetz aufgeführt und es wird klar festgelegt, welche Behörden und Personen zu welchem Zweck die Daten in den Informationssystemen online bearbeiten oder abrufen dürfen (Art. 45c und Art. 45d).

Das BLV und die Kantone legen schon heute gemeinsam das Programm für die Überwachung des schweizerischen Tierbestandes fest. Neu soll insbesondere der Umfang der bereits heute vorgesehenen Abgeltungen an die Kantone präzisiert werden (Art. 57a).

1.3 Umsetzung

Die Umsetzung der neuen Vorschriften zur Tierverkehrsdatenbank erfolgt durch den Bund (Art. 7a TSG, Art. 45b TSG sowie Art. 165g^{bis} LwG). Der Bundesrat erlässt gestützt auf Artikel 45e TSG die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Tierverkehrsdatenbank und zu den Aufgaben der identitas AG, wie er dies in der geltenden TVD-Verordnung vom 26. Oktober 2011³ (insbesondere 4. Abschnitt) bereits zu einem grossen Teil getan hat. Die neuen zusätzlich notwendigen Ausführungsbestimmungen können beispielsweise in die TVD-Verordnung integriert werden.

Der Bund (BLV) wird beim Erlass von Ein- oder Durchführverboten bzw. weiteren Beschränkungen für die Beschreibung der betroffenen Gebiete und Zonen in EU-Mitgliedstaaten auf Beschlüsse der EU verweisen und damit Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a direkt umsetzen.

¹ SR 916.40

² SR 910.1

³ SR 916.404.1

Ebenso setzt der Bund die Vorschriften zum Betrieb der Informationssysteme nach Artikel 45c um. Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen (Art. 45c, 45d und 45e).

Die Strafbestimmungen des Tierseuchengesetzes werden durch die Kantone, das BLV und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) angewandt (Art. 52).

Die Bestimmung des nationalen Überwachungsprogramms erfolgt gemeinsam durch den Bund und die Kantone (Art. 57 Abs. 3 Bst. c). Letztere setzen das nationale Überwachungsprogramm um und erhalten dafür Abgeltungen (Art. 57a).

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 7a Identitas AG

Die Identitas AG (ehemals Tierverkehrsdatenbank AG), eine Aktiengesellschaft des privaten Rechts, betreibt im Auftrag des Bundes die Tierverkehrsdatenbank seit deren Inbetriebnahme im Jahr 1999. Heute werden aus Synergiegründen neben der Tierseuchenbekämpfung und der Lebensmittelsicherheit auch verschiedene agrarpolitische Massnahmen basierend auf den Daten der Tierverkehrsdatenbank vollzogen.

Die Identitas AG wurde im Jahr 1999 aufgrund einer WTO-Ausschreibung als Leistungserbringerin ausgewählt. Aus tierseuchenpolizeilichen Gründen wurde in der Folge kein erneutes Ausschreibungsverfahren mehr zur Anwendung gebracht. Denn ein Wechsel der Betreiberin hätte in Bezug auf einen zuverlässigen Weiterbetrieb und die ununterbrochene Verfügbarkeit der Informationen ein immenses Risiko dargestellt. Auch hätte dies die Aufrechterhaltung der Leistungen im Krisen- oder Seuchenfall gefährdet. Diese Risiken konnten auch nicht mit anderen verhältnismässigen Mitteln eingedämmt werden.

Der Bund ist seit 2002 mit 51% des Aktienkapitals Hauptaktionär der Identitas AG. Die übrigen Aktien sind auf 16 Organisationen aus der Vieh- und Fleischbranche verteilt. Im Verwaltungsrat der Identitas AG haben bisher je ein Vertreter des BLW und des BLV zwei von zehn Sitzen (bis 2017: zwei von neun Sitzen) inne. Die Identitas AG erwirtschaftet ca. drei Viertel ihres Umsatzes mit Aufträgen des Bundes.

Die Rolle des Bundes beim Betrieb der Tierverkehrsdatenbank wurde einer eingehenden Prüfung unterzogen. Dabei wurden verschiedene Varianten vom vollständigen Rückzug des Bundes aus der Identitas AG bis zur Verstaatlichung in Form einer Anstalt oder einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft in Betracht gezogen. Die Prüfung ergab, dass der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank bei der Identitas AG belassen und der Bund im bisherigen Umfang Mehrheitsaktionär derselben bleiben soll. Ebenso sollen auch inskünftig Bundesvertreterinnen oder Bundesvertreter mit spezifischem Know-how im Verwaltungsrat Einsitz nehmen, damit der Bund entsprechend seinen Interessen vertreten ist. Folgende Gründe gaben den Ausschlag für diese Entscheide:

- Die Übertragung des Betriebs der Tierverkehrsdatenbank an eine Dritte hat sich bewährt.
- Mit der Mehrheitsbeteiligung nimmt der Bund seine Verantwortung im Bereich der Tiergesundheit und der Lebensmittelsicherheit wahr. Auf diesem Weg kann er direkt darauf Einfluss nehmen, dass der reibungslose und kontinuierliche Betrieb der Tierverkehrsdatenbank sichergestellt ist, was insbesondere aus tierseuchenpolizeilichen Gründen zwingend ist. Die Verfügbarkeit der Daten über den Tierverkehr und damit die Rückverfolgbarkeit sowie die sichere und korrekte Funktionsweise der Datenbank müssen jederzeit gewährleistet sein. Dies bedingt einen langfristig orientierten und fachlich hoch spezialisierten Betrieb. Namentlich auch im Krisen- oder Seuchenfall sind der zuverlässige Weiterbetrieb und die ununterbrochene Verfügbarkeit der Informationen und Leistungen unabdingbar.
- Die Mehrheitsbeteiligung steht im Einklang mit der Tatsache, dass der Bund mit der Ausrichtung von Entsorgungsbeiträgen (ca. 48 Mio. CHF pro Jahr) einen finanziellen Anreiz zur Datenlieferung an die Identitas AG schafft und damit massgeblich zur Vollständigkeit der Datenerfassung in der Tierverkehrsdatenbank beiträgt.
- Die historisch gewachsene Kooperation von Privaten und Bund hat sich als erfolgreich erwiesen und soll weitergeführt werden. Auch die privaten Aktionärinnen und Aktionäre der Identitas AG leisten einen wesentlichen Beitrag zur Qualität der Tierverkehrsdatenbank. Ihr Einbezug stellt namentlich sicher, dass auch die Bedürfnisse der betroffenen Branchen und deren Know-how bei der Ausgestaltung der Tierverkehrsdatenbank gebührend berücksichtigt werden.
- Sowohl der Verwaltungsrat als auch die privaten Aktionärinnen und Aktionäre der Identitas AG erachten es als zentral, dass der Bund weiterhin am Unternehmen beteiligt bleibt.

Neu sollen die Beteiligung des Bundes an der Identitas AG sowie die wichtigsten Eckpunkte der eignerpolitischen Steuerung gesetzlich verankert werden.

Der Bundesrat erlässt gestützt auf Artikel 45e die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Tierverkehrsdatenbank und zu den Aufgaben der Identitas AG (bspw. mittels Ergänzung der geltenden TVD-Verordnung). Zur detaillierten Beschreibung der durch die Identitas AG konkret zu erbringenden Leistungen bedarf es zusätzlich einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Identitas AG.

