

**Erläuternder Bericht
zum direkten Gegenentwurf des Bundesrates zur Volksinitiative
«Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)»**

vom 12. August 2020

Übersicht

Am 17. September 2019 wurde die Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» mit 106 125 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative will den Schutz der Würde der Tiere in der landwirtschaftlichen Tierhaltung in die Verfassung aufnehmen. Dazu soll auch gehören, dass solche Tiere nicht in «Massentierhaltung» gehalten werden. Der Bund müsste Kriterien festlegen insbesondere für eine tierfreundliche Unterbringung und Pflege, den Zugang ins Freie, die Schlachtung und die maximale Gruppengrösse je Stall. Weiter müsste er bezüglich der Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu Ernährungszwecken Vorschriften erlassen, die dem neuen Verfassungsartikel Rechnung tragen. Schliesslich verlangt die Initiative, dass bezüglich der Würde des Tiers Anforderungen festgelegt werden, die mindestens denjenigen der Bio-Suisse-Richtlinien 2018 entsprechen. Die neu zu erlassenden Bestimmungen sollen Übergangsfristen bis 25 Jahre vorsehen können.

Der Bundesrat hat sich am 29. Januar 2020 dafür ausgesprochen, der Massentierhaltungsinitiative einen direkten Gegenentwurf auf Verfassungsebene gegenüberzustellen. Dieser sieht vor, den Schutz des «Wohlergehens» als allgemeinen Grundsatz für alle Tiere in die Verfassung aufzunehmen. Damit ginge er über die Initiative hinaus, die sich ausschliesslich auf Tiere in der landwirtschaftlichen Tierhaltung bezieht. Für die Nutztiere nimmt er drei zentrale Aspekte der Initiative auf: Die tierfreundliche Unterbringung, den regelmässigen Auslauf und die schonende Schlachtung. Auf die mit der Initiative vorgesehene Verankerung der privatrechtlichen Bio-Suisse-Richtlinien 2018 in der Verfassung soll dagegen verzichtet werden. Mit dem direkten Gegenentwurf will der Bundesrat dem Umstand Rechnung tragen, dass sowohl die Bevölkerung wie auch die Politik dem Wohlergehen der Tiere und den Herstellungsmethoden von Lebensmitteln eine hohe Bedeutung beimessen. Wird der direkte Gegenentwurf angenommen, wird der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft mit Vorschlägen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe unterbreiten.

Das Vernehmlassungsverfahren zum direkten Gegenentwurf dauert vom 12. August 2020 bis zum 20. November 2020. Die Verabschiedung der Botschaft ist für das zweite Quartal 2021 geplant. Die Volksabstimmung wird voraussichtlich im Jahr 2022 oder 2023 erfolgen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
2 Form, Gültigkeit und Inhalt der Initiative	4
2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit	4
2.1.1 Wortlaut der Initiative	4
2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	5
2.1.3 Gültigkeit	5
2.2 Ziele und Inhalt	6
3 Politischer Kontext	6
3.1 Wichtigste Rechtsgrundlagen mit Bezug zur Initiative	7
3.1.1 Tierschutzgesetzgebung	7
3.1.2 Landwirtschaftsgesetzgebung	7
3.1.3 Umweltschutzgesetzgebung	8
3.1.4 Gewässerschutzgesetzgebung	8
3.1.5 Raumplanungsrecht	9
3.1.6 Weitere angekündigte Volksinitiativen	9
3.2 Geplante Entwicklungen in den von der Initiative betroffenen Politikbereichen	10
3.2.1 Tierschutz	10
3.2.2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik	10
4 Würdigung der Anliegen der Initiative	11
4.1 Würde des Tieres in der landwirtschaftlichen Tierhaltung	11
4.2 Festlegung von Kriterien	12
4.3 Erlass von Vorschriften über die Einfuhr	12
4.4 Übernahme der Bio-Suisse-Richtlinien als Mindeststandard	12
4.5 Vereinbarkeit der Initiative mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	13
5 Direkter Gegenentwurf	14
5.1 Allgemeines	14
5.2 Wortlaut	15
5.3 Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen	16
5.4 Einfuhr	17
6 Auswirkungen	18
7 Vereinbarkeit des Gegenentwurfs mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19

1 Ausgangslage

Die am 12. Juni 2018 lancierte Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» wurde am 17. September 2019 mit 106 125 gültigen Unterschriften eingereicht. Getragen wird sie vom Verein Sentience Politics, welcher die Verbesserung der Lebensumstände von Tieren bezweckt. Ziel der Initiative ist der Schutz der Würde der Tiere in der landwirtschaftlichen Tierhaltung, wozu auch gehört, dass solche Tiere nicht in «Massentierhaltung» gehalten werden.

In einem Grundsatzentscheid hat der Bundesrat am 29. Januar 2020 beschlossen, die Initiative abzulehnen und ihr einen direkten Gegenentwurf gegenüberzustellen.

2 Form, Gültigkeit und Inhalt der Initiative

2.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit

2.1.1 Wortlaut der Initiative

Die Massentierhaltungsinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 80a Landwirtschaftliche Tierhaltung

¹ Der Bund schützt die Würde des Tieres in der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Die Tierwürde umfasst den Anspruch, nicht in Massentierhaltung zu leben.

² Massentierhaltung bezeichnet die industrielle Tierhaltung zur möglichst effizienten Gewinnung tierischer Erzeugnisse, bei der das Tierwohl systematisch verletzt wird.

³ Der Bund legt Kriterien insbesondere für eine tierfreundliche Unterbringung und Pflege, den Zugang ins Freie, die Schlachtung und die maximale Gruppengrösse je Stall fest.

⁴ Er erlässt Vorschriften über die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu Ernährungszwecken, die diesem Artikel Rechnung tragen.

Art. 197 Ziff. 12²

12. Übergangsbestimmungen zu Art. 80a (Landwirtschaftliche Tierhaltung)

¹ Die Ausführungsbestimmungen zur landwirtschaftlichen Tierhaltung gemäss Artikel 80a können Übergangsfristen von maximal 25 Jahren vorsehen.

