



Provisorische Version - Es gilt nur die Version im Bundesblatt
Version provisoire - Seule la version publiée dans la Feuille fédérale fait foi
Versione provvisoria - Fa fede solo la versione pubblicata nel Foglio federale

20.530

Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten

vom 18. September 2020

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 Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2016 M 15.3958 Illegaler Handel mit bedrohten Arten.
Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz
(N 15.3.2016, Barazzone; S 13.12.2016)

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

18. September 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES) wird die Motion Barazzone 15.3958 «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» umgesetzt. Zugleich wird das Gesetz punktuell verbessert und aktualisiert.

Ausgangslage

Am 13. Dezember 2016 hat das Parlament die Motion Barazzone 15.3958 «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» angenommen, die den Bundesrat beauftragt, eine Änderung des BGCITES vorzulegen, mit der die strafrechtlichen Sanktionen verschärft werden.

Inhalt der Vorlage

Mit der Revision werden die strafrechtlichen Sanktionen des BGCITES im Sinne der überwiesenen Motion verschärft. Vorsätzliche Widerhandlungen stellen künftig ein Vergehen dar und nicht mehr eine Übertretung. Widerhandlungen, die gewerbsmässig oder als Mitglied einer Bande begangen werden, gelten neu als Verbrechen und somit als Vortat zur Geldwäscherei.

Gegenstand der Vorlage sind zugleich einzelne punktuelle Verbesserungen und Aktualisierungen des Gesetzes. Diese betreffen vor allem die Kompetenzen zum Erlass von Einfuhrverboten, die Informationspflicht von Personen, die Exemplare geschützter Arten öffentlich anbieten, die Pflicht von Zuchtbetrieben, eine Bestandeskontrolle zu führen, sowie Vereinfachungen im Verfahren für die Kontrollorgane.

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

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Schweiz ist seit 1975 Vertragsstaat des internationalen Übereinkommens vom 3. März 1973¹ über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES). Dieses enthält drei Anhänge mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten, die durch den internationalen Handel betroffen sind. Dabei wird unterschieden zwischen Arten, die von der Ausrottung bedroht sind (Anhang I), Arten, die gefährdet sind (Anhang II), und Arten, die von einzelnen Vertragsparteien geschützt werden (Anhang III). Bei den Arten, die von der Ausrottung bedroht sind, ist die Ein- und Ausfuhr nur noch in Ausnahmefällen zugelassen, bei den anderen Arten unterliegt sie der Kontrolle.

Jährlich werden durchschnittlich 1,4 Millionen Pflanzen (primär Kakteen und Orchideen) und ca. 1000 lebende Tiere, die im CITES aufgeführt sind, in die Schweiz eingeführt. An verarbeiteten Exemplaren gelangen jährlich ca. 1 Million Uhrenarmbänder, 60 000 Paar Schuhe (primär aus Schlangenleder) und 10 Tonnen Kaviar in die Schweiz.

Die Verpflichtungen aus dem CITES werden im Bundesgesetz vom 16. März 2012² über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES) sowie in zwei Verordnungen umgesetzt (Verordnung vom 4. Sept. 2013³ über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten [VCITES] und CITES-Kontrollverordnung vom 4. Sept. 2013⁴).

Die vom Parlament am 13. Dezember 2016 angenommene Motion 15.3958 Barazzone «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» beauftragt den Bundesrat, die strafrechtlichen Sanktionen des BGCITES zu verschärfen. Im Rahmen der dafür notwendigen Gesetzesrevision sollen weitere punktuelle Änderungen des BGCITES erfolgen. Diese betreffen vor allem die Kompetenzen zum Erlass von Einfuhrverboten, die Informationspflicht von Personen, die Exemplare geschützter Arten öffentlich anbieten, die Pflicht von Zuchtbetrieben, eine Bestandeskontrolle zu führen, sowie Vereinfachungen im Verfahren für die Kontrollorgane.

1 SR 0.453

2 SR 453

3 SR 453.0

4 SR 453.1

1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁵ zur Legislaturplanung 2019–2023 nicht angekündigt.

