

11.058

**Botschaft
zum Bundesgesetz über den Verkehr
mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten**

vom 7. September 2011

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

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

7. September 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

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

Übersicht

Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz soll das Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen 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 ins nationale Recht umgesetzt.

Um den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips zu entsprechen, müssen diejenigen Regelungen, die 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	6986
1 Grundzüge der Vorlage	6988
1.1 Ausgangslage	6988
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	6989
1.3 Die beantragte Neuregelung	6989
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	6990
1.5 Verhältnis zum europäischen Recht	6991
1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	6991
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	6992
3 Auswirkungen	7005
3.1 Auswirkungen auf den Bund	7005
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	7005
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7005
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	7006
5 Rechtliche Aspekte	7006
5.1 Verfassungsmässigkeit	7006
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen	7006
5.3 Erlassform	7007
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	7007
5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	7007
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	7007
Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES) (Entwurf)	7009

Botschaft

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. Die Schweiz ist Depositarstaat des Übereinkommens (Art. XX CITES). Das Übereinkommen soll der Erhaltung von Tier- und Pflanzenarten dienen, die insbesondere durch den Handel von der Ausrottung bedroht oder gefährdet sind (Art. II 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 später denn auch 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 Verordnungsstufe 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

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 1021, hier 1025

7 AS 1975 1063

8 AS 1981 1248

9 AS 2007 2661

Materiell folgt der Gesetzesentwurf im Wesentlichen der heute geltenden ASchV. 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 Kontrollen 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 Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Das Gesetz soll im Weiteren die behördlichen Massnahmen zur Durchsetzung der materiellen Vorgaben auflisten, so etwa die Durchsuchung, die Probenahmen, das Betreten von Geschäftsräumlichkeiten und privaten Liegenschaften durch die Kontrollorgane, 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 Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren vor dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) vorgesehen.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

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 bestehenden Gesetzen, insbesondere im TSchG und im NHG, wäre demgegenüber relativ unübersichtlich geworden und hätte zudem die Gefahr beinhaltet, dass bei Teilrevisionen dieser Gesetze unabsichtlich Widersprüche geschaffen werden. 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 bei 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 EU-Mitgliedstaaten. Es wird in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 338/97¹⁶ und der Verordnung (EG) Nr. 865/2006¹⁷ durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Vorschriften der EU stimmen weitgehend mit den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes überein. Unterschiede bestehen beispielsweise betreffend den Umfang der geschützten Tier- und Pflanzenarten sowie betreffend die Bewilligungspraxis für die Ein- und Ausfuhr von Exemplaren von CITES-geschützten Arten.

1.6

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Vom 12. Mai bis 31. August 2010 wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Neben den Kantonen wurden 14 politische Parteien, 11 gesamtschweizerische Dachverbände sowie 274 weitere Organisationen und interessierte Kreise begrüssigt. Es gingen 135 Stellungnahmen ein, darunter von 25 Kantonen, 8 kantonalen Amtsstellen, 5 politischen Parteien, 6 Dachverbänden sowie 91 Organisationen und interessierten Kreisen. Die Auswertung der Stellungnahmen hat gezeigt, dass die Vorlage grundsätzlich befürwortet wird. Einzig die SVP lehnte sie in der unterbreiteten Form ab.

Die Anhebung der in der ASchV geregelten Kontrollmechanismen und Massnahmen auf eine formellgesetzliche Grundlage wird klar begrüsst. Kritikpunkte sind vor allem der Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 1 Abs. 2) sowie die Nachweispflicht (Art. 10).

Kontrovers beurteilt wird die Frage, ob nur der Verkehr mit CITES-geschützten Tier- und Pflanzenarten geregelt werden soll oder ob – wie in der EU – auch weitere Tier- und Pflanzenarten gewissen Schutzmassnahmen unterworfen werden sollen. Die Vorschriften in der ASchV gehen schon heute über das CITES hinaus und unterwerfen verwechselbare sowie weitere durch den Handel bedrohte Arten gewissen Schutzmassnahmen. Die Regelungen haben sich im Vollzug bewährt und sollen auch unter dem BGCITES beibehalten werden. Weiter wird die Nachweispflicht für den Verkehr mit CITES-geschützten Tier- und Pflanzenarten als unverhältnismässig und schwer umsetzbar eingeschätzt. Anders als der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf sieht die Vorlage nun vor, dass das EVD Exemplare bestimmter Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES unter bestimmten Voraussetzungen von der Nachweispflicht ausnehmen kann. Weiter soll das EVD auf Verordnungsstufe präzisieren, wie der Nachweis des rechtmässigen Verkehrs erbracht oder glaubhaft gemacht werden kann (Art. 10 Abs. 3). Zudem soll bei Verletzung der Nachweispflicht nur noch eine Verwaltungsmassnahme

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 709/2010, ABl. L 212 vom 12.8.2010, S. 1.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission vom 4. Mai 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 166 vom 19.6.2006, S. 1; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 100/2008, ABl. L 31 vom 5.2.2008, S. 3.