¹ SR 101

² Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmungen wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

² Die Ausführungsgesetzgebung muss bezüglich Würde des Tiers Anforderungen festlegen, die mindestens den Anforderungen der Bio-Suisse-Richtlinien 2018³ entsprechen.

³ Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 80a nach dessen Annahme nicht innert drei Jahren in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.»

2.1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die «Massentierhaltungsinitiative» wurde am 17. September 2019 eingereicht. Mit Verfügung vom 15. Oktober 2019⁴ stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 106 125 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu dem Parlament einen direkten Gegenentwurf. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. September 2002 (ParlG, SR 171.10) hat der Bundesrat dem Parlament spätestens bis am 17. März 2021 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Auf Grund der Coronapandemie bzw. der Verordnung vom 20. März 2020⁵ über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren wird diese Frist bis am 28. Mai 2021 verlängert. Die Bundesversammlung hat bis zum 28. Mai 2022 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).

2.1.3 Gültigkeit

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

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

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

³ Richtlinien der Bio Suisse für die Erzeugung, Verarbeitung und den Handel von Knospe-Produkten, Fassung vom 1. Januar 2018, abrufbar unter www.bio-suisse.ch.

⁴ BBI 2019 6953

⁵ AS 2020 847

2.2 Ziele und Inhalt

Für das Initiativkomitee ist «Massentierhaltung» nicht nur verantwortlich für immenses Leiden von Tieren sondern führt auch zu Problemen für die Umwelt (Wasserverschmutzung, Emission von Treibhausgasen, ineffizienter Verbrauch natürlicher Ressourcen, usw.) und die menschliche Gesundheit (z.B. durch übermässigen Konsum tierischer Lebensmittel oder Entwicklung von Antibiotikaresistenzen als Folge von übermässigem Antibiotikaeinsatz in der Massentierhaltung)⁶.

Als «Massentierhaltung» wird gemäss Verfassungsentwurf die industrielle Tierhaltung zur möglichst effizienten Gewinnung tierischer Erzeugnisse, bei der das Tierwohl systematisch verletzt wird, bezeichnet.

Bei Annahme der Initiative würde das Ziel des Schutzes der Würde der Tiere in der landwirtschaftlichen Tierhaltung ausdrücklich in der Verfassung verankert. Dies würde «Massentierhaltung» ausschliessen. Der Bund müsste Kriterien festlegen insbesondere für eine tierfreundliche Unterbringung und Pflege, den Zugang ins Freie, die Schlachtung und die maximale Gruppengrösse je Stall. Weiter müsste er bezüglich der Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu Ernährungszwecken Vorschriften erlassen, die dem neuen Verfassungsartikel Rechnung tragen.

Die Initiative verlangt weiter, dass bezüglich der Würde des Tiers Anforderungen festgelegt werden, die mindestens denjenigen der Bio-Suisse-Richtlinien 2018⁷ entsprechen. Dem Gesetzgeber wird eine Frist von 3 Jahren eingeräumt, um die geforderten Bestimmungen zu erlassen. Verstreicht diese Frist ungenutzt, soll der Bundesrat die geforderten Bestimmungen auf dem Verordnungsweg erlassen müssen. Die neu zu erlassenden Bestimmungen sollen Übergangsfristen bis 25 Jahre vorsehen können.

3 Politischer Kontext

Die Initiative hat primär Bezüge zur Tierschutzgesetzgebung, zur Landwirtschaftsgesetzgebung und zur Handelspolitik. Betroffen sind jedoch auch die Umweltpolitik und die Raumplanung. Dem Wohlergehen der Tiere, deren Herkunft und den Herstellungsmethoden von Lebensmitteln messen sowohl die Bevölkerung wie auch die Politik eine grosse Bedeutung bei. Dies widerspiegelt einerseits die grosse Anzahl der in den letzten Jahren in diesem Bereich eingereichten parlamentarischen Vorstösse, ergeht andererseits auch aus der steigenden Nachfrage nach Bio-Produkten⁸ sowie der kurzen Zeit, innert welcher die für das Zustandekommen der Initiative erforderlichen Unterschriften beschafft werden konnten. Auch die Agrarpolitik 2022+ (AP22+)

⁶ S. <https://massentierhaltung.ch> > Argumente > Positionspapier S. 5 ff (eingesehen am 11. Februar 2020).

⁷ S. Fussnote 3.

⁸ Quelle: «Bio in Zahlen 2018», <https://www.bio-suisse.ch> > ÜBER UNS > Medien > Bio in Zahlen > Bio in Zahlen 2018.

will das Tierwohl und neu auch die Tiergesundheit gezielter fördern (s. Ziff. 3.2.2).

3.1 Wichtigste Rechtsgrundlagen mit Bezug zur Initiative

3.1.1 Tierschutzgesetzgebung

Artikel 80 BV beauftragt den Bund, Vorschriften über den Schutz der Tiere zu erlassen. Die Tierschutzgesetzgebung setzt diesen Auftrag um. So bezweckt das Tierschutzgesetz, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 des Tierschutzgesetzes, TSchG, SR 455). 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). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 TSchG). Alle Vorschriften beziehen sich auf das Wohlergehen des einzelnen Tieres und sind unabhängig von der Betriebsgrösse zu erfüllen.

3.1.2 Landwirtschaftsgesetzgebung

Artikel 104 Absatz 3 Buchstabe b BV legt fest, dass der Bund mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen Produktionsformen fördert, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind. Gemäss Artikel 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1) sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag leistet, unter anderem zur Gewährleistung des Tierwohls. Die Einhaltung der Tierschutzanforderungen gehört zum ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) und ist gemäss Artikel 70a LwG eine der Voraussetzungen für landwirtschaftliche Direktzahlungen. Die Umsetzung der Vorgaben des ÖLN wird regelmässig überprüft.

Seit den 90er Jahren haben die Schweizer Landwirtinnen und Landwirte die Möglichkeit, an den Programmen für «Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme» («BTS»-Programm)⁹ und «Regelmässiger Auslauf im Freien» («RAUS»-Programm)¹⁰ teilzunehmen. Diese Programme legen höhere Anforderungen an das Tierwohl fest als sie die Minimalstandards der Tierschutzgesetzgebung vorsehen.