Da das Parlament durch die Annahme der Motion 15.3958 Barazzone «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» den Bundesrat beauftragt hat, die strafrechtlichen Sanktionen des BGCITES zu verschärfen, wird die Vorlage trotzdem als notwendig erachtet.

Zwischen der Vorlage und den Strategien des Bundesrates bestehen keine Widersprüche.

1.3 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Durch die Änderung des BGCITES wird die Motion 15.3958 Barazzone «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» umgesetzt und kann als erledigt abgeschrieben werden.

2 Vernehmlassungsverfahren

Am 14. August 2019 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des BGCITES. Es dauerte bis am 20. November 2019. 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.

Insgesamt sind 49 Stellungnahmen eingegangen, darunter von 23 Kantonen, 5 politischen Parteien und 21 interessierten Kreisen und Organisationen. Der Bericht dazu kann auf der folgenden Internetseite eingesehen werden: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDI.

Die vorgeschlagene Revision des BGCITES wurde von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst. Verschiedentlich wurden Fragen aufgeworfen sowie Änderungen oder Präzisierungen des Gesetzestextes beantragt.

Bei den Strafbestimmungen schlugen Tierschutz- und Umweltorganisationen für Vergehen eine Maximalstrafe von 3 bzw. 4 Jahren statt von 1 Jahr und für fahrlässige Widerhandlungen eine Maximalbusse von 20 000 statt von 10 000 Franken vor. Für Verbrechen halten sie eine Mindeststrafe von 6 Monaten für angemessen. Ferner sind sie der Meinung, dass die Strafverfolgung von Personen, die eines Verbrechens beschuldigt werden, nicht durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und

⁵ BBl 2020 1777

Veterinärwesen (BLV) erfolgen soll, sondern durch die kantonalen Strafbehörden. Weiter beantragten sie, im BGCITES auch Aspekte des Tierschutzes zu berücksichtigen, und forderten ein Einfuhrverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte. Den Anliegen zur Erhöhung des Strafmasses wurde nur für die Fahrlässigkeitsdelikte Rechnung getragen, da diese bereits nach geltendem Recht mit Busse bis zu 20 000 Franken geahndet werden können. Dies war im Vorentwurf unberücksichtigt geblieben. Für den Grundtatbestand erscheint jedoch eine Erhöhung der maximalen Freiheitsstrafe auf drei Jahre nicht angezeigt, da es sich bei den Tatbeständen nach Artikel 26 Absatz 1 grossmehrheitlich um Pflichtverletzungen (Anmelde-, Bewilligungs-, Registrierungspflichten) handelt, welche keine Strafandrohung in der geforderten Höhe rechtfertigen. Da sich die Kompetenz von Verwaltungsbehörden des Bundes gemäss dem Bundesgesetz vom 22. März 1974⁶ über das Verwaltungsstrafrecht grundsätzlich auch auf Verbrechen erstreckt, wurde ferner darauf verzichtet, für die Zuständigkeit zu deren Ahndung eine abweichende (kantonale) Zuständigkeit vorzusehen. Die Berücksichtigung von Anliegen des Tierschutzes entspricht nicht der Zwecksetzung des BGCITES und wäre sachfremd, handelt es sich beim CITES, welches durch das BGCITES umgesetzt wird, doch um ein Handelsabkommen im Interesse des Artenschutzes.

Von den Branchenvertreterinnen und -vertretern wurde beantragt, diejenigen Widerhandlungen von der Bestrafung auszunehmen oder lediglich mit Busse zu ahnden, die Exemplare betreffen, welche den Artenschutz kaum beeinträchtigen (z. B. gezüchtete Tiere oder künstlich vermehrte Pflanzen). Ebenso forderten sie gewisse Erleichterungen bei der Bewilligungs- und Nachweispflicht in Bezug auf diese Exemplare. Die CITES-Gesetzgebung enthält bereits Bestimmungen zu Ausnahmen von der Nachweis- und Bewilligungspflicht. Ferner sehen die neuen Strafbestimmungen in leichten Fällen (vgl. zu diesem Begriff die Ausführungen zu Art. 26 unter Ziff. 5) die Ahnung mit einer Busse vor. Die Anliegen der Branche sind damit teilweise erfüllt. Weitere Erleichterungen sind im Interesse des Artenschutzes nicht vorgesehen.