(Beschlagnahme, Einziehung) und nicht zusätzlich noch eine strafrechtliche Sanktion angedroht werden können.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Die Schweiz trat am 29. Mai 1980 dem Internationalen Übereinkommen vom 2. Dezember 1946¹⁸ zur Regelung des Walfangs (ICRW) bei, das eine Ordnung des Walfangs anstrebt. Während das CITES sämtliche Walarten unter Schutz stellt und den internationalen Handel mit Walerzeugnissen reglementiert, enthält das ICRW u.a. Fangquoten und setzt Schonzeiten fest. Zwischen den beiden Übereinkommen besteht ein enger Bezug. Es macht daher Sinn, die Ausführungsbestimmungen für den Vollzug des ICRW, die heute in der ASchV zu finden sind, soweit nötig in das BGCITES aufzunehmen.

Art. 1

Absatz 1 umreisst den Regelungsgegenstand, nämlich die Kontrolle des Verkehrs mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten, mit deren Teilen sowie mit den Erzeugnissen, die aus solchen Tieren und Pflanzen hergestellt werden (Abs. 1). Darunter fallen beispielsweise Produkte aus Elefantenstosszähnen (Elfenbein), Felle und Wolle bestimmter Säugetiere wie z.B. Tiger- und Leopardenfelle, Shatooshwolle (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, im JSG und im BGF.

In Absatz 2 werden die geschützten Tier- und Pflanzenarten definiert. Der Verkehr mit den Exemplaren dieser Arten unterliegt einer besonderen Kontrolle (Art. 12 und 13). Das Gesetz erfasst drei verschiedene Gruppen geschützter Arten:

- Absatz 2 Buchstabe a erwähnt die Tier- und Pflanzenarten, die in den Anhängen I–III CITES aufgelistet sind (s. Ziff. 1.1), d.h. deren Handel durch das CITES reglementiert ist.
- Nach Absatz 2 Buchstabe b gelten als geschützte Arten im Sinn des Gesetzes auch Tier- und Pflanzenarten, die nicht vom CITES erfasst sind, deren Exemplare aber in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit deren Exemplaren in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte (s. auch Erläuterungen zu Art. 9). Solche Tier- und Pflanzenarten werden schon heute von der geltenden ASchV erfasst und sind der Kontrolle unterworfen (Art. 1 Abs. 1 Bst. e ASchV).
- Der Kontrolle unterworfen sind nach Absatz 2 Buchstabe c ferner Tier- und Pflanzenarten, die zwar vom CITES nicht erfasst sind, die aber insbesondere von ihrem Erscheinungsbild (Phänotypus) her leicht mit Arten nach den

¹⁸ SR 0.922.74

Anhängen I–III CITES verwechselt werden können. Diese Bestimmung entspricht Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f der geltenden ASchV. Aus Sicht des Artenschutzes ist diese Kategorie besonders wichtig, da durch diese Kontrolle das Volumen des Handels mit Exemplaren von bisher nicht in den Anhängen des CITES aufgelisteten Arten eruiert werden kann und Gegenmassnahmen (Antrag auf Aufnahme ins CITES, Einfuhrbeschränkungen) ergriffen werden können, wenn Exemplare in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit Exemplaren in einem Mass gehandelt wird, das die Art in ihrem Bestand gefährdet. Weiter dient diese Massnahme der Vollzugssicherheit, da Missbräuche effizienter verhindert werden können.

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 Verordnungsstufe zu regeln ist.

Art. 2

Es liegt im Interesse der Rechtssicherheit sowohl der Rechtsunterworfenen als auch der Kontrollorgane, dass die Tier- und Pflanzenarten, Teile und Erzeugnisse, die der Kontrolle nach dem BGCITES unterliegen, in einer aktualisierten und publizierten Liste festgehalten werden. Das EVD soll daher mit der Erstellung einer solchen Liste auf dem Verordnungsweg beauftragt werden.

Art. 3

Als «ohne Weiteres erkennbare Teile» (Abs. 1 Bst. a) gelten beispielsweise Haarbüschel, Federn, Knochen sowie Samen, Stecklinge oder Knollen. Unter den Ausdruck «Teile oder Erzeugnisse, bei denen aus einem Beleg, der Verpackung, einem Warenzeichen oder einer Aufschrift hervorgeht, dass es sich um Teile oder Erzeugnisse von Tieren oder Pflanzen geschützter Arten handelt» fallen etwa kosmetische Mittel, die Erzeugnisse von geschützten Tier- und Pflanzenarten enthalten, sowie Blut und tierische Ausscheidungen.

