

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Regulierungsfolgenabschätzung zum Einfuhr- und Handelsverbot von Pelzen und Pelzprodukten Schlussbericht

Zürich, 9. Juli 2024

Anna Vettori, Leroy Ramseier, Thomas von Stokar

Impressum

Zürich, 9. Juli 2024

b_3856b_Vollzug_Pelz_Schlussbericht_240709.docx

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Auftraggeberin

Manel Nobel, wissenschaftliche Mitarbeiterin, BLV

Tel. +41 58 465 24 75

manel.nobel@blv.admin.ch

Autorinnen und Autoren

Anna Vettori, Leroy Ramseier, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Begleitgruppe

Thomas Jemmi, Leiter Abteilung Internationales, Stv. Direktor

Alexandra Kassis, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Internationales / Pelzdeklaration

Sandra Knutti, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Recht

Matthias Lörtscher, Leiter Artenschutz im internationalen Handel

Inhalt

Zusammenfassung	4
Ausgangslage, Ziel und Methodik	4
Untersuchte Optionen	4
Ergebnisse und Beurteilung	4
1. Einleitung	7
1.1. Ausgangslage und Ziel	7
1.2. Methodisches Vorgehen	7
1.3. Aufbau des Berichts	8
2. Regulierungsvorschlag und Untersuchungsoptionen	9
2.1. Regulierungsvorschlag	9
2.2. Untersuchungsoptionen	9
3. Auswirkungen der Optionen auf die Vollzugsbehörden	11
A) Vollzug durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)	11
B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärdienste	13
C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien	16
D) Vollzug durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)	20
4. Gesamtbeurteilung	23
4.1. Gesamtbilanz der Optionen	23
4.2. Beurteilung der einzelnen Optionen	26
4.3. Ausblick	27
Annex	28
A1. Befragte Akteure	28
A2. Gesprächsleitfaden	29
Tabellenverzeichnis	30

Zusammenfassung

Ausgangslage, Ziel und Methodik

Die Pelz-Initiative, die Ende 2023 zustande gekommen ist, verlangt ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte. Der Bundesrat hat im April 2024 beschlossen, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der sowohl die Einfuhr von als auch den Handel im Inland mit tierquälerisch erzeugten Pelzen und Pelzprodukten verbietet. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) INFRAS beauftragt, die Auswirkungen dieser Verbote auf den Vollzug abzuschätzen und insbesondere potenzielle Vollzugsoptionen zu prüfen und einander gegenüberzustellen. Die Ergebnisse basieren auf 15 Gesprächen mit potenziell betroffenen Vollzugsbehörden, u.a. mit dem BLV, dem BAZG, kantonalen Veterinärämtern und kommunalen und kantonalen Gewerbepolizeien.

Untersuchte Optionen

Untersucht wurden drei Optionen A), B) und C), bei denen es jeweils um die Kontrollen von Detail- und Onlinehandel im Inland geht, entsprechend sind sie als Alternativen zu verstehen. Zusätzlich wurde eine Option D) untersucht, welche die Kontrollen an der Grenze betrifft, sie ist komplementär zu den Optionen A)-C) zu verstehen.

Tabelle 1: Untersuchungsoptionen

Optionen	Hauptaufgabe	Bemerkung
A) Vollzug durch das BLV	▪ Kontrollen im Inland im Detail- und Onlinehandel	▪ Alternativen
B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter		
C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien		
D) Vollzug durch das BAZG	▪ Kontrollen an der Grenze im Handelswaren- und Reiseverkehr	▪ Komplementär zu den Optionen A)-C)

Tabelle INFRAS.

Ergebnisse und Beurteilung

Basierend auf den Einschätzungen der Befragten wird der Vollzug auf Bundesebene effektiver und effizienter als der Vollzug durch die Veterinärämter oder die Gewerbepolizeien beurteilt. Die Kombination von **Vollzug der Kontrollen im Detail- und Onlinehandel durch das BLV (Option A) mit Kontrollen im Handelswaren- und Reiseverkehr durch das BAZG (Option D)** ist einfach umsetzbar, wirksam und im Vergleich zu den anderen Optionen mit weniger Mehraufwand und geringeren Zusatzkosten verbunden und damit auch effizienter. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass beide Behörden auf bestehende Strukturen und Prozesse abstützen könnten und keine Koordination mit den Veterinärämtern und Gewerbepolizeien bzw.

zwischen diesen notwendig wäre. Die Kontrollen im Detailhandel könnte das BLV in die bestehenden Kontrollen der Pelzdeklaration einbauen und beim Handelswarenverkehr könnte das BAZG auf bestehende technische Lösungen abstützen.

Die quantifizierbaren Zusatzkosten belaufen sich auf jährlich einige Zehntausend Franken für das BLV und einmalig einige wenige Hunderttausend Franken Initialaufwand für das BAZG. Die übrigen Aufgaben sind entweder nicht quantifizierbar oder sie werden auf Seiten des BAZG mit Verschiebungen innerhalb der vorhandenen Ressourcen gedeckt.

Der **Vollzug der Kontrollen im Detail- und Onlinehandel durch die Veterinärämter (Option B) oder durch die Gewerbepolizeien (Option C)** wäre zwar machbar, aber die Vollzugsbehörden könnten nur bedingt auf bestehende Strukturen abstützen. Die Gewerbepolizeien hätten etwas Erfahrung mit Kontrollen von Geschäften, den kantonalen Veterinärämtern würden aber sowohl die Erfahrungen als auch das Wissen zu Pelzprodukten fehlen. Dies hat zur Folge, dass bei diesen beiden Optionen zumindest zu Beginn mit deutlich höherem Mehraufwand und höheren Zusatzkosten gerechnet werden muss. Hinzu kommt bei beiden Optionen, dass das BLV eine koordinierende und unterstützende Funktion übernehmen müsste, die ebenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Bei diesen beiden Optionen ist für den Vollzug mit mehreren Hunderttausend Franken pro Jahr zu rechnen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Kostenschätzung für alle Optionen als untere Bandbreite zu verstehen ist. Zu diversen Aspekten wie Kontrollen im Onlinehandel, Sanktionierung von Verstössen konnten die befragten Behörden nur wenige quantitative Angaben machen.

Allenfalls liesse sich der Aufwand bei entsprechender Ausgestaltung reduzieren, z.B. wenn beim Vollzug durch Veterinärämter mehrere Kantone gemeinsam Kontrollen durchführen oder einzelne Kantone ihre Kontrollaufgabe an benachbarte Kantone delegieren würden. Bei den Gewerbepolizeien liesse sich der Aufwand reduzieren, wenn die Kontrollen an eine zentrale Stelle (BLV, Konsumentenschutz) delegiert würde und die Gewerbepolizeien dann nur noch für die Strafverfolgung zuständig wären.

Die folgende Tabelle 2 fasst die Ergebnisse zusammen:

Tabelle 2: Gegenüberstellung der Optionen

Option	A) Vollzug durch das BLV	B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter	C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien	D) Vollzug durch das BAZG
Zuständigkeiten				
Betroffene Behörden und Aufgaben	BLV: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel	Veterinärämter: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel BLV: Koordination, Unterstützung	Gewerbepolizeien: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel BLV: Koordination, Unterstützung	BAZG: Steuerung und teilweise Kontrolle von Handelswaren- und Reiseverkehr BLV: Prüfung Nachweispflicht
Beurteilungskriterien				
Technische Machbarkeit	 Wissen, Erfahrung vorhanden, einfache Integration in Kontrollen Pelzdeklaration	 Kein Vorwissen, geringe Synergien mit anderen Aufgaben	 Kein Vorwissen, teilweise neue Aufgaben	 Integration und Ergänzung bestehende Prozesse unproblematisch
Wirksamkeit	 Stichprobenkontrollen	 Stichprobenkontrollen	 Stichprobenkontrollen	 risikobasierte Kontrollen
Zusatzaufwand	 Zusatzaufwand (exkl. Sanktionswesen) vernachlässigbar Einfach integrierbar	 255-330 kCHF/a für 100 Kontrollen (inkl. Sanktionswesen und Koordination/Unterstützung durch BLV) Aufbau von Kontrollstrukturen notwendig	 165-210 kCHF/a für 100 Kontrollen (exkl. Sanktionswesen, inkl. Koordination/Unterstützung durch BLV) Bestehende Strukturen nutzbar	 Einmalig: bis wenige Hunderttausend CHF für BAZG, übrige Aufgaben in bestehende Prozesse integrierbar 75 kCHF/a für nachgelagerte Kontrollen durch BLV (Prüfung Nachweise)
Effizienz	 	 	 	

++ / + sehr gut bzw. gute Wirksamkeit, Machbarkeit, Effizienz, vernachlässigbare Zusatzkosten.