Abs. 1

Absatz 1 schafft die gesetzliche Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Identitas AG, einer Aktiengesellschaft des privaten Rechts. Die Identitas AG erfüllt sämtliche Kriterien einer dezentralen Verwaltungseinheit im Sinne von Artikel 7a Absatz 1 Buchstabe d der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁴ (RVOV). Sie wird deshalb in Anhang 1 derselben aufzunehmen sein und damit als Auftraggeberin für ihre nicht-gewerblichen Leistungen dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994⁵ (BöB) unterstellt werden.

Abs. 2

Absatz 2 hält fest, dass die Identitas AG mehrheitlich im Eigentum des Bundes steht. Zudem wird die bisherige Praxis, dass der Bund im Verwaltungsrat vertreten ist, gesetzlich verankert und präzisiert, dass es sich dabei um Vertreterinnen oder Vertreter des BLV und

⁴ SR 172.010.2

⁵ SR 172.056.1

des BLW handelt. Zwar können Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in Verwaltungsräten in einen Interessenkonflikt geraten: Sie sind sowohl zur Wahrung der Bundesinteressen als auch zur Wahrung der Interessen des Unternehmens verpflichtet. Deshalb soll der Bund nach Corporate-Governance-Leitlinien mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch ausnahmsweise in Verwaltungsräten Einsitz nehmen. Dies ist der Fall, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht hinreichend wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungsrats dies nahelegt (9. Leitsatz). Diese Situation ist hier gegeben, da besonderes Fachwissen im Tierseuchen- und Landwirtschaftsbereich unumgänglich ist. Die Einsitznahme von zwei Bundesvertretern hat sich bisher bewährt. Die Vertretung des Bundes soll aber flexibel ausgestaltet sein, indem keine konkrete Anzahl Bundesvertreter festgeschrieben wird. Der Bundesrat bestimmt in Wahrnehmung seiner Eignerfunktion die Vertreterinnen oder Vertreter im Verwaltungsrat, bei denen es sich um Bundesangestellte handelt. Die Wahl erfolgt durch die Generalversammlung. Es liegt keine Abordnung (Entsendung nach Art. 762 Obligationenrecht [OR]⁶) vor.

Abs. 3 und 4

Diese beiden Absätze verpflichten einerseits den Bundesrat, die strategischen Ziele der identitas AG festzulegen und andererseits den Verwaltungsrat zur Berichterstattung. Letztere erfolgt an den Bundesrat und dient diesem als Grundlage für den Corporate-Government-Bericht zu Händen des Parlaments.

Abs. 5

Die identitas AG betreibt zur Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit ein Informationssystem zu Tierdaten (Tierverkehrsdatenbank). Der Begriff Informationssystem wird hier in Angleichung an die Bestimmungen in Abschnitt Vb aufgenommen. Nachfolgend wird jedoch weiterhin der gängige Ausdruck «Tierverkehrsdatenbank» verwendet. An die identitas AG werden der Betrieb im weiteren Sinne, der ebenfalls die Wartung, Weiterentwicklung und künftige Ablösung der Tierverkehrsdatenbank beinhaltet, und die damit verbundene Erfüllungsverantwortung direkt übertragen.

Abs. 6

Die Daten der Tierverkehrsdatenbank sind einerseits für die Aufgabenerfüllung des Bundes im Bereich der Tiergesundheit und der Lebensmittelsicherheit wie auch in der Agrarpolitik sehr wichtig, andererseits für die Unterstützung des kantonalen Vollzugs unabdingbar. Dies zeigen nicht zuletzt auch die zahlreichen Schnittstellen der Tierverkehrsdatenbank mit anderen Informationssystemen des BLV und des BLW wie beispielsweise mit dem Informationssystem für den öffentlichen Veterinärdienst ASAN, dem Informationssystem für Labordaten ALIS und dem Informationssystem für Kontrolldaten Acontrol. Deshalb ist es erforderlich, dass der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank weitere Aufgaben durch Verordnungsrecht direkt übertragen werden können, die zur Umsetzung von Massnahmen in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz, Lebensmittel und Heilmittel notwendig sind und in einem engen Zusammenhang mit der Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit stehen. Aktuell betreibt die identitas AG im Auftrag des Bundes beispielsweise ein Informationssystem für Ergebnisse der Schlachttier- und Fleischuntersuchungen (Fleko). Dieses enthält, auf der Basis der Daten in der Tierverkehrsdatenbank zu den Schlachtbetrieben, die Anzahl der durch die Fleischkontrolle erfassten Schlachttiere und die Entscheide der Fleischkontrolle über die Genussauglichkeit. Auch die damit in engem Zusammenhang stehende Anwendung RiBeS (Rindviehbeprobung im Schlachthof), welche eine effiziente Probennahme im Rahmen von Präventions- und Überwachungsprogrammen von Tierseuchen (z.B. Bovine Virale Diarrhö BVD) ermöglicht, wird von der identitas AG betrieben. Für die Finanzierung dieser zusätzlich an die identitas AG übertragenen Aufgaben regelt der Bundesrat die Kostentragung.

Abs. 7

Die identitas AG soll auch weiterhin gewerbliche Leistungen für Dritte erbringen können. Es muss aber jederzeit gewährleistet sein, dass die Erfüllung der Bundesinteressen dadurch nicht gefährdet wird. Zudem müssen die Leistungen für Dritte durch marktconforme Preise abgegolten werden und sie dürfen nicht mit Bundesgeldern quersubventioniert werden. Unter marktconformen Preisen sind mindestens kostendeckende Preise zu verstehen. Entsprechend hat die identitas AG die Pflicht, eine Spartenrechnung zu führen. Dies wird von der Eidgenössischen Finanzkontrolle überprüft (Art. 8 Abs. 1 Bst. e des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967⁷). Es ist zudem zu beachten, dass gemäss Bundesgerichtsurteil vom 22. Mai 2017 (2C_582/2016) ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität durch einen Anbieter mit staatlichem Hintergrund einen Ausschlussstatbestand im Sinne von Artikel 11 BöB darstellt. Ein Verstoß gegen den erwähnten Grundsatz liegt namentlich vor, wenn die Offerte der staatlichen Anbieterin auf einer unzulässigen Quersubventionierung beruht und deshalb geeignet ist, den Wettbewerb auf dem fraglichen Beschaffungsmarkt zu verfälschen.

Art. 15a Erfassung des Tierverkehrs

Artikel 15a wird infolge der Aufteilung der Regelungen zur Tierverkehrsdatenbank auf die bisherigen Absätze 1 und 2 reduziert. Zudem wird im heutigen Sprachgebrauch nicht mehr von «aufzeichnen» gesprochen, sondern von «erfassen». Die Bestimmung wird diesbezüglich redaktionell angepasst. Schliesslich wird die Bestimmung der bereits heute geübten Praxis angepasst, wonach die Tierhalterinnen und Tierhalter die Zu- und Abgänge direkt in der Tierverkehrsdatenbank erfassen und nicht der Betreiberin melden.

Art. 15b Kosten der Kennzeichnung und Registrierung

Infolge der neuen Erlassstruktur (vgl. Abschnitt Vb Informationssysteme) wird der Artikel aufgeteilt in die Kosten der Kennzeichnung und Registrierung und die Kosten für den Betrieb der Tierverkehrsdatenbank (Art. 45b).