Buchstabe b bezeichnet als Verkehr (Art. 1 und 12 Abs. 1) mit Exemplaren geschützter Arten das entgeltliche und unentgeltliche Veräussern und Annehmen, das Ein-, Durch- und Ausführen sowie das Anbieten, das Ausstellen und den Besitz solcher Exemplare. Der Schwerpunkt der Kontrollen liegt vor allem beim grenzüberschreitenden Verkehr. Die Kontrollen müssen sich gegebenenfalls auch auf den Verkehr mit geschützten Exemplaren im Inland erstrecken, damit die Herkunft bzw. der Ursprung der Exemplare sowie die Rechtmässigkeit des Verkehrs überprüft werden können (Rückverfolgbarkeit).

In Buchstabe c wird – vorweg aus gesetzestechnischen Gründen – der Begriff der verantwortlichen Personen umschrieben. Als verantwortliche Personen und damit als primäre Adressatinnen und Adressaten der gesetzlichen Vorschriften gelten die bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr anmelde- und bewilligungspflichtigen Personen 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.

Als Einfuhr gilt gemäss Buchstabe d das Verbringen von Exemplaren in das Zollgebiet und die Zollausschlussgebiete der Schweiz. Das Zollgebiet der Schweiz umfasst das schweizerische Staatsgebiet mit den Zollanschlussgebieten, jedoch ohne die Zollausschlussgebiete (Art. 3 Abs. 1 des Zollgesetzes vom 18. März 2005¹⁹; ZG). Zollanschlussgebiete sind ausländische 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. Zum Zollgebiet gehören auch die Zollfreilager (vgl. Art. 62 ZG). Zollausschlussgebiete gehören zum schweizerischen Staatsgebiet, sind aber vom Zollgebiet ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 3 ZG). Es sind dies die Talschaften Samnaun und Sampuoir (Art. 1 der Zollverordnung vom 1. November 2006²⁰; ZV).

Als Durchfuhr gilt das Befördern von Exemplaren durch das Zollgebiet (einschliesslich das Fürstentum Liechtenstein, Büsingen und Campione) und die Zollausschlussgebiete (Samnaun und Sampuoir) (Bst. e).

Als Ausfuhr gilt das Verbringen von Exemplaren aus dem Zollgebiet und den Zollausschlussgebieten (Bst. f).

Art. 4

Dass die Schweiz beim Schutz gefährdeter Arten auf internationaler Ebene mitwirken soll, ist seit dem Abschluss des CITES (vgl. Ziff. 1.1) 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.

Absatz 2 sieht vor, dass das BVET im Rahmen des CITES dafür 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. Das BVET soll einen solchen Vorbehalt auch zurückziehen können, wenn er sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist. Mit der Kompetenz betreffend die Änderung der Anhänge des CITES geht folgerichtig die Ermächtigung des BVET einher, die in diesem Zusammenhang notwendigen Änderungen in der vom EVD erstellten Liste (Art. 2) selbstständig nachzuführen. Bevor das BVET über Änderungen und Vorbehalte zu Änderungen der Anhänge des CITES entscheidet, hört es das Fachgremium nach Artikel 19 an. Nach geltendem Recht entscheidet das EVD über Anhangsänderungen und die Einreichung, den Rückzug und die Änderung von Vorbehalten (Art. 22a Abs. 1 ASchV).

Da zwischen dem CITES und dem ICRW ein enger Bezug besteht und das ICRW für die Schweiz als Nicht-Walfangnation kaum praktische Auswirkungen hat, ist es sinnvoll und stufengerecht, dem BVET auch die Kompetenz zur Annahme von Änderungen des ICRW-Anhangs sowie zur Erhebung von Einsprüchen gegenüber solchen Änderungen zu übertragen (Abs. 3). Wie beim CITES liegt diese Kompetenz heute beim EVD (Art. 22a Abs. 2 ASchV).

¹⁹ SR 631.0

²⁰ SR 631.01

Art. 5

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

Art. 6

Diese Bestimmung schafft die formellgesetzliche Grundlage für die Anmeldepflicht bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Exemplaren geschützter Tier- und Pflanzenarten.

Die Modalitäten der Anmeldung (anmeldepflichtige Personen, notwendige Begleitdokumente etc.) sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden (Abs. 2). Die Anmeldung soll in der Regel im Rahmen der Zollanmeldung (Art. 25–28 ZG, Art. 79 und 80 ZV) bzw. im Rahmen der Anmeldung der Einlagerung oder der Verbringung in das Zollfreilager (Art. 65 Abs. 1 ZG) erfolgen. Die erleichterte Zollanmeldung durch das Passieren des grünen Durchgangs (Art. 28 der Zollverordnung der EZV vom 4. April 2007²¹) ist ausgeschlossen. Bei der Ein-, Durch- oder Ausfuhr über die Zollausschlussgebiete (Samnaun und Sampour), die über keine Zollstellen verfügen, soll die Anmeldung bei einer vom BVET bezeichneten Stelle erfolgen.