- geringe Wirksamkeit, beschränkte Machbarkeit, geringe Effizienz, hohe Zusatzkosten.

-- sehr geringe Wirksamkeit, schwierige Machbarkeit, sehr geringe Effizienz, sehr hohe Zusatzkosten.

Tabelle INFRAS. Quelle: Basierend auf Analyseergebnissen.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Ziel

Die Pelz-Initiative, die Ende 2023 zustande gekommen ist, verlangt ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte.¹ Der Bundesrat hat im April 2024 beschlossen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und ihr einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. In diesem Gegenvorschlag soll nicht nur die Einfuhr, sondern auch der Handel im Inland mit solchen Pelzen und Pelzprodukten verboten werden.

Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hatte bereits 2023 einen Vorschlag für ein Einfuhrverbot von tierquälerisch erzeugten Pelzen und Pelzprodukten erarbeitet, den INFRAS im Rahmen einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) geprüft hatte.² Darauf aufbauend hat nun das BLV INFRAS beauftragt, die Auswirkungen des Gegenvorschlags auf die potenziellen Vollzugsbehörden zu prüfen.

Ziel des Auftrags ist es, die Auswirkungen des erweiterten Verbots auf den Vollzug abzuschätzen und insbesondere verschiedene Vollzugsoptionen zu prüfen und einander gegenüberzustellen.

1.2. Methodisches Vorgehen

Konzeptioneller Rahmen

Den Analyserahmen für die Untersuchung bilden die Vorgaben des SECO zur Regulierungsfolgenabschätzung (Handbuch, Checkliste).³ Zu untersuchen sind primär die Auswirkungen auf den Vollzug und damit auf die Kantone und den Bund (Prüfpunkt 3 der RFA). Die übrigen Prüfpunkte sind nicht zu prüfen. Als Referenzszenario dienen die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen, d.h. die Situation ohne Einfuhr- und Handelsverbot.

Interviews

Die Auswirkungen wurden im Rahmen von Gesprächen bei Behörden erhoben, welche gemäss BLV für den Vollzug eines allfälligen Einfuhr- und Handelsverbots in Frage kommen könnten (siehe Kapitel 2). Insgesamt haben wir von 15 Akteuren Informationen erhalten. Eine Liste der befragten Akteure findet sich im Anhang (siehe A1). Die Gespräche fanden zwischen Mitte April und Mitte Mai 2024 statt.

¹ Volksinitiative «Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte (Pelz-Initiative)»: [Eidgenössische Volksinitiative 'Ja zum Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte \(Pelz-Initiative\)' \(admin.ch\)](#)

² Siehe INFRAS 2023: Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung von Deklarationspflichten und Importrestriktionen für tierische und pflanzliche Erzeugnisse. Im Auftrag des BLV. Zürich, 20. Dezember 2023.

³ Siehe: [RFA-Webseite](#) beim SECO.

Grenzen der Untersuchung

Die Angaben zu Aufwand und Kosten sind wie immer bei einer prospektiven Analyse mit Unsicherheiten verbunden, gerade auch weil die Ausgestaltung des Einfuhr- und Handelsverbots noch nicht bis ins letzte Detail geklärt ist. Aufwand und Kosten werden deshalb hauptsächlich qualitativ dargestellt, quantitative Angaben sind als Größenordnungen zu verstehen.

Relevante Unsicherheiten und Wissenslücken sind in den einzelnen Kapiteln explizit aufgeführt.

1.3. Aufbau des Berichts

Kapitel 2 schafft einen Überblick über die zu prüfenden Vollzugsoptionen. Im Kapitel 3 sind die Auswirkungen der Optionen auf die Vollzugsbehörden dargestellt. In Kapitel 4 erfolgt die Beurteilung der Optionen.

2. Regulierungsvorschlag und Untersuchungsoptionen

2.1. Regulierungsvorschlag

Der indirekte Gegenvorschlag enthält im Wesentlichen ein Einfuhr- und Handelsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelze und Pelzprodukte.⁴ Er sieht vor, dass Importierende sowie Händlerinnen und Händler nachweisen müssen, dass ihre Pelzprodukte aus einem Land stammen, das auf der Länderliste des BLV aufgeführt ist oder in einem Betrieb hergestellt wurden, der nach anerkannten Produktionsrichtlinien arbeitet, welche die tierquälerische Erzeugung von Pelzen und Pelzprodukten ausschliessen⁵. Die angedachte Regelung betrifft auch den Handel innerhalb der Schweiz.

Die wesentlichen Inhalte der Gesetzesänderung sind:

- Verbot der Einfuhr von und des Handels mit tierquälerisch erzeugten Pelzen und Pelzprodukten (Ausnahmen für Reiseverkehr, bei Erbschaften, zu nicht kommerziellen Ausstellungszwecken etc.)
- Nachweispflicht der Importeurin oder des Importeurs bzw. der Händlerin oder des Händlers, dass eingeführte bzw. zum Verkauf angebotene Pelze und Pelzprodukte nicht tierquälerisch erzeugt wurden. Der Nachweis ist erbracht, wenn der Pelz oder das Pelzprodukt
 - aus einem Land stammt, welches die tierquälerischen Methoden verbietet oder
 - aus einem Betrieb, welcher privatrechtliche Richtlinien einhält, nach denen Pelze und Pelzprodukte ohne die tierquälerischen Methoden produziert werden. Überprüft werden diese Betriebe durch unabhängige Zertifizierungsstellen.
- Das BLV ist zuständig für die Anerkennung der Richtlinien und die Prüfung, ob die Zertifizierungsstellen die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Die Auswirkungen für diese Tätigkeiten wurden bereits mit der früheren RFA (INFRAS 2023) analysiert.
- Die Kontrollen finden hauptsächlich in den Geschäften statt, welche Pelze und Pelzprodukte verkaufen, betreffen darüber hinaus aber auch den Onlinehandel. Zu diesem Zweck haben die Kontrollbehörden Zutritt zu Räumen, in denen Pelze und Pelzprodukte gelagert und verkauft werden. Sich illegal im Verkehr befindende Pelze und Pelzprodukte werden von den Kontrollbehörden beschlagnahmt und gegebenenfalls eingezogen.

2.2. Untersuchungsoptionen

Die nun angedachte Regelung betrifft auch den Handel innerhalb der Schweiz. Gemäss BLV ist davon auszugehen, dass sich für die betroffenen Branchen keine weiteren Einschränkungen als

⁴ Zum Begriff «tierquälerisch» siehe INFRAS (2023), Kapitel 2.

⁵ Vgl. zu den Länderlisten und den Produktionsrichtlinien im Einzelnen INFRAS 2023, Kapitel 5.

beim Importverbot ergeben werden und diese Auswirkungen damit durch die frühere RFA bereits abgedeckt sind.⁶ Die Pelzdeklarationsverordnung soll gemäss BLV auch bei einer Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags grundsätzlich weiterhin in Kraft bleiben.

Neu gilt es aber abzuschätzen, welche Folgen das Handelsverbot auf den Vollzug haben wird:

- Sollten die Kantone mit dem Vollzug im Inland betraut werden, so wäre abzuschätzen, ob und wie sie dazu in der Lage wären und welche Ressourcen dafür notwendig wären.
- Sollte der Vollzug wie bei der Pelzdeklarationsverordnung beim Bund liegen, so ist auch hier abzuschätzen was der Vollzug an zusätzlichen Aufgaben und Ressourcenbedarf mit sich bringen würde.

Schliesslich sind die Varianten Vollzug durch die Kantone und Vollzug durch den Bund einander gegenüberzustellen. Die folgende Tabelle zeigt, welche Vollzugsoptionen geprüft wurden. Bei den Optionen A), B) und C) geht es jeweils um die Kontrollen von Detail- und Onlinehandel im Inland, entsprechend sind sie als Alternativen zu verstehen. Die Option D) betrifft die Kontrollen an der Grenze im Handelswaren- und Reiseverkehr,⁷ sie ist komplementär zu den Optionen A)-C) zu verstehen.

Tabelle 3: Untersuchungsoptionen

Optionen	Hauptaufgabe	Bemerkung
A) Vollzug durch das BLV B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien	▪ Kontrollen im Inland im Detail- und Onlinehandel	▪ Alternativen
D) Vollzug durch das BAZG	▪ Kontrollen an der Grenze im Handelswaren- und Reiseverkehr	▪ Komplementär zu den Optionen A)-C)

Tabelle INFRAS.

⁶ Vgl. INFRAS 2023, Kapitel 5.

⁷ Aus den Gesprächen ergaben sich keine Hinweise auf mögliche Alternativen. Weitere Alternativen zur Kontrolle des Einfuhrverbots im Handelswaren- und Reiseverkehr wurden nicht geprüft.