Die «RAUS»- und «BTS»-Programme, die seit Jahren mit finanziellen Anreizen gefördert werden, sind aufgrund ihrer guten Umsetzbarkeit weit verbreitet, was insgesamt auf eine hohe Akzeptanz schliessen lässt. Beim «RAUS»-Programm erreichte die Beteiligungsquote im Jahr 2018 gesamthaft 77 % der Tiere gemessen in Grossvieheinheiten (GVE); bis 2021 wird eine Teilnahme von 80 % angestrebt. Beim «BTS»-Programm waren es 2018 knapp 60 % der

⁹ Vgl. Art. 74 der Direktzahlungsverordnung (DZV, SR 910.13).

¹⁰ Vgl. Art. 75 DZV.

GVE¹¹. Dennoch haben sich die Programme bisher trotz der langen Laufzeit nicht vollständig durchgesetzt und es bestehen grosse Unterschiede bei der Beteiligungsquote je nach Tierart. Während im Jahr 2018 – ebenfalls in GVE berechnet – 83 % der Tiere der Rindergattung, 88 % der Tiere der Schafgattung und 79 % der Tiere der Ziegengattung im «RAUS»-Programm gehalten wurden, betrug die Beteiligung bei den Tieren der Schweinegattung 50 % und beim Nutzgeflügel 41 %. Beim «BTS»-Programm lag die Beteiligung beim Rindvieh bei 58%, bei den Ziegen bei 44%, bei den Schweinen bei 66% und beim Geflügel bei 93%.¹²

Die biologische Landwirtschaft wird mit gesamtbetrieblichen Produktionssystembeiträgen in Form von Flächenbeiträgen unterstützt. Die beteiligten Betriebe verpflichten sich, die Zahl der Nutztiere an die für das Verwenden der anfallenden Hofdünger geeignete eigene oder gepachtete landwirtschaftliche Nutzfläche anzupassen und sich am «RAUS»-Programm zu beteiligen. Unter dieser Voraussetzung dürfen die Tiere der Rindergattung angebunden werden (Art. 15a Abs. 2 Bst. b der Bio-Verordnung, SR 910.18). Für die Kaninchen gilt das «RAUS»-Programm nicht, sie müssen jedoch nach den Bestimmungen über die besonders tierfreundlichen Stallhaltungssysteme von Artikel 74 DZV gehalten werden.

Das Landwirtschaftsrecht begrenzt in der Höchstbestandesverordnung (SR 916.344) die Höchstbestände je Betrieb für die Schweinezucht, die Legehennenhaltung sowie die Schweine-, Poulet-, Truten- und Kälbermast. Bei deren Einhaltung werden Direktzahlungen ausgerichtet. Das BLW bewilligt Betrieben, die den ÖLN erbringen und keine Hofdünger abgeben müssen, auf Gesuch hin höhere Bestände.

3.1.3 Umweltschutzgesetzgebung

In der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1) werden Emissionen, die zu Luftverunreinigungen führen, vorsorglich begrenzt. Bei der Errichtung von Ställen müssen die erforderlichen Mindestabstände zu bewohnten Zonen eingehalten werden. Das Bundesamt für Umwelt erlässt zudem Empfehlungen für die vorsorgliche Begrenzung der Ammoniakemissionen.

3.1.4 Gewässerschutzgesetzgebung

Nach dem Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) ist auf jedem Betrieb mit Nutztierhaltung eine ausgeglichene Düngerbilanz anzustreben (Art. 14 Abs. 1 GSchG für alle Landwirtinnen und Landwirte, die Nutztiere halten; Art. 13 DZV für alle ÖLN-Betriebe). Weiter beschränkt das GschG in Artikel 14 Absatz 4 i.V.m. Artikel 23 der Gewässerschutzverordnung (SR 814.201)

¹¹ Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), Ziff. 1.2.2, BBl 2020 3955

¹² <https://agrarbericht.ch> > de > politik > direktzahlungen > produktionssystembeitraege.

die zulässige Menge Hofdünger, die ein Betrieb mit Nutztierhaltung pro Hektare ausbringen darf, auf 3 Düngergrossvieheinheiten (DGVE, entsprechend 315 kg Stickstoff und 45 kg Phosphor). Übersteigt der Hofdüngeranfall pro Hektare diese Maximalmenge, muss der Betrieb den überschüssigen Hofdünger abgeben, was mit Umtrieben und Kosten verbunden ist und somit bremsend auf die Erhöhung der Tierbestände wirkt.

3.1.5 Raumplanungsrecht

Die zulässigen Bauten und Anlagen für die Tierhaltung in der Landwirtschaftszone werden im Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700) und in der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1) geregelt. Zonenkonform sind Bauten und Anlagen, die der bodenabhängigen Tierhaltung oder der inneren Aufstockung dienen. Für Bauten und Anlagen, die über eine innere Aufstockung hinausgehen, können Speziallandwirtschaftszonen vorgesehen werden. Die Tierhaltung ist als bodenabhängig zu betrachten, wenn der Betrieb über eine ausreichende eigene Futtermittelbasis für seine Tiere verfügt und die Tiere nicht überwiegend mit zugekauften Futtermitteln ernährt werden.

3.1.6 Weitere angekündigte Volksinitiativen

Die gegenwärtig im Parlament hängige Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung - Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (nachfolgend: Trinkwasserinitiative) verlangt, dass der Tierbestand von direktzahlungsberechtigten Betrieben mit dem auf dem Betrieb produzierten Futter ernährt werden kann. Bei einer Annahme wären die meisten Betriebe mit Schweine-, Geflügel- oder Eierproduktion faktisch von den landwirtschaftlichen Direktzahlungen ausgeschlossen, weil sie in der Regel auf Futtermittelzufuhren angewiesen sind. Auch ein Teil der Betriebe mit raufutterverzehrenden Nutztieren (Kühe, Rinder, Pferde, Ziegen, Schafe) wäre betroffen, da neben dem grösstenteils betriebseigenen Raufutter meist auch noch zugekauftes Kraftfutter verwendet wird. Entweder müssten die Betriebe ihre Tierbestände reduzieren, oder sie behalten ihre bisherige Produktionsweise mit Futtermittelzufuhren bei und verzichten auf Direktzahlungen. In seiner Botschaft zu dieser Initiative¹³ hat sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, die Initiative ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag abzulehnen.