Art. 7

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

Bewilligungspflichtig ist die Ein-, Durch- und Ausfuhr aller Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I–III CITES (Bst. a). Im Gegensatz zum geltenden Verordnungsrecht umfasst die Bewilligungspflicht nach 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. 8 Abs. 2) oder durch das Ausstellen von Dauerbewilligungen (Art. 7 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 ausserdem die Einfuhr lebender Exemplare der Arten von Säugetieren, Vögeln, Reptilien und Amphibien, die leicht mit Exemplaren von Arten nach den Anhängen I–III CITES verwechselt werden können (Bst. b).

Nach Absatz 2 kann das EVD ferner die Einfuhr von Exemplaren bestimmter, nach dem CITES nicht geschützter Arten der Bewilligungspflicht unterstellen, wenn diese in einem Mass eingeführt werden, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände als zweifelhaft erscheinen lässt (Bst. a), oder wenn ihre Identifikation im Vollzug Schwierigkeiten bietet bzw. sie mit Arten nach den Anhängen I–III CITES verwechselt werden können (Bst. b). Darunter fallen namentlich bestimmte Arten von Tropenhölzern. Sofern die Ein- Durch und Ausfuhr 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.

Nach Absatz 4 regelt der Bundesrat das Bewilligungsverfahren sowie das Verfahren für den Entzug der Bewilligung. Die Voraussetzungen, die für die Erteilung der Bewilligungen erfüllt sein müssen, werden wie bis anhin auf Verordnungsstufe normiert. Ebenso sollen die Erteilung von Dauerbewilligungen für die Einfuhr sowie das Ausstellen von besonderen Bescheinigungen beibehalten werden. Bestimmten Firmen der Uhren- und Luxusartikelindustrie sowie der Pharmaindustrie, die regelmässig Erzeugnisse geschützter Tiere und Pflanzen einführen, werden schon heute Dauerbewilligungen erteilt, wenn die Firmen Gewähr dafür bieten, dass sie die massgebenden Vorschriften einhalten. Die geltende Artenschutzverordnung sieht in Übereinstimmung mit dem internationalen Recht vor, dass für den mehrmaligen Grenzübertritt 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 Grenzübertritt mit bestimmten Nutz- und Heimtieren, mit Zirkustieren und mit Pflanzen für Ausstellungen. Schliesslich sollen Bewilligungen auch entzogen werden können. Die entsprechenden Voraussetzungen sollen vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgesetzt werden.

Art. 8

Das CITES ermöglicht verschiedene Ausnahmen von der Anmelde- und der 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 um Gegenstände zum privaten Gebrauch handelt (vgl. Art. VII Abs. 3 CITES und Art. 9 ASchV). 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 Tier- und Pflanzenarten (z.B. Museumsexemplare, Herbarien, in Alkohol präservierte Tiere oder Skelette) und lebender Pflanzen geschützter Arten für Zwecke der Wissenschaft gelten.

Absatz 2 räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, für die Ein- und Durchfuhr bestimmter Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorzusehen. Die in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a festgelegte Bewilligungspflicht für die Ein- und Durchfuhr von Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES geht über die Verpflichtungen aus dem CITES hinaus und ist eine weitergehende innerstaatliche Massnahme im Sinn von Artikel XIV Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens. Der Bundesrat soll im Sinn eines risikobasierten Vollzugs des BGCITES die Möglichkeit haben, die Ein- und Durchfuhr von Exemplaren bestimmter Arten nach den Anhängen II und III CITES von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Nicht zulässig sind Ausnahmen für Arten, deren Exemplare in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit deren Exemplaren in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte.

Art. 9

Nach Absatz 1 erhält der Bundesrat die Befugnis, die Einfuhr zu stoppen, wenn unter anderem aufgrund der aus der Bewilligungspflicht nach Artikel 7 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 bestimmter Exemplare nach den Anhängen I–III CITES aus bestimmten Ländern zusätzlich zu beschränken. Die Befugnis 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 nicht möglich ist, sei es, dass die Behörden für die Korrektheit der geforderten Bescheinigungen keine Gewähr bieten können. Die zuständigen Organe des CITES (ständiger Ausschuss und Vertragsstaatenkonferenz) geben in solchen Fällen Empfehlungen für vorübergehende Einfuhrverbote heraus. Das EVD soll diese Empfehlungen umgehend umsetzen können.