3. Auswirkungen der Optionen auf die Vollzugsbehörden

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der verschiedenen Optionen auf die Vollzugsbehörden dargestellt. Die Auswirkungen auf die betroffenen Branchen sind in der früheren RFA beschrieben.⁸

A) Vollzug durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Organisation Vollzug

Wenn das BLV für den Vollzug des Einfuhr- und Handelsverbots von Pelzen zuständig wäre, dann könnte es sich wie folgt organisieren:

- Die Kontrolle des Einfuhr- und Handelsverbots im Detailhandel würde das BLV in die Kontrolle der Pelzdeklaration integrieren. Dies sei problemlos möglich, es sei lediglich ein weiterer Kontrollpunkt. Um die Pelzdeklaration zu kontrollieren, führt das BLV jährlich ca. 100 Kontrollen im Detailhandel durch.
- Für die Kontrolle des Einfuhr- und Handelsverbots im Onlinehandel würde das BLV analog zu den bestehenden Onlinekontrollen verfahren.
- Bei Verstössen gegen das Einfuhr- und Handelsverbot würde das BLV entsprechende Sanktionen ergreifen.

Ein Vollzug durch das BLV wird vor allem von den kantonalen Vollzugsbehörden begrüsst. Mehrere Befragte haben sich deutlich für eine Kontrolle des Detailhandels durch das BLV ausgesprochen. Sie begründen dies damit, dass das BLV bereits die Kontrolle der Pelzdeklaration durchführe. Eine Integration des Einfuhr- und Handelsverbots in diese Kontrollen sei die effizienteste Lösung.

Denkbar sei auch, dass das BLV die Kontrollen im Rahmen eines «Public Private Partnership» an zivile Organisationen delegiere, z.B. an eine Tier- oder Konsumentenschutzorganisation. Ein solches Vorgehen entspräche der heutigen Praxis im Tierschutzbereich. Beispielsweise delegieren die kantonalen Veterinärämter teilweise Kontrollen von Landwirtschaftsbetrieben an Tierschutzorganisationen.

Im Zuge der RFA stellte das WBF die Frage, ob mit der Einführung eines Einfuhr- und Handelsverbots von tierquälerischen Pelzen und Pelzprodukten die Pelzdeklarationsverordnung weiterhin in Kraft bleiben müsse. Laut BLV sollen die Kontrollen gemäss Pelzdeklarationsver-

⁸ Vgl. INFRAS 2023, Kapitel 5.

ordnung auch bei einer Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags weiterhin durchgeführt werden. Aus Sicht des WBF lässt sich hingegen die Weiterführung der Pelzdeklarationspflicht nach der Einführung eines Einfuhr- und Handelsverbots von tierquälerisch produzierten Pelzen und Pelzprodukten kaum mehr rechtfertigen. Die Pelzdeklarationsverordnung würde im Fall der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags ihre Berechtigung verlieren, da fortan kein tierquälerisch produzierter Pelz mehr erhältlich wäre. Da sich die Pelzdeklarationspflicht nicht bewährt habe und flächendeckend missachtet worden sei, sei nach der Einführung eines Einfuhr- und Handelsverbots kein hinreichender Bedarf mehr ersichtlich, an diesem wirkungslosen Instrument festzuhalten. Bei der Verordnung über die Deklaration von Holz- und Holzprodukten habe der Bundesrat nach der Einführung der Holzhandelsverordnung ähnlich argumentiert.⁹

Herausforderungen

Eine Herausforderung bei den Kontrollen ist gemäss BLV die Rückverfolgbarkeit von Pelzen und §Pelzprodukten. Die Produktionsketten seien oft über mehrere Länder verteilt und dadurch schwer nachvollziehbar.¹⁰ Auch das WBF weist auf die Problematik der Rückverfolgbarkeit hin.

Eine weitere Herausforderung ist laut BLV der Wildfang. Es müsste unterschieden werden können, mit welchen Fallen die Tiere erlegt wurden (z.B. bei Pelzen aus Kanada). Bei gewissen Pelzen und Pelzprodukten aus Totschlagfallen wären die Einfuhr und der Handel weiterhin erlaubt, falls dieser Fallentyp als zulässige Herstellmethode gelten würde.

Mehraufwand

Tabelle 4 fasst die erwarteten Mehraufwendungen für den Vollzug durch das BLV zusammen:

- Für die Kontrollen in den Geschäften rechnet das BLV mit einem geringen Mehraufwand. Der zusätzliche Kontrollpunkt verlängere die Kontrolle pro Geschäft vielleicht um ein paar Minuten. In der Summe sei dies jedoch kein nennenswerter Mehraufwand.
- Der zusätzliche Aufwand für die Kontrollen im Onlinehandel wäre ähnlich gering wie in den Geschäften.
- Die Sanktionierung von Verstössen könnte hingegen aufwändiger werden. Wie hoch der Aufwand sein könnte, kann das BLV allerdings nicht abschätzen. Das BLV erwartet, dass es zu Beginn einige Verstösse geben könnte. Nach einer bestimmten Zeitspanne würden die meisten Händler das Verbot einhalten. Der Aufwand für die Bearbeitung von Verstössen sollte daher abnehmen.

⁹ Durch die Einführung der Holzhandelsverordnung ([SR 814.021](#)) habe die Holzdeklarationspflicht ([SR 944.021](#)) ebenfalls ihr Hauptmotiv verloren, weshalb der Bundesrat diese aufheben wollte. Das Vorhaben sei jedoch im Parlament gescheitert, darum seien heute weiterhin beide Verordnungen in Kraft.

¹⁰ Bspw. sei denkbar, dass Pelz aus China als Rohfell in ein anderes Land gebracht, dort gegerbt, in einem dritten Land zugeschnitten und schliesslich in einem vierten Land zu einer Jacke verarbeitet werde.

Die folgende Tabelle 4 fasst die Mehraufwendungen und Zusatzkosten zusammen. Das Total ist als untere Bandbreite zu verstehen, weil die Befragten gewisse Aufwendungen nicht quantifizieren konnten.

Tabelle 4: Aufwand – Option A) Vollzug durch das BLV

Aufgabe	Mehraufwand	Zusatzkosten *)
▪ Detailhandel kontrollieren	gering	vernachlässigbar
▪ Onlinehandel kontrollieren	gering	vernachlässigbar
▪ Verstösse sanktionieren	n.a. tendenziell abnehmend	n.a.
Total	n.a.	n.a.

n.a. = nicht bezifferbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Berechnungen basierend auf den Angaben in den Interviews.

B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärdienste

Organisation Vollzug

Als erste Alternative zum Vollzug durch das BLV haben wir den Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter geprüft. Gemäss den befragten Kantonstierärzten könnte der Vollzug wie folgt organisiert werden:

- Die Kontrollen im Detailhandel würden risikobasiert durchgeführt. Dazu müssten sie zuerst abklären, in welchen Geschäften überhaupt noch Pelze verkauft werden. Gemäss BLV ist die Gesamtzahl der Detailhandelsgeschäfte, die Pelze und Pelzprodukte verkaufen, nicht bekannt.¹¹ Anschliessend würden sie analysieren, in welchen dieser Geschäfte das grösste Risiko bestehe, dass illegaler Pelz verkauft wird. Dieses Vorgehen werde heute auch bei der Kontrolle von Schlachthöfen und landwirtschaftlichen Betrieben angewendet.¹²
- Das konkrete Vorgehen im Onlinehandel ist den befragten Akteuren weitestgehend unklar. Kantonale Veterinärdienste hätten aus anderen Tätigkeitsbereichen kaum Erfahrung mit Kontrollen im Onlinehandel. Als besonders herausfordernd vermuten sie insbesondere die Kontrolle des Handels über ausländische Webseiten oder Social Media (bspw. Facebook Marketplace).

¹¹ siehe INFRAS 2023, S. 76: ca. 20-30 Pelzfachgeschäfte und schätzungsweise hunderte Boutiquen und Schuhgeschäfte, die verarbeitete Pelzprodukte verkaufen.

¹² Bei den heutigen Kontrollen im Bereich der Nutztierhaltung oder der Tierseuchenbekämpfung würden die Kontrollen aufgrund bestimmter Risikofaktoren durchgeführt. Solche Risikofaktoren seien beispielsweise die Grösse eines Betriebes oder die Art der gehaltenen Tiere.

