



Bern, 21. August 2024

Indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch er- zeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)»

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfah- rens



Übersicht

Die Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)» fordert ein Einfuhrverbot für Pelzprodukte, bei deren Herstellung gegen schweizerisches Recht verstossen wurde. Da dieses Anliegen unterstützenswert, aber handelsrechtlich problematisch ist, soll der Initiative durch eine Änderung des Tierschutzgesetzes ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Dieser orientiert sich für die Definition von «tierquälerisch» nicht am Schweizer Recht, sondern an den Leitprinzipien der «World Organisation for Animal Health» für den Bereich Tierwohl und ist dadurch mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz besser vereinbar als die Initiative. Zudem verbietet er zusätzlich zur Einfuhr auch den Handel mit tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten und enthält Verwaltungsmassnahmen, um widerrechtlich in Verkehr gebrachte Pelze und Pelzprodukte beschlagnahmen und einziehen zu können.

Inhalt der Initiative

Die Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)» fordert ein Einfuhrverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte. Dies bedeutet, dass keine Pelze mehr in die Schweiz eingeführt werden dürfen, bei deren Herstellung gegen schweizerisches Recht verstossen wurde.

Vorzüge und Mängel der Initiative

Das Anliegen der Initiative – der Schutz der Tiere, die im Ausland für die Pelzproduktion verwendet werden – ist grundsätzlich unterstützenswert, messen doch sowohl die Bevölkerung wie auch die Politik dem Wohlergehen von Tieren eine grosse Bedeutung bei. Aus handelsrechtlicher Sicht ist jedoch ein Einfuhrverbot für Pelze und Pelzprodukte, die mit in der Schweiz verbotenen Methoden produziert worden sind, problematisch.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat entschieden, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag durch eine Änderung des Tierschutzgesetzes gegenüberzustellen. Dort soll neu ein Verbot der Ein- und Durchfuhr von und des Handels mit tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten erlassen werden. Als Referenz für «tierquälerisch» sollen die Leitprinzipien der «World Organisation for Animal Health» für den Bereich Tierwohl dienen, einer zwischenstaatlichen Organisation mit 183 Mitgliedern, die sich für die Verbesserung der Tiergesundheit weltweit einsetzt. Wer Pelze und Pelzprodukte einführt, muss nachweisen, dass sie nicht mit tierquälerischen Methoden produziert wurden. Sich widerrechtlich im Verkehr befindende Pelze und Pelzprodukte werden beschlagnahmt und gegebenenfalls eingezogen.

Die Kontrolle des Ein- und Durchfuhrverbots soll durch den Bund erfolgen; dadurch ergibt sich ein Mehraufwand von ca. einer halben Vollzeitstelle. Die Kontrolle des Handelsverbots soll durch die Kantone erfolgen. Der dafür erforderliche Mehraufwand ist abhängig von der konkreten Anzahl Behörden, die Kontrollen durchführen werden, und der jährlichen Anzahl Kontrollen – für 100 Kontrollen pro Jahr wird ungefähr eine Vollzeitstelle benötigt. Beim Bund entsteht durch die Notwendigkeit der Unterstützung der Kantone für die Kontrolle des Handelsverbots ein Mehraufwand von ca. einer Vollzeitstelle. Zudem ist beim Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) für den Aufbau von gewissen Steuerungselementen für die Kontrollen mit einem Initialaufwand von

wenigen hunderttausend Franken zu rechnen Der beim Bund anfallende Mehraufwand wird intern kompensiert.

Auf die Volkswirtschaft hat die Vernehmlassungsvorlage insofern Auswirkungen, als dass beispielsweise Pelzfachgeschäfte, Modeketten und Onlineanbieter beim Kauf von Pelzen und Pelzprodukten deren Herstellungsmethode abklären müssen. Allerdings müssen bereits heute im Rahmen der bestehenden Pelzdeklarationspflicht Angaben zur Herkunft und zur Gewinnungsart des Fells gemacht werden, so dass die Vernehmlassungsvorlage für die Pelzanbietenden kaum zusätzlichen Aufwand zur Folge haben wird.

Erläuternder Bericht

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)» hat folgenden Wortlaut:

«Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 80 Abs. 2^{bis2}

^{2bis} Die Einfuhr tierquälerisch erzeugter Pelzprodukte ist verboten.

Art. 197 Ziff. 15³

15. Übergangsbestimmung zu Art. 80 Abs. 2^{bis} (Verbot der Einfuhr tierquälerisch erzeugter Pelzprodukte)

Die Bundesversammlung erlässt die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 80 Absatz 2^{bis} spätestens zwei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände. Treten die Ausführungsbestimmungen innerhalb dieser Frist nicht in Kraft, so erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung und setzt sie auf diesen Zeitpunkt hin in Kraft. Die Verordnung gilt bis zum Inkrafttreten der von der Bundesversammlung erlassenen Ausführungsbestimmungen.»