¹³ Botschaft des Bundesrates vom 14. Dezember 2018 zur Volksinitiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung - Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz», BBl 2019 1101.

3.2 Geplante Entwicklungen in den von der Initiative betroffenen Politikbereichen

3.2.1 Tierschutz

Die Tierschutzgesetzgebung wird regelmässig den laufenden Entwicklungen und Erkenntnissen angepasst. Im Moment sind folgende Themen in Bearbeitung:

- Ersatz von Kohlendioxid (CO₂) zur Betäubung bei der Schlachtung von Geflügel und Schweinen.
- Alternative Methoden, die einen Verzicht auf Eingriffe wie Enthornen, Kastrieren, Amputieren zum Ziel haben (z.B. impfen statt kastrieren von Ferkeln); Optimierungen der Laufstallhaltung von horntragenden Ziegen; Beschäftigung von Mastschweinen zur Vermeidung von Schwanzbeissen.
- Verbot des Tötens von männlichen Küken sobald die Geschlechterbestimmung im Ei möglich ist.

Zudem sollen im Rahmen einer gross angelegten Studie des Veterinary Public Health Institut (VPHI) der Vetsuisse-Fakultät der Universität Bern Methoden zur Erfassung und Bewertung der Gesundheit und des Tierwohls von Nutztieren entwickelt werden (Smart Animal Health). Die Studienergebnisse sollten in der ersten Jahreshälfte 2021 vorliegen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen wiederum in die Gesetzgebung Eingang finden.

Gegenwärtig ist ein Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.3967 der WBK-S in Ausarbeitung, welcher aufzeigen soll, inwieweit eine Verstärkung der Deklarationspflicht für Produkte, welche nicht gemäss den Schweizer Normen hergestellt wurden, mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar wäre und inwieweit sie zu neuen Handelshemmnissen führen könnte. Dieser Bericht wird voraussichtlich bis Mitte 2020 vorliegen.

3.2.2 Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Am 12. Februar 2020 hat der Bundesrat die Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2022 verabschiedet. Darin schlägt er vor, die Gesundheit und das Wohl der Nutztiere mittels verstärkter finanzieller Anreizsysteme zu fördern. Zudem soll sich der Bund an der Finanzierung eines nationalen Kompetenz- und Innovationsnetzwerks für Nutztiergesundheit beteiligen können. Ebenfalls soll die Förderung der Tierzucht mit der Umsetzung der «Strategie Tierzucht 2030» vermehrt auf die Tiergesundheit und das Tierwohl ausgerichtet werden. Weiter soll die Förderung der graslandbasierten Milch- und Fleischproduktion stärker die betriebseigene Proteinversorgung berücksichtigen. Dadurch wird die Grösse der Tierbestände noch enger an das Standortpotenzial der Betriebe gebunden.

Beim «RAUS»-Programm¹⁴ ist eine zusätzliche Förderung der Weidehaltung geplant. Entsprechend wirkt hier die verfügbare Weidefläche begrenzend auf die Tierbestände. Die Weide bringt zudem Synergieeffekte mit anderen Zielen: Ammoniakverluste werden reduziert und die Tiergesundheit verbessert.

Überdies soll die Grundlage geschaffen werden, künftig auch Bauten, Einrichtungen, Fahrzeuge und Maschinen sowie technische Anwendungen im Bereich Digitalisierung mit Investitionshilfen zu unterstützen, wenn sie zur Förderung des Tierwohls und der Tiergesundheit beitragen.

In der AP22+ wird im Rahmen des Massnahmenpakets zur Trinkwasserinitiative ein verbindlicher Absenkpfad für die landwirtschaftlichen Nährstoffverluste (Stickstoff und Phosphor) vorgeschlagen. Weiter sollen Nährstofflieferungen an landwirtschaftliche Betriebe transparent aufgezeichnet werden müssen. Schliesslich soll über die Revision des LwG im GSchG die maximal erlaubte Hofdüngerausbringung reduziert werden.

Die im GSchG maximal erlaubte Hofdüngerausbringung soll im Rahmen der AP22+ von 3 auf 2,5 DGVE pro ha reduziert werden. Zudem soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, diese Limite weiter zu reduzieren, wenn die Absenkpfade für Stickstoff und Phosphor nicht eingehalten werden. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Massnahmen leicht dämpfend auf die Tierbestände auswirken, weil damit mehr Betriebe Hofdünger, der die erlaubte Menge überschreitet, abgeben müssen (s. dazu Ziff. 3.1.4).

4 Würdigung der Anliegen der Initiative

Nachfolgend werden die Hauptpunkte des Initiativtextes materiell und rechtlich gewürdigt.

4.1 Würde des Tieres in der landwirtschaftlichen Tierhaltung

Der Schutz der Würde des Tieres in der landwirtschaftlichen Tierhaltung ist das Kernanliegen der Initiative. Gemäss Initiative ist die «Massentierhaltung» mit der Würde des Tieres nicht vereinbar. Die Würde der Kreatur, die auch die Würde der Tiere mitumfasst, ist schon in Artikel 120 BV verankert. Im TSchG ist die Würde des Tieres definiert als «Eigenwert des Tieres, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss» (Art. 3 Bst. a TSchG). Entsprechend bezweckt die Tierschutzgesetzgebung, die Würde und das Wohlergehen des einzelnen Tieres sicherzustellen (Art. 1 TSchG), unabhängig davon, wie viele Tiere gehalten werden. Ist das Tierwohl gewährleistet, ergibt sich aus dem Blickwinkel der «Würde» des Tieres grundsätzlich keine Verpflichtung, die Anzahl Tiere zu beschränken. Die Initiative definiert die «Massentierhaltung» als Tierhaltung, bei der das Tierwohl systematisch verletzt wird. Eine solche Tierhaltung verbietet die Tierschutzgesetzgebung bereits heute.

