



19.030

Botschaft zur Änderung des Tierseuchengesetzes

vom 29. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Tierseuchengesetzes.

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

29. Mai 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Tierseuchengesetzes werden die Beteiligung des Bundes an der Betreiberin der Tierverskehrsdatenbank, die eignerpolitischen Steuerungs Eckpunkte sowie die Übertragung des Betriebs gesetzlich geregelt. Zugleich wird bei dieser Gelegenheit das Tierseuchengesetz punktuell verbessert und aktualisiert.

Ausgangslage

Der Bund ist verpflichtet, für die Kontrolle des Tierverkehrs eine zentrale Datenbank (Tierverskehrsdatenbank) zu betreiben oder betreiben zu lassen. Die Tierverskehrsdatenbank wird seit der Inbetriebnahme im Jahr 1999 von der Identitas AG (ehemals Tierverskehrsdatenbank AG) im Auftrag des Bundes betrieben, der seit 2002 51 Prozent des Aktienkapitals der Identitas AG hält. Eine eingehende Prüfung der Rolle des Bundes beim Betrieb der Tierverskehrsdatenbank hat ergeben, dass der Betrieb der Tierverskehrsdatenbank bei der Identitas AG belassen werden und der Bund im bisherigen Umfang Mehrheitsaktionär bleiben soll.

Inhalt der Vorlage

Mit der Revision des Tierseuchengesetzes werden die Übertragung des Betriebs der Tierverskehrsdatenbank an die externe Betreiberin, die Identitas AG, die Beteiligung des Bundes an derselben sowie die eignerpolitischen Steuerungs Eckpunkte gesetzlich geregelt. Zugleich sind einzelne punktuelle Verbesserungen und Aktualisierungen des Tierseuchengesetzes Gegenstand der Vorlage. 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 sollen die Bestimmungen zum nationalen Überwachungsprogramm, insbesondere hinsichtlich der dafür den Kantonen auszurichtenden Abteilungen, und zu den Finanzhilfen zugunsten der Tiergesundheitsdienste. Schliesslich sollen die Strafbestimmungen punktuell revidiert werden.

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Volkswirtschaft.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4176
1 Ausgangslage	4178
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	4178
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	4178
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	4179
2 Vernehmlassungsverfahren	4179
3 Grundzüge der Vorlage	4181
3.1 Die beantragte Neuregelung	4181
3.2 Umsetzungsfragen	4182
4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	4183
5 Auswirkungen	4202
5.1 Auswirkungen auf den Bund	4202
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	4202
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4202
6 Rechtliche Aspekte	4202
6.1 Verfassungsmässigkeit	4202
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	4203
6.3 Erlassform	4203
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	4203
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	4204
6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	4204
6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	4205
6.8 Datenschutz	4206
Tierseuchengesetz (TSG) (Entwurf)	4207

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

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 wird die Tierverkehrsdatenbank im Auftrag des Bundes von der Identitas AG (ehemals Tierverkehrsdatenbank AG) betrieben. Der Bund hält seit 2002 51 Prozent 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).

Mit der Revision des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966¹ (TSG) sollen die Beteiligung des Bundes an der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank, die eignerpolitischen Steuerungseckpunkte sowie die Übertragung des Betriebs gesetzlich geregelt werden.

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

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Es wurden verschiedene Varianten zur möglichen Rolle des Bundes in Bezug auf die Identitas AG analysiert. Neben der Fortführung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Identitas AG wurde eine Minderheitsbeteiligung des Bundes durch den Verkauf eines Teils der Aktien oder durch die Aufstockung des Aktienkapitals geprüft. Zur Diskussion standen zudem ein vollständiger Verkauf der Aktien des Bundes sowie eine Integration der Identitas AG in die Bundesverwaltung.

¹ SR 916.40

Die schliesslich gewählte Lösung der Fortführung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes entspricht faktisch dem Status quo, der sich in der Praxis über Jahre bewährt hat. Die historisch gewachsene Kooperation von Privaten und Bund kann damit weitergeführt werden. Gleichzeitig gewährleistet die gewählte Lösung die direkte Mitsprache und strategische Einflussnahme des Bundes über strategische Ziele, Verwaltungsrat und Aktionärsversammlung. Zudem bietet sie Sicherheit in Bezug auf die langfristige Kontinuität beim Betrieb der Tierverkehrsdatenbank und bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags zur Kontrolle des Tierverkehrs, die von grosser Bedeutung ist für die Rückverfolgbarkeit von Tieren im Rahmen der Seuchenvorbeugung und -bekämpfung sowie für die Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016² zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Da das Verhältnis des Bundes zur Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank geklärt werden soll, wird die Vorlage trotzdem als notwendig erachtet.

Zwischen der Vorlage und den Strategien des Bundesrates bestehen keine Widersprüche. Die Revision des Gesetzes passt in die Corporate-Governance-Strategie des Bundesrates.

2 Vernehmlassungsverfahren

Am 28. März 2018 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des TSG. Es dauerte bis am 13. Juli 2018. Der Vorentwurf sah die Übertragung des Betriebs der Tierverkehrsdatenbank an die Identitas AG vor und legte die damit zusammenhängenden Rechte und Pflichten der Identitas AG und des Bundes fest. Weiter enthielt er unter anderem die Bestimmungen zu den übrigen Informationssystemen, zum nationalen Überwachungsprogramm sowie die punktuell revidierten Strafbestimmungen.

Neben den Kantonen wurden die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und weitere Organisationen und interessierte Kreise begrüsst.

² BBl 2016 1105

³ BBl 2016 5183

Insgesamt sind 61 Stellungnahmen eingegangen, darunter von fast allen Kantonen, zwei politischen Parteien, einem gesamtschweizerischen Dachverband sowie von 34 interessierten Kreisen und Organisationen. Der Bericht dazu kann auf der folgenden Internetseite eingesehen werden: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > EDI.

Die vorgeschlagene Revision des TSG wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst.