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Pelz-Initiative wurde am 14. Juni 2022 von der Bundeskanzlei vorgeprüft⁴ und am 28. Dezember 2023 eingereicht. Mit Verfügung vom 13. Februar 2024 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 113 474 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist⁵.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶ (ParlG) hat der Bundesrat dem Parlament spätestens bis am 28. Juni 2025 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat bis zum 28. Juni 2026 Zeit, um über die Volksinitiative zu beschliessen; sie kann diese Frist um ein Jahr verlängern, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf einen Beschluss gefasst hat (Art. 100 und 105 Abs. 1 ParlG).

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV)⁷:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.

¹ SR 101

² Die endgültige Nummerierung dieses Absatzes wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt; dabei stimmt diese die Nummerierung ab auf die anderen geltenden Bestimmungen der Bundesverfassung und nimmt diese Anpassung im ganzen Text der Initiative vor.

³ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

⁴ BBI 2022 1573

⁵ BBI 2024 393

⁶ SR 171.10

⁷ SR 101

- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Initiative

2.1 Allgemeines

Die Pelz-Initiative wird vom Verein *Alliance Animale Suisse* getragen, der dem Schutz von Tieren als Lebewesen mehr Nachdruck verleihen will. Ziel der Initiative ist ein Einfuhrverbot für Pelze aus tierquälerischen Haltungsbedingungen und tierquälerischer Jagd.

In einem Grundsatzentscheid hat der Bundesrat am 10. April 2024 beschlossen, die Initiative abzulehnen und ihr einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

2.2 Wichtigste Rechtsgrundlage mit Bezug zur Initiative: Tierschutzgesetz

Artikel 80 BV beauftragt den Bund, Vorschriften über den Schutz der Tiere zu erlassen. Die Tierschutzgesetzgebung setzt diesen Auftrag um. So bezweckt das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005⁸ (TSchG), die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1). Wer mit Tieren umgeht, hat ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 TSchG). Sodann muss, wer Tiere hält oder betreut, sie angemessen nähren, pflegen und ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 TSchG).

2.3 Geplante Entwicklungen in dem von der Initiative betroffenen Bereich

Während Jahren hat der Bundesrat Einfuhrverbote für tierische Produkte aus Gründen des Tierschutzes stets abgelehnt, mit Ausnahme des Einfuhrverbots für Robbenprodukte (vgl. Art. 10a der Verordnung vom 18. November 2015⁹ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten und Artikel 5a der Verordnung vom 18. November 2015¹⁰ über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen sowie Nordirland). Im Bereich Pelz setzte er auf die verstärkte Wahrnehmung der Selbstverantwortung der Marktteilnehmenden, da seit dem 1. März 2014 bei der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten u. a. die Herkunft und die Gewinnungsart der Pelze und Pelzprodukte deklariert werden müssen (vgl. die Pelzdeklarationsverordnung vom 7. Dezember 2012¹¹).

Mit Entscheid vom 5. April 2023 hat er jedoch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 TSchG eine Vernehmlassungsvorlage für ein Einfuhrverbot für tierquälerisch hergestellte Pelze und Pelzprodukte auszuarbeiten. Der Grund für diesen Beschluss war die anhaltende und flächendeckende Missachtung der obengenannten Deklarationspflicht für Pelze und Pelzprodukte durch die Branche. Das für die Pelzkontrollen zuständige Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat sie mehrfach kontaktiert und verwarnet. Dennoch ist seit Beginn der Kontrollen und trotz noch präziseren Deklarationsvorschriften keine grosse Verbesserung der Deklaration von Pelzen und Pelzprodukten ersichtlich. Die hohe Zahl an Beanstandungen – in der Saison 2023/2024 waren es 60 Prozent

⁸ SR 455

⁹ SR 916.443.10

¹⁰ SR 916.443.11

¹¹ SR 944.022

der kontrollierten Betriebe – hat gezeigt, dass viele Verkaufsstellen die Pelzdeklaration noch immer nicht korrekt umsetzen. Auch die Verschärfung der Kontrollen und die Zunahme der Strafverfahren hat zu keiner signifikanten Verbesserung geführt. Da sich die Deklarationspflicht als mildere Massnahme zu einem Einfuhrverbot als gescheitert erwiesen hat, ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass aus Tierschutzgründen und zum Schutz der öffentlichen Moral der Erlass eines Einfuhrverbots für tierquälerisch hergestellte Pelze und Pelzprodukte gerechtfertigt ist.