¹⁴ Vgl. Fussnote 10.

4.2 Festlegung von Kriterien

Artikel 80 BV gibt dem Bund heute schon den Auftrag, zum Schutze des Tieres sämtliche Aspekte, die mit der Tierhaltung verbunden sein können, zu regeln (Tierhaltung, Tierpflege, Tierversuche, Eingriffe am lebenden Tier, usw.). Die Initiative will in der Verfassung jedoch verankern, dass im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tierhaltung insbesondere die tierfreundliche Unterbringung und Pflege, der Zugang ins Freie, die Schlachtung und die maximale Gruppengrösse je Stall festgelegt wird. Sie ist mit dem Bezug auf die Bio-Suisse-Richtlinien (s. Ziff. 4.4) wesentlich detaillierter als die heutige Verfassungsbestimmung.

4.3 Erlass von Vorschriften über die Einfuhr

Die neue Verfassungsbestimmung soll nicht nur für in der Schweiz produzierte tierische Erzeugnisse gelten, sondern auch für Einfuhren. Was das konkret bedeutet, wird nicht festgelegt. Einerseits lässt der gewählte Wortlaut bei Einfuhren mehr Spielraum als für die nationale Produktion («Rechnung tragen»). Andererseits wird dieser Spielraum durch Absatz 2 der Übergangsbestimmungen wieder beseitigt. Danach müssen bis spätestens 25 Jahre nach Annahme der Initiative sämtliche Betriebe die Tierhaltungsvorschriften der Bio-Suisse-Richtlinien 2018 bezüglich Würde des Tieres einhalten. Es ist davon auszugehen, dass die Pflicht, dieselben Haltungsvorschriften einzuhalten, sowohl für die nationale Produktion wie auch für Einfuhren gilt. Eine solche Pflicht wäre mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der WTO, der EU und Staaten, mit denen sie Handelsabkommen abgeschlossen hat, nicht vereinbar. Namentlich die Handelsabkommen müssten neu verhandelt werden. Der Ausgang einer möglichen Klage bei der WTO wäre offen. Bei einer Niederlage müsste die Schweiz entweder auf ihren Entscheid zurückkommen oder mit Gegenmassnahmen anderer Handelspartner rechnen.

4.4 Übernahme der Bio-Suisse-Richtlinien als Mindeststandard

Nach Absatz 2 der Übergangsbestimmungen muss die Ausführungsgesetzgebung «bezüglich der Würde des Tieres Anforderungen festlegen, die mindestens denjenigen der Bio-Suisse-Richtlinien 2018 entsprechen». Weil sich die mit der Initiative verlangte Verfassungsbestimmung auf praktisch sämtliche Aspekte der landwirtschaftlichen Tierhaltung bezieht und die Bio-Suisse-Richtlinien 2018 all diese Bereiche erfassen, bedeutet dies, dass spätestens 25 Jahre nach Annahme der Initiative sämtliche Tiere nach diesen Bio-Standards gehalten werden müssten. Gemäss den Bio-Suisse-Richtlinien 2018 ist bezüglich «Auslauf» das in der Landwirtschaftsgesetzgebung umschriebene «RAUS»-Programm¹⁵ zu beachten. Das «BTS»-Programm¹⁶ geht dagegen

¹⁵ Vgl. Fussnote 10.

¹⁶ Vgl. Fussnote 9.

– abgesehen von der Kaninchenhaltung – über die Mindestanforderungen der Bio-Suisse-Richtlinien hinaus. Letztere begrenzen den Tierbestand im Talgebiet auf 2,5 DGVE pro ha landwirtschaftliche Nutzfläche (a.a.O. Ziff. 4.1). In höheren Lagen und bei ungünstigen Standortverhältnissen ist der Tierbesatz zu reduzieren. Pro Stalleinheit wird nur der Legehennenbestand auf 2000 Tiere begrenzt.

Bei Auslegung des Initiativtextes nach Sinn und Zweck müssten auch Einfuhren von Tieren oder tierischen Erzeugnissen von Tieren stammen, die mindestens nach diesen Standards gehalten worden sind. Dies hätte weitreichende Konsequenzen:

- Die Preise für einheimische und importierte landwirtschaftliche Produkte tierischer Herkunft würden steigen, was Anreize schaffen würde, vermehrt direkt im grenznahen Ausland einzukaufen.
- Die Preiserhöhungen würden nicht nur die Konsumentinnen und Konsumenten treffen, sondern auch die Betriebe, die in der Schweiz Lebensmittel herstellen oder verarbeiten.
- Die Wahlfreiheit der Konsumentinnen und Konsumenten würde bei importierten tierischen Produkten eingeschränkt.
- Andere Länder könnten tierische Produkte nur noch in die Schweiz exportieren, wenn sie mindestens nach den Standards der spezifisch schweizerischen Bio-Suisse-Richtlinien 2018 produziert worden sind.
- Es wäre damit zu rechnen, dass das Festlegen dieser Richtlinien als Mindeststandard mit Bezug auf die handels- sowie europarechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu grossen Problemen führen würde.
- Um zu kontrollieren, ob die importierten tierischen Erzeugnisse nicht aus «Massentierhaltung» kommen, müssten eigene Kontrollsysteme aufgebaut werden. Dies wäre namentlich bei verarbeiteten tierischen Erzeugnissen schwierig.
- Bei Annahme der Initiative würden erstmals private Standards (Bio-Suisse-Richtlinien 2018) Aufnahme in die Bundesverfassung finden.