Art. 24 Abs. 2 und 3 Bst. a

Abs. 2

Die Abkürzung BLV wird neu bereits in Artikel 7a eingeführt. Die vorliegende Bestimmung wird deshalb redaktionell angepasst.

⁶ SR 220
⁷ SR 614.0

Abs. 3

Gestützt auf Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a TSG kann das BLV zur Verhinderung einer Seuchenschleppung die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten sowie von Stoffen, die Träger eines Seuchenerregers sein können, einschränken oder verbieten.

Bei Seuchenausbrüchen in EU-Mitgliedstaaten erlässt die EU mittels Beschlüssen Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten für gewisse Gebiete und Zonen (Gebiete mit erhöhtem Risiko, Seuchengebiete, Schutz- und Überwachungszonen). Nach dem Abkommen vom 1. Juni 2002⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist die Schweiz verpflichtet, die von der EU festgelegten Massnahmen umzusetzen. Das BLV muss deshalb jeweils möglichst schnell entsprechende Einfuhrverbote oder -einschränkungen in Form von Amtsverordnungen erlassen und dabei die Gebiete und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten, welche die EU festgelegt hat, übernehmen. Diese ändern je nach Ausbreitung der Tierseuche laufend, manchmal täglich. Die EU verzichtet in solchen Fällen auf Übersetzungen und publiziert die Gebiete und Zonen nur noch in der Sprache des betroffenen Staates. Das BLV hingegen muss nach Artikel 10 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007⁹ (SpG) und Artikel 14 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹⁰ (PublG) auch die Anhänge der Amtsverordnungen mit der Benennung oder Umschreibung der Gebiete und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten in alle Amtssprachen der Schweiz übersetzen. Dies kann dazu führen, dass eine Änderung – aufgrund des Zeitbedarfs für die Übersetzungen – bei ihrem Inkrafttreten bereits wieder veraltet sein kann.

Aus diesen Gründen hat das BLV in Absprache mit dem Bundesamt für Justiz und der Bundeskanzlei im Laufe des Jahres 2016 begonnen, Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe a des PublG sinngemäss anzuwenden und auf die Übersetzung von Gebieten und Zonen zu verzichten. Gemäss dieser Vorschrift kann der Bundesrat bestimmen, dass Texte, die nur mit Titel sowie Fundstelle oder Bezugsquelle veröffentlicht werden, nicht in allen drei Amtssprachen veröffentlicht werden oder dass auf eine Übersetzung in die Amtssprachen verzichtet wird, wenn die in diesen Texten enthaltenen Bestimmungen die Betroffenen nicht unmittelbar verpflichten. In den Anhängen zu den Amtsverordnungen werden seither nur noch die EU-Mitgliedstaaten aufgelistet, in denen Gebiete und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten bestehen, und es wird auf den entsprechenden Beschluss der EU bzw. dessen letzte Änderung verwiesen. Dadurch wissen die Betroffenen, in welchen Ländern solche Gebiete und Zonen bestehen und damit für die Schweiz insoweit ein Einfuhrverbot bzw. eine Einfuhreinschränkung gilt. Um den genauen Umfang zu erfahren, muss der EU-Beschluss herangezogen werden.

Dieses Vorgehen wird als vertretbar und verhältnismässig erachtet, da es nur in denjenigen Fällen angewandt wird, in denen jeweils schon das Verbringen von Tieren und Tierprodukten aus den durch den EU-Beschluss festgelegten Gebieten und Zonen verboten bzw. eingeschränkt ist. Die Amtsverordnung des BLV kommt daher nur zur Anwendung, wenn solche Verbote oder Einschränkungen missachtet oder umgangen werden.

Um das vereinfachte Vorgehen nun explizit zu verankern, soll Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a dahingehend ergänzt werden, dass das BLV für die Beschreibung von Gebieten und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten in EU-Mitgliedstaaten auf Beschlüsse der EU in der jeweiligen Landessprache verweisen kann. Solche spezialgesetzlichen Ausnahmeregelungen behält auch Artikel 10 des SpG vor.

Gliederungstitel vor Art. 45b

Vb. Informationssysteme

Im Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Informationssystemen und die Wichtigkeit der diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen, insbesondere auch für den Datenschutz, wird ein neuer Abschnitt zu diesem Thema eingefügt. Darunter sollen einerseits die Tierverkehrsdatenbank (bisher ausschliesslich in Art. 15a und 15b geregelt) und andererseits die weiteren Informationssysteme des BLV im Veterinärbereich und im Bereich Lebensmittelsicherheit (bisher Art. 54a) geregelt werden.

Art. 45b Tierverkehrsdatenbank

Abs. 1

Die Tierverkehrsdatenbank ist das Informationssystem zur Erfassung des Tierverkehrs nach den Artikeln 15a und 16 (Erweiterung der Kontrollvorschriften z.B. auf Equiden und z.T. Geflügel). Die ursprünglich aus rein tierseuchenpolizeilichen Gründen aufgebaute Tierverkehrsdatenbank hat in den letzten Jahren zunehmend auch agrarpolitische Bedeutung erhalten. Deswegen erhält die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke zudem eine gesetzliche Verankerung im Landwirtschaftsgesetz (Art. 165g^{bis} LWG).

Abs. 2

Absatz 2 regelt die Finanzierung der Tierverkehrsdatenbank. Der Aufbau der Datenbank ist bereits erfolgt und wurde durch den Bund finanziert. Weitere Finanzierungsbeiträge des Bundes sind nicht vorgesehen.

Der Betrieb im weiteren Sinne, der auch die Wartung, Weiterentwicklung und künftige Ablösung der Tierverkehrsdatenbank beinhaltet, wird durch kostendeckende Gebühren der Tierhalterinnen und Tierhalter finanziert. Dies entspricht der geltenden Regelung und Praxis. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass künftig vermehrt Dritte die Daten der Tierverkehrsdatenbank nutzen, wird zudem explizit festgehalten, dass die Gebührenpflicht nebst den Tierhalterinnen und Tierhaltern weitere Gebührenpflichtige umfassen kann.

Da die Erhebung von Gebühren eine hoheitliche Tätigkeit darstellt, erlässt der Bundesrat – wie bereits heute in der Verordnung vom 28. Oktober 2015¹¹ über die Gebühren für den Tierverkehr (GebV-TVD) vorgesehen – das Gebührenreglement. Er berücksichtigt dabei die finanzielle Planung der identitas AG und schreibt kostendeckende Gebühren fest. Da vor allem die Ausgaben der identitas AG für die Tierverkehrsdatenbank aber auch die Gebühreneinnahmen von Jahr zu Jahr schwanken, soll die identitas AG in gewissem Umfang zweckgebundene Reserven bilden können. Dabei werden auch grössere Kosten berücksichtigt, die die identitas AG in die Weiterentwicklung der Tierverkehrsdatenbank und in deren zukünftige Ablösung durch ein neues System investieren muss sowie die

⁸ SR 0.916.026.81

⁹ SR 441.1

¹⁰ SR 170.512

¹¹ SR 916.404.2

Kosten zur Deckung von Haftungsrisiken im nicht gewerblichen Leistungsbereich. Der Umfang der zulässigen Reserven wird auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Abs. 3

Die Gebühren werden wie bisher durch die identitas AG in Rechnung gestellt und neu auch von derselben vereinnahmt. Bisher wurden diese Einnahmen beim BLW vereinnahmt. Gleichzeitig hat das BLW die Leistungen für die identitas AG als externe Dienstleistung mit Mitteln aus seinem Globalbudget beglichen. Mit der Neuregelung sollen die Finanzflüsse vereinfacht werden: Die identitas AG wird die Gebühren als Einnahmen in ihrer Erfolgsrechnung ausweisen. Im Gegenzug entfällt die Zahlung des Bundes an die identitas AG.