Am 10. April 2024 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu den Verordnungsänderungen¹² eröffnet, die ein Einfuhrverbot für tierquälerisch hergestellte Pelze und Pelzprodukte statuieren. «Tierquälerisch» wird dabei als Verletzung der Leitprinzipien der *World Organisation for Animal Health* (WOAH) für den Bereich Tierwohl definiert (für Einzelheiten zu den Leitprinzipien vgl. die Ausführungen unter Ziff. 6.1). Die Vernehmlassung endete am 12. Juli 2024.

3 Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziele der Initiative

Die Initiative zielt auf den Schutz von Tieren ab, die im Ausland für die Pelzproduktion verwendet werden.

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Initiative fordert ein Einfuhrverbot für Pelzprodukte, die von misshandelten Tieren stammen.¹³

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Aus den Erläuterungen des Initiativkomitees ergibt sich, dass die Einfuhr von Pelzen und Pelzprodukten verboten werden soll, bei deren Herstellung gegen schweizerisches Recht verstossen wurde.

4 Würdigung der Initiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Initiative

Das Anliegen der Initiative – Schutz der Tiere, die im Ausland für die Pelzproduktion verwendet werden – ist grundsätzlich unterstützenswert, messen doch sowohl die Bevölkerung wie auch die Politik dem Wohlergehen von Tieren eine grosse Bedeutung bei. Aus diesem Grund verfolgt der Bundesrat bereits ähnliche Bestrebungen wie die Initiative (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 2.3). Die Initiative verlangt jedoch ein Einfuhrverbot für Pelze und Pelzprodukte, die mit *in der Schweiz* verbotenen Methoden produziert worden sind. Dies ist aus handelsrechtlicher Sicht problematisch (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.4).

4.2 Auswirkungen der Initiative bei einer Annahme

Bei Annahme der Initiative würde in der Bundesverfassung ein Verbot der Einfuhr von Pelzen und Pelzprodukten verankert, die mit in der Schweiz verbotenen Methoden produziert worden sind.

4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative

¹² www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > EDI

¹³ Vgl. <https://alliance-animale.ch> > pelz-stopfleber-initiative

Das Anliegen der Initiative ist grundsätzlich unterstützenswert, aus handelsrechtlicher Sicht ist ein solches Verbot jedoch problematisch (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 4.4). Im Übrigen wäre ein Einfuhrverbot für Pelze und Pelzprodukte in der Bundesverfassung nicht auf der richtigen Normstufe. Ein Bundesgesetz ist für ein derart partikuläres Verbot stufengerechter.

4.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Aus handelsrechtlicher Sicht ist ein Einfuhrverbot problematisch, das auf die schweizerische Gesetzgebung als Referenz Bezug nimmt. Eine unterschiedliche Behandlung von Produkten aufgrund einer Produktionsmethode, die sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlägt und für die als Massstab das eigene Recht herangezogen wird, stellt grundsätzlich eine Verletzung der handelsrechtlichen Verpflichtungen dar und verstösst insbesondere gegen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947¹⁴ (GATT). Ausnahmen sind zwar möglich, jedoch sind die Anforderungen daran hoch (vgl. zu den internationalen Verpflichtungen im Einzelnen die Ausführungen unter Ziff. 6.4.2) und vorliegend nicht erfüllt.

5 Schlussfolgerungen

Die Initiative ist aus handelsrechtlicher Sicht problematisch und daher mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar. Auch ist ein solches Einfuhrverbot in der Bundesverfassung unangebracht. Die Initiative soll deshalb zur Ablehnung empfohlen werden. Der indirekte Gegenvorschlag nimmt das Anliegen der Initiative auf und setzt es dahingehend um, dass es mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz besser vereinbar ist. Sodann soll mit dem indirekten Gegenvorschlag auch die Durchfuhr und der Handel mit tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten verboten werden sowie die gesetzliche Grundlage für Massnahmen geschaffen werden, um Pelze und Pelzprodukte aus dem Verkehr zu ziehen, die widerrechtlich eingeführt wurden oder mit denen widerrechtlich gehandelt wurde.