Die Vernehmlassungsteilnehmenden haben die grosse Bedeutung der Kontrolle des Tierverkehrs für die Rückverfolgbarkeit von Tieren bei der Seuchenvorbeugung und -bekämpfung sowie für die Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft anerkannt und die Revisionsvorlage in Bezug auf die Tierverkehrsdatenbank, insbesondere die Regelung des Verhältnisses zwischen der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank und dem Bund, grundsätzlich begrüsst. Verschiedentlich wurden Änderungen oder Präzisierungen des Gesetzestextes beantragt.

Tierhalterorganisationen, landwirtschaftliche Kreise, Teile der Lebensmittelbranche (Fleisch-, Milch-, Eierproduzenten) sowie die Schweizerische Volkspartei (SVP) haben sich dagegen ausgesprochen, dass die Gebühren für die Nutzung der Tierverkehrsdatenbank die Kosten für den Betrieb im weiteren Sinne decken sollen, der neben der Wartung auch die Weiterentwicklung und künftige Ablösung der Tierverkehrsdatenbank umfasst. Die vorgeschlagene Bestimmung soll jedoch beibehalten werden. Sie entspricht der geltenden Regelung. Die Auslegung, wonach neben der Wartung auch die Weiterentwicklung und künftige Ablösung unter den Begriff «Betrieb» fallen, ist zudem generell gängige Praxis. Im Übrigen hat der Bund bereits einen wesentlichen Beitrag an die Tierverkehrsdatenbank geleistet, indem er den gesamten Aufbau finanziert und sich an der Betreiberin finanziell beteiligt hat. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Tierhalterinnen und Tierhalter und weitere Gebührenpflichtige ein grosses Interesse an einer funktionierenden und den aktuellen Bedürfnissen entsprechenden Tierverkehrsdatenbank haben.

Von einem Grossteil der Kantone wurde gefordert, dass die Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit als Hauptziel der Tierverkehrsdatenbank und der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank als Kernaufgabe der Identitas AG definiert werden. Die Verwendung der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitischen Zwecke sowie die Übertragung von weiteren Aufgaben an die Identitas AG dürften das vorrangige Hauptziel nicht gefährden. Einige Kantone haben gefordert, dass dies auch im Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998⁴ (LwG) festgehalten wird. Dem Anliegen wird Rechnung getragen, indem im TSG der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank als zentrale Aufgabe der Identitas AG definiert wird.

Vereinzelt wurde die Frage aufgeworfen, ob mit der Anpassung der Bestimmungen zur Tierverkehrsdatenbank die gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, Einzeltiermarkierungen bei den Tieren der Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung einzuführen. Dazu wurde angemerkt, dass dies entschieden abgelehnt würde. Darauf wurde bei der Überarbeitung der Vorlage nicht eingegangen, da die für die Einzel-

4 SR 910.1

tiermarkierung erforderliche gesetzliche Grundlage bereits im geltenden Recht gegeben ist.

Zu den weiteren Informationssystemen zur Unterstützung des Vollzugs der Gesetzgebung in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit gingen grösstenteils zustimmende Stellungnahmen ein. In Bezug auf die Möglichkeit der Weitergabe von Kontrolldaten aus den Informationssystemen an Dritte wurde von verschiedenen Kantonen gefordert, die Weitergabe auf die Daten aus den Bereichen Primärproduktion und Tierschutz bei Nutztieren zu beschränken. Diesem Anliegen kann entsprochen werden.

Verschiedene Tierhalterorganisationen, landwirtschaftliche Kreise, Teile der Lebensmittelbranche (Fleisch-, Milch-, Eierproduzenten) sowie die SVP haben beantragt, auf die Verweise auf Durchführungsbeschlüsse der EU für die Beschreibung von Gebieten und Zonen in den jeweiligen Landessprachen der von diesen Beschlüssen direkt betroffenen Länder zu verzichten. Die entsprechenden Einfuhrverbote oder -beschränkungen sind in der Praxis nur in seltenen Fällen anwendbar, nämlich wenn in der EU Ausfuhrverbote oder -beschränkungen missachtet werden. Schliesslich soll die Vereinfachung nur für die Beschreibung von Gebieten und Zonen gelten, also für rein geografische Angaben. Die Lösung erscheint deshalb als vertretbar und verhältnismässig. Die Formulierung der Bestimmung ist jedoch präzisiert worden.

Grösstenteils begrüsst wurden die vorgeschlagenen Änderungen der Strafbestimmungen und der Bestimmungen betreffend das nationale Überwachungsprogramm.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bund ist bereits heute nach Artikel 15a TSG verpflichtet, eine Tierverkehrsdatenbank zu betreiben oder 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 LwG die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke (Art. 165g^{bis} LwG) verankert.

Nach Artikel 11a TSG kann der Bundesrat Vorschriften über die Organisation, Durchführung und Finanzierung von Tiergesundheitsdiensten erlassen. Es handelt sich bei diesem Artikel um die gesetzliche Grundlage für die Unterstützung der Tiergesundheitsdienste, also um eine Subventionsbestimmung. Die Bestimmung soll vorliegend den heutigen Anforderungen an gesetzliche Grundlagen für Subventionen angepasst werden. Die bisherige Subventionspraxis wird dadurch keine wesentliche Neuerung erfahren. Diese Änderung, die weitgehend formeller Natur ist, wurde erst nach der Vernehmlassung in die Vorlage aufgenommen.

Das BLV kann zur Verhinderung einer Seuchenverschleppung die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten sowie von Stoffen, die Träger eines Seu-

chenerregers 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), möglich sein, auf Beschlüsse der EU zu verweisen, auch wenn darin die Gebiete und Zonen nur in der Landessprache des betroffenen Staates beschrieben sind. (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 gewerbmässigen Viehhandel als strafbar erklärt, nachdem die entsprechenden Bestimmungen mit der Aufhebung der Interkantonalen Übereinkunft vom 13. September 1943 über den Viehhandel (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, 45d und 45e).

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).