Art. 10

Artikel 10 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 solcher Exemplare auch im Inland überprüfen zu können (Rückverfolgbarkeit). Von Absatz 2 erfasst werden alle Arten von Handänderungen (Verkauf, Schenkung etc.); die Nachweispflicht beschränkt sich somit nicht nur auf den gewerbmässigen Handel.

Wie der Nachweis des rechtmässigen Verkehrs erbracht (beispielsweise durch Vorlage der entsprechenden Einfuhrbewilligung) oder glaubhaft gemacht werden kann, soll vom EVD auf Verordnungsstufe näher geregelt werden. Bei der Durchsetzung der Nachweispflicht haben die Kontrollorgane das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, namentlich beim Nachweis, dass die Exemplare erworben wurden, bevor das CITES auf sie Anwendung fand.

Das EVD soll Exemplare bestimmter Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES von der Nachweispflicht ausnehmen können, wenn sie in der Schweiz erworben wurden (Abs. 3). Der Erwerb in der Schweiz muss nachgewiesen (beispielsweise durch Vorlage einer Kaufquittung) bzw. glaubhaft gemacht werden können. Ausnahmen von der Nachweispflicht sollen namentlich für gewisse Orchideen- und Kakteenarten möglich sein. Nicht zulässig sind Ausnahmen für Arten, deren Exemplare in einem Mass der Natur entnommen werden oder mit deren Exemplaren in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte.

Art. 11

Um eine Kontrolle des Handels mit den durch das CITES geschützten Tier- und Pflanzenarten zu ermöglichen, müssen Betriebe, die mit solchen Exemplaren gewerbmässig handeln, eine Bestandeskontrolle führen (Abs. 1). Der Begriff der Gewerbmässigkeit 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 Sinn von Absatz 3 besteht derzeit beim Handel mit Kaviar (vgl. Art. 20 Abs. 1 ASchV).

Art. 12

Die Bestimmung stellt die formellgesetzliche Grundlage für die behördliche Kontrolle des Verkehrs (im Sinn von Artikel 3 Buchstabe b) mit Exemplaren geschützter Arten im Inland dar. Es versteht sich von selbst, dass nur dann Nachweise des rechtmässigen Verkehrs verlangt oder Bestandeskontrollen eingesehen werden können, wenn für die betreffenden Exemplare eine Nachweispflicht (Art. 10) oder eine Pflicht zur Führung einer Bestandeskontrolle (Art. 11) besteht.

Absatz 2 räumt den Behörden 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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968²², VwVG). Das Zutrittsrecht entspricht den bewährten Regelungen in der Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung (Art. 39 TSchG und Art. 8 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966²³, TSG). Bei der Ausübung des Zutrittsrechts ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Kontrollverfahrens (Abs. 5). Auf Verordnungsstufe sind insbesondere die Gründe für Beanstandungen sowie die Voraussetzungen für die zulässigen Massnahmen, soweit sich diese nicht bereits aus dem Gesetz ergeben, festzuhalten.

Art. 13

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

Die Kontrollorgane können – wie in Artikel 27 der geltenden ASchV festgelegt – die vorgeschriebenen Dokumente wie Bewilligungen und Bescheinigungen überprüfen (Dokumentenkontrolle), sie können kontrollieren, ob die Exemplare den in den Dokumenten angegebenen Exemplaren entsprechen (Identitätskontrolle), und sie können die Exemplare überprüfen (physische Kontrolle). Die Kontrollorgane sind befugt, zur Identifikation von Exemplaren Proben zu entnehmen (Abs. 2).

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten des Kontrollverfahrens (Abs. 3). Auf Verordnungsstufe sind die unmittelbaren Kontrollkompetenzen, die Gründe für Beanstandungen sowie die Voraussetzungen für die zulässigen Massnahmen, soweit sich diese nicht bereits aus dem Gesetz ergeben, festzuhalten. Bei der Ein- und Ausfuhr soll wie bis anhin eine systematische Kontrolle stattfinden (Art. 29 und 32 ASchV), Durchfuhrsendungen sollen stichprobenweise kontrolliert werden (Art. 30 ASchV).

²² SR 172.021

²³ SR 916.40

Die Aufgaben der EZV sollen im heutigen Umfang beibehalten werden; es kommt kein Mehraufwand auf die EZV zu.

Art. 14

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

Art. 15

Die behördliche Beschlagnahme, also die vorläufige Sicherstellung von Exemplaren geschützter Arten beim Grenzübergang 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 Voraussetzungen für die Beschlagnahme auf. Eine solche erfolgt, wenn eine beanstandete Sendung nicht unter Vorbehalt freigegeben oder zurückgewiesen werden kann, etwa infolge Unklarheit betreffend Absender/in oder Adressat/in (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, die Kontrollorganen ausserhalb des Amtsplatzes vorzuführen sind, diesen nicht vorgelegt werden (Bst. e) oder wenn bei einer Kontrolle im Inland festgestellt wird, dass die erforderlichen Dokumente fehlen (Bst. f).