Zur Informationspflicht von Personen, die Tiere und Pflanzen geschützter Arten öffentlich anbieten, wurden neben positiven Stellungnahmen namentlich von einzelnen Kantonen Bedenken zum Kontrollaufwand geäussert. Sie merkten überdies an, dass die Informationspflicht nur für Internetplattformen gilt, die in der Schweiz lokalisiert sind, und forderten, dass sich das BLV international dafür einsetzt, dass diese Pflicht auch bei Internetplattformen im Ausland eingefordert werden kann. Dieses Anliegen soll bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben so weit wie möglich berücksichtigt werden.

3 **Rechtsvergleich, insbesondere mit dem 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

⁶ SR 313.0

mit der Verordnung (EG) Nr. 338/97⁷ und der Verordnung (EG) Nr. 865/2006⁸ durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Die Mitgliedstaaten sind auch für den Erlass von Strafbestimmungen zuständig. Die Sanktionen, welche die Nachbarländer der Schweiz für Widerhandlungen gegen die Bestimmungen des CITES vorsehen, sind gegenwärtig tendenziell etwas strenger als diejenigen der Schweiz. Durch die Revision werden die Sanktionen der Schweiz im Wesentlichen an diejenigen der Nachbarländer angeglichen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Das BGCITES wurde am 16. März 2012 vom Parlament verabschiedet und ist am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten. Aufgrund der am 13. Dezember 2016 vom Parlament überwiesenen Motion Barazzzone 15.3958 «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» sollen mit der Vorlage die strafrechtlichen Sanktionen des BGCITES verschärft werden. Der Grundtatbestand einer Widerhandlung gegen das BGCITES soll künftig ein Vergehen statt wie bisher eine Übertretung sein (Art. 26 Abs. 1). Wenn die Widerhandlung eine grosse Anzahl von geschützten Exemplaren betrifft oder wenn sie gewerbs- oder bandenmässig begangen wird, soll ein Verbrechen vorliegen (Art. 26 Abs. 2).

Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Einfuhrverboten unter bestimmten Voraussetzungen soll ausgedehnt werden auf Tier- und Pflanzenarten, deren Exemplare leicht mit Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I–III CITES verwechselt werden können (Art. 9 Abs. 1). Weiter soll für die Anordnung von vorübergehenden Einfuhrverboten, die bei nachgewiesener Verletzung des CITES auf Empfehlung der Organe des Übereinkommens ausgesprochen werden können, künftig nicht mehr das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), sondern das BLV zuständig sein, da es sich bei der Umsetzung der Verbote in die schweizerische Gesetzgebung faktisch nur um einen Nachvollzug einer Entscheidung der Vertragsstaaten handelt (Art. 9 Abs. 2). Die Organe des CITES, in der die Schweiz vertreten ist, sind die CITES-Vertragsstaatenkonferenz, das Tierkomitee (*CITES Animals Committee*), das Pflanzenkomitee (*CITES Plants Committee*) und der Ständige Ausschuss (*CITES Standing Committee*).

Künftig sollen auch Betriebe, die Exemplare von Arten nach den Anhängen I–III CITES gewerbsmässig züchten, eine Bestandeskontrolle führen müssen (Art. 11). Zudem soll eine Informationspflicht eingeführt werden für Personen, die Exemplare

⁷ 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 (EU) Nr. 2017/160 vom 20.1.2017, ABl. L 27 vom 1.2.2017, S. 1.

⁸ 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; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/220 vom 6.2.2019, ABl. L 35 vom 7.2.2019, S. 3.

geschützter Arten in Inseraten im Internet, in Zeitschriften oder in Zeitungen anbieten (Art. 11a). Welche Informationen die verantwortliche Person oder Dritte über die Unterbringung von beschlagnahmten lebenden Exemplaren erhalten, wird ebenfalls der Bundesrat bestimmen (Art. 15 Abs. 2).