Eine private Aktiengesellschaft hat grundsätzlich keine Verfügungsgewalt. Kommt es zu Streitigkeiten über die Gebührenpflicht oder die Höhe der Gebühren, hat deshalb das BLW zu verfügen.

Art. 45c und 45d Weitere Informationssysteme

Allgemeines

Das BLV betreibt für die Unterstützung der gesetzlichen Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen im Veterinärbereich und im Bereich Lebensmittelsicherheit sowie für die Auswertung der diesbezüglichen Daten verschiedene Informationssysteme. Sie sind Teil des gemeinsamen zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette des BLW und des BLV. Dazu gehören insbesondere das Informationssystem für Vollzugsdaten des öffentlichen Veterinärdienstes (ASAN), das Informationssystem Einfuhrbewilligungen für Tiere und Tierprodukte (Informationssystem EDAV), das Informationssystem zur Kopplung des Systems für die elektronische Zollanmeldung und des tierärztlichen Informationssystems der EU (AS-KeTI), das Informationssystem für Labordaten (ALIS), das Informationssystem für Kontrolldaten (Acontrol), das Informationssystem für Ergebnisse der Schlachttier- und Fleischuntersuchungen (Fleko), sowie das Auswertungs- und Analysesystem für Lebensmittelsicherheit und Veterinary Public Health (ALVPH). Die verschiedenen Informationssysteme gewährleisten eine wirksame Prävention, Überwachung und Bekämpfung von Tierseuchen, sowohl im Inland als auch bei der Einfuhr von Tieren und Tierprodukten. Dadurch wird garantiert, dass das hohe Tiergesundheitsniveau in der Schweiz erhalten bleibt. Die Grundlagen für die verschiedenen Informationssysteme finden sich in der jeweiligen Gesetzgebung; sofern keine besonders schützenswerten Daten bearbeitet werden, genügt eine Regelung auf Verordnungsstufe. Aus Artikel 45d TSG, Artikel 165d LwG und Artikel 62 des Lebensmittelgesetzes vom 20. Juni 2014¹² (LMG) ergibt sich, welches Amt welche Informationssysteme betreibt und diesbezüglich verantwortlich ist. Damit wird Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹³ über den Datenschutz (DSG) Rechnung getragen, wonach für den Datenschutz das Bundesorgan verantwortlich ist, das die Personendaten in Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet oder bearbeiten lässt.

Art. 45c Betrieb und Finanzierung

Abs. 1 und 2

In Absatz 1 werden die Informationssysteme genannt, die das BLV für die Unterstützung der gesetzlichen Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen in den Bereichen Tiergesundheit und Tierschutz betreibt und die auch besonders schützenswerte Daten enthalten können. Zu den besonders schützenswerten Daten zählen gemäss Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 4 DSG insbesondere administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Solche Daten können im Informationssystem für Vollzugsdaten des öffentlichen Veterinärdienstes (ASAN, Bst. a) bearbeitet werden sowie in den Informationssystemen zur Bearbeitung der Daten für die Einfuhr von Tieren und Tierprodukten (Informationssystem EDAV und AS-KeTI, Bst. b).

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Informationssysteme des BLV Teil des gemeinsamen zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette des BLW und des BLV sind (vgl. oben Allgemeines).

Abs. 3

Absatz 3 entspricht materiell dem geltenden Recht und berechtigt die Kantone zur Nutzung des Informationssystems ASAN für eigene Vollzugsaufgaben in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Lebensmittelhygiene. Dafür können sie namentlich weitere Daten in das Informationssystem eingeben, die sie für den Vollzug der Tierschutz-, Tierseuchen- und Lebensmittelgesetzgebung benötigen (z.B. Daten zu Tierseuchen- und Tierschutzfällen, Bewilligungen, Tierarzneimittelkontrollen, sowie Auswertungen und Statistiken). Sie bleiben Inhaber der erfassten Daten und sind selbst für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich. Dies ergibt sich aus den Grundsätzen des Datenschutzrechts, weshalb auf eine zusätzliche Regelung im Tierseuchengesetz verzichtet werden kann. Im Übrigen findet sich diese Vorgabe in Artikel 25 der Verordnung vom 6. Juni 2014¹⁴ über die Informationssysteme für den öffentlichen Veterinärdienst (ISVet-V).

Abs. 4

Die Regelung zur Finanzierung des Informationssystems ASAN entspricht materiell ebenfalls dem geltenden Recht. D.h. der Bund und die Kantone sollen die Kosten für den Betrieb (inkl. Wartung und Weiterentwicklung) des Informationssystems weiterhin im Verhältnis von einem Drittel zu zwei Dritteln tragen. Der Bundesrat regelt für die übrigen, in Absatz 1 nicht namentlich aufgeführten Informationssysteme die Kostentragung. Er kann dabei auch eine finanzielle Beteiligung der Kantone an von ihnen genutzten Systemen vorsehen.

Art. 45d Datenbearbeitung

Abs. 1

Absatz 1 regelt, welche besonders schützenswerten Personendaten in den Informationssystemen nach Artikel 45c Absatz 1 gespeichert werden dürfen (vgl. oben).

¹² SR 817.0

¹³ SR 235.1

¹⁴ SR 916.408

Abs. 2

Absatz 2 legt fest, welche Stellen zu welchen Zwecken berechtigt sind, die Daten der Informationssysteme zu bearbeiten (vgl. zum Begriff des Bearbeitens Art. 3 Bst. e DSGVO). Für sämtliche aufgeführten Stellen gilt, dass sie Daten nur im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bearbeiten dürfen. Dritte sind insoweit zur Bearbeitung von Daten berechtigt, als ihnen Vollzugsaufgaben, z.B. die Durchführung von Kontrollen oder von Bekämpfungsmassnahmen, übertragen werden.

Abs. 3

Absatz 3 normiert, dass weitere Bundesstellen zum Zweck der Information Daten aus den Informationssystemen (ausschliesslich) abrufen dürfen, sofern der Bundesrat dies vorsieht. Auch in diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein solcher Zugriff nur zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags gewährt wird.

Abs. 4

Absatz 4 sieht vor, dass jede Person die veterinärrechtlichen Kontrolldaten einsehen kann, welche im Rahmen von Kontrollen ihrer Tierhaltung und ihrer Tiere erhoben und erfasst wurden. Sie kann zudem das BLV ermächtigen, die Daten an Dritte, beispielsweise Labelorganisationen, weiterzugeben (vgl. in Bezug auf die landwirtschaftlichen Daten Art. 165d Abs. 5 Bst. f und g LWG).