3.2 Umsetzungsfragen

Die Umsetzung der neuen Vorschriften zur Tierverkehrsdatenbank erfolgt durch den Bund (Art. 7a und 45b TSG sowie Art. 165^g^{bis} LwG). Der Bundesrat erlässt gestützt auf Artikel 45f TSG die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Tierverkehrsdatenbank und zu den Aufgaben der Identitas AG, wie er dies in der geltenden TVD-Verordnung vom 26. Oktober 2011⁵ (insbesondere 4. Abschnitt) bereits zu einem grossen Teil getan hat. Die neuen zusätzlich notwendigen Ausführungsbestimmungen können beispielsweise in die TVD-Verordnung integriert werden.

Die Finanzhilfen für die Tiergesundheitsdienste (Art. 11a TSG) werden vom Bund gewährt. Der Bundesrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu den Voraussetzungen, zur Höhe und zum Verfahren zur Ausrichtung der Finanzhilfen.

Der Bund (BLV) wird beim Erlass von Ein- oder Durchfuhrverboten oder 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.

⁵ 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 45f).

Die Strafbestimmungen des TSG 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).

4 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 sehr grosses 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 Prozent 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. Der Bund soll der Generalversammlung bei Bedarf Bundesvertreterinnen oder Bundesvertreter mit spezifischem Know-how für die Wahl in den Verwaltungsrat vorschlagen können, damit er seine Interessen wahrnehmen kann. 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. Fr. pro Jahr) einen finanziellen Anreiz zur Datenlieferung an die Identitas AG schafft und damit massgeblich zur Vollständigkeit der Datenerfassung in der Tierverkehrsdatenbank beiträgt. Die Entsorgungsbeiträge werden finanziert über die Erlöse aus der Versteigerung von Zollkontingentsanteilen bei der Einfuhr von Fleisch und Fleischwaren.
- 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 45f 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

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 im *Vb.* Abschnitt 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. 2

Absatz 2 schafft die gesetzliche Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Identitas AG, einer Aktiengesellschaft des privaten Rechts, und hält fest, dass diese mehrheitlich im Eigentum des Bundes steht. 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 1998⁶. Sie wird deshalb in Anhang 1 derselben aufzunehmen sein und damit als Auftraggeberin für die Beschaffung der benötigten Betriebsmittel für ihre nichtgewerblichen Leistungen dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes unterstellt werden.

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 zuhanden des Parlaments. Die mit Blick auf die strategischen Ziele notwendige eignerpolitische Steuerung der Identitas AG gehört heute gemäss der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999⁷ für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zu den Kernfunktionen des Generalsekretariats des WBF (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. f). Da das auf Stufe Bund für die Tiergesundheit zuständige BLV dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zugeordnet ist, soll künftig für die eignerpolitische Steuerung das Einvernehmen mit dem EDI vorausgesetzt sein. Die Organisationsverordnungen für die beiden Departemente⁸ sollen diesbezüglich angepasst werden. Ebenso soll die operative Aufsicht über die Identitas AG künftig vom BLW im Einvernehmen mit dem BLV wahrgenommen und die TVD-Verordnung (Art. 19 Abs. 2) entsprechend angepasst werden.

Zudem wird in Absatz 3 ausdrücklich vorgesehen, dass der Bundesrat der Generalversammlung Vertreterinnen und Vertreter des Bundes für die Wahl in den Verwaltungsrat vorschlagen kann. Die Einsitznahme von zwei Bundesvertretern hat sich bewährt. Die bisherige Praxis soll deshalb grundsätzlich fortgeführt werden und der Bund in der Regel mit zwei Personen im Verwaltungsrat vertreten sein. Die Regelung zur Vertretung des Bundes soll aber flexibel ausgestaltet sein. So wird die Bundesvertretung im Verwaltungsrat nicht zwingend vorgeschrieben und demnach auch keine feste Anzahl Bundesvertreterinnen und Bundesvertreter festgelegt. Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in Verwaltungsräten können 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

⁶ SR 172.010.1

⁷ SR 172.216.1

⁸ Für das EDI: Organisationsverordnung vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1)

(9. Leitsatz). Diese Situation kann hier gegeben sein, insbesondere die Notwendigkeit, das spezifische Fachwissen im Tierseuchen- und Landwirtschaftsbereich sicherstellen zu können. Der Bundesrat kann deshalb bei Bedarf in Wahrnehmung seiner Eignerfunktion der Generalversammlung Vertreterinnen und Vertreter des Bundes zur Wahl in den Verwaltungsrat vorschlagen. Bei diesen Vertreterinnen und Vertretern wird es sich in der Regel um Bundesangestellte handeln, die im BLV oder im BLW tätig sind. Der Bundesrat kann aber auch eine Person ausserhalb der Bundesverwaltung vorschlagen, wie beispielsweise eine ehemalige Mitarbeiterin oder einen ehemaligen Mitarbeiter eines dieser Ämter. Im Vordergrund steht jeweils die besondere fachliche Eignung der zu bestimmenden Person. Die Wahl erfolgt durch die Generalversammlung. Es liegt keine Abordnung (Entsendung nach Art. 762 des Obligationenrechts⁹) vor.

Abs. 5

Der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank zur Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit wird ausdrücklich als zentrale Aufgabe der Identitas AG bezeichnet.

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 Veterinärndienst (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 und zur Verwaltung von Daten in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit notwendig sind und in einem engen Zusammenhang mit der Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit stehen. Für den Vollzug agrarpolitischer Massnahmen kann der Bundesrat der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank ebenfalls durch Verordnungsrecht Aufgaben direkt übertragen (Art. 165g^{bis} LwG). Zentrale Aufgabe der Identitas AG ist jedoch der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank zur Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit. Aktuell betreibt die Identitas AG im Auftrag des Bundes beispielsweise ein Informationssystem für Ergebnisse der Schlachtier- 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 Genusstauglichkeit. Auch die damit in engem Zusammenhang stehende Anwendung RiBeS (Rindviehbeprobung im Schlachthof), die eine effiziente Probenahme im Rahmen von Präventions- und Überwachungsprogrammen betreffend Tierseuchen (z. B. Bovine Virale Diarrhö, BVD) ermöglicht, wird von der Identitas AG betrieben. Die Finanzierung dieser zusätzlich an die Identitas AG übertragenen Aufgaben regelt der Bundesrat. Dabei steht auch eine Gebühren-

⁹ SR 220

finanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer zur Diskussion, wie dies bei den zentralen Aufgaben der Identitas AG der Fall ist.