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

Art. 16

Nach Artikel 15 beschlagnahmte Exemplare werden eingezogen, 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 vorgelegt werden (Abs. 1 Bst. b), wenn angemeldete und eingeführte Exemplare auch nach Beschlagnahme und entsprechender behördlicher Aufforderung den Kontrollorganen nicht vorgelegt werden (Abs. 1 Bst. c) oder wenn es sich um herrenloses Gut handelt (Abs. 1 Bst. d).

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 für den Verzicht auf eine Rückgabe an den Ausfuhrstaat wegen dort fehlender Kontrollmöglichkeiten, wird der Bundesrat durch Verordnung regeln.

Art. 17

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

Absatz 2 stellt die formellgesetzliche Grundlage für die Übertragung von Vollzugsaufgaben auf Dritte dar (Art. 178 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁴). So sollen auch weiterhin kantonale Veterinärämter, nichtamtliche Tierärztinnen und Tierärzte oder private Büros als Kontrollorgane eingesetzt werden. Die Bedingungen sind in einem Leistungsauftrag zu umschreiben (Abs. 3). In diesem Leistungsauftrag ist auch zu regeln, wie die beauftragten Dritten gegenüber dem BVET über ihre Geschäfts- und Rechnungsführung Rechenschaft abzulegen haben.

Der Bundesrat kann die beauftragten Organisationen und Personen ermächtigen, für ihre Kontrolltätigkeit direkt von ihm festgelegte Gebühren nach Artikel 20 in Rechnung zu stellen (Abs. 4).

Art. 18

Artikel 18 regelt die Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden sowie internationalen Organisationen. Ziel ist es, die Ahndung von Verstössen gegen das CITES bzw. gegen die Ausführungsgesetzgebung zu verbessern. So sollen beispielsweise die Zollbehörden bei Durchfuhren befugt sein, eine illegale Sendung den Zollbehörden des Bestimmungslandes zu melden.

Art. 19

Die Bestimmung sieht vor, dass der Bundesrat ein Fachgremium als wissenschaftliche Behörde im Sinn des CITES (Art. IX Abs. 1 Bst. b CITES) einsetzt, welches das BVET in Fachfragen berät. Der Bundesrat soll als Fachgremium auch eine Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung (z.B. Institut einer Universität) bezeichnen können.

Heute übernimmt eine Fachkommission die Aufgaben der gemäss CITES geforderter wissenschaftlichen Behörde (Art. 26 ASchV). Sie stellt dem BVET schon heute unverzichtbare wissenschaftliche und branchenspezifische Informationen zur Verfügung. Sie berät das BVET bei den Vorbereitungen von Mandaten zur Teilnahme und von Stellungnahmen der Schweiz an der Vertragsstaatenkonferenz des CITES, bei der Einreichung von Anträgen zuhanden der Fachgremien des CITES, bei Änderungen der CITES-Anhänge, bei der Einreichung und dem Rückzug von Vorbehalten sowie bei Einfuhren von Wildexemplaren nach Anhang I CITES.

Art. 20

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, 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 getroffen werden, sollen die Kosten ebenfalls zulasten der verantwortlichen Person gehen (Abs. 3).

Der Bundesrat regelt nach Absatz 4 die Einzelheiten, insbesondere das Zurückhalten von kontrollierten Exemplaren, um die Bezahlung der Gebühren und die Deckung der Kosten sicherzustellen.

Art. 21

Um die internationalen Vorgaben und die Regelungen des BGCITES umsetzen zu können, müssen die Kontrollorgane Personendaten bearbeiten. Konkret heisst das, dass Anmelde- und Bewilligungsdaten, die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit sowie insbesondere die verfügten 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 bzw. der Ausführungsgesetzgebung (Abs. 1).

Nach 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 Online-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.

Art. 22

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, nichtamtliche Tierärztinnen und Tierärzte) vor.

Art. 23

Der Vollzug des Gesetzes bedingt eine Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden (z.B. von Exportstaaten), mit supranationalen Organisationen (z.B. der EU – 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 23 schafft eine formellgesetzliche Grundlage für diese Datenübermittlung, beschränkt sie aber auf das für den Vollzug des CITES Notwendige (Abs. 1). Weiter sind die Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Datenbekanntgabe nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992²⁵ über den Datenschutz (DSG) zu beachten. Personendaten dürfen nur dann ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht schwerwiegend gefährdet wird.

Absatz 2 schafft die formellgesetzliche Grundlage, um ausländischen Behörden sowie supranationalen und internationalen Organisationen einen Online-Zugriff auf das Informationssystem einräumen zu können, wenn Gewähr besteht, dass die Persönlichkeit der betroffenen Person durch die entsprechende ausländische Gesetzgebung angemessen geschützt wird (vgl. Art. 6 Abs. 1 DSG). Auf Verordnungsstufe ist festzulegen, welche Länder sowie welche supranationalen und internationalen Organisationen einen solchen Schutz gewähren.