- Zentral sei die interkantonale Koordination des Vollzugs. Nur so könne ein schweizweit einheitlicher Vollzug garantiert werden. Auch bei kantonsübergreifenden Fällen sei eine Koordination notwendig. Vorgeschlagen wird eine zentrale Anlaufstelle beim BLV für Vollzugsfragen.
- Die Befragten gehen ausserdem davon aus, dass die Zahl der betroffenen Geschäfte je nach Kanton stark variieren dürfte. Zu prüfen wäre deshalb, ob mehrere Kantone gemeinsam die Kontrollen übernehmen könnten oder ob einzelne Kantone die Kontrollen an benachbarte Kantone delegieren möchten. Damit könnte vermieden werden, dass kleinere Kantone Vollzugsstrukturen für nur wenige betroffene Geschäfte aufbauen müssten.

Für die kantonalen Veterinärämter wäre der Vollzug eines Einfuhr- und Handelsverbotes für Pelze mit gänzlich neuen Aufgaben verbunden. Aus ihrer Sicht bestehen bei den Kontrollen im Detailhandel keine Synergien zu bestehenden Aufgaben. Sie widersprechen der Einschätzung der Gewerbebehörde, dass sie über das nötige Wissen zum Thema Pelz verfügen würden. Die Veterinärämter wüssten weder, in welchen Geschäften Pelze verkauft werden, noch wie viel Pelz generell importiert und gehandelt werde.

Darüber hinaus seien die Veterinärämter in der Regel nicht im Detailhandel tätig. Die aktuellen Aufgaben beträfen landwirtschaftliche Betriebe und Schlachthöfe. Detailhändlerinnen und -händler seien bis anhin keine Zielgruppe von Veterinärbehörden.

Auch im Bereich des Onlinehandels gäbe es kaum Berührungspunkte zu den bestehenden Aufgaben. Zwar werde im Bereich Nutztierhaltung der Tierverkehr teilweise online überwacht.¹³ Inwieweit solche Analysen auch auf den Pelzbereich übertragbar seien, bleibe jedoch unklar. Eine Person erwähnte, dass evtl. KI-Tools zur Überwachung des Onlinehandels eingesetzt werden könnten. Zur konkreten Anwendung solcher Tools konnte die Person aber keine Angaben machen.

Die kantonalen Veterinärämter sehen sich aus den genannten Gründen nicht als geeignete Vollzugsbehörde. Müssten sie den Vollzug dennoch übernehmen, wären sie auf die Unterstützung des BLV angewiesen, u.a. bei der Erstellung von Risikoprofilen, bei der Schulung und Weiterbildung oder Fragen zum Vollzug.

Herausforderungen

Die grösste Herausforderung sind nach Ansicht der Befragten die fehlenden Ressourcen. Eine weitere Vollzugsaufgabe könne ohne zusätzliches Personal nicht übernommen werden. Der

¹³ Dabei gehe es vor allem darum, zu prüfen, ob im Internet auffällige Transaktionen durchgeführt würden. Auffällig sei beispielsweise, wenn der Tierverkehr stark getaktet sei, d.h. die Tiere in regelmässigen Abständen den Betrieb wechseln würden. Das sei aber keine systematische Überwachung des Onlinehandels im eigentlichen Sinne.

Pelzbereich sei zudem ein sehr spezifischer Bereich, dies erschwere es, die nötigen Ressourcen zu bekommen und neben den anderen Tätigkeiten rasch Erfahrungen und «Know-how» im Pelzbereich zu sammeln. Eine ähnliche Situation bestehe aktuell auch im Bereich der Tierversuche.¹⁴

Eine weitere Herausforderung aus Sicht einzelner Befragten ist die Abhängigkeit von Dokumenten bei Kontrollen. Am Pelz sei physisch nicht erkennbar, wie das Tier gehalten wurde. Dies sei auch durch Laboranalysen nicht erkennbar. Das Kontrollpersonal sei daher ganz auf die Richtigkeit der vorgelegten Dokumente angewiesen. Fälschungen seien in Anbetracht der hohen erzielbaren Preise nicht ausgeschlossen, für die Vollzugsbehörden aber schwer zu erkennen und nachzuweisen. Gemäss BLV besteht diese Problematik unabhängig von der Kontrollinstanz.

Mehraufwand

Mehraufwand entsteht gemäss den Befragten bei den Veterinärämtern für zusätzliches Personal, Schulungen sowie für die Nachbearbeitung von Kontrollen (Berichte verfassen) und die Sanktionierung von Verstössen (u.a. Einleiten von Strafverfolgungsprozessen). Einzelne Befragte weisen auch darauf hin, dass Lagerräume benötigt würden, um beschlagnahmte Produkte lagern zu können.

Gemäss den Befragten ist der Mehraufwand abhängig von der Anzahl Kontrollen und der Anzahl der zu sanktionierenden Verstösse. Allerdings ist den Befragten bereits die Zahl der betroffenen Geschäfte in ihrem Kanton nicht bekannt. Da es sich bei den Kontrollen im Detailhandel um eine neue Aufgabe handeln würde, können die Gesprächspartner:innen auch nicht auf Erfahrungswerte aus anderen Tätigkeitsbereichen zurückgreifen. Die Schätzungen zum Mehraufwand beziehen sich deshalb auf die Annahme, dass ca. 100 Kontrollen pro Jahr durchgeführt würden. Sie sind als Grössenordnungen zu verstehen.

Neben dem Mehraufwand für die kantonalen Veterinärämter fallen bei dieser Option auch Mehraufwendungen und Kosten beim BLV an. Diese umfassen insbesondere den Aufwand für die Koordination und Unterstützung der kantonalen Veterinärämter. Für letztere haben wir den Aufwand aus typähnlichen Bereichen geschätzt.¹⁵

Die folgende Tabelle 5 fasst die Mehraufwendungen und Zusatzkosten zusammen. Das Total dürfte eher unterschätzt sein, weil die Befragten gewisse Aufwendungen nicht quantifizieren konnten.

¹⁴ Im Bereich der Tierversuche gäbe es zwar kantonale und überkantonale Tierversuchskommissionen. Diese bearbeiteten aber insgesamt zu wenige Fälle, um umfassende Erfahrungen sammeln zu können. Im Bereich der Tierversuche stelle sich daher die Frage, ob es nicht sinnvoller sei, alles, was mit Tierversuchen zu tun habe, zentral beim Bund anzusiedeln. Ähnlich verhalte es sich mit dem Pelzverbot.

¹⁵ Basis: Koordination und fachliche Unterstützung der Kantone im Bereich Chemikalienrecht: ca. 1 VZÄ auf Seiten des federführenden Bundesamtes BAG.

Tabelle 5: Aufwand – Option B) Vollzug durch kantonale Veterinärämter

Aufgabe	Mehraufwand	Zusatzkosten *)
Kantonale Veterinärämter		
Marktanalyse und Risikoprofile erstellen	n.a. (einmaliger Initialaufwand)	n.a.
Bekleidungsengeschäfte kontrollieren	0.5-1 VZÄ für 100 Kontrollen	75-150 kCHF/a für 100 Kontrollen
Nachbearbeitung, Verstösse sanktionieren	0.2 VZÄ	30 kCHF/a
Onlinehandel kontrollieren	n.a.	n.a.
BLV		
Koordination und Unterstützung	1 VZÄ	150 kCHF/a
Total **)	1.7-2.2 VZÄ	255-330 kCHF/a

*) Basis: Kosten für eine Vollzeitstelle: 150'000 CHF/a.

**) Total der quantifizierten Angaben.

VZÄ = Vollzeitäquivalent.

n.a. = nicht bezifferbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Berechnungen basierend auf den Angaben in den Interviews.

C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien

Organisation Vollzug

Als zweite Alternative zum Vollzug durch das BLV war der Vollzug durch die Gewerbepolizeien zu prüfen. Zu beachten ist, dass die Gewerbepolizei kantonal unterschiedlich organisiert ist. Es gibt Kantone mit kommunalen Gewerbepolizeien und solche mit einer kantonalen Gewerbepolizei. Schliesslich gibt es Kantone, in denen beide Systeme vorkommen. Müssten die Gewerbepolizeien die Kontrollen übernehmen, könnten sie den Vollzug wie folgt organisieren:

- In einem ersten Schritt würden sie abklären, welche und wie viele Geschäfte und Onlinehändler betroffen wären. Zu diesem Zweck würden sie im Internet recherchieren oder Handelsregisterdaten auswerten. Gemäss BLV könnten die Onlineshops gemäss den Angaben im Impressum auf der Webseite den einzelnen Kantonen zugeordnet werden. Denkbar sei auch, dass die Gewerbepolizei auf Hinweise von Tier- und Umweltschutzverbänden abstützen würde.
- Für die Kontrolle der Geschäfte seien Stichproben denkbar. Die befragten Gewerbepolizeien geben zu bedenken, dass sie üblicherweise keine proaktiven Kontrollen in den Geschäften durchführen würden. In der Regel führen sie Kontrollen auf Hinweise aus der Bevölkerung durch. Die Interviews zeigen, dass kantonale und kommunale Gewerbepolizeien unterschiedliche Erfahrungen mit Kontrollen im Detailhandel haben:

- Die kommunalen Gewerbebeurteilungen führen teilweise bereits heute Kontrollen in Geschäften durch (z.B. wenn Hinweise auf Fälschungen von Markenkleidung eingehen). Die Kontrolle von Pelzen und Pelzprodukten könnte als zusätzlicher Kontrollpunkt aufgenommen werden.
- In Gemeinden ohne kommunale Gewerbebeurteilung blieb unklar, wer die Kontrollen übernehmen könnte. Sowohl die kantonale Gewerbebeurteilung als auch die Kantonspolizei nahmen andere Aufgaben wahr und beurteilen sich deshalb als nicht geeignet.¹⁶
- Der Onlinehandel könnte stichprobenmässig über anonyme Testkäufe kontrolliert werden. Die Details wären zu klären (Kostenübernahme, Lagerung der bestellten Produkte, Rücksendung, wenn keine Beanstandung).