Die meisten Daten zu den tierseuchen-, tierschutz- und landwirtschaftsrechtlichen Kontrollen in der Primärproduktion werden zurzeit in dem vom BLW betriebenen Informationssystem Acontrol erfasst, welches ebenfalls zum gemeinsamen zentralen Informationssystem entlang der Lebensmittelkette gehört (vgl. oben Allgemeines). Die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der landwirtschaftsrechtlichen Daten in Acontrol ist Artikel 165d LWG, für die Bearbeitung der veterinärrechtlichen Daten Artikel 45d TSG. Die meisten veterinärrechtlichen Daten in Acontrol werden über ASAN abgerufen. Einige veterinärrechtliche Kontrolldaten werden aber auch direkt in ASAN erfasst. Die Ergebnisse der Schlachttieruntersuchung und der Fleischkontrolle werden in der Fleischkontrolldatenbank (Fleko) erfasst. Die Einsicht und Ermächtigung zur Weitergabe soll für sämtliche veterinärrechtliche Kontrolldaten möglich sein, unerheblich in welchem Informationssystem sie erfasst worden sind.

Art. 45e Ausführungsbestimmungen

Diese Bestimmung gilt für alle Informationssysteme des neuen Abschnitts und ermächtigt den Bundesrat, weitere Bestimmungen über den Inhalt, den Betrieb, die Verknüpfung und (für ASAN) über die Finanzierung der Informationssysteme zu erlassen. In Bezug auf die Tierverkehrsdatenbank entspricht sie inhaltlich dem bisherigen Artikel 15a Absatz 4. Der Bundesrat kann für die Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b etwa anderen Bundesstellen als dem BLV, dem BLW und der EZV Zugriffsrechte einräumen (Art. 45d Abs. 3, Art. 45e Bst. c). Zudem kann er insbesondere auch die Verknüpfung der Informationssysteme mit anderen öffentlich-rechtlichen Informationssystemen regeln (Bst. d; vgl. dazu Art. 12 ISVet-V, wonach die Daten von ASAN aus verschiedenen anderen Informationssystemen wie der Tierverkehrs- oder der Hundedatenbank bezogen werden können). Die massgeblichen Ausführungsbestimmungen finden sich nicht nur in der ISVet-V, sondern auch in der Verordnung vom 18. November 2015¹⁵ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS) und der Verordnung vom 18. November 2015¹⁶ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen (EDAV-EU).

Art. 47 Übertretungen und Vergehen

Abs. 1

Artikel 47 TSG regelt die Übertretungen und Vergehen. Der bisherige Absatz 1 Buchstabe a führt die Bestimmungen des Tierseuchengesetzes auf, deren vorsätzliche Zuwiderhandlung strafbar ist. Neu soll bei vorsätzlicher Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen die Busse von maximal 20'000 Franken auf maximal 40'000 Franken erhöht werden.

Die Obergrenze der bisher vorgesehenen Busse ist nicht mehr zeitgemäss. Der Bussenrahmen wurde seit 1965 nie angehoben und wird nun unter Berücksichtigung der seither aufgelaufenen Teuerung angemessen erhöht. Unverändert bleibt Artikel 47 Absatz 2 TSG, wonach für schwere Fälle eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe vorgesehen ist.

Aufgrund der Aufhebung des Viehhandelskonkordats per 1. März 2016 sind auch dessen Strafbestimmungen weggefallen. Das Tierseuchengesetz enthält bisher keine entsprechende Strafbestimmung zum Viehhandel. Diese Lücke soll geschlossen werden. Neu wird deshalb in der Aufzählung in Absatz 1 auch Artikel 20 aufgeführt. Nach Artikel 20 Absatz 1 TSG kann der Bundesrat gegen die Verschleppung von Seuchen bei der Berufsausübung, insbesondere beim gewerbmässigen Viehhandel, tierseuchenpolizeiliche Vorschriften erlassen. Die entsprechenden Ausführungsvorschriften finden sich insbesondere in Artikel 34 ff. der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995¹⁷ (TSV). Der Bundesrat regelt auch die Voraussetzungen für die Berufszulassung als Viehhändlerin oder Viehhändler (Art. 20 Abs. 3 TSG). Gestützt darauf wird in den Artikeln 34 und 35 TSV das Viehhandelspatent geregelt. Somit wird nach Artikel 47 Absatz 1 mit einer Busse bis zu 40'000 Franken bestraft, wer ohne Patent Viehhandel betreibt und damit gegen Artikel 34 TSV verstösst. Ebenfalls bestraft wird, wer anderen tierseuchenpolizeilichen Verordnungsvorschriften zum Viehhandel zuwiderhandelt.

Der bisherige Buchstabe b, wonach bestraft wird, wer den Vorschriften zuwiderhandelt, die von den Behörden des Bundes oder eines Kantons in Ausführung der aufgeführten Bestimmungen erlassen wurden, ist gemäss aktueller Rechtssetzungspraxis nicht mehr notwendig. Es wird davon ausgegangen, dass bei Verstössen gegen die Ausführungsbestimmungen zu den aufgeführten Vorschriften, auch gegen diese Vorschriften verstossen wird. Die Zuwiderhandlung gegen die Ausführungsbestimmungen bedeutet also gleichermaßen die Zuwiderhandlung gegen die aufgeführten Vorschriften. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt es, wenn eine Strafnorm auf verwaltungsrechtliche Verhaltensnormen (Verweisungs- bzw. Ausfüllungsnorm) verweist, sofern diesen das verbotene Verhalten entnommen werden kann (6P.62/2007 E. 3.5). Diese sind zusammen mit der Strafvorschrift zu lesen und auszulegen und d.h. so zu lesen, als stünde der Text der Ausfüllungsnorm in der Strafbestimmung (6B_385/2008 E. 3.3.2). Dabei sind in der Praxis auch sogenannte Kettenverweise zulässig. Der bisherige Buchstabe b kann demzufolge aufgehoben werden.

¹⁵ SR 916.443.10

¹⁶ SR 916.443.11

¹⁷ SR 916.401

Die Regelung in Buchstabe c, wonach sich strafbar macht, wer einer unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn gerichteten Verfügung zuwiderhandelt, findet sich mit gleichem Wortlaut in Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c. Die zwei Bestimmungen unterscheiden sich lediglich im Bussenrahmen. Diese Differenzierung macht keinen Sinn, da nicht der Inhalt der Verfügung Schutzzweck der Strafnormen ist, sondern der Ungehorsam gegen die amtliche Verfügung. Es geht dabei um das reibungslose Funktionieren der staatlichen Organe, die staatliche Autorität, die sich auf Verfassung und Gesetz stützt. Aus diesem Grund werden die beiden Bestimmungen in Artikel 48a zusammengeführt und im Bussenrahmen vereinheitlicht. Demzufolge kann der bisherige Buchstabe c aufgehoben werden.

Abs. 2

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Wortlaut.

Abs. 3

In der Regel ist der Bussenrahmen für eine fahrlässig begangene Übertretung halb so hoch wie für eine vorsätzlich begangene Übertretung. Diesem Grundsatz entsprechend wird der Maximalbetrag der Busse für die fahrlässige begangene Übertretung auf 20'000 Franken erhöht.