4.5 Vereinbarkeit der Initiative mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Gemäss Initiativtext ist davon auszugehen, dass auch die Importe von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu Ernährungszwecken die Bio-Suisse-Richtlinien 2018 erfüllen müssten (s. Ziff. 4.3). Aus handelsrechtlicher Sicht wäre dies problematisch. Eine unterschiedliche Behandlung von Produkten gemäss deren Prozess- und Produktionsmethoden (PPM), welche sich nicht in den physischen Eigenschaften des Produktes niederschlagen, stellen grundsätzlich eine Verletzung dieser Verpflichtungen dar. Importbeschränkungen verstossen zudem gegen Artikel XI GATT, welcher mengenmässige Beschränkungen und Massnahmen ähnlicher Wirkung untersagt. Artikel XX GATT nennt verschiedene Ausnahmen, welche die Nichteinhaltung der GATT-Vorgaben im Einzelfall zu rechtfertigen vermögen. Als Rechtfertigungsgrund für ein

solches Verbot kommt primär Artikel XX Buchstaben a oder b GATT in Betracht, welcher Handelsbeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Moral oder zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren zulässt. Die Anforderungen an die Rechtfertigung von solchen Massnahmen sind jedoch hoch. Diese Ausführungen gelten analog auch für die von der Schweiz abgeschlossenen Handelsabkommen.

Artikel 80a Absatz 4 des Initiativtexts wäre namentlich auch im Zusammenhang mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Union und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen, SR 0.916.026.81) problematisch. Dieses deckt gewisse Lebensmittel und Produktionsmittel ab (u.a. Produkte aus biologischer Landwirtschaft, Futtermittel, Saatgut, tierische Produkte) und garantiert basierend auf der Gleichwertigkeit der Produktstandards den vereinfachten gegenseitigen Marktzugang für diese landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Sollten die spezifischen Einfuhrregeln für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel von den europäischen Vorschriften abweichen, könnten diese mit der im Agrarabkommen (Anhang 5, Anhang 7, Anhang 9 sowie Anhang 11) festgelegten Gleichwertigkeit in Konflikt stehen. Dies würde dem gegenseitig gewährten erleichterten Marktzugang in den vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen zuwiderlaufen. Gemäss Artikel 14 Absatz 2 des Agrarabkommens sind die Vertragsparteien dazu verpflichtet, sich aller Massnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten, zu enthalten. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Bilateralen I (einschliesslich Agrarabkommen) untereinander mit der Guillotine-Klausel verbunden sind. Wird eines der Abkommen gekündigt, werden auch die anderen automatisch ausser Kraft gesetzt. Da der Initiativ-Text mit den Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen nicht vereinbar ist, birgt die Annahme der Initiative das Risiko einer Kündigung des Abkommens, womit die gesamten Bilateralen I gefährdet wären.

5 Direkter Gegenentwurf

5.1 Allgemeines

Der Vorschlag für einen direkten Gegenentwurf will in der Verfassung den Grundsatz verankern, dass alle Tiere während ihres Lebens tiergerecht gehalten werden. In diesem Zusammenhang sind namentlich für Nutztiere der regelmässige Auslauf und die tierfreundliche Haltung von zentraler Bedeutung. Sind die Tiere zur Schlachtung bestimmt, soll diese schonend erfolgen. Um das zu bekräftigen, sollen der Schutz des «Wohlergehens» und für Nutztiere die Elemente «tierfreundliche Unterbringung» und «regelmässiger Auslauf» sowie «schonende Schlachtung» in die Verfassung aufgenommen werden.

Auf die mit der Initiative vorgesehene Verankerung der Bio-Suisse-Richtlinien 2018 in der Verfassung soll verzichtet werden.

Anreizprogramme können wesentlich zur Verbesserung des Tierwohls beitragen. Aus Tierschutzsicht befriedigen sie jedoch nicht vollständig, weil nur ein Teil der Tiere gemäss diesen tierwohlfreundlichen Programmen gehalten

wird. Mit dem direkten Gegenentwurf sollen die Minimalanforderungen in der Nutztierhaltung in den Bereichen «Auslauf» und «tierfreundliche Unterbringung» deshalb für alle Nutztiere angehoben werden, was einen entscheidenden Fortschritt zugunsten des Wohls sämtlicher Nutztiere bedeutet.

Das angestrebte Schutzniveau soll zwar erhöht werden, es müssen jedoch nicht alle heute geltenden Standards der freiwilligen Anreizsysteme übernommen werden. Insbesondere sollen Anforderungen übernommen werden, die das Tierwohl substanziell verbessern (s. Ziff. 5.2 unten). Entsprechende Mindeststandards sind auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe festzulegen.

Der in diesem Zusammenhang von den Betrieben zu leistende Aufwand für bauliche Massnahmen zur Verbesserung des Tierwohls soll, wie mit der AP22+ vorgeschlagen, verstärkt mit Investitionshilfen mitfinanziert werden. Über die Minimalanforderungen hinausgehende besonders tierfreundliche Haltungsformen sollen weiterhin mit Anreizprogrammen finanziell unterstützt werden.

Von der Initiative aufgenommen werden soll im direkten Gegenentwurf zudem der Aspekt der Schlachtung. Es handelt sich dabei um einen besonders sensiblen und von der Öffentlichkeit abgeschirmten Bereich. Fehlverhalten ist hier oft mit starken Schmerzen, grossem Leiden und erheblicher Angst bei den Tieren verbunden. Daher sollen die Anforderungen an die Schlachtung ebenfalls angehoben werden.

Um die angestrebten Verbesserungen zu erreichen, soll – wie das auch die Initiative vorsieht – eine massvolle Übergangsfrist gewährt werden. Als «angemessen» betrachtet der Bundesrat in Übereinstimmung mit der Initiative eine Übergangsfrist von maximal 25 Jahren, wenn bauliche Anpassungen erforderlich sind. Die vorgeschlagenen Änderungen werden somit erst die nächste Generation von Landwirtinnen und Landwirten betreffen. In den übrigen Fällen reichen jedoch Übergangsfristen von rund 15 Jahren aus. Am in Artikel 8 TschG festgelegten Investitionsschutz wird somit nichts geändert.

5.2 Wortlaut

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lautet wie folgt:

Art. 80 Abs. 1 und 2^{bis}

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz und das Wohlergehen der Tiere.

^{2bis} Bei Nutztieren muss das Wohlergehen insbesondere sichergestellt werden durch:

- a. tierfreundliche Unterbringung;
- b. regelmässigen Auslauf;
- c. schonende Schlachtung.