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 marktkonforme Preise abgegolten werden und sie dürfen nicht mit Bundesgeldern quersubventioniert werden. Unter marktkonformen Preisen sind mindestens kostendeckende Preise zu verstehen. Entsprechend hat die Identitas AG die Pflicht, eine Spartenrechnung zu führen. Dies wird von den zuständigen Stellen auch überprüft. Es ist zudem zu beachten, dass gemäss Bundesgerichtsurteil vom 22. Mai 2017 (2C_582/2016) ein Verstoss gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität durch eine Anbieterin mit staatlichem Hintergrund einen Ausschlussstatbestand im Sinne von Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1994¹⁰ über das öffentliche Beschaffungswesen 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. 10 Abs. 1 Ziff. 11 und Gliederungstitel nach Art. 11

Bei der Überarbeitung von Artikel 11a hat sich gezeigt, dass die französische und die italienische Übersetzung des Begriffs «Tiergesundheitsdienst» korrigiert werden müssen.

Art. 11a

Die Tiergesundheitsdienste fördern die Gesundheit und das Wohlergehen der Tiere, deren tiergerechte Haltung und die Herstellung von einwandfreien Lebensmitteln. Bei den Tiergesundheitsdiensten handelt es sich um private Organisationen, die eine selbstgewählte Tätigkeit erbringen und nicht vom Bund übertragene Aufgaben erfüllen.

Gestützt auf Artikel 11a TSG und Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe b LwG kann der Bund den Tiergesundheitsdiensten Finanzhilfen ausrichten. Der Bundesrat hat auf Verordnungsstufe Regelungen zu den Voraussetzungen, zum Verfahren für die Ausrichtung und zur Höhe der Finanzhilfen erlassen¹¹.

Der geltende Artikel 11a TSG entspricht nicht mehr den aktuellen Anforderungen an Subventionsbestimmungen.

¹⁰ SR 172.056.1

¹¹ Verordnung vom 13. Januar 1999 über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes für Kleinwiederkäuer (SR 916.405.4), Verordnung vom 27. Juni 1984 über die Unterstützung des Beratungs- und Gesundheitsdienstes in der Schweinehaltung (SR 916.314.1), Verordnung vom 23. Mai 2012 über die Unterstützung des Bienengesundheitsdienstes (SR 916.403.2)

Neu wird in Artikel 11a Absatz 1 und 2 TSG daher das Ziel der Subventionierung definiert und präzisiert, dass es sich bei der Unterstützung der Tiergesundheitsdienste um Finanzhilfen handelt. Mit der «Kann»-Formulierung und dem Begriff der Finanzhilfen wird zudem zum Ausdruck gebracht, dass es in diesem Bereich grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Bundesgeldern gibt.

In Absatz 3 wird als grundlegende Voraussetzung für die Ausrichtung der Finanzhilfen die Erbringung von angemessenen Eigenleistungen der Tiergesundheitsdienste festgelegt. Dies entspricht den allgemeinen Grundsätzen des Subventionsrechts. Zudem wird präzisiert, dass die Finanzhilfen gestützt auf Leistungsvereinbarungen ausgerichtet werden. Leistungsvereinbarungen sind zum Teil auf Verordnungsstufe bereits heute vorgesehen (Bienengesundheitsdienst). Im Sinne der Vereinheitlichung sind künftig für alle Tiergesundheitsdienste Leistungsvereinbarungen vorzusehen.

Nach Absatz 4 kann der Bundesrat wie bisher Vorschriften zu den Voraussetzungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen erlassen, insbesondere zur Organisation der Tiergesundheitsdienste und deren Aufgaben. Zudem kann er Vorschriften zur Höhe der Finanzhilfen (z. B. maximaler Beitragssatz) erlassen und das Verfahren für deren Ausrichtung festlegen. Schliesslich kann er auch bestimmen, dass Personen, die die Dienstleistungen der Tiergesundheitsdienste in Anspruch nehmen, zur Leistung angemessener Beiträge verpflichtet werden (Abs. 5).

Die vorliegende Anpassung von Artikel 11a TSG ist weitgehend formeller Natur und hat keine wesentlichen Neuerungen auf die bisherige Subventionspraxis im Bereich der Tiergesundheitsdienste zur Folge.

Es ist vorgesehen, die bisherigen Verordnungen zu den Tiergesundheitsdiensten im Sinne einer Vereinheitlichung in einer Verordnung für alle Tiergesundheitsdienste zusammenzufassen. Das EDI hat dazu am 19. Februar 2019 die Vernehmlassung eröffnet. Wie im geltenden Recht soll auch künftig für die Ausrichtung von Bundessubventionen die gleich hohe finanzielle Beteiligung der Kantone vorausgesetzt und ein Höchstprozentsatz von 40 Prozent der anrechenbaren Kosten festgelegt werden. Mit dieser Begrenzung des Subventionssatzes soll dem gesetzlichen Erfordernis von angemessenen Eigenleistungen der Tiergesundheitsdienste Rechnung getragen werden. Die Subventionssätze können aufgrund einer effizienten Aufgabenerfüllung auch unter dem Maximalsatz liegen.

Art. 14 Abs. 1

Artikel 14 Absatz 1 wird dahingehend präzisiert, dass die Registrierung von Tieren der Rinder-, Schaf-, Ziegen- und Schweinegattung in der Tierverkehrsdatenbank vorgenommen wird. Die Präzisierung auf Gesetzesstufe bedeutet für sich allein keine Ausweitung der Registrierungspflichten. Deren genaue Umfang wird auf Verordnungsstufe (TVD-Verordnung) umschrieben. Die Kostenregelung für die Kennzeichnung und Registrierung wird unverändert aus Artikel 15b übernommen.

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. Im Übrigen hat die Änderung keine materiellen Auswirkungen zur Folge, insbesondere keine Erweiterung von Melde- bzw. Erfassungspflichten. Diese werden in den Ausführungsbestimmungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben näher umschrieben.