Art. 48 Übertretungen

Artikel 48 wird entsprechend den Änderungen in Artikel 47 angepasst. Die Bestimmung (Buchstabe b), wonach bestraft wird, wer den Vorschriften zuwiderhandelt, die von den Behörden des Bundes oder eines Kantons in Ausführung der aufgeführten Bestimmungen erlassen wurden, ist aufzuheben. So auch die Regelung (Buchstabe c), wonach sich strafbar macht, wer einer unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn gerichteten Verfügung zuwiderhandelt (siehe zu beiden Änderungen die Erläuterungen zu Art. 47 Abs. 1).

Art. 48a Zuwiderhandlung gegen eine Verfügung

Diese Bestimmung fasst die bisherigen Regelungen der Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c mit einem einheitlichen Bussenrahmen zusammen. Siehe dazu die Erläuterungen zu Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe c. Zudem ist neu nur noch die vorsätzliche Begehung strafbar, da eine fahrlässige Zuwiderhandlung nur theoretisch denkbar ist. Der bisherige Inhalt von Artikel 48a wird in den neuen Artikel 48b verschoben.

Art. 48b Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Artikel 48a, der den Inhalt von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974¹⁸ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) wiederholt und damit sowohl für die Strafverfolgung durch Bundesbehörden, als auch für die Strafverfolgung durch die kantonalen Behörden gilt. Wie in der neueren Gesetzgebung üblich, wird neu nicht mehr die ganze Bestimmung wiedergegeben, sondern es wird auf Artikel 6 VStrR verwiesen. Zusätzlich wird mit dem Verweis auf Artikel 7 VStrR die Sonderordnung bei Bussen bis 5'000 Franken auf die Strafverfolgung durch die kantonalen Behörden erweitert.

Art. 50

Der gewerbsmässige Viehhandel wird neu in Artikel 47 Absatz 1 erfasst, wobei gleichzeitig auch die Maximalbussen in dieser Bestimmung verdoppelt werden. In schweren Fällen (Art. 47 Abs. 2) kann auch eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe verhängt werden. Die Gewerbsmässigkeit könnte einen solchen schweren Fall darstellen. Aus diesen Gründen ist die besondere Straferhöhung für den Täter, der den Viehhandel gewerbsmässig betreibt, nicht mehr erforderlich.

Art. 51

Die bisher in Artikel 51 enthaltene Subsidiaritätsklausel wird in den Einleitungssatz von Artikel 47 Absatz 1 integriert, wie dies in anderen Gesetzen heute üblich ist.

Art. 54a

Der Inhalt des bisherigen Artikel 54a wird infolge der neuen Struktur in Bezug auf die Informationssysteme in die neuen Artikel 45c – 45e verschoben.

Art. 56a Abs. 3

Es wird die Rechtsgrundlage für die Zweckbindung der Erträge aus der Schlachtabgabe entsprechend der bestehenden Praxis präzisiert.

Art. 57 Abs. 3 Bst. b und c sowie Abs. 4

Abs. 3 Bst. b

Nach dem aktuellen Wortlaut beauftragt diese Bestimmung das BLV, die Tierseuchenprävention zu fördern. Insbesondere ist es berechtigt, Früherkennungs- und Überwachungsprogramme durchzuführen. Programme zur Früherkennung und Überwachung eines Tierseuchenerregers machen jedoch nur eine geringe Anzahl der Vorhaben im Bereich Tierseuchenprävention aus. In der Regel werden Projekte und Aktivitäten durchgeführt, die nicht im eigentlichen Sinn als Programme zu verstehen sind; darunter fallen beispielsweise das sog. "Gesundheitsmonitoring Wild", bei welchem Tierkörper von Wildtieren, deren Todesursache unklar ist, untersucht werden und eine Diagnose erstellt wird, oder das sog. Lymphknotenmonitoring am Schlachthof zur Früherkennung und

Überwachung von Rindertuberkulose. Ferner ist der Wortlaut dahingehend etwas missverständlich, dass «Förderung» die Ausrichtung von Subventionen erlauben würde. Die Projekte und Aktivitäten im Bereich Früherkennung werden jedoch mittels Dienstleistungsverträgen vergeben, wenn sie das BLV nicht selber durchführt. Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b soll daher sprachlich angepasst werden, ohne dass jedoch die Bestimmung materiell geändert wird.

Abs. 3 Bst. c

Bereits heute legt das BLV zur Überwachung des schweizerischen Viehbestandes auf Tierseuchen gemeinsam mit den Kantonen ein nationales Überwachungsprogramm fest, mit dem einzelne tierseuchenspezifische Untersuchungsprogramme zusammengefasst und koordiniert werden. Dies soll explizit im Gesetz statuiert werden. Die Bestimmung der zu kontrollierenden Betriebe und der zu untersuchenden Seuchen erfolgt nach Anhören der Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte durch das BLV (vgl. Artikel 76a TSV). Berücksichtigt werden dabei das Überwachungsprogramm des laufenden Jahres sowie das geplante Programm für das Folgejahr und die aktuelle Seuchelage. Das gemeinsame Festlegen der Ziele des Überwachungsprogramms durch das BLV und die Kantone ermöglicht es, die Ressourcen optimal nach Kosten-/Nutzenüberlegungen einzusetzen. Kosteneinsparungen können beispielsweise durch eine vermehrte Verlagerung der Probenahmen von einzelnen Betrieben an zentralisierte Stellen wie Milchprüflaboratorien oder Schlachthöfe erzielt werden.

Abs. 4

Wie in den Erläuterungen zu Absatz 3 Buchstabe b erwähnt, werden Projekte und Aktivitäten im Bereich Früherkennung mittels Dienstleistungsverträgen vergeben, wenn sie das BLV nicht selber durchführt. Folglich kann die Bestimmung betreffend Übertragung und Abgeltung von Früherkennungsprogrammen aufgehoben werden. Die Regelung für die Übertragung und Abgeltung der Durchführung des nationalen Überwachungsprogramms findet sich neu in den Artikeln 57 Absatz 3 Buchstabe c und 57a.

Art. 57a

Artikel 57a stellt eine Subventionsbestimmung dar und regelt die Abgeltungen des Bundes für das nationale Überwachungsprogramm. Sie wurde auf den 1. Mai 2013¹⁹ als Absatz 4 von Artikel 57 in das Tierseuchengesetz eingefügt. Sie entspricht nicht mehr den heutigen Ansprüchen an eine gesetzliche Grundlage für Abgeltungen und soll an die neuen Anforderungen angepasst werden.

Für das jährliche nationale Überwachungsprogramm tragen grundsätzlich die Kantone die Kosten. Diese betragen zwischen 4.5 und 7 Millionen pro Jahr. Der Bund beteiligt sich an den entsprechenden Kosten der Kantone in Form eines Pauschalbeitrags (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. b des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²⁰ [SuG]). Mit der Formulierung, dass sich die Abgeltung am Umfang des zweckgebundenen Ertrags aus der Schlachtabgabe orientiert, soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die zu budgetierenden jährlichen Ausgaben je nach Vermögensstand der Spezialfinanzierung „Überwachung Tierseuchen“ über oder unter dem geschätzten Ertrag zu liegen kommen dürften. Bei der aktuell gegebenen Unterdeckung der Spezialfinanzierung werden die Ausgaben im Budget jeweils so korrigiert, dass sie unter den erwarteten Erträgen liegen. Sollte sich eine grössere Überdeckung der Spezialfinanzierung ergeben, würde dies einen Spielraum eröffnen für Ausgaben, die über den Erträgen liegen. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Ausgaben die Grössenordnung von 3 Millionen Franken jährlich erreichen. Dieser Betrag entspricht ungefähr den früheren Umsatzgebühren im Viehhandel²¹, die durch die Schlachtabgabe abgelöst wurden. Der Pauschalbeitrag wird zur teilweisen Deckung von Kosten für Probenahmen und Laboruntersuchungen verwendet. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe die Kriterien festlegen, nach denen die Abgeltung auf die einzelnen Kantone verteilt wird. Zudem wird er das Verfahren für die Auszahlung der Abgeltung regeln. Die übrigen Kosten tragen die Kantone nach einem mit dem Bund einvernehmlich festgelegten Verteilschlüssel, der sich nach der Grösse des Viehbestandes und der Anzahl Betriebe in den einzelnen Kantonen richtet.