4.2 Umsetzungsfragen

Die Umsetzung des BGCITES erfolgt durch den Bund, insbesondere durch das BLV (Art. 17 Abs. 1 BGCITES sowie Art. 41 VCITES). Dieses ist auch für die Strafverfolgung (Art. 27 BGCITES) und daher für die Anwendung der verschärften Strafbestimmungen zuständig. Es wird überdies künftig die vorübergehenden Einfuhrverbote anordnen, die auf einer nachgewiesenen Verletzung des CITES beruhen und von den Organen des CITES, in denen die Schweiz vertreten ist, empfohlen werden. Der Bundesrat ist zuständig für den Erlass der übrigen Einfuhrverbote. Er wird ferner die konkreten Informationen festlegen, welche Personen angeben müssen, die Exemplare geschützter Arten öffentlich anbieten, und die Informationen bestimmen, welche die zuständigen Behörden an die verantwortlichen Personen und an Dritte über die Unterbringung von beschlagnahmten lebenden Exemplaren weitergeben müssen.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 3 Bst. b

Nach geltendem Recht wird «Verkehr» definiert als das entgeltliche und unentgeltliche Veräussern und Annehmen, das Ein-, Durch- und Ausführen, das Anbieten, das Ausstellen und der Besitz von Exemplaren. Der Begriff «unentgeltliches Veräussern» ist eher ungewöhnlich; aus diesem Grund soll «Veräussern» durch «Weitergeben» ersetzt werden.

Art. 9 Abs. 1 Einleitungssatz und 2 Einleitungssatz

Abs. 1

Nach geltendem Recht kommt dem Bundesrat unter bestimmten Umständen die Kompetenz zu, die Einfuhr von Exemplaren geschützter Arten zu verbieten. Vorausgesetzt ist, dass diese in einem Mass der Natur entnommen werden oder dass mit diesen in einem Mass gehandelt wird, das eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Bestände gefährden könnte (Art. 1 Abs. 2 Bst. b). Diese Kompetenz soll ausgedehnt werden auf Tier- und Pflanzenarten, deren Exemplare leicht mit Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I–III CITES verwechselt werden können (Art. 1 Abs. 2 Bst. c). Damit soll verhindert werden, dass derartige Tiere und Pflanzenarten, die in einem anderen Land nachweislich gefährdet und daher national geschützt sind, über die Schweiz in den internationalen Handel gelangen.

Abs. 2

Bei nachgewiesener Verletzung des CITES soll auch weiterhin auf Empfehlung der Organe des Übereinkommens die Einfuhr von verschiedenen Exemplaren geschützter Arten verboten werden können. Da derartige Empfehlungen jeweils auf fundierten Abklärungen und einem aktiven Austausch zwischen den Vertragsstaaten basieren, die in den jeweiligen Organen vertreten sind, handelt es sich bei der Umsetzung des Verbots ins Schweizer Recht faktisch nur um einen Nachvollzug einer Entscheidung der Vertragsstaaten. Damit soll künftig das BLV als zuständiges Fachamt betraut werden statt wie bisher das EDI (Abs. 2). Es soll dafür Anhang 3 der CITES-Kontrollverordnung, der die Einfuhrverbote enthält, selber ändern können. Die konkrete Delegationsnorm wird die VCITES enthalten.