Art. 24 und 25

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 (Art. 24 Abs. 1), gegen Verfügungen anderer Bundesbehörden (namentlich der EZV) sowie von Dritten nach Artikel 17 Absatz 2 (z.B. kantonale Veterinärämter, nichtamtliche Tierärztinnen und Tierärzte) ein Beschwerdeverfahren vor dem BVET (Art. 25 Abs. 1) 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. 31–33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005²⁶).

Das Einsprache- sowie das Beschwerdeverfahren vor dem BVET richten sich nach dem VwVG. Die Einsprache sowie die Beschwerde haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung (Art. 24 Abs. 2 e contrario, Art. 55 Abs. 1 VwVG), d.h., die Verfügung kann vorerst nicht vollstreckt werden. Die verfügenden Kontrollorgane können einer 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.

Die Einsprachefrist beträgt 10 Tage (Art. 24 Abs. 3), die Beschwerdefrist 30 Tage (Art. 25 Abs. 2; vgl. auch Art. 50 VwVG).

Art. 26

Nach dieser Bestimmung soll bestraft werden, wer gegen Vorschriften im Verkehr mit geschützten Tier- und Pflanzenarten verstösst. Strafbar im Sinn von Absatz 1 Buchstabe a wird, wer gegen die im Gesetz statuierten Pflichten verstösst: die

²⁵ SR 235.1

²⁶ SR 173.32

Anmeldepflicht nach Artikel 6 Absatz 1, die Bewilligungspflicht nach Artikel 7 Absatz 1 sowie die Pflicht zur Führung einer Bestandeskontrolle nach Artikel 11 Absatz 1. Strafbar im Sinn von Absatz 1 Buchstabe b wird, wer ein vom Bundesrat oder dem EVD gestützt auf Artikel 9 statuiertes Einfuhrverbot, eine vom EVD gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 statuierte Bewilligungspflicht oder gestützt auf Artikel 11 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, die 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 Geldstrafe beträgt maximal 360 Tagessätze zu je 3000 Franken (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974²⁷ über das Verwaltungsstrafrecht, VStrR, in Verbindung mit Art. 34 des Strafgesetzbuches²⁸; StGB). Anhang I CITES listet die von der Ausrottung bedrohten Tier- und Pflanzenarten auf, mithin jene Arten, die durch den internationalen Handel am meisten gefährdet sind. Je nach Population und effektivem Gefährdungsgrad der jeweiligen Art kann schon eine geringe Menge ins Gewicht fallen und ist als schwerer Fall zu qualifizieren (Bst. a). Die Gewerbmässigkeit (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 die Täterin oder der Täter die strafbare Handlung wiederholt begeht. Die Liste ist nicht abschliessend.

Nach Absatz 3 sind der Versuch, die Gehilfenschaft und die Anstiftung auch im Fall einer Übertretung strafbar (Art. 2 VStrR in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 StGB, Art. 5 VStrR).

Absatz 4 sieht vor, dass die fahrlässige Begehung mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft wird.

Nach Absatz 5 können 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 6 Absatz 2 (Vorschriften des Anmeldeverfahrens), 7 Absatz 4 (Vorschriften des Bewilligungsverfahrens) oder 12 Absatz 5 und 13 Absatz 2 (Vorschriften des Kontrollverfahrens) des Gesetzes erlassen und bei Missachtung mit Strafe bedroht werden. Der Höchstbetrag der Busse beträgt 10 000 Franken (Art. 2 VStrR in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 StGB).

Art. 27

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

²⁷ SR 313.0

²⁸ SR 311.0

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

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

Art. 28–30

Der 8. Abschnitt regelt die Änderung bisherigen Rechts (Art. 28) und die Koordination mit Bestimmungen anderer Erlasse (Art. 29) und enthält die Referendums- und Inkraftsetzungsklausel (Art. 30).

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

Anhang 1

Ziffer 1 des Anhangs sieht eine Änderung des NHG vor. Die 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 BGCITES 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 BGCITES aufgefangen, sodass Artikel 14 Absatz 1 TSchG 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 BGCITES ergänzt. Artikel 31 Absatz 2 wird redaktionell angepasst.

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

Ziffer 4 des Anhangs beinhaltet eine Änderung von Artikel 50 Absatz 2^{bis} TSG. Die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm wird um das BGCITES ergänzt. Absatz 2 wird redaktionell angepasst.

Ziffer 5 des Anhangs ändert das JSg. In Artikel 21 Absatz 3 JSg wird die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm um das BGCITES ergänzt. Absatz 2 wird redaktionell angepasst.