6 Indirekter Gegenvorschlag

6.1 Grundzüge der Vorlage

Da das Anliegen der Initiative, wie bereits erwähnt, grundsätzlich unterstützenswert ist, es jedoch handelsrechtlich problematisch und in der Verfassung nicht stufengerecht wäre, soll der Initiative ein indirekter Gegenvorschlag durch eine Änderung des Tierschutzgesetzes gegenübergestellt werden. Es soll ebenfalls die Einfuhr von tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten verboten werden, jedoch auf Stufe Gesetz und in handelsrechtlich weniger problematischer Weise. Es sollen nicht sämtliche Produktionsmethoden als «tierquälerisch» gelten, die gegen die schweizerische Tierschutzgesetzgebung verstossen, sondern nur diejenigen, welche die Leitprinzipien der WOAAH im Bereich Tierwohl verletzen. Die WOAAH ist eine zwischenstaatliche Organisation mit 183 Mitgliedern, die sich für die Verbesserung der Tiergesundheit weltweit einsetzt. Ihre Leitprinzipien¹⁵ definieren zwar keinen internationalen Standard wie denjenigen zum tiergerechten Töten von Reptilien, aber sie sind dennoch breit abgestützt und entsprechen den gesellschaftlichen Erwartungen an das Tierwohl. Zu den erwähnten Leitprinzipien gehören u.a. «freedom from pain, injury and disease» und «freedom from fear and distress». Die Handelspartner der Schweiz werden diese Leitprinzipien

¹⁴ SR 0.632.21

¹⁵ Abrufbar unter: www.woah.org > animal welfare > discover (abgerufen am 25.4.2024)

folglich eher als Massstab für ein Einfuhrverbot akzeptieren als die Schweizer Tierschutzgesetzgebung.

Sodann soll im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags auch die Durchfuhr und der Handel mit tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten verboten werden. Dies ermöglicht, nicht nur Kontrollen an der Grenze, sondern auch im Inland in den Bekleidungsgeschäften und Online durchzuführen und Pelze und Pelzprodukte aus dem Verkehr zu ziehen, die widerrechtlich eingeführt wurden oder mit denen widerrechtlich gehandelt wurde. Für die Einführung dieser Bestimmungen ist zwingend eine Gesetzesänderung notwendig, da sie nicht auf Verordnungsstufe erlassen werden können.

6.2.1 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 14 Abs. 2–4

Absatz 2 wird neu um das Verbot der Ein- und Durchfuhr und des Handels mit tierquälerisch hergestellten Pelzen und Pelzprodukten ergänzt (Bst. a). Bereits seit dem 1. Januar 2013 gilt das in Buchstabe b statuierte Verbot für Hunde- und Katzenfelle.

Wie unter Ziffer 6.1 erwähnt, sind für die Definition von «tierquälerisch» die Leitprinzipien der WOAHS im Bereich Tierwohl massgebend, insbesondere «freedom from pain, injury and disease» und «freedom from fear and distress». Was die «Freiheiten» der WOAHS für Tiere gewährleisten, entspricht in etwa der Definition von «Wohlergehen» nach Artikel 3 Buchstabe b TSchG. Folglich gelten Produktionsformen für die Pelzgewinnung als tierquälerisch, wenn sie das Wohlergehen der dafür verwendeten Tiere stark beeinträchtigen (Abs. 3). Dies ist namentlich der Fall, wenn die Körperfunktionen der Tiere und ihr Verhalten durch die Haltungsform wesentlich gestört werden bzw. sie wegen der Haltung massiv in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert sind oder das artgemässe Verhalten innerhalb der biologischen Anpassungsfähigkeit überhaupt nicht mehr gewährleistet ist. Ebenfalls stark beeinträchtigt wird das Wohlergehen, wenn den Tieren durch die Haltungsform oder die Art der Jagd Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst zugefügt werden. Als Beispiel für eine starke Beeinträchtigung des Wohlergehens kann die Haltung in Käfigen mit Gitterböden sowie die Jagd mit Tellereisen und Schlingenfallen genannt werden. Nicht tierquälerisch sind demgegenüber sogenannte Totschlagfallen, in welche die Tiere freiwillig hineingehen und wo sie dann augenblicklich artgerecht erschlagen werden.

Der Bundesrat wird die Ausnahmen vom Ein- und Durchfuhrverbot für tierquälerisch hergestellte Pelze und Pelzprodukte regeln (Abs. 4). Diese werden den Ausnahmen entsprechen, die im Rahmen der unter Ziffer 2.3 erwähnten Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen wurden: Zulässig ist die Ein- und Durchfuhr von Pelzen und Pelzprodukten, die für den Eigengebrauch im Reiseverkehr mitgeführt werden, als Übersiedlungsgut, aus Erbschaften sowie für nicht kommerzielle Ausstellungs- oder Forschungszwecke. Für Katzen- und Hundefelle sind keine Ausnahmen vorgesehen (entspricht dem geltenden Recht).