5.3 Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen

Absatz 1

In die Grundsatzbestimmung von Artikel 80 Absatz 1 soll neu das «Wohlergehen der Tiere» als explizites Ziel erwähnt werden. Der Begriff «Wohlergehen des Tieres» ist heute im Zweckartikel des Tierschutzgesetzes genannt und soll nun in der Bundesverfassung aufgenommen werden. Er umfasst mehr als die Erfüllung der heutigen tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen. Insbesondere muss eine tiergerechte Haltung den Tieren ein möglichst artgemäßes Verhalten erlauben und ihre Anpassungsfähigkeit an das Haltungssystem darf nicht überfordert werden. Zum «Wohlergehen» gehört ebenfalls, dass dem Bewegungsbedürfnis aller Tiere ausreichend Rechnung getragen wird und dass sie über arttypische Beschäftigungsmöglichkeiten verfügen. Die neu vorgeschlagene Verfassungsbestimmung stellt klar, dass dem Wohlergehen aller Tiere künftig mehr Gewicht beigemessen werden soll. Damit soll auch in der Verfassung deutlicher abgebildet werden, dass Tiere schon seit 2003 nicht mehr als Sache betrachtet werden. Während sich die Initiative nur auf die Tiere in der landwirtschaftlichen Tierhaltung bezieht, soll das Ziel des «Wohlergehens» im direkten Gegenentwurf für alle Tiere gelten. Die Verfassung soll so die Leitplanken für alle künftig bezüglich der Tiere zu erlassenden Vorschriften setzen. Insofern geht der vorgeschlagene direkte Gegenentwurf weiter als die Initiative.

Absatz 2^{bis}

Dieser Absatz präzisiert, was unter «Wohlergehen» nach Absatz 1 im Zusammenhang mit Nutztieren zu verstehen ist. Die Beschränkung auf diese Tierkategorie gründet darauf, dass sich die Nutztiere ihres Verwendungszweckes wegen in einer speziellen Situation befinden. Wirtschaftlichkeit und Tierwohl stehen – anders als bei Heimtieren – in einem besonderen Spannungsverhältnis. Bei den Heimtieren besteht deshalb auch kein grundlegender Bedarf, die Tierschutzgesetzgebung anzupassen.

Zu Buchstabe a:

Das Kriterium «tierfreundliche Unterbringung» bezieht sich auf die Stall- und Aussenbereiche. Diese sollen so beschaffen sein, dass die zentralen Grundbedürfnisse der Tiere abgedeckt werden können: Nahrungsaufnahme (einschliesslich Futtersuche und Gelegenheit zu sozialen Kontakten als Beschäftigungskomponenten), Ruhen (zentral für die Verdauung, den Stoffwechsel und das Immunsystem) und Bewegung (s. Bst. b). Die heutigen Anforderungen des «BTS»-Programmes sollen weitgehend übernommen und künftig zu Minimalanforderungen werden. Beispielsweise bei Rindern bedeutet dies Freilaufställe mit befestigten Fress- und Tränkebereichen sowie ein Verbot für Vollspaltenböden bei der Munimast. Schweine sollen über einen eingestreuten Liegebereich verfügen können. Neben den räumlichen Verhältnissen kommt auch der ausreichenden Beleuchtung eine grosse Bedeutung zu. Alternativ soll es auch möglich sein, Anbindeställe zuzulassen, sofern die Tiere

tagsüber grundsätzlich Auslauf haben. Beim Gewähren von Ausnahmen muss das Tierwohl jedoch stets gewahrt bleiben.

Zu Buchstabe b:

Tiere haben ein Grundbedürfnis nach freier Bewegung. Dies ist ein wichtiger Aspekt tiergerechter Haltung sowie des Tierwohls und der Tiergesundheit. Regelmässiger Auslauf trägt auch zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegen Krankheiten bei und dadurch zur Verminderung des Medikamenteneinsatzes, so namentlich von Antibiotika. Neu sollen grundsätzlich sämtliche Nutztiere regelmässigen Auslauf haben. In diesem Bereich sollen weitgehend die heutigen Anforderungen des «RAUS»-Programmes übernommen und zu künftigen Minimalanforderungen werden. «Regelmässiger Auslauf» bedeutet täglichen Zugang zu einem Aussenklimabereich. Eine Überdachung soll – im Gegensatz zu den heutigen «RAUS»-Bestimmungen – möglich sein. Je nach Tierart (Geflügel, Kälber und Schweine im Sommer) kann sie sogar erforderlich sein. Die Tiere sollen in der Regel Gelegenheit erhalten, sich frei zu bewegen und ungehindert durch Stricke, Ketten oder dergleichen über die Schrittlänge, die Richtung und die Geschwindigkeit ihrer Fortbewegung bestimmen können. Beispielsweise bei Rindern soll der Auslauf monatlich an mindestens 26 Tagen möglich sein (Sommer und Winter) und Schweine sollen jeden Tag die Gelegenheit für einen mehrstündigen Zugang ins Freie erhalten.

Berechtigte Ausnahmen und Erleichterungen sollen allerdings möglich sein. So soll es beispielsweise zulässig sein, den Tieren gestaffelt Auslauf zu gewähren, damit auch kleinere Auslaufflächen weiter benutzt werden können. Auch bei den Ausnahmen nach Buchstabe b gilt jedoch: Das Tierwohl muss stets gewahrt bleiben.

Zu Buchstabe c:

Als «schonende Schlachtung» soll eine Schlachtung gelten, bei der mit allen möglichen und zumutbaren Mitteln vermieden wird, dass die Tiere Schmerz empfinden, leiden, Schaden nehmen oder Angst haben. Insbesondere stellen der behutsame Umgang mit den Tieren im Schlachtbetrieb, die fachgerechte Betäubung sowie das Entbluten der Tiere hohe Anforderungen an das Personal. Zur «schonenden Schlachtung» gehört, dass diese durch fachkundige und geübte Personen ausgeführt wird, welche mit der Methode und der betreffenden Tierart vertraut sind. Voraussetzung für eine schonende Schlachtung ist schliesslich auch, dass die verwendeten Betäubungsanlagen und -geräte für diesen Zweck geeignet sind, regelmässig gewartet und überprüft werden und dass das Personal, das sie bedient, über die hierfür erforderliche Ausbildung verfügt. In diesem Zusammenhang soll künftig das Inverkehrbringen von Betäubungsanlagen und -geräten einer Bewilligungspflicht unterstellt werden.