Änderung eines anderen Erlasses: Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998²² (LwG)

Art. 165g^{bis} Informationssystem zu Tierdaten

Das Informationssystem zu Tierdaten (Tierverkehrsdatenbank) wird seit seinem Aufbau im Jahr 1999 von der identitas AG (vormals Tierverkehrsdatenbank AG) betrieben, gewartet und weiterentwickelt. Die Tierverkehrsdatenbank wurde zwecks Rückverfolgbarkeit des Tierverkehrs als Mittel zur Seuchenvorbeugung und Seuchenbekämpfung initialisiert.

Im Laufe der Zeit wurde die Tierverkehrsdatenbank um weitere Funktionalitäten erweitert und mit anderen Informationssystemen aus dem Veterinär- und Landwirtschaftsbereich vernetzt. Als mit der Tierverkehrsdatenbank vernetzte Systeme sind die Informationssysteme nach dem bisherigen Artikel 54a TSG wie beispielsweise die Fleischkontrolldatenbank Fleko oder das Informationssystem AGIS nach Artikel 165c LwG zu nennen. Die Tierverkehrsdatenbank ist eine sehr wichtige Datenbezügerin aus dem letztgenannten Informationssystem des BLW. Sie hat auch deshalb eine wesentliche Bedeutung für den Vollzug der Landwirtschaftsgesetzgebung erhalten. Die in der Tierverkehrsdatenbank gespeicherten Bewegungsdaten für Tiere der Rindergattung, Büffel, Bisons und Equiden dienen zum Beispiel sowohl der Berechnung der tierbezogenen Direktzahlungen als auch statistischen Zwecken.

Die Übertragung des Betriebs im weiteren Sinne (inkl. Wartung, Weiterentwicklung und künftiger Ablösung) der Tierverkehrsdatenbank an die identitas AG und die damit zusammenhängenden Bestimmungen werden im Tierseuchengesetz verankert (vgl. auch die Erläuterungen zu Artikel 7a TSG). Auf eine analoge Formulierung wird in Artikel 165g^{bis} LwG verzichtet. Die grosse Bedeutung der Tierverkehrsdatenbank und der damit verbundenen Funktionalitäten lassen es aber angezeigt und zweckdienlich erscheinen, parallel zu den Änderungen im Tierseuchengesetz die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke im Landwirtschaftsgesetz zu verankern. Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Verantwortung des Bundes für die Tierverkehrsdatenbank durch das BLV und das BLW (je in ihrem Zuständigkeitsbereich) wahrgenommen wird. Auch auf eine entsprechende Gebührenregelung wird verzichtet. Es sind für den Vollzug agrarpolitischer Massnahmen aktuell keine neuen für die Tierhalterin oder den Tierhalter gebührenpflichtigen Funktionalitäten vorgesehen. Bei Bedarf wäre zudem hierfür die gesetzliche Grundlage über Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²³ (RVOG) gegeben.

¹⁹ AS 2011 7027

²⁰ SR 616.1

²¹ Vgl. Botschaft zur Änderung des Tierseuchengesetzes vom 7. September 2011, BBl 2011 7040

²² SR 910.1

²³ SR 172.010

Die Informationssysteme nach den Artikeln 165c und 165d LwG, die ebenfalls Tierdaten beinhalten, gehören nicht zum Informationssystem zu Tierdaten.

Abs. 1

Die Daten der Tierverkehrsdatenbank sollen neben dem Vollzug der Tierseuchen- auch jenen der Landwirtschaftsgesetzgebung unterstützen. Hierzu sollen diese Daten als Grundlage dienen und entsprechen im Rahmen des Vollzugs agrarpolitischer Massnahmen bearbeitet werden dürfen.

Die Tierdaten der Tierverkehrsdatenbank werden beispielsweise für den Vollzug folgender Massnahmen benötigt:

- Auf der Basis des gemeldeten Tierverkehrs von Tieren der Rinder- oder Pferdegattung (Pferde neu seit 2018) werden die Grossvieheinheiten (GVE) aufgrund von Artikel 21 der TVD-Verordnung in Verbindung mit Artikel 36 Absatz 1 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013²⁴ (DZV) berechnet bzw. die Anzahl Tiere am Stichtag (1. Januar) bestimmt. Die berechneten Werte werden den Kantonen für die Berechnung der RAUS²⁵-, BTS²⁶-, Alpungs- und Sömmerungsbeiträge und deren Auszahlung bereitgestellt.
- Die berechneten Tierdaten werden zusätzlich im Kontext der Berechnung des Mindesttierbesatzes für Versorgungssicherheitsbeiträge (Art. 50 Abs. 4 DZV), des Betrages für graslandbasierte Milch- und Fleischproduktion (Art. 71 Abs. 3 DZV) sowie für statistische Zwecke nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung vom 30. Juni 1993²⁷ über das Betriebs- und Unternehmensregister verwendet.
- Zur Umsetzung von Artikel 48 LwG wird für die Zuteilung der Zollkontingentsanteile nach der Zahl der geschlachteten Tiere auf die Schlachtmeldungen der Tierhalterinnen und Tierhalter an die Tierverkehrsdatenbank abgestellt. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind in den Artikeln 24 und 24b der Verordnung vom 26. November 2003²⁸ über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt (SV; SR 916.341) sowie in Artikel 21 und in Anhang 1 der TVD-Verordnung enthalten.
- Gemäss Artikel 49 LwG in Verbindung mit Artikel 3 SV müssen die Schlachtbetriebe das Ergebnis der neutralen Qualitätseinstufung von geschlachteten Tieren an die Tierverkehrsdatenbank übermitteln.
- Die Ausrichtung der Beiträge gemäss Artikel 45a TSG basiert auf den Geburts- und Schlachtmeldungen der Tierhalterinnen und Tierhalter an die Tierverkehrsdatenbank. Die Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank erstellt eine Abrechnung und zahlt die Beiträge aus. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind in Artikel 3 der TVD-Verordnung und in den Artikeln 2 und 3 der Verordnung vom 10. November 2004²⁹ über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (SR 916.407) enthalten.