Art. 14a Pelze und Pelzprodukte: Nachweispflicht

Wer Pelze und Pelzprodukte ein- oder durchführt, muss den Nachweis erbringen, dass diese entweder nicht mit tierquälerischen Methoden erzeugt worden sind oder unter eine Ausnahme nach Artikel 14 Absatz 4 fallen (Art. 14a Abs. 1).

Beim Handel mit Pelzen und Pelzprodukten muss nachgewiesen werden, dass die Pelze und Pelzprodukte nicht tierquälerisch gewonnen wurden (Abs. 2). Der Nachweis, dass die Pelze und Pelzprodukte unter eine Ausnahme fallen, ist hier anders als bei der Ein- oder der Durchfuhr nicht möglich, da die Ausnahmen, die der Bundesrat

gestützt auf Artikel 14 Absatz 4 erlassen wird, nur Konstellationen betreffen, bei denen es nicht um kommerzielle Zwecke geht. Folglich darf mit Pelzen und Pelzprodukten nach Artikel 14 Absatz 4, auch wenn sie rechtmässig eingeführt wurden, nicht gehandelt werden. Sofern sie jedoch unentgeltlich weitergegeben werden, muss der Empfängerin oder dem Empfänger ein Beleg mitgegeben werden, mit dem sie oder er nachweisen kann, dass die Pelze und Pelzprodukte rechtmässig eingeführt wurden (Abs. 3). Die Abgabe von Belegen für den Nachweis, dass sich Pelze und Pelzprodukte rechtmässig im Verkehr befinden, gilt auch bei der kommerziellen Einfuhr und beim Handel.

Art. 14b Pelze und Pelzprodukte: Nachweis der nicht tierquälerischen Herstellung

Pelze und Pelzprodukte gelten als nicht tierquälerisch hergestellt, wenn sie in einem Land hergestellt worden sind, das für die Produktion von Pelzen und Pelzprodukten tierquälerische Methoden verbietet (Abs. 1 Bst. a). Das BLV wird eine Liste dieser Länder erlassen (Abs. 2).

Zudem dürfen unter gewissen Voraussetzungen auch Pelze und Pelzprodukte aus einem Land, das die tierquälerischen Methoden nicht verbietet, ein- oder durchgeführt werden. Dies ist dann der Fall, wenn die Pelze und Pelzprodukte nach Richtlinien produziert worden sind, die tierquälerische Methoden ausschliessen und vom BLV anerkannt sind, und wenn die Einhaltung der Richtlinien durch eine unabhängige Zertifizierungsstelle kontrolliert wird (Abs. 1 Bst. b).

Der Bundesrat wird das Verfahren für die Aufnahme eines Landes in die Liste des BLV, die Anerkennung von Produktionsrichtlinien durch das BLV sowie die Anforderungen an die in- und ausländischen Zertifizierungsstellen regeln (Abs. 3 Bst. a und b). Sodann wird er für die Aufwendungen des BLV für die Anerkennung der Produktionsrichtlinien und die Prüfung, ob die Zertifizierungsstellen die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, kostendeckende Gebühren festlegen (Abs. 3 Bst. c).

Art. 20 Abs. 1 Einleitungssatz

Da die Abkürzung «BLV» bereits in Artikel 14b Absatz 2 eingeführt wird, wird der Einleitungssatz redaktionell angepasst.

Art. 24 Abs. 1^{bis}–1^{quinqües}

Sich widerrechtlich im Verkehr befindende Pelze und Felle sowie aus diesen hergestellte Produkte sollen eingezogen werden. Ist im Rahmen einer Kontrolle unklar, ob sich Pelze oder Pelzprodukte rechtmässig im Verkehr befinden oder nicht, werden sie beschlagnahmt (Abs. 1^{bis}).

Die Kontrollbehörde gibt der betroffenen Person Gelegenheit, den Nachweis zu erbringen, dass sich die Pelze oder Pelzprodukte rechtmässig im Verkehr befinden. Dies ist dann der Fall, wenn sie entweder ohne tierquälerische Methoden erzeugt wurden oder die Ein- oder Durchfuhr gestützt auf eine Ausnahme erfolgt ist (Artikel 14a Absatz 1). Sobald der Nachweis erbracht ist, erhält die betroffene Person die Pelze oder Pelzprodukte zurück. Gelingt der Nachweis nicht, werden sie eingezogen (Abs. 1^{ter}). Immer eingezogen werden Katzen- und Hundefelle, da deren Ein-, Durch- und Ausfuhr sowie der Handel damit nie rechtmässig sind (Abs. 1^{quater}).