Art. 15b

Infolge der neuen Erlassstruktur (vgl. Vb. Abschnitt Informationssysteme) wird der Artikel aufgeteilt in die Kosten der Kennzeichnung und Registrierung (Art. 14 Abs. 1) und die Kosten für den Betrieb der Tierverkehrsdatenbank (Art. 45b). Artikel 15b kann demzufolge aufgehoben werden.

Art. 24 Abs. 3 Bst. a

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 21. Juni 1999¹² 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 nach Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a TSG erlassen und dabei die Gebiete und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten, welche die EU festgelegt hat, bezeichnen und auflisten. Die in Artikel 10 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007¹³ (SpG) und Artikel 14 des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹⁴ (PublG) vorgesehene Pflicht, Erlasse des Bundes in allen Amtssprachen zu publizieren, kann dazu führen, dass eine Änderung bei ihrem Inkrafttreten bereits wieder veraltet ist.

Aus diesen Gründen soll auf die Übersetzung der Bezeichnung und Beschreibung von Gebieten und Zonen verzichtet werden können. In den Anhängen zu den Amtsverordnungen sollen nur noch die EU-Mitgliedstaaten aufgelistet werden, in denen Gebiete und Zonen mit Beschränkungen des Verbringens von bestimmten Tieren oder Tierprodukten bestehen, und es soll auf den entsprechenden Beschluss der EU bzw. dessen letzte Änderung verwiesen werden.

¹² SR 0.916.026.81

¹³ SR 441.1

¹⁴ SR 170.512

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 oder eingeschränkt ist. Die Amtsverordnung des BLV kommt daher nur zur Anwendung, wenn solche Verbote oder Einschränkungen missachtet oder umgangen werden.

Um das vereinfachte Vorgehen explizit zu verankern, soll Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe a entsprechend ergänzt werden. Solche spezialgesetzlichen Ausnahmeregelungen behält auch Artikel 10 SpG vor. So sieht beispielsweise Artikel 53a TSG vor, dass der Bundesrat bestimmen kann, dass ausnahmsweise auf eine Übersetzung der von ihm für anwendbar erklärten Vorschriften und Normen in die Amtssprachen verzichtet wird. Diese Bestimmung kann jedoch nicht herangezogen werden bei Verordnungen, die das Amt direkt gestützt auf das TSG erlässt. Eine entsprechende Delegation bedürfte ebenfalls einer formell-gesetzlichen Grundlage. Letztlich kann vorliegend auch nicht von einer Ausnahme gesprochen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Vereinfachung ausschliesslich für die Beschreibung von Gebieten und Zonen gilt, also für rein geografische Angaben. Sämtliche übrigen Bestimmungen der Amtsverordnungen über Massnahmen gegen die Verschleppung von Seuchen müssen jeweils in alle Amtssprachen übersetzt werden.

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 und 2

Für die Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit wird die Tierverkehrsdatenbank betrieben. Die Tierverkehrsdatenbank dient der Registrierung von Tieren (Art. 14 Abs. 1) und der 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 in Artikel 165g^{bis} LwG.

Abs. 3

Absatz 3 regelt die Finanzierung des Betriebs der Tierverkehrsdatenbank. Der Aufbau der Datenbank ist bereits erfolgt und wurde durch den Bund finanziert. Weitere Finanzierungsbeiträge des Bundes für den Aufbau sind nicht vorgesehen.

Der Betrieb im weiteren Sinne, der neben der Wartung auch die Weiterentwicklung und künftige Ablösung der Tierverkehrsdatenbank beinhaltet, wird durch kostendeckende Gebühren der Tierhalterinnen und Tierhalter finanziert. Dies entspricht der geltenden Regelung. Siehe zudem die Ausführungen in Ziffer 2 (Vernehmlassungsverfahren).

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 2015¹⁵ über die Gebühren für den Tierverkehr 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 die Kosten zur Deckung von Haftungsrisiken im nicht gewerblichen Leistungsbereich berücksichtigt. Der Umfang der zulässigen Reserven wird auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Abs. 4

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

¹⁵ SR 916.404.2

Lebensmittelkette des BLW und des BLV. Zu diesem gemeinsamen Informationssystem gehören insbesondere das Informationssystem 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 ALIS, das Informationssystem Acontrol, das Informationssystem 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 2014¹⁶ ergibt sich, welches Amt welche Informationssysteme betreibt und diesbezüglich verantwortlich ist. Damit wird Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁷ 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, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit betreibt und die auch besonders schützenswerte Daten enthalten können. Zu den besonders schützenswerten Daten zählen nach Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 4 DSG insbesondere administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Solche Daten können bearbeitet werden im Informationssystem ASAN (Bst. a) 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 und 4

Die Regelung zur Finanzierung des Informationssystems ASAN entspricht materiell dem geltenden Recht. Das heisst, 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 Informationssysteme, das heisst für die Informationssysteme nach Absatz 1 Buchstabe b und für die in Absatz 1 nicht namentlich aufgeführten Infor-

¹⁶ SR 817.0

¹⁷ SR 235.1

mationssysteme, die Kostentragung. Er kann dabei neben einer Gebührenfinanzierung durch die Nutzniesserinnen und Nutzniesser auch eine finanzielle Beteiligung der Kantone an von ihnen genutzten Systemen vorsehen.

Art. 45d Inhalt und Datenbearbeitung

Abs. 1

Absatz 1 regelt, welche besonders schützenswerten Personendaten in den Informationssystemen nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b (ASAN, Informationssystem EDAV und AS-KeTI) gespeichert werden dürfen (vgl. Erläuterungen zu Art. 45c Abs. 1 und 2).

Abs. 2

Absatz 2 legt fest, welche Stellen zu welchen Zwecken berechtigt sind, die Daten der Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b 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 nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b (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 entspricht materiell dem geltenden Recht und berechtigt die Kantone zur Nutzung des Informationssystems ASAN für eigene Vollzugsaufgaben in den Bereichen Tiergesundheit, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit. Dies bedeutet, dass sie weitere Daten in das Informationssystem eingeben können, 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 sind Inhaber dieser zusätzlichen Daten und daher nach den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzrechts selbst für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verantwortlich. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus den Grundsätzen des Datenschutzrechts, weshalb auf eine zusätzliche Regelung im TSG verzichtet werden kann. Im Übrigen findet sich diese Vorgabe in Artikel 25 der Verordnung vom 6. Juni 2014¹⁸ über die Informationssysteme für den öffentlichen Veterinärndienst (ISVet-V).