Abs. 2

Absatz 2 sieht vor, dass der Bundesrat weitere Aufgaben, die den Vollzug agrarpolitischer Massnahmen betreffen oder deren Vollzug unterstützen, per Verordnungsrecht direkt an die identitas AG übertragen kann. Zu nennen sind hier z. B. die Übertragung des sogenannten GVE-Rechners (siehe Erläuterungen zu Abs. 1) und die Übertragung des Helpdesks für das Internetportal Agate. Da die Tierverkehrsdatenbank einzig über das Internetportal Agate erreichbar ist, ergeben sich auch bei Zugriffsproblemen enge Verbindungen bzw. Kausalitäten zur Lösungsfindung. Es können somit im Benutzer-Support Synergien geschaffen werden, indem Probleme unabhängig davon, ob diese nun beim Portal oder bei der Tierverkehrsdatenbank selber liegen, von einer Stelle analysiert und gelöst werden können. Aufgrund der fachlichen Vertrautheit der identitas AG mit der Landwirtschaftsthematik soll dem Bundesrat z.B. auch ermöglicht werden, den 1st-Level-Support für das Informationssystem HODUFLU (Art 165f/LwG) direkt der identitas AG zu übertragen.

Kommt hinzu, dass fast 90% der Helpdesktickets direkt oder indirekt die Tierverkehrsdatenbank betreffen und von der nachgelagerten Supportorganisation zu lösen sind.

Abs. 3

Absatz 3 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Aufgabenübertragung und die Bearbeitung der Daten auf Verordnungsstufe zu regeln.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat weder finanzielle, noch personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden.

Dem Bund erwachsen aus den Anpassungen der Gesetzesbestimmungen im Bereich der Informationssysteme keine Mehrbelastungen.

Die Vereinfachung der Finanzflüsse zur Abgeltung der an die identitas AG übertragenen Aufgaben erfolgt haushaltsneutral. Die identitas AG wird die Gebühren neu als Einnahmen in ihrer Erfolgsrechnung ausweisen. Dadurch entfallen dem Bund diese Gebühreneinnahmen. Im Gegenzug wird der Bund aber keine weiteren Zahlungen an die identitas AG leisten.

²⁴ SR 910.13

²⁵ RAUS = regelmässiger Auslauf im Freien

²⁶ BTS = besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme

²⁷ SR 431.903

²⁸ SR 916.341

²⁹ SR 916.407

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt. Es liegt im gesamtschweizerischen Interesse, dass die Rückverfolgbarkeit von Tieren und Tierprodukten sowohl im Rahmen der Seuchenvorbeugung und -bekämpfung als auch für die Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft jederzeit lückenlos gewährleistet ist. Ebenso kann dadurch der Vollzug agrarpolitischer Massnahmen unter optimaler Ausschöpfung von Synergien sichergestellt und administrativ einfach gehalten werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016³⁰ zur Legislaturplanung 2015-2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³¹ über die Legislaturplanung 2015-2019 angekündigt. Da das Verhältnis des Bundes zur Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank baldmöglichst geklärt werden soll, wird die Vorlage trotzdem als notwendig erachtet.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Es bestehen keine Widersprüche zwischen der Vorlage und den Strategien des Bundesrates.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung vom 18. April 1999³² (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.

Die vorliegenden Änderungen des LwG stützen sich zudem auf Artikel 104 BV. Dieser räumt dem Bund weitgehende Befugnisse und Aufgaben in der Ausgestaltung der agrarpolitischen Massnahmen ein (Art. 104 Abs. 3 BV). Die Anpassungsvorschläge entsprechen den Zuständigkeiten des Bundes im Hinblick auf die Erhaltung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft und liegen im verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich des Bundes.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den internationalen Pflichten der Schweiz, insbesondere denjenigen gemäss Anhang II («Veterinäranghang») des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 0.916.026.81). Gemäss diesem ist die Schweiz zur Registrierung von Tieren und deren Verbringungen aus Gründen der Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit verpflichtet.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³³ (ParlG) sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

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.

Artikel 57a TSG stellt die Rechtsgrundlage dar für die teilweise Abgeltung der Kantone im Zusammenhang mit dem nationalen Überwachungsprogramm. Es handelt sich dabei nicht um neue Ausgaben, die Bestimmung wird lediglich an die aktuellen Anforderungen an gesetzliche Grundlagen im Bereich Subventionen angepasst. Mit der neuen Gesetzesgrundlage ist auch keine Aufgabenintensivierung vorgesehen. Aus diesem Grund untersteht Artikel 57a TSG nicht der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

³⁰ BBl 2016 1105

³¹ BBl 2016 5183

³² SR 101

³³ SR 171.10

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Nach Artikel 4 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 Artikel 57a TSG erhalten die Kantone für ihre Leistungen, die sie im Rahmen des jährlichen nationalen Überwachungsprogramms erbringen, Abgeltungen im Umfang des Ertrags der Schlachtabgabe. Die Abgeltungen dienen dazu, die finanzielle Last, welche sich für die Kantone aus dem nationalen Überwachungsprogramm ergibt, teilweise auszugleichen (vgl. Ausführungen zu Art. 57a TSG). Mit Artikel 57a TSG wird keine neue Subventionsbestimmung geschaffen. Der bisherige Absatz 4 von Artikel 57 wurde auf den 1. Mai 2013³⁴ in das Tierseuchengesetz eingefügt. Er entspricht jedoch nicht mehr den heutigen Ansprüchen an eine gesetzliche Grundlage für Abgeltungen und soll an die neuen Anforderungen angepasst werden. Die Subvention rechtfertigt sich auch aus heutiger Sicht nicht zuletzt, weil ein seuchenfreier Tierbestand für die ganze Schweiz wirtschaftlich und gesellschaftlich überaus wichtig ist. Er gewährleistet sichere Lebensmittel tierischer Herkunft und stellt eine Voraussetzung für den internationalen Handel mit Tieren und tierischen Produkten dar. Dass das BLV nach Anhören der Kantonstierärzte Gegenstand und Umfang des nationalen Überwachungsprogramms bestimmt (vgl. Art. 76a TSV), stellt sicher, dass der Bund bestmöglich Einfluss auf die Verwendung der Mittel nehmen kann, die für die Abgeltungen zur Verfügung gestellt werden.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Revisionsentwurf enthält folgende neuen Delegationsnormen:

Nach Artikel 7a Absatz 6 TSG und Artikel 165g^{bis} Absatz 2 LwG kann der Bundesrat der identitas AG weitere, in engem Zusammenhang mit der Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit stehende bzw. für den Vollzug von agrarpolitischen Massnahmen notwendige Aufgaben übertragen. Der Bundesrat regelt dafür auch die Finanzierung.

5.8 Datenschutz

Nach Artikel 17 Absatz 1 DSG ist für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Besonders schützenswerte Personendaten dürfen nur bearbeitet werden, wenn dies in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 17 Abs. 2 DSG). Da die Informationssysteme nach Artikel 45c TSG auch besonders schützenswerte Personendaten enthalten, wird die Berechtigung zur Datenbearbeitung und zur Einsicht in die Daten auf Gesetzesstufe geregelt. Es wird konkret festgelegt, welche Stellen zu welchem Zweck die Daten bearbeiten bzw. abrufen dürfen. Der Datenkatalog der Informationssysteme sowie Regelungen zu den Verantwortlichkeiten für die Datenbearbeitung, zur Verknüpfung der Informationssysteme sowie die Aufbewahrungspflicht und Archivierung können auf Verordnungsstufe erfolgen (vgl. Art. 45e).

Im LwG wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank geschaffen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen erfolgen auf Verordnungsstufe.