Die befragten Gewerbebeurteilungen beurteilen einen einheitlichen Vollzug und eine interkantonale Koordination als sehr wichtig. Das BLV müsse eine koordinierende Funktion übernehmen und klare Handlungsanweisungen zu den Kontrollen und deren Nachbearbeitung vorgeben. Da die Gewerbebeurteilungen kaum Kenntnisse im Bereich Pelz haben, erwarten sie Unterstützung durch das BLV in Form von Information, Beratung und Schulung.

Zu regeln wären gemäss den Befragten ausserdem folgende Aspekte:

- Verfügbare Informationen bei der Kontrolle: Für eine effiziente Kontrolle müsste das Kontrollpersonal schnell erkennen können, ob ein bestimmter Pelz legal oder illegal sei. Denkbar seien beispielsweise spezielle Etiketten oder QR-Codes auf den Produkten, welche die notwendigen Informationen enthalten.
- Übergangsfrist, in der noch Restbestände verkauft werden dürfen,
- Bereitstellung von Lagerräumen für beschlagnahmte Pelze und Pelzprodukte.

Um den Aufwand für die Nachbearbeitung möglichst gering zu halten, schlagen einige Befragte vor, dass eine zentrale Stelle die Kontrollen in den Geschäften durchführen könnte und bei Verstössen die Beweise sammelt und rapportiert. Sollte eine Strafanzeige notwendig sein, würde diese Kontrollinstanz den Verstoß mit den entsprechenden Informationen der Gewerbebeurteilung melden, welche dann die Strafverfolgung übernehmen würde. Durch diese Aufgabenteilung sei die Nachbearbeitung für die Gewerbebeurteilung weniger aufwendig, da viele Vorarbeiten bereits von der kontrollierenden Stelle geleistet würden (Beweise, Auswertungen etc.). Die

¹⁶ Kantonale Gewerbebeurteilungen würden in der Regel keine Kontrollen in Geschäften vornehmen. Dies sei vielmehr Aufgabe der Gemeinde- oder Kantonspolizei. Die kantonale Gewerbebeurteilung nehme andere Aufgaben wahr, wie z.B. die Überwachung des Alkoholausschanks, die Überwachung der Ladenöffnungszeiten oder die Überwachung von Glücksspiel und Lotterien. Eine befragte Kantonspolizei präzisiert dagegen, dass grundsätzlich die Gemeinden für Kontrollen zuständig seien, bspw. im Gastgewerbe. In Gemeinden ohne eigene Gewerbebeurteilung würde die Aufgabe von Personen aus der Gemeindeverwaltung übernommen. Die Kantonspolizei sei folglich nicht zuständig für Kontrollen gemäss Einfuhr- und Handelsverbot für Pelze und Pelzprodukte. Die Kantonspolizei würde aber die Ermittlungen aufnehmen, wenn erhebliche Verstösse festgestellt würden, die eine Strafverfolgung nach sich zögen

Gewerbepolizei müsse dann allenfalls noch Befragungen durchführen und einen Bericht erstellen. Als mögliche zentrale Stelle werden folgende Institutionen und Organisationen genannt: BLV, Kantonspolizei, Konsumentenschutzorganisationen.

Herausforderungen

Ein Problem sei, dass die Zollanmeldungen vielfach nur Angaben zur Gesamtmenge und nicht zu einzelnen Produkten enthalten würden. So sei es beispielsweise denkbar, dass aus einer Zollanmeldung hervorgehe, dass ein Händler eine bestimmte Menge Pelz in Form von Fellen legal eingeführt habe. Für die Kontrolleure sei es dann aber nicht möglich, einzelne Felle dieser deklarierten Menge zuzuordnen. Das Problem sei auch aus dem Bereich der Markenbekleidung bekannt. Das BAZG bestätigt das Problem. Eine mögliche Lösung wären laut BAZG digitale Produktpässe (digitale Codes, die eindeutig einzelnen Produkten zugeordnet werden könnten). Bestrebungen in der EU gingen in diese Richtung.

Eine kantonale Gewerbepolizei weist zudem darauf hin, dass das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Aufsichtsbehörde der Gewerbepolizei sei und nicht das BLV. Ein Vollzugssystem ohne direkte Verbindung zwischen Aufsichts- und Vollzugsbehörde sei problematisch. Inwiefern das im vorliegenden Fall tatsächlich problematisch wäre, kann an dieser Stelle jedoch nicht beurteilt werden.

Mehraufwand

Die befragten Gewerbepolizeien rechnen mit einem Mehraufwand von 10-40% einer Vollzeitstelle für die Kontrollen. Damit würde der Aufwand für ca. 100 Kontrollen abgedeckt (exkl. Strafverfolgung).¹⁷ Die Bandbreite ist auf die unterschiedlichen Erfahrungen mit Kontrollen im Detailhandel und die fehlenden Kenntnisse im Pelzbereich zurückzuführen.

Mehraufwand würde sodann für die Sanktionierung von Verstössen anfallen. Bei gemeinde- und kantonsübergreifenden Fällen käme auch noch Aufwand für die Koordination mit den zuständigen Behörden hinzu. Zum Aufwand für die Strafverfolgung konnten die Befragten mangels Erfahrungswerte keine Angaben machen.

Nach Ansicht der Gesprächspartner:innen hängt der Mehraufwand von der Anzahl der zu kontrollierenden Geschäfte ab und von der Strafnorm bei Verstössen:

- Am geringsten Aufwand wäre der Aufwand, wenn sie bei Verstössen Bussen an die Händler:innen verteilen könnten. In einem Kanton gebe es sogar eine eigene Verwaltungseinheit,

¹⁷ Da die Zahl der zu kontrollierenden Geschäfte und Onlineshops nicht bekannt ist, haben wir die Interviewpartner:innen gebeten, den Aufwand pro Kontrolle zu schätzen. Damit ein Vergleich mit der Option B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter möglich ist, wurden die Angaben auf 100 Kontrollen hochgerechnet.

die sich rasch um die Weiterbearbeitung von Verstössen kümmern könne. Dies sei aber nur möglich, wenn Verstösse als Übertretungen geahndet würden.

- Würden Verstösse hingegen als Vergehen geahndet, würden sie strafrechtlich verfolgt. Die Nachbearbeitung der Kontrollen sei dann deutlich aufwendiger. Je nach Fall und je nachdem, was der Gesetzgeber verlange, müssten im Anschluss an die Kontrollen beispielsweise Berichte verfasst, Strafanzeigen eingereicht, Verhöre durchgeführt oder Hausdurchsuchungen veranlasst werden.
- Schliesslich hänge der Aufwand auch davon ab, ob sich nur die Händler:innen strafbar machen würden oder auch die Lieferant:innen. Bei Letzteren sei der Aufwand höher.

Neben dem Mehraufwand für die Gewerbebeizelen fallen bei dieser Option auch Mehraufwendungen und Kosten beim BLV an. Diese umfassen insbesondere den Aufwand für die Koordination und Unterstützung der Gewerbebeizelen.¹⁸

Die folgende Tabelle 6 fasst die Mehraufwendungen und Zusatzkosten zusammen. Das Total ist als untere Bandbreite zu verstehen, weil die Befragten gewisse Aufwendungen nicht quantifizieren konnten.