Art. 45e Kontrolldaten

Artikel 45e sieht vor, dass jede Person die veterinärrechtlichen Kontrolldaten einsehen kann, welche im Rahmen von Kontrollen ihrer Tierhaltung und ihrer Tiere erhoben und erfasst wurden (Abs. 1). Nutztierhalter können zudem das BLV ermächtigen, die Daten betreffend Tierschutz bei Nutztieren und tierische Primärproduktion an Dritte, beispielsweise Labelorganisationen, weiterzugeben (Abs. 2; 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, das 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 im Informationssystem Fleko erfasst. Die Einsicht und Ermächtigung zur Weitergabe soll für sämtliche veterinärrechtliche Kontrolldaten möglich sein, unerheblich in welchem Informationssystem sie erfasst worden sind.

Art. 45f Ausführungsbestimmungen

Diese Bestimmung gilt für die Tierverkehrsdatenbank sowie für die Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b (ASAN, Informationssystem EDAB und AS-KeTI) 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. 45f 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 2015¹⁹ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten und der Verordnung vom 18. November 2015²⁰ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen.

¹⁹ SR 916.443.10

²⁰ SR 916.443.11

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 TSG auf, deren 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 TSG 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 den Artikeln 34–37b der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995²¹ (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. Ausführungsnorm) 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, d. h. so zu lesen, als stünde der Text der Ausführungsnorm 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.

²¹ 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, um 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 bisherige Einschränkung der Anwendbarkeit der Bestimmung auf Widerhandlungen, auf die nicht Artikel 47 anwendbar ist, kann gestrichen werden. Sie ist praktisch nicht von Bedeutung, insbesondere weil die in Artikel 47 und in Artikel 48 aufgeführten Bestimmungen nicht übereinstimmen. Es bedarf deshalb keiner eigenen Kollisionsregel. Die Bestimmung (Bst. 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 (Bst. 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). Strafbar macht sich jedoch nach Absatz 2, wer gegen eine Ausführungsvorschrift verstösst, die nicht von Absatz 1 erfasst wird, sofern die Übertretung unter Hinweis auf die Strafandrohung dieser Bestimmung auf Verordnungsstufe für strafbar erklärt worden ist.

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 1974²² 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 5000 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 Täterinnen und Täter, die den Viehhandel gewerbsmässig betreiben, 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 Artikels 54a wird infolge der neuen Struktur in Bezug auf die Informationssysteme in die neuen Artikel 45c–45f 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*

Diese Bestimmung beauftragt das BLV, die Tierseuchenprävention zu fördern. Gemeint sind damit die Projekte und Aktivitäten des BLV zur Früherkennung und Überwachung von Tierseuchen. Dazu gehören beispielsweise das «Gesundheitsmonitoring Wild», bei dem Tierkörper von Wildtieren, deren Todesursache unklar ist, untersucht werden und eine Diagnose erstellt wird, oder das sogenannte Lymphknotenmonitoring am Schlachthof zur Früherkennung und Überwachung von Rindertuberkulose. Sodann ist nach aktuellem Wissensstand neben der Früherkennung und

Überwachung von Tierseuchen auch die Stärkung der Tiergesundheit zentral für die Tierseuchenprävention. Eine Massnahme zur Stärkung der Tiergesundheit ist beispielsweise die Vermittlung von Wissen an Tierhaltende sowie an Tierärztinnen und Tierärzte über die Wichtigkeit der Hygiene von Stall und Tieren sowie über Anzeichen von Tierseuchen.

Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe b soll entsprechend angepasst werden. Diese Bestimmung stellt keine Rechtsgrundlage für Bundessubventionen dar und verursacht keine Mehrkosten; die entsprechenden Aktivitäten werden im Rahmen der bestehenden Mittel für den Eigenbereich des BLV getätigt. Führt das BLV die Projekte und Aktivitäten nicht selber durch, werden sie mittels Dienstleistungsverträgen an Dritte vergeben.

Abs. 3 Bst. c und 4

Bereits heute legt das BLV zur Überwachung des schweizerischen Viehbestandes auf Tierseuchen gemeinsam mit den Kantonen jährlich 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 durch das BLV und die Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (vgl. Artikel 76a TSV). Berücksichtigt werden dabei das Überwachungsprogramm des laufenden Jahres sowie das geplante Programm für das Folgejahr und die aktuelle Seuchenlage. 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 Milchprüfungslaboratorien oder Schlachthöfe erzielt werden.

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 der aktuelle Absatz 4 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 Absätze 3 Buchstabe c und 4 sowie 57a.

Art. 57a

Artikel 57a stellt eine Subventionsbestimmung dar und regelt die Abgeltungen des Bundes für das nationale Überwachungsprogramm. Eine solche Subventionsbestimmung wurde auf den 1. Mai 2013²³ als Absatz 4 von Artikel 57 in das TSG eingefügt. Diese Bestimmung entspricht nicht mehr den heutigen Ansprüchen an eine gesetzliche Grundlage für Abgeltungen und soll an die neuen Anforderungen angepasst werden.

²³ AS 2013 907

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. Okt. 1990²⁴ [SuG]). Die zu budgetierenden jährlichen Ausgaben dürften je nach Vermögensstand der Spezialfinanzierung «Überwachung Tierseuchen» über oder unter dem geschätzten Ertrag zu liegen kommen. 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 Viehhandel²⁵, 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.

Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998²⁶

Art. 165g^{bis} Informationssystem zu Tierdaten

Die Tierverkehrsdatenbank wird seit ihrem 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 das Informationssystem Fleko, oder das vom BLW betriebene Informationssystem AGIS nach Artikel 165c LWG zu nennen. Die Tierverkehrsdatenbank ist eine sehr wichtige Datenbezügerin aus dem AGIS. 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.