Art. 11 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 3

In den letzten zehn Jahren hat sich beim Handel mit lebenden Tieren der Anteil der aus Zuchten stammenden Tiere stetig erhöht. Diese Tiere bilden gegenwärtig die Mehrheit der gehandelten lebenden Tiere. Parallel dazu haben weltweit die Fälle des «Weisswaschens» von illegal aus der Natur entnommenen Tieren, die über Zuchtbetriebe verkauft wurden, zugenommen. Um dieses Problem anzugehen, haben die Vertragsstaaten des CITES im Jahr 2016 die Resolution Conf. 17.7 «Review of trade in animal specimens reported as produced in captivity»⁹ erlassen. Danach sollen die Mitgliedstaaten des CITES diese Problematik stärker beachten. Künftig sollen daher nicht nur Betriebe, die gewerbsmässig mit Exemplaren von Arten nach den Anhängen I–III CITES handeln, eine Bestandeskontrolle führen müssen, sondern auch Betriebe, in denen derartige Exemplare gewerbsmässig gezüchtet werden. Diese Bestandeskontrolle ist wichtig, um den legalen Ursprung der Exemplare überprüfen zu können, die sich in der Obhut der Züchterinnen und Züchter befinden. Ausnahmen von der Pflicht zur Führung einer Bestandeskontrolle sind für bestimmte Exemplare, beispielsweise künstlich vermehrte Pflanzen, nach Absatz 2 bereits heute möglich und sollen weiterhin bestehen. Um Kenntnis darüber zu haben, wer Exemplare von Arten nach den Anhängen I–III CITES züchtet, soll zudem das EDI – wie bei den Handelsbetrieben – eine Verpflichtung zur Registrierung von Züchterinnen und Züchtern vorsehen können.

Art. 11a Informationspflicht beim Verkauf von Exemplaren geschützter Arten

Personen, die Exemplare geschützter Arten in Zeitschriften, Zeitungen oder im Internet anbieten, sollen dies nicht mehr anonym machen können. Zu diesem Zweck soll für sie eine Informationspflicht eingeführt werden (Abs. 1). Der Bundesrat wird ermächtigt, die konkret anzugebenden Informationen festzulegen (Abs. 2). Betreiberinnen und Betreiber von Inserateplattformen im Internet sowie Verlegerinnen und Verleger von Presseerzeugnissen mit Inserateteil sorgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür, dass diese Angaben gemacht werden (Abs. 3). Das bedeutet nicht, dass sie eine umfassende Kontrollpflicht innehaben sollen. Vielmehr sollen sie mit ange-

⁹ Abrufbar unter: www.cites.org > Documents > Resolutions > Conf. 17.7

messenen Mitteln (z. B. Installation eines obligatorischen Adressfeldes) dafür sorgen, dass Anbieterinnen und Anbieter ihren Pflichten nachkommen.

Art. 14 Abs. 2

Für nach dem BGCITES geschützte Exemplare sind zuweilen auch die Bestimmungen der Verordnungen vom 18. November 2015 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten¹⁰ bzw. mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen¹¹ anwendbar. Sofern die Exemplare den diesbezüglichen lebensmittel- und tierseuchenrechtlichen Vorschriften nicht entsprechen, werden sie beanstandet und vernichtet. Es macht in diesen Fällen wenig Sinn, zusätzlich zu einer Massnahme nach einer der vorgenannten Verordnungen eine Massnahme nach dem BGCITES zu verfügen. Die Kontrollorgane sollen daher in diesen Fällen auf die Anordnung einer Massnahme nach dem BGCITES verzichten können.

Art. 15 Abs. 1 Bst. d und 2 zweiter Satz

Artikel 14 enthält die Massnahmen, die bei beanstandeten Sendungen angeordnet werden können. Dazu gehört auch die Rückweisung (Bst. b), die nach geltendem Recht nur in Ausnahmefällen verfügt werden darf (Art. 35 VCITES). In der Regel werden beanstandete Sendungen nach Artikel 15 Absatz 1 beschlagnahmt. Künftig soll in Fällen, in denen die für die Ein-, Durch- und Ausfuhr vorgeschriebenen Bewilligungen oder Bescheinigungen fehlen, die Rückweisung einer beanstandeten Sendung dann möglich sein, wenn keine Gefahr besteht, dass sie auf anderen Wegen illegal in die Schweiz eingeführt wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Unternehmen zu Handelszwecken Uhrenarmbänder einführt, die es später wieder ausführen will. Eine Ausfuhr setzt nämlich den Nachweis der rechtmässigen Einfuhr voraus. Die konkreten Voraussetzungen für die Rückweisung wird der Bundesrat im Rahmen einer Änderung der VCITES festlegen. Dafür bedarf es einer entsprechend Ergänzung von Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe d.