Tabelle 6: Aufwand – Option C) Vollzug durch die Gewerbebeizelen

Aufgabe	Mehraufwand	Zusatzkosten *)
Kommunale Gewerbebeizelen		
Marktanalyse und Risikoprofile erstellen	n.a. (einmaliger Initialaufwand)	n.a.
Bekleidungsgeschäfte kontrollieren	0.1-0.4 VZÄ für 100 Kontrollen	15-60 kCHF/a für 100 Kontrollen
Onlinehandel kontrollieren	n.a.	n.a.
Nachbearbeitung, Verstösse sanktionieren	n.a.	n.a.
BLV		
Koordination und Unterstützung	1 VZÄ	150 kCHF/a
Total	1.1-1.4 VZÄ	165-210 kCHF/a

*) Basis: Kosten für eine Vollzeitstelle: 150'000 CHF/a.

**) Total der quantifizierten Angaben.

VZÄ = Vollzeitäquivalent.

n.a. = nicht bezifferbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Berechnungen basierend auf den Angaben in den Interviews.

¹⁸ Siehe Abschnitt Mehraufwand in Kapitel B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter

D) Vollzug durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

Organisation Vollzug

Die Kontrolle des Einfuhrverbots an der Grenze sehen die Befragten ausschliesslich beim BAZG. Gemäss BAZG könnte es im Rahmen der Zollveranlagung risikobasierte Kontrollen durchführen. Zu diesem Zweck würden gemeinsam mit dem BLV Kontrollparameter definiert. Zu unterscheiden wären sodann Kontrollen im Verkehr mit Handelswaren (gewerbliche Einfuhren) und im Reiseverkehr (private Einfuhren).¹⁹

Handelswarenverkehr

Damit das BAZG gezielt Kontrollen vornehmen könnte, müsste es Pelze und andere Pelzwaren identifizieren können. Zu diesem Zweck könnte auf die elektronische Zollanmeldung²⁰ abgestützt werden, die bei der Einfuhr eingereicht werden und u.a. eine Zolltarifnummer umfassen muss. Pelze sind im Zolltarif namentlich genannt. Kleider mit Pelzbesatz hingegen gelten als Kleider, aus deren Tarifnummer nicht ersichtlich ist, ob sie Pelzstücke enthalten. Um solche Pelzwaren dennoch identifizieren zu können, könnten gemäss BAZG Zolltarifpositionen, die Pelze enthalten könnten, mit sogenannten Steuerungselementen versehen werden.²¹ Diese wären bei der Zollanmeldung anzugeben. Gemäss BAZG lässt sich eine solche Ergänzung technisch problemlos umsetzen.

Besteht für Pelze- und Pelzprodukte zudem eine Nachweispflicht (z.B. Zertifikat), so obliegt es den Zollanmelder:innen, diese zu erfüllen. Für die Prüfung der Nachweise sind zwei Varianten denkbar:

- Die erforderlichen Nachweise werden in der Zollanmeldung angegeben und auf ihre Plausibilität geprüft. Fehlen die erforderlichen Nachweise, wird die Zollanmeldung zurückgewiesen oder es erfolgt eine Meldung an eine bezeichnete Stelle, welche weitere Massnahmen vollzieht. Sind die Nachweise in einem standardisierten Format verfügbar, ist im Rahmen der Zollanmeldung auch eine automatisierte Prüfung möglich.

¹⁹ Waren die per Post oder Kurier eingeführt werden, gelten auch als Handelswaren.

²⁰ Nach Artikel 7 Zollgesetz (ZG; [SR 631.0](#)) sind Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, zollpflichtig und müssen nach diesem Gesetz sowie nach dem Zolltarifgesetz veranlagt werden. Hierfür reicht die sogenannte «anmeldspflichtige Person» eine elektronische Zollanmeldung ein. Damit die Waren veranlagt (Abgaben erhoben und nichtzollrechtliche Massnahmen vollzogen) werden können, sind verschiedene Angaben (Identifikation der involvierten Personen, Spezifikation der Waren, Bemessungsgrundlagen und Ansätze) erforderlich. Diese Angaben werden durch die anmeldepflichtige Person in der Zollanmeldung erfasst.

²¹ Alle Waren sind mit einer sog. Zolltarifnummer in der internationalen Nomenklatur des harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren erfasst. Reicht die in der Schweiz angewendete 8-stellige Zolltarifnummer für die genau Identifikation oder Spezifikation von Waren nicht aus, kann mittels eines sog. Steuerungselements eine weitere Präzisierung vorgenommen werden. Steuerungselemente werden ausschliesslich dann umgesetzt, wenn sie für den Vollzug erforderlich sind und benötigen eine rechtliche Verankerung im massgeblichen Recht.

Solche Steuerungselemente wurden bspw. eingeführt, um Schmuck und Uhren mit Diamanten von anderen ohne Diamanten unterscheiden zu können.

- Das BAZG meldet sämtliche Einfuhren von Waren der betroffenen Tarifnummern und die relevanten Daten aus den Zollanmeldungen dem BLV.²² Das BLV könnte dann im Rahmen von risikobasierten Stichprobenkontrollen entscheiden, welche Lieferungen es vertiefter überprüfen will (sogenannte nachgelagerte Kontrollen beim Importeur). Ein solches Vorgehen ist gemäss BAZG bereits gängige Praxis bspw. bei Kontrollen der CITES-Bestimmungen im Bereich lebender Pflanzen.²³

Zusätzlich sind gemäss BAZG in Einzelfällen zielgerichtete Kontrollen an der Grenze denkbar, insbesondere bei Importeuren, die mit Verstössen gegen das Importverbot auffallen.²⁴

Reiseverkehr

Im Reiseverkehr würde das BAZG das Einfuhrverbot ebenfalls risikobasiert kontrollieren.²⁵ Würden dabei regulierte Waren festgestellt, würde das BAZG die Produkte vorläufig sicherstellen und an das BLV weiterleiten, welches prüfen würde, ob das Produkt rechtmässig importiert wurde.

Mehraufwand

Aufwand entstünde dem BAZG für den Einbau der neuen Steuerungselemente. Dieser Initialaufwand für Programmierung, Dokumentation etc. sei von der Anzahl der Steuerungselemente abhängig. Für ein paar wenige Steuerungselemente würde der Aufwand ein paar Zehntausend Franken betragen; wenn das ganze Produktespektrum abgedeckt werden müsste, wären viele Steuerungselemente notwendig und der Initialaufwand beliefe sich auf einige wenige Hunderttausend Franken (siehe folgende Tabelle 7).

Für die übrigen Aufgaben wie die Prüfung der Nachweispflicht, die Übermittlung von Daten ans BLV etc. kann das BAZG den Aufwand nicht beziffern. Seien die Steuerungselemente aber erstmal installiert, würde nicht mehr viel Aufwand anfallen. Auf Seiten des BLV würden die nachgelagerten Kontrollen des BLV rund 0.5 VZÄ bedingen.

²² Damit sollte in Zukunft auch eine Aussage über das Volumen von importierten Pelzprodukten möglich sein (und nicht wie bisher nur von Pelzen).

²³ CITES Kontrollen im Bereich lebende Pflanzen: Das BAZG meldet einer spezifischen Kontrollstelle des BLV jegliche registrierte Einfuhr von lebenden Pflanzen (inkl. Angaben aus der Zollanmeldung). Basierend auf Risikoprofilen führt die Kontrollstelle nachgelagerte Kontrollen durch, bei der überprüft wird, ob die Angaben in der Zollanmeldung korrekt sind. Bei kritischen Einfuhren würde die Kontrollstelle die Importeure kontaktieren und vor Ort die betroffene Lieferung kontrollieren.

²⁴ Falschdeklarationen kann gemäss BAZG nur mit risikobasierten Stichprobenkontrollen begegnet werden. Das Problem der bewusst oder unbewusst falsch deklarierten Waren bestehe jedoch in allen Bereichen, in denen ein Einfuhrverbot besteht.

²⁵ Waren des Reiseverkehrs sind Waren, die jemand auf einer Reise über die Zollgrenze mitführt oder bei der Ankunft aus dem Ausland in einem inländischen Zollfreiladen erwirbt, ohne dass sie für den Handel bestimmt sind (Art. 16 Abs. 2 ZG). Waren des Reiseverkehrs können auf Befragung hin mündlich oder im Selbstveranlagungsprinzip schriftlich (QuickZoll-App / Selbstanmeldung im Reiseverkehr) angemeldet werden.

Generell geht das BAZG davon aus, dass die Arbeiten mit Verschiebungen innerhalb der vorhandenen Ressourcen gedeckt werden können. Insofern würden keine Zusatzkosten anfallen.