²⁴ SR **616.1**

²⁵ Vgl. Botschaft vom 7. Sept. 2011 zur Änderung des Tierseuchengesetzes, BBl **2011** 7027, hier 7040.

²⁶ SR **910.1**

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 TSG verankert (vgl. auch die Erläuterungen zu Artikel 7a TSG). Auf eine analoge Formulierung wird in Artikel 165^g^{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 TSG die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke im LwG 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. Für den Vollzug agrarpolitischer Massnahmen werden aktuell keine zusätzlichen Gebühren bei der Tierhalterin oder beim Tierhalter erhoben. Der Bundesrat hat aber die Kompetenz, die Kostentragung zu regeln, wobei auch die Erhebung von Gebühren in Frage kommen kann.

Die Informationssysteme nach den Artikeln 165c LwG (AGIS) und 165d LwG (Actontrol), die ebenfalls Tierdaten beinhalten, gehören nicht zur Tierverkehrsdatenbank.

Abs. 1

Die Daten der Tierverkehrsdatenbank sollen neben dem Vollzug der Tierseuchenauch jenen der Landwirtschaftsgesetzgebung unterstützen. Hierzu sollen diese Daten als Grundlage dienen und entsprechend im Rahmen des Vollzugs agrarpolitischer Massnahmen bearbeitet werden dürfen. Es ist im Sinne der Synergienutzung nicht sinnvoll, die gleichen Daten nochmals für den Vollzug dieser Massnahmen zu erheben. Dem Bundesrat wird die Kompetenz erteilt, auf Verordnungsstufe zu regeln, welche Daten in diesem Rahmen bearbeitet werden können.

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 2013²⁷ (DZV) berechnet bzw. die Anzahl Tiere am Stichtag (1. Januar) bestimmt. Die berechneten Werte werden den Kantonen für die Berechnung der RAUS²⁸-, BTS²⁹-, 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

²⁷ SR **910.13**

²⁸ RAUS = regelmässiger Auslauf im Freien

²⁹ BTS = besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme

Verordnung vom 30. Juni 1993³⁰ 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 Schlachtviehverordnung vom 26. November 2003³¹ (SV) sowie in Artikel 21 und in Anhang 1 der TVD-Verordnung enthalten.
- Nach Artikel 49 LwG in Verbindung mit Artikel 3 SV müssen die Schlachtbetriebe das Ergebnis der neutralen Qualitätseinstufung von geschlachteten Tieren an die Tierverkehrsdatenbank übermitteln.

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 einzigen Stelle analysiert und gelöst werden können. Dabei ist es von Bedeutung, dass fast 90 Prozent der Helpdesk-Tickets letztlich Funktionalitäten der Tierverkehrsdatenbank oder von der Identitas AG betriebene Anwendungen betreffen. Es ist nicht immer klar, wo die Ursachen eines Problems liegen. Dieses kann beim Authentifizierungsprozess des Internetportals Agate oder bei der nachgelagerten Anwendung liegen, oder es kann sich sogar um ein kombiniertes Problem handeln. Für die Benutzerin oder den Benutzer ist dies oft nicht ersichtlich. Erfolgt die Lösungssuche in der gleichen Supportorganisation, so ist die effizienteste Lösungsfindung zu erwarten. Aufgrund der fachlichen Vertrautheit der Identitas AG mit der Landwirtschaftsthematik soll dem Bundesrat z. B. auch ermöglicht werden, den First-Level-Support für das Informationssystem HODUFLU (Art. 165f LwG) direkt der Identitas AG zu übertragen. Zentrale Aufgabe der Identitas AG ist jedoch der Betrieb der Tierverkehrsdatenbank zur Überwachung des Tierverkehrs und der Tiergesundheit.

Schliesslich wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die Aufgabenübertragung, die Kostentragung und die Bearbeitung der Daten auf Verordnungsstufe zu regeln. Für die Kostentragung soll auch eine Gebührenfinanzierung durch die Nutzerinnen und Nutzer zur Diskussion stehen.

³⁰ SR 431.903

³¹ SR 916.341

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf den Bund. Es erwachsen ihm aus den Anpassungen der Gesetzesbestimmungen im Bereich der Abteilungen für das nationale Überwachungsprogramm und der Finanzhilfen zugunsten der Tiergesundheitsdienste sowie der Informationssysteme keine Mehrbelastungen. Aufgrund der Erhöhung des Maximalbetrags der Bussen nach Artikel 47 könnten bei einer Ausschöpfung des Bussenrahmens höhere Einnahmen beim Bund anfallen.

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.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Auf die Kantone und Gemeinde sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete hat die Vorlage keine Auswirkungen. Einzig aufgrund der Erhöhung des Maximalbetrags der Bussen nach Artikel 47 könnten bei einer Ausschöpfung des Bussenrahmens höhere Einnahmen bei den Kantonen anfallen.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b der Bundesverfassung (BV)³² 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.

³² SR 101

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.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen den internationalen Pflichten der Schweiz, insbesondere denjenigen nach Anhang 11 («Veterinär-Anhang») des Abkommens vom 21. Juni 1999³³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Gemäss diesem Anhang ist die Schweiz zur Registrierung von Tieren und deren Verbringungen aus Gründen der Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit verpflichtet.

Die Vereinbarkeit der direkten Übertragung von Aufgaben an die Identitas AG mit dem Übereinkommen vom 15. April 1994³⁴ über das öffentliche Beschaffungswesen ist sichergestellt, indem die Identitas AG als Auftraggeberin für die Beschaffung der benötigten Betriebsmittel für ihre nicht gewerblichen Leistungen dem Beschaffungsrecht des Bundes unterstellt wird.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁵ sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

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

Die Artikel 11a und 57a TSG stellen die Rechtsgrundlage dar für Finanzhilfen an die Tiergesundheitsdienste und Abgeltungen an die Kantone im Zusammenhang mit dem nationalen Überwachungsprogramm. Es handelt sich dabei nicht um neue

³³ SR 0.916.026.81

³⁴ SR 0.632.231.422

³⁵ SR 171.10

Ausgaben. Die Bestimmungen werden lediglich an die aktuellen Anforderungen an gesetzliche Grundlagen im Bereich der Subventionen angepasst. Mit den neuen Gesetzesgrundlagen ist auch keine Aufgabenintensivierung vorgesehen. Aus diesem Grund unterstehen die Artikel 11a und 57a TSG nicht der Ausgabenbremse.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

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

6.6 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.