5.4 Einfuhr

Eine zusätzliche Verfassungsgrundlage zur Regelung der Einfuhr soll nicht eingefügt werden. Artikel 80 Absatz 2 Buchstabe d BV ermöglicht es dem

Bund heute schon, die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu regeln. Entsprechend erteilt Artikel 14 Absatz 1 TschG dem Bundesrat die Kompetenz, aus Gründen des Tierschutzes die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen zu knüpfen, einzuschränken oder zu verbieten. Diese Bestimmung genügt, um künftig die Einfuhren tierischer Erzeugnisse, die den neuen strengeren schweizerischen Vorgaben nicht entsprechen, einer Deklarationspflicht zu unterstellen. Zusätzliche Deklarationspflichten können auf die Artikel 13 LMG, 18 LwG oder 2 des Konsumentinformationsgesetzes (SR 944.0) abgestützt werden. Im Übrigen ist eine freiwillige Positivdeklaration in der Schweiz hergestellter Produkte (d.h. ein Hinweis auf die Produktion nach den besonders strengen schweizerischen Vorgaben) heute schon zulässig.

6 Auswirkungen

Der direkte Gegenentwurf würde die Grundlage schaffen, dass die Schweiz ihr verglichen mit anderen Ländern heute schon hohes Tierschutzniveau weiter erhöhen könnte. Würde er angenommen, würde der Bundesrat dem Parlament entsprechende Vorschläge zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe unterbreiten. Diese Vorschläge würden vorgängig einer Regulierungsfolgenabschätzung unterzogen.

Zusätzliche Investitionen würden vor allem bei Tierhaltungsbetrieben anfallen, die sich noch nicht an den Tierwohlprogrammen «BTS» und «RAUS» beteiligen. Je nach Tierkategorie ist die Betroffenheit der Betriebe (2018) unterschiedlich¹⁷:

a. In Zahlen¹⁸

Anteil ohne «RAUS»-Beiträge 2018			Anteil ohne «BTS»-Beiträge 2018		
Tierkategorie	GVE	Betriebe	Tierkategorie	GVE	Betriebe
Rinder	157'574	5'276	Rinder	387'815	15'796
Pferde	7'108	2'882	Pferde	24'601	8'062
Ziegen	2'540	2'736	Ziegen	6'383	4'616
Schafe	4'581	1'923			
Schweine	80'327	3'229	Schweine	53'859	3'039
Nutzgeflügel	43'043	9'770	Nutzgeflügel	4'916	9'493
Hirsche	505	101	Kaninchen	232	594
Bisons	174	8			

¹⁷ Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft.

¹⁸ Direktzahlungsberechtigte Betriebe, die über die jeweilige Tierkategorie verfügen.

Anteil ohne «RAUS»-Beiträge 2018			Anteil ohne «BTS»-Beiträge 2018		
Tierkategorie	GVE	Betriebe	Tierkategorie	GVE	Betriebe
alle Kategorien	295'850	5'813	alle Kategorien	477'806	16'828

b. In Prozenten¹⁷

Anteil ohne «RAUS»-Beiträge 2018			Anteil ohne «BTS»-Beiträge 2018		
Tierkategorie	GVE	Betriebe	Tierkategorie	GVE	Betriebe
Rinder	17%	15%	Rinder	42%	45%
Pferde	20%	28%	Pferde	80%	80%
Ziegen	21%	46%	Ziegen	56%	78%
Schafe	13%	27%			
Schweine	50%	50%	Schweine	34%	47%
Nutzgeflügel	59%	78%	Nutzgeflügel	7%	75%
Hirsche	38%	40%	Kaninchen	29%	84%
Bisons	43%	57%			
alle Kategorien	23%	14%	alle Kategorien	40%	43%

Erst die konkreten höheren Anforderungen ermöglichen eine quantitative Schätzung, welche zusätzlichen Investitionskosten mit höheren Tierschutzanforderungen bei den Nutztieren ausgelöst werden.

Der Bundesrat hat mit der Botschaft zur Weiterentwicklung der AP22+ unter anderem vorgeschlagen, das Tierwohl und die Nutztiergesundheit gezielter mit Direktzahlungen und Investitionshilfen zu unterstützen. Der direkte Gegenentwurf baut darauf auf und geht mit einer Erhöhung der gesetzlichen Mindestanforderungen mit angemessenen Übergangsbestimmungen in die gleiche Richtung. Die Tatsache, dass gesetzliche Vorschriften eingehalten werden, rechtfertigt keine Subventionen. Daher entsteht für den Bund und die Kantone durch die Vorlage kein finanzieller oder personeller Mehrbedarf. Wie die Mittel der bestehenden Programme «BTS» und «RAUS» in Zukunft eingesetzt oder umgelagert werden, ist hingegen noch nicht festgelegt. Im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur Massentierhaltungsinitiative und zum direkten Gegenentwurf wird darauf näher eingegangen werden.

7 Vereinbarkeit des Gegenentwurfs mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der Vorschlag zu einem direkten Gegenentwurf enthält keine spezifischen Bestimmungen zum Import von Tieren oder tierischen Erzeugnissen. Die geltenden Artikel 80 und 104a BV erlauben es dem Gesetzgeber aber heute

schon, entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Inwieweit der direkte Gegenentwurf Fragen der Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen aufwirft, wird somit massgeblich von der Umsetzung konkreter Massnahmen basierend auf dem ergänzten Verfassungsartikel abhängen. Im Wesentlichen wird es sich dabei um Verpflichtungen handeln, die die Schweiz im Zusammenhang mit dem Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation¹⁹ oder aber bilateralen oder multilateralen Handelsabkommen eingegangen ist.

¹⁹ SR 0.632.20