Tabelle 7: Aufwand – Option D) Vollzug durch das BAZG

Aufgabe	Mehraufwand	Zusatzkosten
BAZG		
Steuerungselemente einfügen (Initialaufwand)	n.a.	ein paar Zehntausend bis wenige Hunderttausend CHF
Risikobasierte Kontrollen im Handelswaren- und Reiseverkehr, Nachweispflicht prüfen, Daten dem BLV übermitteln	n.a.	in bestehende Prozesse integrierbar *)
BLV		
Risikoprofile erarbeiten	n.a.	n.a.
Nachgelagerte Kontrollen	0.5 VZÄ	75 kCHF/a *)
Total	0.5 VZÄ	bis wenige Hunderttausend CHF (Initialaufwand) 75 kCHF/a (wiederkehrend)

*) Gemäss BAZG mit Verschiebungen innerhalb der vorhandenen Ressourcen abdeckbar.

**) Basis: Kosten für eine Vollzeitstelle: 150'000 CHF/a.

VZÄ = Vollzeitäquivalent.

n.a. = nicht bezifferbar.

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Berechnungen basierend auf den Angaben in den Interviews.

4. Gesamtbeurteilung

Als indirekter Gegenvorschlag zur Pelz-Initiative schlägt der Bundesrat ein Einfuhr- und Handelsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelze und Pelzprodukte vor. Für die vorliegende Untersuchung wurden vier potenzielle Vollzugsoptionen untersucht.

Tabelle 8: Untersuchungsoptionen

Optionen	Hauptaufgabe	Bemerkung
A) Vollzug durch das BLV B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien	▪ Kontrollen im Inland im Detail- und Onlinehandel	▪ Alternativen
D) Vollzug durch das BAZG	▪ Kontrollen an der Grenze im Handelswaren- und Reiseverkehr	▪ Komplementär zu den Optionen A)-C)

Tabelle INFRAS.

Gestützt auf die Ergebnisse aus den Gesprächen stellen wir die Optionen einander gegenüber und beurteilen sie anhand der Kriterien technische Machbarkeit, Wirksamkeit, Zusatzaufwand und Effizienz der Kontrollen (siehe Tabelle 9).

Die Auswirkungen werden hauptsächlich qualitativ beurteilt. Die meisten Befragten taten sich schwer mit quantitativen Abschätzungen zu den Auswirkungen im Detail- und Onlinehandel, weil die Zahl der betroffenen Geschäfte und Onlinehändler nicht bekannt ist und auch die Anzahl Kontrollen noch nicht festgelegt ist. Entsprechend sind die von einzelnen Befragten abgegebenen quantitativen Schätzungen zu Auswirkungen mit Unsicherheiten verbunden und mit Vorsicht zu interpretieren.

4.1. Gesamtbilanz der Optionen

Zusammenfassend lassen sich die Optionen wie folgt beurteilen (siehe folgende Tabelle 9): Die technische Machbarkeit erachten wir grundsätzlich als gegeben. Je nach Option dürfte die Umsetzung aber einfacher oder schwieriger sein. Das BLV und das BAZG könnten die neuen Aufgaben einfacher umsetzen als die kantonalen Veterinärämter und die Gewerbepolizeien, da sie auf bestehenden Strukturen aufbauen könnten (BLV bspw. kann Kontrollen in Kontrollen zur Pelzdeklaration einbauen). Die Veterinärämter verfügen nur sehr beschränkt über Strukturen für Kontrollen in Geschäften, zudem fehlt ihnen jegliches Fachwissen zum Thema Pelz. Die Gewerbepolizeien könnten zwar zumindest auf kommunaler Ebene bestehende Kontrollstrukturen nutzen, sie müssten aber ebenfalls Fachwissen aufbauen. Bei beiden Optionen erachten

wir basierend auf den Gesprächen mit den Befragten eine Koordination und Unterstützung durch das BLV als notwendig.

Die Wirksamkeit beurteilen wir bei allen Vollzugsoptionen als gegeben. Grössere Unterschiede sehen wir nicht, weil bei allen Optionen risikobasierte Stichprobenkontrollen zum Zuge kommen würden.

Eine Beurteilung des Mehraufwands ist schwierig, weil die Befragten für einen Teil der neuen Aufgaben zwar einen Mehraufwand sehen, den Mehraufwand aber nicht quantifizieren konnten. Dies trifft insbesondere für die Kontrollen im Onlinehandel zu, bei denen das Vorgehen und die Zahl der Kontrollen grösstenteils noch unklar sind. Klar ist jedoch, dass von den drei Optionen A)-C) zur Kontrolle von Detail- und Onlinehandel die Option A) Vollzug durch das BLV am wenigsten Mehraufwendungen und die geringsten Zusatzkosten verursacht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das BLV die Kontrollen in die bestehenden Strukturen der Kontrollen zur Pelzdeklaration integrieren könnte. Der Vollzug durch die Veterinärämter (Option B) und die Gewerbe Polizei (Option C) verursacht zumindest zu Beginn deutlich höhere Kosten, weil sie nur bedingt auf bestehende Kontrollstrukturen abstützen könnten und ausserdem ein gewisser Aufwand für die Koordination und Unterstützung durch das BLV anfallt.

Die Beurteilung der Effizienz ergibt sich aus den vorangehenden Kriterien und entspricht im Wesentlichen einer Gesamtbeurteilung der Optionen. Hier zeigt sich, dass die Optionen A) Vollzug der Kontrollen im Detail- und Onlinehandel durch das BLV und die Option D) Kontrollen im Handelswaren- und Reiseverkehr durch das BAZG am besten abschneiden. Dies ist wie bereits ausgeführt primär darauf zurückzuführen, dass sie auf bestehende Strukturen und Prozesse abstützen könnten und die Koordination mit den Veterinärämtern und Gewerbe polizeien wegfallen.

Tabelle 9: Gegenüberstellung der Optionen

Option	A) Vollzug durch das BLV	B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter	C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien	D) Vollzug durch das BAZG
Zuständigkeiten				
Betroffene Behörden und Aufgaben	BLV: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel	Veterinärämter: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel BLV: Koordination, Unterstützung	Gewerbepolizeien: Kontrolle von Detail-/ Onlinehandel BLV: Koordination, Unterstützung	BAZG: Steuerung und teilweise Kontrolle von Handelswaren- und Reiseverkehr BLV: Prüfung Nachweispflicht
Beurteilungskriterien				
Technische Machbarkeit	 Wissen, Erfahrung vorhanden, einfache Integration in Kontrollen Pelzdeklaration	 Kein Vorwissen, geringe Synergien mit anderen Aufgaben	 Kein Vorwissen, teilweise neue Aufgaben	 Integration und Ergänzung bestehende Prozesse unproblematisch
Wirksamkeit	 Stichprobenkontrollen	 Stichprobenkontrollen	 Stichprobenkontrollen	 risikobasierte Kontrollen
Zusatzaufwand	 Zusatzaufwand (exkl. Sanktionswesen) vernachlässigbar Einfach integrierbar	 255-330 kCHF/a für 100 Kontrollen (inkl. Sanktionswesen und Koordination/Unterstützung durch BLV) Aufbau von Kontrollstrukturen notwendig	 165-210 kCHF/a für 100 Kontrollen (exkl. Sanktionswesen, inkl. Koordination/Unterstützung durch BLV) Bestehende Strukturen nutzbar	 Einmalig: bis wenige Hunderttausend CHF für BAZG, übrige Aufgaben in bestehende Prozesse integrierbar 75 kCHF/a für nachgelagerte Kontrollen durch BLV (Prüfung Nachweise)
Effizienz	 	 	 	

++ / + sehr gut bzw. gute Wirksamkeit, Machbarkeit, Effizienz, vernachlässigbare Zusatzkosten.
 - geringe Wirksamkeit, beschränkte Machbarkeit, geringe Effizienz, hohe Zusatzkosten.
 -- sehr geringe Wirksamkeit, schwierige Machbarkeit, sehr geringe Effizienz, sehr hohe Zusatzkosten.

Tabelle INFRAS. Quelle: Basierend auf Analyseergebnissen.

4.2. Beurteilung der einzelnen Optionen

Basierend auf den Einschätzungen der Befragten beurteilen wir den Vollzug auf Bundesebene effektiver und effizienter als den Vollzug durch die Veterinärämter und Gewerbepolizeien. Insbesondere die **Kombination der Optionen A) Vollzug der Kontrollen im Detail- und Onlinehandel durch das BLV mit der Option D) Kontrollen im Handelswaren- und Reiseverkehr durch das BAZG** erachten wir als wirksam. Damit liessen sich das Know-how und die Erfahrungen des BLV aus dem Vollzug der Pelzdeklaration und die technischen Möglichkeiten des BAZG optimal ergänzen. Sowohl das BLV als auch das BAZG könnten an bestehende Tätigkeiten anknüpfen und auf bestehenden Strukturen aufbauen. Die zuständigen Personen beim BLV könnten bspw. im Rahmen der Kontrolle der Pelzdeklaration im Detailhandel mit wenig Zusatzaufwand prüfen, ob die zum Verkauf stehenden Pelze und Pelzprodukte rechtmässig importiert wurden. Das BAZG seinerseits kann die technischen Prozesse problemlos dahingehend ausbauen, dass im Handelswarenverkehr systematisch kontrolliert werden kann, ob Pelz und Pelzprodukte rechtmässig importiert werden. Der Vollzug auf Bundesebene wäre damit unseres Erachtens nicht nur effektiv, sondern auch effizient.