Im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Subventionspraxis und des Subventionsverfahrens in Bezug auf die Tiergesundheitsdienste hat sich die Notwendigkeit gezeigt, die gesetzliche Grundlage für deren Unterstützung zu aktualisieren. Der seit dem 1. Juli 1977³⁶ geltende Artikel 11a TSG entspricht nicht mehr den aktuellen Anforderungen an Subventionsbestimmungen. Die Bestimmung wird deshalb vorliegend in dem Sinne präzisiert, dass es sich bei der Unterstützung der Tiergesundheitsdienste um Finanzhilfen handelt, die im Rahmen der bewilligten Kredite zur teilweisen Deckung der Kosten der Tiergesundheitsdienste aufgrund von Leistungsvereinbarungen ausgerichtet werden und auf die kein Rechtsanspruch besteht. Ziel der Tiergesundheitsdienste ist es, die Gesundheit und das Wohlergehen der Tiere, die tiergerechte Haltung und damit die Herstellung von einwandfreien Lebensmitteln zu fördern. Wie bisher kann der Bundesrat Vorschriften insbesondere zu den Voraussetzungen, zur Höhe und zum Verfahren für die Ausrichtung von Finanzhilfen erlassen. Die vorliegende Anpassung von Artikel 11a TSG ist weitgehend formeller Natur und hat keine wesentlichen Neuerungen betreffend die bisherige Subventionspraxis in Bezug auf die Tiergesundheitsdienste zur Folge.

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, die sich für die Kantone aus dem nationalen Überwachungsprogramm ergibt, teilweise auszugleichen (vgl. Erläuterungen 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 2013³⁷ in das TSG eingefügt. Er entspricht jedoch nicht mehr den heutigen Ansprüchen an eine gesetzliche Grundlage für Abgeltungen und soll an die neuen Anforderungen angepasst werden. Die

³⁶ AS 1977 1187

³⁷ AS 2013 907

Subvention rechtfertigt sich auch aus heutiger Sicht nicht zuletzt, weil ein seuchenfreier Tierbestand für die ganze Schweiz wirtschaftlich und gesellschaftlich überaus wichtig ist. Ein seuchenfreier Tierbestand gewährleistet sichere Lebensmittel tierischer Herkunft und stellt eine Voraussetzung für den internationalen Handel mit Tieren und tierischen Produkten dar.

Die Höhe der Subvention bemisst sich nach den zweckgebundenen Erträgen aus der Schlachtabgabe (Art. 56a Abs. 3) und entspricht mit ca. 3 Millionen Franken jährlich ungefähr den einstigen Umsatzgebühren im Viehhandel (vgl. Erläuterungen zu Art. 57a). Sie stellt folglich für die Kantone einen Ersatz von ehemals vorhandenen Mitteln für die Tierseuchenprävention dar. Ohne die Abgeltungen könnte das Überwachungsprogramm nicht mehr im selben Umfang durchgeführt werden, wodurch allfällige Tierseuchen unentdeckt bleiben und das hohe Tiergesundheitsniveau in der Schweiz gefährdet werden könnten.

Nach Artikel 76a Absatz 2 TSV bestimmen das BLV und die Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte Gegenstand und Umfang des nationalen Überwachungsprogramms. Durch dieses Vorgehen kann sichergestellt werden, dass der Bund bestmöglich Einfluss auf die Verwendung der Mittel nehmen kann, die für die Abgeltungen zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich wird der Bundesrat die Kriterien festlegen, nach denen die Abgeltung auf die einzelnen Kantone verteilt wird, und er wird regeln, wie das Verfahren für die Auszahlung der Abgeltung erfolgen soll (Abs. 2).

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

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 oder für den Vollzug von agrarpolitischen Massnahmen notwendige Aufgaben übertragen. Der Bundesrat regelt dafür auch die Finanzierung. Ebenfalls regelt er die Finanzierung der weiteren Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 TSG (mit Ausnahme von ASAN, vgl. Art. 45c Abs. 3 und 4) und legt für die Tierverkehrsdatenbank und die Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b (ASAN, Informationssystem EDAV und AS-KeTI) namentlich die Verantwortlichkeiten für die Datenbearbeitung und den Umfang der Online-Zugriffe fest (Art. 45f). Er kann zudem – wie bis anhin – in Bezug auf die Finanzhilfen für Tiergesundheitsdienste die Voraussetzungen, die Höhe und das Verfahren regeln (Art. 11a). Bei den Abgeltungen für das nationale Überwachungsprogramm wird der Bundesrat die Kriterien festlegen, nach denen die Abgeltung auf die einzelnen Kantone verteilt wird, und das Verfahren für die Auszahlung bestimmen (Art. 57a).

6.8 **Datenschutz**

Nach Artikel 17 Absatz 1 DSGVO 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 DSGVO). Da die Informationssysteme nach Artikel 45c Absatz 1 Buchstaben a und b TSG (ASAN, Informationssystem EDAV und AS-KeTI) 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 oder abrufen dürfen. Der Datenkatalog der Informationssysteme sowie die Verantwortlichkeiten für die Datenbearbeitung, die Verknüpfung der Informationssysteme sowie die Aufbewahrungspflicht und Archivierung können auf Verordnungsstufe geregelt werden (vgl. Art. 45f).

Die Tierverkehrsdatenbank enthält keine besonders schützenswerten Personendaten. Datenkatalog, Zugriffsrechte usw. werden deshalb gestützt auf Art. 45f TSG – wie bisher – auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. TVD-Verordnung). Im LwG wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten der Tierverkehrsdatenbank für agrarpolitische Zwecke geschaffen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen erfolgen ebenfalls auf Verordnungsstufe.