²⁹ SR 910.1

³⁰ SR 641.20

³¹ SR 817.0

Ziffer 6 des Anhangs ändert das BGF. In Artikel 20 Absatz 3 BGF wird die Gesetzesliste der strafrechtlichen Kollisionsnorm um das BGCITES ergänzt. Absatz 2 wird redaktionell angepasst.

Anhang 2

Anhang 2 sieht Koordinationsbestimmungen zum TSchG und TSG vor.

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. Die neuen Gesetzesbestimmungen führen zu keinen finanziellen oder personellen Mehraufwendungen für den Bund.

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) werden wie bisher die durch das CITES bedingten Einschränkungen und Kontrollen in Kauf nehmen müssen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008³² über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008³³ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

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).

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

- das Übereinkommen vom 19. September 1979³⁴ über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, das für die Schweiz am 1. Juni 1982 in Kraft getreten ist³⁵ und primär den innerstaatlichen Handel mit wildlebenden Pflanzen und Tieren erfasst;
- das Übereinkommen vom 5. Juni 1992³⁶ über die Biologische Vielfalt, für die Schweiz in Kraft getreten am 19. Februar 1995³⁷, sowie das Protokoll von Cartagena vom 29. Januar 2000³⁸ über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, für die Schweiz in Kraft getreten am 11. September 2003³⁹; 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

³² BBl 2008 753

³³ BBl 2008 8543

³⁴ SR 0.455

³⁵ AS 1982 802

³⁶ SR 0.451.43

³⁷ AS 1995 1408

³⁸ SR 0.451.431

³⁹ AS 2004 579

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 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 beider Räte. Das vorliegende Gesetz enthält keine Artikel, die Subventionsbestimmungen oder Finanzierungsbeschlüsse begründen; die Frage nach der Unterstellung unter die Ausgabenbremse erübrigt sich daher.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Der Gesetzesentwurf sieht weder Abgeltungen noch Finanzhilfen vor. Es besteht daher kein Bezug zu den entsprechenden Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁰.

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 BGCITES zahlreiche Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat und an das EVD. Aus Gründen der Transparenz 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. 6 Abs. 2);
 - zur Regelung des Bewilligungsverfahrens sowie des Verfahrens für den Entzug der Bewilligung, von Dauerbewilligungen und besonderen Bescheinigungen (Art. 7 Abs. 4);

⁴⁰ SR 616.1

- zur Regelung der Ausnahmen von der Anmelde- und der Bewilligungspflicht (Art. 8 Abs. 1 und 2);
- bei illegalem oder das Überleben der Art gefährdendem Handel die Einfuhr zu verbieten (Art. 9 Abs. 1);
- Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts Vollzungsaufgaben zu übertragen (Art. 17 Abs. 2);
- zur Ermächtigung der beauftragten Organisationen und Privaten, Gebühren in Rechnung zu stellen (Art. 17 Abs. 4);
- zur Regelung der Lagerung bzw. Unterbringung beschlagnahmter Exemplare (Art. 15 Abs. 2);
- zur Regelung des Umgangs mit eingezogenen Exemplaren (Art. 16 Abs. 2);
- zur Regelung des Kontrollverfahrens (Art. 12 Abs. 5 und 13 Abs. 3);
- zur Regelung des Zurückhaltens kontrollierter Sendungen, um die Bezahlung der Gebühren und Kosten sicher zu stellen (Art. 20 Abs. 4);
- zur Regelung der Bearbeitung von Personendaten (Art. 21 Abs. 2);
- zur Bestimmung der Länder und supranationalen und internationalen Organisationen, die den für die Bekanntgabe von Personendaten im Abrufverfahren notwendigen Schutz angemessenen gewährleisten (Art. 23 Abs. 2);
- die Befugnisse des EVD:
 - zur Erstellung der Liste der geschützten Arten (Art. 2);
 - bei Verwechslungsgefahr bestimmter Arten die Bewilligungspflichten auszudehnen (Art. 7 Abs. 2);
 - vorübergehend die Einfuhr von Exemplaren bestimmter Arten nach den Anhängen I–III CITES aus bestimmten Ländern zu verbieten (Art. 9 Abs. 2);
 - die Nachweispflicht zu regeln sowie für bestimmte Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen II und III CITES Ausnahmen vorzusehen (Art. 10 Abs. 3);
 - zur Regelung der Bestandeskontrolle (Art. 11 Abs. 2);
 - eine Registrierungspflicht für Handelsbetriebe einzuführen (Art. 11 Abs. 3);
- die Befugnisse des BVET:
 - die mit der Änderung der Anhänge des CITES notwendigen Änderungen in der vom EVD erstellten Liste nach Artikel 2 selbstständig nachzuführen (Art. 4 Abs. 2).

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