Würde der Vollzug dennoch den Kantonen zugeteilt, wäre die **Option C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien** geeigneter. Insbesondere die kommunalen Gewerbepolizeien könnten sich für den Vollzug auf bestehende Strukturen zur Kontrolle von Markenkleidern abstützen. Basierend auf den Einschätzungen der Befragten beurteilen wir den Vollzug durch die Gewerbepolizeien als machbar und weniger aufwendig als ein Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter. Der Aufwand bei den Gewerbepolizeien liesse sich bei entsprechender Ausgestaltung sogar noch reduzieren, z.B. wenn die Kontrollen an Tierschutzorganisationen delegiert würden.

Die befragten Gewerbepolizeien würden grundsätzlich einen Vollzug durch den Bund vorziehen. Falls sie trotzdem den Vollzug übernehmen müssten, setzen sie voraus, dass das BLV die Aktivitäten koordiniert und Unterstützung bei der Umsetzung bietet, z.B. bei der Schulung oder bei der Identifikation von Unternehmen, die für die Kontrollen relevant sind. Es sollte aus Effizienzüberlegungen möglichst vermieden werden, dass Gemeinden, in denen nur wenige Geschäfte Pelze und Pelzprodukte verkaufen, aufwendige Kontrollstrukturen aufgebaut werden müssen.

Die **Option B) Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter** wäre aus unserer Sicht die am wenigsten geeignete Vollzugsoption. Neben bereits knappen Ressourcen erachten wir insbesondere das fehlende Synergiepotenzial zu bestehenden Aufgaben als erschwerenden Faktor. Konkret müssten die kantonalen Veterinärämter von allen untersuchten Vollzugsakteuren vermutlich die grössten Umstellungen vornehmen und am meisten Ressourcen aufwenden, um die Aufgabe wie vorgesehen wahrzunehmen.

Der Aufwand liesse sich evtl. bei entsprechender Ausgestaltung reduzieren, z.B. wenn mehrere Kantone gemeinsam Kontrollen durchführen oder einzelne Kantone ihre Kontrollaufgabe an benachbarte Kantone delegieren.

Sämtliche befragten Kantonstierärzt:innen haben sich gegen einen Vollzug durch die kantonalen Veterinärämter ausgesprochen. Sie sehen den Vollzug vielmehr beim BLV.

4.3. Ausblick

Längerfristige Perspektive der Kontrollen im Detail- und Onlinehandel

Der indirekte Gegenvorschlag sieht neben dem Einfuhrverbot explizit ein Handelsverbot vor, entsprechend sind Kontrollen im Detail- und Onlinehandel notwendig. Falls im Laufe der Zeit immer weniger Verstösse entdeckt werden, weil erstens die Kontrollen im Warenverkehr wirken und zweitens, weil allfällige Strafen für die Geschäfte doch spürbar und abschreckend sein könnten, wäre zu prüfen, ob die Kontrollstrukturen reduziert werden könnten und bspw. Kontrollen nur noch alle paar Jahre durchgeführt werden sollen (dann aber flächendeckend).

Für jährliche Kontrollen könnte allenfalls sprechen, dass die Kantone gerade im Onlinehandel noch wenig konkrete Vorstellungen haben, wie die Kontrollen funktionieren könnten.

Weiterführung Kontrollen zur Pelzdeklaration zu klären

In Bezug auf die Weiterführung der Kontrollen gemäss Pelzdeklarationsverordnung gehen die Einschätzungen von BLV und WBF auseinander. Hier ist keine Beurteilung möglich, weil es nicht Gegenstand der vorliegenden RFA war zu prüfen, ob eine Weiterführung der Kontrollen gemäss Pelzdeklarationsverordnung zweckmässig ist oder nicht.

Annex

A1. Befragte Akteure

Nachfolgend sind die Personen aufgeführt, die uns im Rahmen der RFA virtuell, telefonisch oder schriftlich Auskunft gegeben haben. Das Veterinäramt des Kantons Genf hat aus Personalgründen auf ein Gespräch verzichten müssen. Das kantonale Veterinäramt des Kantons Tessin hat auf die Anfrage nicht reagiert. Mit dem BAZG (R. Schrefel) und dem GS-WBF (M. Frei) hielten wir ausserdem mehrfach Rücksprache.

Tabelle 10: Gesprächspartner:innen bei den Vollzugsbehörden

Akteur	Kontaktperson	Funktion
BAZG	Rolf Schrefel	Chef Nichtzollrechtliche Erlasse
BLV	Matthias Lörtscher Alexandra Kassis	Leiter Fachbereich Artenschutz im int. Handel Wissenschaftl. Mitarbeiterin Internationales / Pelzdeklaration
Gemeindepolizei St. Moritz	Manuel Egger	Polizeichef
Generalsekretariat WBF	Luc Gonin Markus Frei	Leiter Ressort Recht und Informationsschutz Stv. Leiter
Kant. Gewerbepolizei Genf	Matthias Stacchetti	Direktor
Kant. Gewerbepolizei Wallis	Laurent Léger	Stv. Direktor
Kantonspolizei Zürich	N.N.*	N.N.
Kantonspolizei Zürich	N.N.*	N.N.
Kantonales Veterinäramt Bern	Reto Wyss	Kantonstierarzt BE
Kantonales Veterinäramt Graubünden	Giochen Bearth	Kantonstierarzt GR
Kantonales Veterinäramt Waadt	Giovanni Peduto	Kantonstierarzt VD
Kantonales Veterinäramt Wallis	Eric Kirchmeier	Kantonstierarzt VS
Kantonales Veterinäramt Zürich	Lukas Perler	Kantonstierarzt ZH
Kommunale Gewerbepolizei Stadt Bern	Martin Schmid	Sektionsleiter Dialog und Vollzug
Kommunale Gewerbepolizei Stadt Zürich	Werner Ofner	Chef Fachbereich Gewerbepolizei

* Gesprächspartner:innen wollen anonym bleiben.

Tabelle INFRAS.

A2. Gesprächsleitfaden

Fragen zur Organisation des Vollzugs

- Wie würde der Vollzug aus Ihrer Sicht idealerweise ablaufen, wenn das Einfuhr- und Handelsverbot wie vorgesehen umgesetzt würde?
- Wie würden die Kontrollen im Detailhandel konkret ablaufen?
 - Würden Sie Zufallsstichproben und/oder risikobasierte Kontrollen durchführen?
 - Aufgrund welcher Basis würden die zu kontrollierenden Geschäfte ausgewählt?
 - Was müssten die Detailhändler vorlegen können, damit Sie einfach prüfen könnten, ob die Erzeugnisse rechtmässig verkauft werden?
 - Wie würden Sie vorgehen, wenn Sie verbotenen Pelz finden würden?
- Wie würden Sie den Onlinehandel kontrollieren?

Fragen zu neuen Aufgaben und Mehraufwand

- Welche weiteren Aufgaben neben den Kontrollen kämen neu auf Ihre Behörde zu?
- Wie hoch wäre der personelle (und allenfalls materielle) Aufwand für den Vollzug? Welche Mehrkosten wären mit dem Vollzug verbunden (einmalig, wiederkehrend)?
- Welche Schwierigkeiten könnten sich beim Vollzug ergeben?
- Gibt es auf kantonaler Ebene eine andere Behörde, welche Ihrer Ansicht nach das geeignetere Vollzugsorgan wäre?

Fragen zur Unterstützung des Bundes

- Inwieweit wäre eine Koordination der Kontrollen über alle Kantone hinweg notwendig?
- Welche Unterstützung würden Sie sich von Seiten BLV wünschen?

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Untersuchungsoptionen _____	4
Tabelle 2: Gegenüberstellung der Optionen _____	6
Tabelle 3: Untersuchungsoptionen _____	10
Tabelle 4: Aufwand – Option A) Vollzug durch das BLV _____	13
Tabelle 5: Aufwand – Option B) Vollzug durch kantonale Veterinärämter _____	16
Tabelle 6: Aufwand – Option C) Vollzug durch die Gewerbepolizeien _____	19
Tabelle 7: Aufwand – Option D) Vollzug durch das BAZG _____	22
Tabelle 8: Untersuchungsoptionen _____	23
Tabelle 9: Gegenüberstellung der Optionen _____	25
Tabelle 10: Gesprächspartner:innen bei den Vollzugsbehörden _____	28