Beschlagnahmte lebende Tiere und Pflanzen werden vorübergehend in einer vom BLV bestimmten Einrichtung untergebracht (Art. 39 Abs. 1 VCITES). Das BLV hat bisher die verantwortlichen Personen auf Nachfrage hin über den Aufenthaltsort ihres Tieres oder ihrer Pflanzen informiert. Dies hat wiederholt dazu geführt, dass Personen den Betrieb der jeweiligen Einrichtung gestört haben. Um dies inskünftig zu verhindern, soll Absatz 2 dahingehend ergänzt werden, dass der Bundesrat bestimmen können soll, welche Informationen über die Unterbringung von beschlagnahmten Exemplaren den verantwortlichen Personen und Dritten mitgeteilt werden müssen.

Art. 16 Abs. 1 und 1^{bis}

Artikel 16 nennt die Voraussetzungen, unter denen Exemplare geschützter Arten eingezogen werden. Dabei hat nach geltendem Recht der Einziehung eine Beschlagnahme

¹⁰ SR 916.443.10

¹¹ SR 916.443.11

nahme nach Artikel 15 voranzugehen. Es gibt jedoch Konstellationen, in denen ein zweistufiges Vorgehen (Beschlagnahme – Einziehung) nicht zweckmässig ist. Dies ist etwa der Fall bei einem Exemplar nach Anhang I CITES, das ohne die erforderliche Bewilligung eingeführt worden ist. Für derartige Exemplare werden in der Regel keine Einfuhrbewilligungen ausgestellt, sodass der Verfügungsadressatin oder dem Verfügungsadressaten auch keine angemessene Frist gesetzt werden muss, um die erforderliche Bewilligung nachträglich einzureichen. Daher soll direkt die Einziehung verfügt werden können. Personen, die Exemplare geschützter Arten ohne Bewilligung einführen, obwohl sie offensichtlich Kenntnis von der Bewilligungspflicht haben, sollen künftig keine Gelegenheit mehr erhalten, im Nachgang zur versuchten Einfuhr die erforderliche Bewilligung zu beantragen. Ob die betreffende Person offensichtlich Kenntnis von der Bewilligungspflicht hat, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. Dafür sprechen kann beispielsweise, dass das einzuführende Exemplar an einem ungewöhnlichen Ort transportiert wird (insbesondere unter der Kleidung der einführenden Person) oder dass ein besonderer Aufwand betrieben wurde, damit es bei der Einreise nicht entdeckt wird. Bei herrenlosem Gut macht ein zweistufiges Vorgehen ebenfalls wenig Sinn. Artikel 16 soll daher dahingehend geändert werden, dass die Kontrollorgane in konkret definierten Fällen Exemplare geschützter Arten ohne vorgängige Beschlagnahme einziehen können (Abs. 1^{bis}). Dadurch wird auch eine Änderung von Absatz 1 notwendig.

Art. 24 Abs. 3 und 4

Verfügungen des BLV können mit Einsprache angefochten werden (Art. 24 Abs. 1); Verfügungen anderer Bundesbehörden unterliegen der Beschwerde an das BLV (Art. 25 Abs. 1). Die Fristen für Einsprache und Beschwerde sind aktuell unterschiedlich; für die Einsprache beträgt die Frist 10 Tage (Art. 24 Abs. 3), Beschwerde kann dagegen innert 30 Tagen erhoben werden (Art. 25 Abs. 2). Diese Unterscheidung ist unbegründet. Die Einsprachefrist soll daher an die Beschwerdefrist angepasst werden und künftig ebenfalls 30 Tage betragen (Abs. 3).

Mit der Einsprache können Verfügungsadressatinnen und Verfügungsadressaten nachträglich das rechtliche Gehör wahrnehmen (vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. b des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dez. 1968¹²). Die Gewährung des rechtlichen Gehörs stellt ein verfassungsmässiges Recht dar (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung¹³ [BV]), das den Verfügungsadressatinnen und Verfügungsadressaten unentgeltlich gewährt werden muss. Es soll daher ein zusätzlicher Absatz eingefügt werden, der das Einspracheverfahren für kostenlos erklärt (Abs. 4). Nicht kostenlos sind jedoch mutwillige Einsprachen. Eine solche liegt insbesondere vor, wenn die Einsprache einzig darauf abzielt, der Behörde oder anderen Verfahrensbeteiligten zu schaden oder sie zu schikanieren. Bei offenkundig aussichtslosen Einsprachen kann ebenfalls Mutwilligkeit vorliegen.