Eingezogene Pelze und Pelzprodukte sowie Hunde- und Katzenfelle werden grundsätzlich entsorgt. Bei besonderem Bedarf, beispielsweise für Schulungs- oder Ausstellungszwecke, können sie aufbewahrt werden (Abs. 1^{quinqües}).

Art. 33 Sachüberschrift und Abs. 2

Die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt ist zuständig für den kantonalen Vollzug der Tierschutzgesetzgebung (Art. 33). Beim Vollzug der Einfuhrverbote nach Artikel 14 Absatz 2 geht es im Gegensatz zu den restlichen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung nicht um lebendige Tiere, sondern um Felle und Pelze. Die Kontrollen finden nicht in einer Tierhaltung oder in einem Schlachthof statt, sondern in Bekleidungsgeschäften und online. Es bedarf für die Kontrolle der Einfuhrverbote nach Artikel 14 Absatz 2 anderer Kenntnisse und Fähigkeiten als für die Kontrolle der Vorschriften über die Haltung und den Umgang mit lebenden Tieren. Daher soll für die Kontrolle der Einfuhrverbote nach Artikel 14 Absatz 2 nicht zwingend die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt zuständig bzw. verantwortlich sein. Die Kantone entscheiden selbst, ob die Kontrollen in die Zuständigkeit der kantonalen Veterinärämter fallen sollen oder ob sie dafür eine andere Behörde, wie beispielsweise die Gewerbepolizei oder ein Ordnungsamt, als geeigneter erachten. Sie haben sodann die Möglichkeit, Organisationen und Firmen für die Kontrollen beizuziehen (Art. 38 Abs. 1). Für die Durchführung der Kontrollen wird die zuständige Behörde das Zutrittsrecht nach Artikel 39 ausüben können, das ihr Zutritt zu den Räumen, Einrichtungen und Fahrzeugen erlaubt, in denen sich Pelze und Pelzprodukte befinden.

6.2.2 Zusammenhang zwischen Initiative und Gegenvorschlag

Bei der vorliegenden Änderung des Tierschutzgesetz handelt es sich um den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative am 14. Juni 2022 eingereichten Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)» (Ziff. II Abs. 2). Damit steht er dem Initiativkomitee als Gegenstand für einen allfälligen bedingten Rückzug zur Verfügung, d.h. das Initiativkomitee kann seine Volksinitiative ausdrücklich unter der Bedingung zurückziehen, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird (Art. 73a Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976¹⁶ über die politischen Rechte).

6.3 Auswirkungen

6.3.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund wird durch die Kontrolle des Einfuhrverbots gemäss der ergänzenden Regulierungsfolgenabschätzung vom 9. Juli 2024¹⁷ ein Mehraufwand von circa einer halben Vollzeitstelle entstehen. Zudem wird für die Unterstützung und Koordination der kantonalen Kontrollbehörden, die das Handelsverbot vollziehen, ein Mehraufwand von ca. einer Vollzeitstelle anfallen. Zudem ist beim BAZG für den Aufbau von gewissen Steuerungselementen für die Kontrollen mit einem Initialaufwand von wenigen hunderttausend Franken zu rechnen. Sämtlicher anfallende Mehraufwand wird intern kompensiert.

6.3.2 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die Regulierungsfolgenabschätzung vom 9. Juli 2024 kommt zum Schluss, dass für 100 Kontrollen ungefähr eine Vollzeitstelle benötigt wird. Die konkreten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone ergeben sich aus der Anzahl Behörden und Personen, die mit den Kontrollen des Handelsverbots beauftragt werden sollen.

Auf die Gemeinden hat die Vorlage keine Auswirkungen.

¹⁶ SR 161.1

¹⁷ www.blv.admin.ch > Tiere > Tierschutz > geplantes Einfuhr- und Handelsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelze und Pelzprodukte

6.3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Eine bereits im Jahr 2023 durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung¹⁸ hat die Auswirkungen des Einfuhrverbots auf die Volkswirtschaft analysiert. Die Pelzfachgeschäfte, Modeketten und Onlineanbieter müssten beim Kauf von Pelzprodukten deren Herstellungsmethode abklären. Der hierfür entstehende Mehraufwand dürfte jedoch gering sein, da bereits heute im Rahmen der bestehenden Pelzdeklarationspflicht Angaben zur Herkunft und zur Gewinnungsart des Fells gemacht werden müssen und relativ rasch abgeklärt werden kann, ob ein Pelz oder ein Pelzprodukt vom Einfuhrverbot betroffen ist oder nicht. Die Abklärung ist möglich mit Hilfe der vom BLV erlassenen Länderliste bzw. aufgrund eines Zertifikats, das bestätigt, dass ein bestimmter Pelz nicht mit tierquälerischen Methoden hergestellt wurde.