¹² SR 172.021

¹³ SR 101

Art. 26 Widerhandlungen

Das Parlament hat am 13. Dezember 2016 die Motion 15.3958 «Illegaler Handel mit bedrohten Arten. Schärfere strafrechtliche Sanktionen in der Schweiz» von Nationalrat Guillaume Barazzone angenommen. Diese beauftragt den Bundesrat, die strafrechtlichen Sanktionen des BGCITES zu verschärfen. Zudem hat die UNO-Generalversammlung die Mitgliedstaaten mit der Resolution 69/314 vom 30. Juli 2015¹⁴ aufgefordert, Widerhandlungen im Bereich geschützter Tiere und Pflanzen, die im Rahmen des organisierten Verbrechens begangen werden, als «serious crime» (schwere Straftat) im Sinn des UNO-Übereinkommens vom 15. November 2000¹⁵ gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu qualifizieren. Damit sind Straftaten gemeint, die mit mindestens 4 Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden (Art. 2 Bst. b des Übereinkommens). Aufgrund dieses politischen Entscheids soll eine generelle Verschärfung der Strafbestimmungen erfolgen. Mit der hier vorgeschlagenen Erhöhung des Strafrahmens werden schwere Fälle künftig zu einem Verbrechen und stellen demzufolge auch eine Vortat zur Geldwäscherei nach Art. 305^{bis} des Strafgesetzbuchs (StGB)¹⁶ dar.

Der Grundtatbestand (Abs. 1) der Strafbestimmung soll nicht mehr als Übertretung, sondern als Vergehen ausgestaltet werden. Zudem soll sich künftig auch strafbar machen, wer Exemplare, die ohne Bewilligung in die Schweiz eingeführt wurden, vorsätzlich in Besitz nimmt, anbietet oder entgeltlich oder unentgeltlich weitergibt (Abs. 1 Bst. c). Dies war bereits vor Inkrafttreten des BGCITES der Fall, als die Strafbestimmung noch im Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005¹⁷ enthalten war (ehemaliger Art. 27 Abs. 1, vgl. AS 2012 6279). Im Rahmen der vorliegenden Revision soll diese Strafbarkeitslücke wieder geschlossen werden.

Schwere Fälle (Abs. 2) sollen künftig als Verbrechen gelten. Ein schwerer Fall liegt vor, wenn die Täterin oder der Täter gewerbsmässig Widerhandlungen gegen das BGCITES begeht (Bst. b) oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung von Widerhandlungen gegen das BGCITES zusammengefunden hat (Bst. c). Darüber hinaus kann die Täterin oder der Täter gegebenenfalls für die Beteiligung an einer kriminellen Organisation oder für die Unterstützung einer kriminellen Organisation nach Artikel 260^{ter} StGB belangt werden. Damit wird die Resolution 69/314 der UNO-Generalversammlung umgesetzt. Schliesslich soll ein Verbrechen vorliegen, wenn durch die Widerhandlung eine grosse Anzahl von Exemplaren betroffen ist, die in den Anhängen I und II CITES aufgeführt sind (Bst. a). Eine «grosse Anzahl» geschützter Exemplare liegt beispielsweise vor bei hundert Kilo Elfenbein vom Elefanten (Anhang I), mehr als fünfzig Schals aus der Wolle der Tibetantilope (Anhang I) oder mehreren tausend Glasaalen (Anhang II). Verbrechen sind Vortaten zur Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB). Somit werden künftig Finanzflüsse im Zusammenhang mit diesen Straftaten vom Geldwäschereigesetz vom 10.

¹⁴ Abrufbar unter: www.un.org > English > Documents > General Assembly Resolutions > 69th - 2014 > A/RES/69/314

¹⁵ SR **0.311.54**

¹⁶ SR **311.0**

¹⁷ SR **455**

Oktober 1997¹⁸ (GwG) erfasst, und Finanzintermediäre unterstehen damit auch diesbezüglich der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG.