Kritisch könnte sich das Einfuhrverbot auf das Kürschnereihandwerk auswirken, da sich die Auswahl der dafür zur Verfügung stehenden Pelze verringert. Insgesamt sind aber keine relevanten Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten.

6.3.4 Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vernehmlassungsvorlage hat keine Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

6.3.5 Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesellschaft

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz nur über einen bescheidenen Marktanteil für Pelze, sodass das Einfuhrverbot weltweit gesehen eher einen geringen Mehrwert für die Verbesserung des Tierwohls hat. Dessen ungeachtet dient das Einfuhrverbot grundsätzlich dem Tierwohl und hat deshalb positive Auswirkungen auf die Umwelt. Es ist zudem denkbar, dass das Einfuhrverbot eine Signalwirkung auf andere Länder auslösen könnte. Ebenfalls werden die Konsumentinnen und Konsumenten für das Thema Tierschutz sensibilisiert.

6.4 Rechtliche Aspekte

6.4.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 80 Absatz 2 Buchstabe d BV erlässt der Bund Vorschriften über die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

6.4.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Internationale Verpflichtungen ergeben sich für die Schweiz primär in zwei Bereichen: Einerseits als Mitgliedstaat der Welthandelsorganisation (WTO); massgebend sind hier insbesondere das GATT und das Übereinkommen vom 15. April 1994¹⁹ über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen). Andererseits aus dem Abkommen vom 22. Juli 1972²⁰ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen) und dem Abkommen vom 21. Juni 1999²¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen).

¹⁸ www.blv.admin.ch > Tiere > Tierschutz > geplantes Einfuhr- und Handelsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelze und Pelzprodukte

¹⁹ SR 0.632.20

²⁰ SR 0.632.401

²¹ SR 0.916.026.81

WTO

Das GATT untersagt quantitative Handelsbeschränkungen, darunter Einfuhrverbote, sowie die ungünstigere Behandlung ausländischer Waren im Vergleich zu gleichartigen inländischen Waren oder gleichartigen Waren eines anderen Mitgliedstaates. Eine unterschiedliche Behandlung von Produkten aufgrund von Verfahren und Produktionsmethoden, die sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen (z. B. das Tierwohl bei der Einfuhr von Fleisch oder Pelz), kann zu einer Verletzung dieser Verpflichtungen führen.

Handelsbeschränkungen sind jedoch zum Schutz öffentlicher Interessen zulässig, wenn der Mitgliedstaat nachweisen kann, dass die getroffene Massnahme erforderlich ist, um ein legitimes Schutzziel, wie den Schutz der öffentlichen Moral, zu erreichen, d. h. dass dafür keine weniger handelsbeschränkenden Massnahmen zur Verfügung stehen (Art. XX Bst. a GATT). Jedoch darf eine Massnahme auch bei Berufung auf die Ausnahmebestimmung keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Bedingungen herbeiführen und auf keine verschleierte Behinderung des Welthandels hinauslaufen.

Das TBT-Übereinkommen folgt denselben Grundsätzen wie das GATT. Es untersagt eine ungerechtfertigte Diskriminierung von WTO-Mitgliedern durch technische Vorschriften. Zudem hält es die Mitglieder an, ihre technischen Vorschriften auf relevante internationale Normen zu basieren und stellt die Vermutung auf, dass solche Massnahmen den internationalen Handel nicht mehr als notwendig einschränken.

Der Erlass des Einfuhrverbots für tierquälerisch hergestellte Pelze und Pelzprodukte soll zum Schutz der öffentlichen Moral (Art. XX Bst. a GATT) erfolgen. Mit der derzeit bestehenden weniger handelsbeschränkende Massnahme – die seit dem Jahr 2014 geltende und überwiegend missachtete Deklarationspflicht für Pelze und Pelzprodukte bei der Abgabe an Konsumentinnen und Konsumenten – konnte das Schutzziel nicht erreicht werden (vgl. Ausführungen unter Ziff. 2.3). Zur Erreichung des Schutzziels verbleibt damit allein ein Einfuhrverbot als zielführende Massnahme.

Wie unter Ziffer 6.1 erwähnt, sollen als internationale Normen die Leitprinzipien der WOAH im Bereich Tierwohl dienen, die zwar keinen internationalen Standard darstellen, jedoch breit abgestützt sind und den gesellschaftlichen Erwartungen an das Tierwohl entsprechen.

Das Einfuhrverbot führt nicht zu einer Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Bedingungen, da das BLV sämtliche Länder, die Pelze und Pelzprodukte ohne die verpönten Methoden produzieren, auf die Liste derjenigen Länder aufnehmen wird, aus denen Pelze und Pelzprodukte nach wie vor eingeführt werden dürfen. In allen anderen Ländern besteht für Betriebe die Möglichkeit der Zertifizierung, wenn sie Pelze und Pelzprodukte ohne die verpönten Methoden produzieren (vgl. Ausführungen unter Ziff. 6.2).

Abkommen mit der EU

Das Freihandelsabkommen ist auf Pelze anwendbar (Art. 2 Bst. i des Abkommens i. V. m. Art. 1 Bst. a und dem Anhang des Internationalen Übereinkommens vom 14. Juni 1983²² über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren, Anhang 1 des Zolltarifgesetzes vom 9. Okt. 1986²³ und Ziff. 43 des Schweizer Generaltarifs²⁴), ebenso das Landwirtschaftsabkommen (Art. 5 Ziff. 1 i. V. m. Anhang 11

²² SR 0.632.11

²³ SR 632.10

²⁴ Abrufbar unter: www.bazg.admin.ch > Dokumentation > Formulare, Merkblätter und Dokumentationen > Zolltarif - Tares

«Veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen» Anlage 6 Kapitel I «Nicht zum Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte»).

Das Freihandelsabkommen verbietet im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU neue mengenmässige Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung (Art. 13 Abs. 1). Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz des Lebens von Tieren sind zwar möglich, aber nur wenn dieselben Voraussetzungen erfüllt sind, die auch nach dem WTO-Recht erfüllt sein müssen (Diskriminierungsverbot, Verhältnismässigkeit [Art. 20]). Für die Vereinbarkeit des Einfuhrverbots mit den Verpflichtungen der Schweiz aus dem Freihandelsabkommen kann daher auf die zur WTO gemachten Ausführungen verwiesen werden.

Das Landwirtschaftsabkommen sieht vor, dass sich die Parteien aller Massnahmen zu enthalten haben, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens (die Stärkung der Freihandelsbeziehungen zwischen den Parteien durch Verbesserung des Marktzugangs für landwirtschaftliche Erzeugnisse der jeweils anderen Partei) gefährden könnten (Art. 14 Abs. 2). Einfuhrverbote stehen dieser Verpflichtung grundsätzlich entgegen. Allerdings wurde der EU-Kommission am 14. Juni 2023 die Bürgerinitiative «Fur Free Europe» (Pelzfreies Europa) übergeben, die ein EU-weites Verbot der Haltung und Tötung von Tieren ausschliesslich oder hauptsächlich zur Pelzgewinnung sowie ein Verbot für das Inverkehrbringen von Zuchttierpelz und Produkten, die solchen Pelz enthalten fordert. Die EU-Kommission hat am 7. Dezember 2023 die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit aufgefordert, bis März 2025 ein Gutachten über das Wohlergehen von Pelztieren zu erstellen. Gestützt auf das Gutachten wird die EU-Kommission bis März 2026 über die Forderungen der Bürgerinitiative entscheiden²⁵, d. h. sie wird sich dazu äussern, ob sie es für angemessen hält, ein Verbot vorzuschlagen, wie es in der Europäischen Bürgerinitiative vorgesehen ist. Es besteht somit die realistische Möglichkeit, dass auch in der EU die Einfuhr und der Handel von Pelzen und Pelzprodukten verboten werden, selbst wenn diese nicht aus tierquälerischen Produktionsmethoden stammen. Diesfalls würde das Einfuhrverbot kein Handelshemmnis zur EU darstellen. Sollte die EU die Einfuhr und den Handel von Pelzen und Pelzprodukten jedoch nicht verbieten, würde das Einfuhrverbot ein Handelshemmnis darstellen. Diesfalls müsste gegebenenfalls im Rahmen der geplanten Erweiterung von Anhang 11 des Landwirtschaftsabkommens auf die gesamte Lebensmittelkette eine Lösung bzw. Ausnahmeregelung gesucht werden.

6.4.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen noch neue Verpflichtungskredite beschlossen.

6.4.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat wird die Ausnahmen vom Ein- und Durchfuhrverbot festlegen (Art. 14 Abs. 4) sowie die Ausführungsbestimmungen zur Nachweispflicht erlassen (Art. 14b Abs. 3). Das BLV wird zum Erlass einer Liste von Ländern, die tierquälerische Methoden für die Pelzgewinnung verbieten, ermächtigt (Art. 14b Abs. 2).

²⁵ ABI. C/2023/1559 vom 21. Dezember 2023