Für leichte Fälle (Abs. 4) soll weiterhin eine Busse ausgesprochen werden. Solche liegen vor, wenn die Interessen des Artenschutzes nicht wesentlich tangiert sind. Das trifft beispielsweise zu, wenn die Bewilligungen fehlen für die Einfuhr von gezüchteten Farbmutanten von Königspythons, von künstlich vermehrten Orchideen oder von am Strand aufgelesenen Korallenstücken und geschützten Muscheln. Ebenfalls soll mit Busse bestraft werden, wer gegen Ausführungsbestimmungen verstösst, deren Übertretung für strafbar erklärt worden ist, und wer fahrlässig eine Widerhandlung begeht (Abs. 3 und 5).

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die Vorlage führt bei Bund, Kantonen und Gemeinden nicht zu einer Aufgabenintensivierung. Sie hat daher weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

6.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt

Die Vorlage hat nur geringe Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Neu müssen auch Personen und Betriebe, die CITES-Exemplare gewerbsmässig züchten, eine Bestandeskontrolle führen. Dies geht mit einem überschaubaren Zusatzaufwand einher, ist aber für einen wirksamen Artenschutz im Handel unerlässlich, da vermehrt der Natur illegal entnommene Exemplare über den Verkauf an Zuchtbetriebe legalisiert werden (vgl. Ausführungen zu Art. 11). Durch die Verschärfung der Strafbestimmungen wird der Schutz von Exemplaren geschützter Arten verbessert, wodurch sich positive Auswirkungen auf die Biodiversität ergeben. Auswirkungen auf die Gesellschaft sind nicht ersichtlich.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Das BGCITES und die vorliegenden Änderungen stützen sich auf Artikel 78 Absatz 4 BV. Danach erlässt der Bund Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor der Ausrottung. Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

Weiter stützen sich das BGCITES und die vorliegenden Änderungen auf das CITES, welches die Vertragsstaaten zur Umsetzung der internationalen Verbindlichkeiten in innerstaatliches Recht verpflichtet.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegenden Änderungen stützen sich auf das CITES bzw. sind damit kompatibel (vgl. Ziff. 7.1).

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁹ sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Im Rahmen der vorliegenden Revision werden u. a. Regelungen eingeführt oder geändert, welche in die Eigentums- und Freiheitsrechte der betroffenen Personen eingreifen (Einziehungsbefugnis der Kontrollbehörden, Strafbestimmungen). Zudem werden Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern geregelt (Pflicht von Zuchtbetrieben zur Führung einer Bestandeskontrolle, Pflicht zur Angabe von verschiedenen Informationen, wenn Exemplare geschützter Arten öffentlich angeboten werden). Diese wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen haben in der Form eines Bundesgesetzes zu erfolgen.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen noch neue Verpflichtungskredite beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

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

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Revisionsentwurf enthält folgende neuen Delegationsnormen:

¹⁹ SR 171.10

Die Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Einfuhrverboten soll um Arten erweitert werden, die leicht mit Tier- und Pflanzenarten nach den Anhängen I–III CITES verwechselt werden können (Art. 9 Abs. 1). Ferner soll der Bundesrat bestimmen, welche Informationen Personen angeben müssen, die Exemplare geschützter Arten öffentlich anbieten (Art. 11a), und er kann vorsehen, dass sich Personen, die Exemplare bestimmter Arten nach den Anhängen I–III CITES gewerbsmässig züchten, registrieren müssen (Art. 11 Abs. 3). Ebenfalls in die Kompetenz des Bundesrates fallen soll die Regelung betreffend Informationen an die verantwortlichen Personen und an Dritte über die Unterbringung von beschlagnahmten lebenden Exemplaren (Art. 15 Abs. 2). Die Einfuhrverbote, die bei nachgewiesener Verletzung des CITES auf Empfehlung der Organe des Übereinkommens ausgesprochen werden können, sollen künftig statt vom EDI vom BLV verordnet werden (Art. 9 Abs. 2).

7.7 **Datenschutz**

Die Vorlage enthält keine Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten oder andere Massnahmen, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben.