

02.092

## **Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes**

vom 9. Dezember 2002

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Revision des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978.

Gleichzeitig mit dem Antrag auf Zustimmung beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |  |
|------|---|---------|--|
| 1986 | P | 86.535  | Tierexperimentatoren. Schulung in alternativen Methoden (N 9.10. 86, Günter)                       |
| 1992 | P | 91.3308 | Misstände in Schlachthöfen (N 20.3. 92, Wiederkehr)  |
| 1992 | P | 92.3229 | Verbot der Haltung von Nutztieren im Dämmerlicht oder ohne Tageslicht (N 9.10. 92, Weder Hansjürg) |
| 1993 | P | 91.3293 | Verbot von Qualzuchtungen (N 29.4. 93, Weder Hansjürg)   |
| 1993 | P | 93.3105 | Schutz der Tiere auf Transporten und in Schlachthanlagen (N 18.6. 93, Baumann)                     |
| 1993 | P | 92.3470 | Elektroschocks im Kuhstall (N 18.6.93, Keller Rudolf)  |
| 1993 | P | 91.3346 | Verbot veralteter und fragwürdiger Tierversuche (N 29.9. 93, Weder Hansjürg)                       |
| 1993 | P | 93.3524 | Tierschutz. Vollzugskonzept (S 7.12. 93, Geschäftsprüfungskommission des Ständerates)              |
| 1994 | P | 94.3242 | Verbot von Kampfhunden (N 7.10. 94, Weder Hansjürg)  |
| 1995 | P | 94.3538 | Lebendviehuntersuchung in Schlachthöfen (N 24.3. 95, Meier Hans)                                   |
| 1995 | P | 95.3136 | Untragbare Bedingungen bei Tiertransporten (N 23.6. 95, Ziegler Jean)                              |
| 1995 | P | 95.3022 | Fähigkeitsausweis für Tiertransporteure (S 22.6. 95, Onken)  |
| 2001 | P | 00.3691 | Beleuchtungsvorschriften für Ställe (N 23.3. 01, Schmied Walter)                                   |
| 2001 | P | 01.3078 | Artgerechte Pferdehaltung (N 22.6. 01, Hess Bernhard)  |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

9. Dezember 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Das Tierschutzgesetz hat zusammen mit der Tierschutzverordnung in den rund 20 Jahren seit dem Inkrafttreten das Los der Tiere in der Schweiz nachhaltig verbessert. Ein Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) bemängelt aber, dass das Gesetz nicht mit dem nötigen Druck umgesetzt werde, und fordert eine Verbesserung des Vollzugs. In einem ersten Schritt hat der Bundesrat 1997 die Tierschutzverordnung revidiert und einen Teil der Empfehlungen der Kommission umgesetzt. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen nun die grundlegenden Empfehlungen in das Gesetz überführt werden.*

*Das Schutzniveau der Tiere in der Schweiz soll weder gesenkt noch erhöht werden. Es ist im internationalen Vergleich hoch.*

*Das Gesetz soll stufengerechter gestaltet werden. Das bedeutet, dass direkte Handlungsanweisungen an die Vollzugsorgane und an die Personen, die mit Tieren umgehen, nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt, sondern in die Verordnung verwiesen werden sollen. Allerdings hat sich gezeigt, dass sowohl Tierschutzkreise wie Vollzugsorgane ein möglichst detailliertes Gesetz vorziehen.*

*Im Bestreben, den Vollzug zu verbessern, wird auf Empfehlung der GPK-S das Schwergewicht auf neue Vollzugsinstrumente gelegt:*

- *Ausbildung und Information;*
- *Zielvereinbarung und Leistungsauftrag.*

*Der Bundesrat soll ermächtigt werden, für Personen, die mit Tieren umgehen, Ausbildungsvorschriften zu erlassen. Mit solchen kann der tiergerechte Umgang des Menschen mit dem ihm anvertrauten Tier besser sichergestellt werden als allein mit baulichen Massnahmen. Der Bund soll im Weiteren beauftragt werden, für die Information der Öffentlichkeit über Tierschutzfragen zu sorgen.*

*Zielvereinbarung und Leistungsauftrag (Mitwirkung Dritter) sind neue Instrumente. Mit der ersteren wird der Bundesrat ermächtigt, zusammen mit den Kantonen Schwergewichte in Teilfragen des Vollzugs zu setzen. Die Zielvereinbarung ist ein politisches Instrument im Dienste der Oberaufsicht und der Steuerung. Der Leistungsauftrag ist als Mitwirkung Dritter am Vollzug oder als «Outsourcing» bekannt. Damit kann das Know-how von Organisationen und Firmen in den Vollzug eingebunden werden.*

*Einem Begehren der Kantone entsprechend wird vorgeschlagen, dass die Kantone für bestimmte Teile des Vollzugs Gebühren erheben dürfen.*

*Die neuen Instrumente sollen das bewährte bisherige Instrumentarium des Gesetzes nicht ersetzen, sondern ergänzen. Es ist deshalb mit einem vermehrten Vollzugaufwand zu rechnen. Der Bundesrat sieht vor, für den Vollzug auf Bundesebene unter Einhaltung des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse nach Möglichkeit schrittweise sechs neue Stellen zu bewilligen und die jährlichen Sachausgaben um 1,2 Millionen Franken zu erhöhen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Die Entwicklung des geltenden Tierschutzgesetzes

Das Tierschutzgesetz (TSchG) vom 9. März 1978<sup>1</sup> ist zusammen mit der Tierschutzverordnung<sup>2</sup> (TSchV) am 1. Juli 1981 in Kraft getreten. Es steht am vorläufigen Ende einer Rechtsentwicklung, die den Wandel der Einstellung der schweizerischen Bevölkerung gegenüber dem Tier seit dem Ende des 19. Jahrhunderts widerspiegelt.

1893 nahm das Schweizervolk – gegen den Antrag von Bundesrat und Parlament – ein Schächtverbot in die Bundesverfassung (BV) auf. Es handelte sich dabei um die erste Volksinitiative, die im jungen Bundesstaat angenommen worden war. Bis 1973 blieb dies die einzige Verfassungsbestimmung im Bereich des Tierschutzes.

Auf tieferen Gesetzgebungsebenen regelte der Bund aber schon früh einzelne Tierschutzfragen, so mit der Bestimmung über die Tierquälerei im Artikel 264 des Strafgesetzbuches (heute im Tierschutzgesetz integriert) und mit Einzelbestimmungen im Strassenverkehrsrecht und in der ehemaligen Eidgenössischen Fleischschauverordnung<sup>3</sup>. Daneben blieb der Tierschutz jedoch Sache der Kantone: Zürich, Freiburg, Waadt und Genf verfügten schon vor der Schaffung eines eidgenössischen Tierschutzrechts über eigene Tierschutzgesetze.

Mit dem 1973 in die BV eingefügten Tierschutzartikel 25<sup>bis</sup> wurde die verfassungsrechtliche Kompetenz für eine gesetzliche Regelung des Tierschutzes auf Bundesebene geschaffen. Gestützt darauf erliessen die eidgenössischen Räte am 9. März 1978 das TSchG, das – nach einer Referendumsabstimmung<sup>4</sup> – am 1. Juli 1981 in Kraft trat. Am 22. März 1991 wurde das Gesetz ein erstes Mal revidiert. Eine zweite Teilrevision bildet Gegenstand der Gen-Lex-Vorlage<sup>5</sup> (Einbezug der Würde als Schutzobjekt, Zuchtbestimmungen, Bewilligungspflicht für gentechnisch veränderte Tiere), eine dritte ist Bestandteil der Vorlage Agrarpolitik 2007<sup>6</sup> (Einfuhr von Fleisch rituell geschlachteter Tiere)<sup>7</sup>.

1 SR 455

2 SR 455.1

3 AS 1957 919

4 In der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978 wurde dem Gesetz mit 1 339 252 Ja gegen 300 045 Nein zugestimmt (BB1 1979 I 209).

5 BB1 2000 III 239 I

6 BB1 2002 472 I

7 Zwei weitere Revisionen betrafen formelle Angelegenheiten: AS 1992 288 (Rekursinstanz) und AS 1995 1469 (Verwaltungsstrafrecht).

## 1.1.2 Veränderung des Stellenwerts des Tierschutzes in der Schweiz

Als vor 30 Jahren das Parlament über den Tierschutzartikel der BV beriet, kam dem Tierschutz ein anderer Stellenwert zu als heute. Die Bedürfnisse der Tiere waren nicht nur wenig erforscht, sie mussten oft auch hinter den menschlichen Nutzungsansprüchen zurückstehen.

Der neue Artikel in der BV<sup>8</sup> gab dem Bund die Kompetenz, im Tierschutz gesetzgeberisch tätig zu sein. Das darauf abgestützte Tierschutzgesetz ist zwar ein Kompromiss zwischen den Schutz- und den Nutzungsansprüchen. Das Gesetz gilt aber bis heute im europäischen Vergleich als streng.

Trotzdem wurde das Niveau des schweizerischen Tierschutzrechts aus den Kreisen der Tierschutzorganisationen mehrmals als ungenügend kritisiert. Zum ersten Mal nach dem Erlass des Gesetzes. Dieses wurde mit einem Referendum (erfolglos) bekämpft. Später waren die gesetzlichen Regelungen der Tierversuche Gegenstand von drei Volksinitiativen<sup>9</sup>, die alle in der Volksabstimmung abgelehnt wurden. Im Jahr 2002 sind zwei weitere Volksinitiativen<sup>10</sup>, welche eine Verschärfung der Tierschutzbestimmungen anstreben, angekündigt worden.

Das Tierschutzgesetz von 1978 hatte eine gewisse Zeit mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen. Heute darf aber festgestellt werden, dass es von den Tierhaltenden weitgehend respektiert wird. Dazu haben nicht zuletzt Entwicklungen des Marktes beigetragen. Die tiergerechte Haltung von Nutztieren erweist sich als günstiges Verkaufsargument für tierische Erzeugnisse. Das Landwirtschaftsgesetz bindet die Ausrichtung von Direktzahlungen u.a. an die Voraussetzung, dass die Vorgaben des Tierschutzgesetzes erfüllt werden.

Die schweizerische Bevölkerung räumt dem Tierschutz heute einen hohen Stellenwert ein. Dies zeigt sich in der jeweils heftigen Reaktion in Leserbriefen und direkten Zuschriften an die zuständigen Amtsstellen, wenn durch die Medien beispielsweise Missstände in Tierhaltungen aufgedeckt werden. Der Erfolg der Fleischproduktion aus besonders tierfreundlicher Haltung, wie sie verschiedene Labels anbieten, ist ein weiterer Hinweis darauf, dass der Tierschutz auch dann akzeptiert und als Qualitätsmerkmal wahrgenommen wird, wenn er mit Mehrausgaben verbunden ist. In den Zusammenhang mit dem Stellenwert des Tierschutzes gehört auch der Verweis auf die Diskussion über die Parlamentarischen Initiativen und die bei-

<sup>8</sup> In der alten BV Art. 25<sup>bis</sup>, heute Art. 80 BV (SR 101)

<sup>9</sup> Die Volksinitiative «Für die Abschaffung der Tierversuche» wurde am 1. Dezember 1985 mit 1 099 122 Nein gegen 459 358 Ja verworfen (BB1 1986 I 685); die Volksinitiative «zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)» wurde am 16. Februar 1992 mit 1 117 236 Nein gegen 864 898 Ja verworfen (BB1 1992 III 723); die Volksinitiative «zur Abschaffung der Tierversuche» wurde am 7. März 1993 mit 1 651 333 Nein gegen 634 758 Ja verworfen (BB1 1993 I 1587).

<sup>10</sup> Volksinitiative «Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz – Ja!)» (BB1 2002 492); Volksinitiative «Gegen das betäubungslose Schlachten» (BB1 2002 2602)

den Volksinitiativen, mit welchen die rechtliche Stellung der Tiere neu definiert werden soll<sup>11</sup>.

### 1.1.3 Kritik am Vollzug

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) veröffentlichte am 5. November 1993 einen Inspektionsbericht über «Vollzugsprobleme im Tierschutz»<sup>12</sup>. Darin kritisiert die Kommission Mängel bei der Umsetzung des Gesetzes.

Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 26. Januar 1994<sup>13</sup> bereit, die im Bericht vorgebrachten Empfehlungen der GPK-S in einer Revision der Tierschutzverordnung umzusetzen. Nach umfangreichen Vorarbeiten wurde diese Revision jedoch 1997 abgebrochen. Es hatte sich gezeigt, dass für eine nachhaltige Verbesserung des Vollzugs und die Einführung neuer Vollzugsinstrumente eine Gesetzesrevision notwendig ist. Zu deren Vorbereitung setzte das federführende Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) eine verwaltungsexterne Arbeitsgruppe unter der Leitung von Frau Nationalrätin Christiane Langenberger-Jaeger ein («Arbeitsgruppe Langenberger»), deren Bericht am 1. Oktober 1998 dem Parlament und den Medien abgegeben wurde.

Am 14. Mai 1997 beschloss der Bundesrat eine Änderung der TSchV, mit welcher er einen Teil der Kommissionsempfehlungen, die auf Verordnungsstufe geregelt werden konnten, umsetzte<sup>14</sup>.

Der Bundesrat setzte mit seinem Bericht vom 8. September 1999 an die GPK-S «Vollzugsprobleme im Tierschutz»<sup>15</sup> die Leitplanken für eine Revision des TSchG. Er betonte darin, was bereits die Kommission anerkannt hatte, nämlich dass das TSchG ein gutes und tierfreundliches Gesetz sei, das auch nach 20 Jahren Geltungsdauer im europäischen Vergleich durchaus mithalten könne, und dass dieses Gesetz den Tieren in unserem Land viel Positives gebracht habe. Die verfassungsmässige Zuständigkeit (Gesetzgebung beim Bund, Vollzug bei den Kantonen) habe aber dazu geführt, dass das Gesetz mit ungleicher Intensität umgesetzt wurde. Während einige Kantone mit ausreichenden Ressourcen anstrebten, die gesetzlichen Vorgaben getreulich und fristgerecht zu erfüllen, genoss der Vollzug in anderen Kantonen nicht die wünschbare Priorität. Das Verständnis der Bevölkerung dafür nahm aber in den letzten Jahren rasch ab; hauptsächliches Zeichen dafür ist der erwähnte Inspektionsbericht der GPK-S, welcher letztlich die vorliegende Revision des TSchG auslöste.

Die Kritikpunkte, die von der GPK-S in ihrem Bericht vorgebracht werden, lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: In einem ersten Teil äussert sich die Kommission

<sup>11</sup> Parlamentarische Initiative 92.437 «Tier keine Sache»; Parlamentarische Initiative 93.459 «Wirbeltiere. Gesetzliche Bestimmungen»; Parlamentarische Initiative 99.647 «Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung»; Volksinitiative «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)» (BBl 2000 5013); Volksinitiative «Tiere sind keine Sachen!» (BBl 2001 2); Botschaft zu den beiden Volksinitiativen (BBl 2001 2521). Die beiden Volksinitiativen sind zurückgezogen worden.

<sup>12</sup> BBl 1994 I 618

<sup>13</sup> BBl 1994 I 646

<sup>14</sup> Änderung vom 14. Mai 1997 der TSchV, in Kraft seit 1. Juli 1997 (AS 1997 1121)

<sup>15</sup> BBl 1999 9484

zum Charakter der schweizerischen Tierschutzgesetzgebung und gibt dazu allgemeine Empfehlungen ab. In einem zweiten Teil führt sie 22 Empfehlungen zu einzelnen tierschützerischen und vollzugstechnischen Problemen auf. Der Bericht der Arbeitsgruppe Langenberger seinerseits betrifft zum grossen Teil die von der GPK-S aufgegriffenen 22 Empfehlungen.

Die GPK-S geht von einer Einstellung zum Tier aus, die bereits im geltenden TSchG ihren Ausdruck gefunden hat. Die Tiere sind nicht mehr nur um des Menschen willen geschützt (*anthropozentrischer* Tierschutz), sondern um ihrer selbst willen. Diese Grundhaltung des Gesetzes sei der erste Schritt in die Richtung eines *ethischen* Tierschutzes, welcher der Tierwelt und dem einzelnen Tier eine eigenständige Existenzberechtigung zugesteht.

Ein direkter Einfluss auf das TSchG muss aus Artikel 120 Absatz 2 BV abgeleitet werden. Zwar engt dieser den Anwendungsbereich der *Würde der Kreatur* auf den Umgang mit Keim- und Erbgut ein. Schon in der Gen-Lex-Vorlage wurde aber eine Umsetzung des Begriffs gewählt, die den gesamten Umgang mit Tieren umfasst, also ein Einschluss der Würde-Maxime in die allgemeinen Grundsätze des TSchG. Diese Haltung wurde in der parlamentarischen Beratung der Vorlage akzeptiert.

### 1.1.3.1 Allgemeine Kritikpunkte

Die GPK-S kritisiert, dass der Grundsatz eines ethischen Tierschutzes zwar heute weitgehend unbestritten sei, in der Praxis aber oft nicht umgesetzt werde. Dies treffe vor allem in der Landwirtschaft zu, wo ein instrumentelles Verhältnis zum Tier, am besten erfassbar mit dem Begriff «Tierproduktion», noch anzutreffen sei. Das Spannungsfeld zwischen den wirtschaftlichen Anforderungen an die landwirtschaftliche Tierhaltung und den tierschützerischen Leitplanken habe die Gesetzgebung beeinflusst.

Die GPK-S befasst sich in ihrer grundsätzlichen Kritik im Weiteren mit den Instrumenten der Tierschutzgesetzgebung. Das Ziel des Gesetzes, nämlich das Wohlbefinden der Tiere, lasse sich mit dem im Gesetz genannten Instrumentarium nur schwer erreichen. Die schweizerische Tierschutzgesetzgebung betone den baulichen Aspekt über Gebühr, sie betreibe «Tierschutz in Zentimetern».

Dieses Urteil ist zwar einseitig, andererseits werden mit messbaren und kontrollierbaren Anweisungen die kantonalen Vollzugsorgane in die Lage versetzt, die Tierschutzregelungen rechtsgleich anzuwenden.

Die GPK-S wirft dem geltenden TSchG vor, es enthalte zu viele Detailvorschriften, die nicht in ein Gesetz gehörten. Das Gesetz sei in diesen Teilen nicht stufengerecht. Diese Kritik ist zutreffend. Aus dem Drang, Gesetzestexte möglichst detailliert auszugestalten, kann ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Verordnungsgeber abgelesen werden. Auf der einen Seite wird der Tierschutz als staatlicher Eingriff in das freie Verfügungsrecht und somit als wirtschaftliche Last empfunden, auf der anderen Seite kommen Haltungen zum Ausdruck – von der wissenschaftlich abgesicherten Garantie des artgerechten Verhaltens bis zum fundamentalistisch gefärbten Verfügungsverbot über Tiere – die das menschliche Handeln gegenüber Tieren strikten Regelungen unterstellen wollen. Das heutige TSchG ist ein Kompromiss zwischen diesen Strömungen.

Die Empfehlung der GPK-S, das TSchG zu «entschlacken», d.h. stufengerecht zu gestalten, würde bedeuten, dass ein Teil der heutigen Gesetzesbestimmungen mit Blankodelegationen in den Rechtsetzungsbereich des Bundesrates oder sogar des Fachamtes verwiesen werden müsste. Das stösst nicht nur bei Tierschutzorganisationen auf Widerstand, die verlangen, dass die für sie wichtigsten konkreten Vorschriften auf der Stufe des Parlaments dauerhaft verankert werden, sondern auch bei den Vollzugsorganen der Kantone, die möglichst detaillierte und direkt umsetzbare Anweisungen auf Gesetzesstufe wünschen. Zusätzlich ist zu vermerken, dass die delegierten Rechtsetzungskompetenzen ebenfalls recht detailliert eingegrenzt werden müssen.

Die GPK-S empfiehlt sodann die Einführung neuer Vollzugsinstrumente. Das heutige Tierschutzrecht basiert auf dem Instrumentarium «Mindestanforderung – Kontrolle – Sanktion». Die Kommission regt die Einführung zweier neuer Gruppen von Vollzugsinstrumenten an: Auf der einen Seite Information, Ausbildung und Motivation, auf der anderen Seite Leistungsauftrag und Zielvereinbarung.

Soweit diese neuen Instrumente nicht an die Stelle des bisherigen Hauptinstrumentes, der Festsetzung von Mindestanforderungen, treten sollen, ist der Empfehlung zuzustimmen. Es ist einzuräumen, dass das Einhalten baulicher und betrieblicher Mindestanforderungen das Wohlbefinden eines Tieres noch nicht gewährleistet. Nur gut informierte, ausgebildete und motivierte Tierhalterinnen und Tierhalter sind in der Lage, die Hauptziele des Tierschutzrechts tiergerecht umzusetzen.

### **1.1.3.2 Kritik an Teilfragen des Vollzugs**

Die GPK-S gibt zu Teilfragen des Vollzugs 22 Empfehlungen ab. Diese betreffen nur in wenigen Fällen das Gesetz, sondern meistens den delegierten Rechtsetzungsbereich, also die bundesrätliche Verordnung und in Einzelfällen die Richtlinien des Bundesamtes. Soweit dies sinnvoll war, hat der Bundesrat diese Empfehlungen in einer Revision der Verordnung von 1997 umgesetzt. Hier werden die wichtigsten Empfehlungen aufgeführt, die mit der vorliegenden Botschaft in das Gesetz überführt werden sollen.

Die Kommission erachtet die Mittel des Bundes, das Tierschutzrecht durchzusetzen, als ungenügend. Sie möchte die Kompetenzen und die Mittel des Bundes im Tierschutz stärken (Empfehlungen 4 und 5). Der Bundesrat erachtet die heutigen Kompetenzen, die durch die BV vorgegeben sind (Gesetzgebung beim Bund, Vollzug bei den Kantonen) als zweckmässig. Neue Instrumente der Oberaufsicht sollen nicht einseitig die Kompetenzen der Bundesbehörden verstärken, vielmehr sollen diese im Einvernehmen mit den Kantonen gemeinsame Ziele setzen, über deren Erfüllung Rechenschaft abgelegt werden muss. Hingegen hat der Bundesrat in seinem Bericht von 1999 die Feststellung der GPK-S bestätigt, dass die personellen und finanziellen Ressourcen des BVET nicht einmal ausreichen, um die Aufgaben, die ihm durch das heutige Gesetz zugewiesen sind, zu erfüllen.

Die Kommission verlangt, dass die Kantone ihre Vollzugsstrukturen vereinheitlichen. Eine einzige Koordinationsinstanz im Kanton soll für den Vollzug des Tierschutzrechts zuständig sein (Empfehlung 8). Der Bundesrat erachtet diese Empfehlung als sinnvoll, auch wenn das Gesetz damit in die kantonale Organisationshoheit eingreift. Gleichzeitig möchte der Bundesrat die Vollzugsstrukturen so effizient als

möglich ausgestalten; er macht die Kantone deshalb auf die Möglichkeit des regionalen Zusammenschlusses der Vollzugsorgane aufmerksam.

Hingegen will der Bundesrat im Rahmen der Verstärkung des Vollzugs davon absehen, die praktizierenden Tierärzte, die Betriebsberater und die Milchinspektoren zu verpflichten, Verletzungen der Tierschutzvorschriften zu melden (Empfehlung 13). Die genannten Gruppen sind nicht Bestandteil des Vollzugsapparates des Tierschutzrechts.

Die Kommission ortet einen besonderen Informations- und Motivationsbedarf im Bereich der Heimtierhaltung (Empfehlung 21). Es trifft zu, dass die Heimtierhaltungen nicht mit Mindestanforderungen tiergerecht geregelt werden können, da sie infolge ihrer grossen Zahl durch die staatlichen Organe nur mit unverhältnismässigem Aufwand kontrolliert werden könnten. Der Bundesrat will mit dem Gesetzesentwurf die Informationsanstrengungen verstärken, diese aber nicht auf die Heimtierhaltung beschränken, da sich ein Informationsdefizit auch in anderen Bereichen des Tierschutzes feststellen lässt (zum Beispiel beim gewerbmässigen Tierhandel in der Empfehlung 22).

## **1.2 Grundzüge der Revision**

Der Bundesrat liess sich von der Maxime leiten, das Schutzniveau der Tiere in der Schweiz nicht zu erhöhen, es aber auch nicht zu senken. Das TSchG ist ein strenges Gesetz, dessen Schutzstandards nicht nur wissenschaftlichen Kriterien, sondern auch dem internationalen Vergleich durchaus standhalten.

Der Bundesrat achtete darauf, dass jede Massnahme des Gesetzes tatsächlich einem tierschützerischen Ziel entspricht. Die Frage, ob die betreffende Massnahme das Wohl der Tiere verbessert und ihre Würde respektiert, musste bei jeder Bestimmung des Gesetzes gestellt werden. Andere als tierschützerische Grundsätze, beispielsweise wirtschaftliche oder standespolitische Anliegen, dürfen im TSchG nicht umgesetzt werden.

Im Sinne der Empfehlungen der GPK-S wurden gewisse Teile des TSchG stufengerechter gestaltet. Das TSchG ist ein Rahmengesetz; direkte Handlungsanweisungen an die Vollzugsorgane und an die Personen, die mit Tieren umgehen, gehören nicht auf die Ebene eines Bundesgesetzes. Dieser Grundsatz konnte allerdings nicht konsequent realisiert werden. Der Tierschutz basiert nicht nur auf wissenschaftlichen und rationalen Überlegungen, sondern zu einem Teil auch auf emotionalen Erwartungen. Der Revisionsentwurf ist ein Kompromiss zwischen dem Drang nach möglichst detaillierter Regelung auf hoher Stufe und dem gesetzestechnisch zweckmässigen stufengerechten Projekt.

Der Revisionsentwurf will in erster Linie den Vollzug verbessern, indem er einerseits neue Vollzugsinstrumente einführt und andererseits strukturelle Vorgaben für die Vollzugsorgane macht.

Die neuen Vollzugsinstrumente können in zwei Gruppen unterteilt werden:

- Information und Ausbildung;
- Zielvereinbarung und Leistungsauftrag (Mitwirkung Dritter).

Der Bundesrat soll ermächtigt werden, für Personen, die mit Tieren umgehen, Ausbildungsverfahren zu erlassen. Mit solchen kann der tiergerechte Umgang des Menschen mit dem ihm anvertrauten Tier besser sichergestellt werden als allein mit baulichen Massnahmen. Der Bund soll im weiteren beauftragt werden, für die Information der Öffentlichkeit über Tierschutzfragen zu sorgen.

Zielvereinbarung und Leistungsauftrag sind neue Vollzugsinstrumente, die von der GPK-S empfohlen werden. Mit der ersteren soll der Bundesrat ermächtigt werden, zusammen mit den Kantonen Schwergewichte in Teilbereichen des Vollzugs zu setzen. Es handelt sich bei der Zielvereinbarung um ein politisches Instrument im Dienste der Oberaufsicht und des Controlling. Der Leistungsauftrag ist als Mitwirkung Dritter am Vollzug oder «Outsourcing» bekannt. Mit diesem Instrument kann das Know-how Aussenstehender, beispielsweise von Organisationen der Landwirtschaft oder des Tierschutzes, in den Vollzug eingebunden werden.

Einem Begehren der Kantone entsprechend hat der Bundesrat die Möglichkeit in den Entwurf aufgenommen, kantonale Gebühren zu erheben. Solche werden für Bewilligungen und Verfügungen teilweise heute schon auf kantonaler Rechtsbasis eingezogen; neu ist, dass in Analogie zum Lebensmittelrecht Gebühren auch für Kontrollen gefordert werden können, die zu Beanstandungen geführt haben.

Die neuen Instrumente ersetzen die bisherigen nicht, sondern sie ergänzen sie in der Absicht, die Motivation der Tierhalterinnen und Tierhalter zu vermehren.

### **1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens**

Der Vorentwurf befand sich vom 21. September bis zum 31. Dezember 2001 in der Vernehmlassung. Alle Kantone, 11 Parteien, 8 Religionsorganisationen, 52 landwirtschaftliche Organisationen, 12 wissenschaftliche Trägerschaften, 4 Konsumentenorganisationen, 34 Tierschutzorganisationen, 9 Kommissionen, 6 veterinärmedizinische Organisationen, 10 Wirtschaftsverbände, 37 weitere Organisationen und 9 Private haben insgesamt 218 Stellungnahmen eingereicht. Der Bundesrat hat am 14. Juni 2002 vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen, und das EVD beauftragt, den Botschaftsentwurf vorzubereiten.

Zum bundesrätlichen Diskussionsvorschlag, das Verbot des betäubungslosen Schlachtens zu lockern, haben sich zudem einige Hundert Mitbürgerinnen und Mitbürger mit Briefen, E-Mails und Leserbriefen geäußert, dazu einige Tausend mit Postkarten.

Das Revisionsvorhaben stiess grundsätzlich auf Zustimmung. Erwartungsgemäss sind zahlreiche Änderungsbegehren geltend gemacht worden; diese bewegen sich aber in einer Bandbreite, die eine Weiterverfolgung des Projekts durchaus zulässt.

Die formellen Fragen (Stufengerechtigkeit, Beibehaltung des Schutzniveaus) werden nur von wenigen Stellungnahmen angeschnitten. Es darf daraus geschlossen werden, dass die vorgeschlagenen Lösungsansätze auf generelle Zustimmung stossen. Einige Tierschutzorganisationen regen jedoch an, das Schutzniveau der Tiere in der Schweiz zu erhöhen.

Die einleitenden Gesetzesartikel (Zweck, Geltungsbereich, Definitionen, Grundsätze) finden ein umfangreiches Echo mit sehr unterschiedlichen Änderungs-

vorschlägen. Allein zum Begriff der *Würde* wurden rund 30 verschiedene Definitionsvorschläge eingereicht.

Generell stossen Kann-Bestimmungen, die den Bundesrat ermächtigen, einen bestimmten Gegenstand zu regeln, auf den Widerstand von Tierschutzkreisen, die damit einem gewissen Misstrauen gegenüber dem Verordnungsgeber Ausdruck verleihen.

Bei den allgemeinen Tierhaltungsvorschriften zeigt sich der Gegensatz zwischen Tierhaltenden und Tierschutzorganisationen deutlich. Die ersteren verlangen zwar keineswegs eine Senkung des Schutzniveaus, überlegen aber bei jedem Begriff, welche wirtschaftlichen Auswirkungen er haben könnte; die zweiten drängen nach einer Optimierung, teilweise auch Maximierung der Haltungsvorschriften.

Der Einbezug der tierschützerischen Aspekte der Tierzucht in das Gesetz, bereits Gegenstand der Gen-Lex-Vorlage, wird im Prinzip von allen Seiten begrüsst. Von verschiedenen Stellungnahmen wird angeregt, dass sich der Bundesrat bei der Bestimmung der Kriterien für die Zulässigkeit von Zuchtzielen und Reproduktionsmethoden von einer Fachkommission beraten lassen sollte.

Die an verschiedenen Stellen des Entwurfs enthaltenen Regelungen bezüglich Ausbildung und Weiterbildung von Personen, die mit Tieren umgehen oder mit dem Vollzug des Gesetzes befasst sind, werden generell positiv gewertet.

Die Verwaltungsmassnahmen wurden in der Vernehmlassung intensiv diskutiert. Das Prinzip, wonach die bisher kantonalen Tierhalteverbote in der ganzen Schweiz gelten sollen, wird begrüsst.

Die Vollzugsregeln werden von den Kantonen und von den landwirtschaftlichen Organisationen diskutiert. Letztere erwarten, dass die verschiedenen staatlichen Kontrollen gemäss Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Tierseuchen- und Tierschutzrecht zukünftig koordiniert erfolgen. Eine Reihe von Kantonen fordert, dass für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben, Gebühren erhoben werden können.

Die neuen Vollzugsinstrumente (Zielvereinbarung und Mitwirkung Dritter) werden positiv aufgenommen.

Im Rahmen der Vernehmlassung haben die Tierschutzorganisationen ein Verbandsbeschwerde- und -klagerecht sowie die Einsetzung kantonaler Tierschutzanwälte gefordert. Verschiedene Organisationen forderten ein Einfuhrverbot für Tiere und tierische Erzeugnisse, deren Haltung bez. Herstellung im Ausland nicht den Grundsätzen des schweizerischen Tierschutzrechts entspricht.

## **1.4 Erledigung der parlamentarischen Vorstösse**

1986 P 86.535 Tierexperimentatoren. Schulung in alternativen Methoden (N 9.10. 86, Günter)

Der Bundesrat wird ersucht, eine Vorschrift aufzustellen, welche für Forscherinnen und Forscher der biologisch-medizinischen Richtung vertiefte Kenntnisse der Alternativmethoden zu Tierversuchen vorschreibt.

Am 14. Mai 1997 hat der Bundesrat einen neuen Abschnitt *1a* in das Kapitel «Tierversuche» der TSchV eingesetzt, der die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals von Tierversuchen regelt. In Artikel *59e* wird das BVET beauftragt, die spezielle Ausbildung der Versuchsleiter und der Personen, welche Tierversuche durchführen, zu regeln. Das BVET hat am 12. Oktober 1998 die Verordnung über die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals für Tierversuche<sup>16</sup> erlassen. In Artikel 10 dieser Verordnung wird für Personen, welche Tierversuche durchführen, ein Fachbereich Alternativmethoden zu Tierversuchen vorgeschrieben. Die Ausbildung und die Prüfungen werden seither von den Kantonen in diesem Sinne durchgeführt.

1992 P 91.3308 Missstände in Schlachthöfen (N 20.3. 92, Wiederkehr)

Der Bundesrat wird ersucht, eine Überprüfung der Betäubungs- und Tötungsmethoden und -anlagen in den Schlachthanlagen zu veranlassen.

Laut Artikel 17 Absatz 4 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände<sup>17</sup> muss jede Schlachthanlage vom Kanton bewilligt werden. Mit der TSchV-Änderung vom 14. Mai 1997 hat der Bundesrat (in Artikel *64f* Absatz 1) die zulässigen Betäubungsmethoden definiert. Die Kontrolle der Tierschutzmassnahmen im Schlachthof obliegt den Fleischkontrolleuren (Artikel *64i* Absatz 1 TSchV).

1992 P 92.3229 Verbot der Haltung von Nutztieren im Dämmerlicht oder ohne Tageslicht (N 9.10. 92, Weder Hansjürg)

Der Bundesrat soll die Haltung von Nutztieren im Dämmerlicht oder ohne Tageslicht verbieten.

Gemäss Artikel 14 Absatz 2 TSchV muss die Beleuchtungsstärke im Haltbereich von Haustieren tagsüber mindestens 15 Lux (für Hausgeflügel mindestens 5 Lux) betragen. Im Nachgang zur Gesetzesrevision wird diese Mindestanforderung anlässlich der Revision der TSchV überprüft werden, da wissenschaftliche Studien zeigen, dass die minimale tiergerechte Beleuchtungsstärke je nach Tierart variiert. Die EU hat denn auch die Mindestbeleuchtung für Schweine 2001 auf mindestens 40 Lux fixiert.

1993 P 91.3293 Verbot von Qualzuchtungen (N 29.4. 93, Weder Hansjürg)

Der Bundesrat soll im Tierschutzgesetz ein Verbot von Zuchtzielen, die für die Tiere zu Schäden führen können, aufnehmen.

Mit der Botschaft vom 1. März 2000 zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Gen-Lex-Vorlage) beantragt der Bundesrat einen neuen Artikel *7a* im TSchG, mit dem Zucht- und Reproduktionsmethoden verboten werden, die bei den Elterntieren oder bei den Nachkommen Schmerzen, Leiden, Schäden oder Verhaltensstörungen verursachen. Der Bundesrat wird ermächtigt, das Erzeugen und Halten von Tieren mit bestimmten Merkmalen zu verbieten.

1993 P 93.3105 Schutz der Tiere auf Transporten und in Schlachthanlagen (N 18.6. 93, Baumann)

Der Bundesrat wird aufgefordert, den Schutz der Tiere auf Transporten und in Schlachthanlagen rechtlich zu verankern.

<sup>16</sup> SR 455.171.2

<sup>17</sup> SR 817.0

Der Bundesrat hat mit der Änderung vom 14. Mai 1997 der Tierschutzverordnung den Tierschutz bei Tiertransporten in den Artikeln 52 bis 56 noch detaillierter als bisher geregelt. Die Kontrolle der Tierschutzvorschriften in Schlachthanlagen wurde anlässlich der gleichen Verordnungsrevision in den Artikeln 64c bis 64i geregelt.

1993 P 92.3470 Elektroschocks im Kuhstall (N 18.6.93, Keller Rudolf)

Der Bundesrat wird aufgefordert, sog. Kuhtrainer, d.h. Anlagen, die in Kuhställen bei der Berührung mit dem Rücken einen Stromstoss versetzen, in der TSchV tiergerecht zu regeln.

Gemäss Artikel 15 TSchV dürfen nur auf das Einzeltier einstellbare Elektrobügel für Rindvieh verwendet werden. Diese Anlagen erlauben es, auf kurze Standplätze zu verzichten. Nur wenn diese Steuervorrichtung falsch gehandhabt wird, entstehen für die Tiere unnötige Leiden. Die Kontrolle der Anlagen ist Sache der kantonalen Vollzugsbehörden. Bei der Überarbeitung der TSchV nach der Gesetzesrevision soll die Verwendung des elektrischen Kuhtrainers unter Berücksichtigung der in den vergangenen Jahren entwickelten Steuervorrichtungen geprüft werden.

1993 P 91.3346 Verbot veralteter und fragwürdiger Tierversuche  
(N 29.9. 93, Weder Hansjürg)

Der Bundesrat soll veraltete und fragwürdige Tierversuche verbieten.

Gemäss Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe a TSchV in der Fassung von 1991 darf ein Tierversuch nicht bewilligt werden, wenn sein Ziel mit Verfahren ohne Tierversuche erreicht werden kann, die nach dem jeweiligen Stand der Kenntnisse tauglich sind. Die Bewilligungsbehörde hat damit ein Instrument in der Hand, das die Überprüfung der Methode und ihrer Tauglichkeit erlaubt.

1993 P 93.3524 Tierschutz. Vollzugskonzept (S 7.12. 93, Geschäftsprüfungskommission des Ständerates)

Der Bundesrat wird aufgefordert, ein Konzept zur Verbesserung des Vollzugs des Tierschutzrechts vorzulegen.

Der Bundesrat hat seine Vorstellungen zum Vollzug des Tierschutzgesetzes und zu dessen Verbesserung in seinen Berichten vom 26. Januar 1994 und vom 8. September 1999 dargelegt. In der vorliegenden Botschaft schlägt er die Umsetzung seiner damals bekanntgegebenen Absichten vor.

1994 P 94.3242 Verbot von Kampfhunden (N 7.10. 94, Weder Hansjürg)

Der Bundesrat wird ersucht, ein Zuchtverbot von aggressiven Hunden und ein Importverbot für derartige Tiere vorzulegen.

Im Rahmen der Gen-Lex-Vorlage schlägt der Bundesrat einen neuen Artikel 7a Absatz 2 im TSchG vor, der es ihm ermöglicht, die Zucht, das Erzeugen und das Halten von Tieren mit bestimmten Merkmalen zu verbieten. Unter den «bestimmten Merkmalen» sind gemäss Erläuterung in der Botschaft<sup>18</sup> nicht nur Abnormitäten im Körperbau, sondern auch solche im Verhalten zu verstehen.

1995 P 94.3538 Lebendviehuntersuchung in Schlachthöfen  
(N 24.3. 95, Meier Hans)

Der Bundesrat wird ersucht, das Prinzip der obligatorischen Lebendviehuntersuchung inkl. Tierschutzkontrolle zu verankern.

Mit der Änderung vom 14. Mai 1997 der TSchV hat der Bundesrat eine regelmässige Untersuchung mittels Stichprobe der zur Schlachtung bestimmten Tiere angeordnet.

1995 P 95.3136 Untragbare Bedingungen bei Tiertransporten  
(N 23.6. 95, Ziegler Jean)

Der Bundesrat wird aufgefordert, den Anstoss zu einer europäischen Konvention zum Verbot grenzüberschreitender Schlachtiertransporte zu geben.

Schlachtiertransite werden durch den grenztierärztlichen Dienst des BVET streng kontrolliert. Das hat zur Folge, dass die Schweiz seit Jahren von solchen Transporten umfahren wird. Da es sich bei den Fahrten, die die Schweiz nicht berühren, jeweils um Transporte von einem EU-Land in ein anderes EU-Land handelt, kann die Schweiz auf deren Tierschutzbedingungen keinen direkten Einfluss nehmen; innerhalb der EU gelten solche Transporte nicht als internationale Transporte. Trotzdem sind solche Transporte innerhalb der EU aber an die Regeln des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten<sup>19</sup> gebunden, an dessen Weiterentwicklung die Schweiz aktiv mitwirkt. Ein Verbot grenzüberschreitender Schlachtiertransporte stösst bei verschiedenen europäischen Ländern auf entschiedenen Widerstand.

1995 P 95.3022 Fähigkeitsausweis für Tiertransporteure (S 22.6. 95, Onken)

Der Bundesrat wird eingeladen, die Aus- und Weiterbildung der gewerbmässigen Tiertransporteure und des Schlachthofpersonals zu fördern sowie einen Fähigkeitsausweis für Tiertransporteure zu schaffen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an die Ausbildung des mit Tiertransporten betrauten sowie des Schlachthofpersonals zu regeln. Solche Ausbildungen werden von privatrechtlichen Organisationen bereits durchgeführt.

2001 P 00.3691 Beleuchtungsvorschriften für Ställe  
(N 23.3. 01, Schmied Walter)

Der Bundesrat wird aufgefordert, die Beleuchtungsvorschriften für Ställe zu lockern.

Der Bundesrat erachtet die heutige, flexible Regelung in der TSchV und in den Richtlinien des BVET als ausreichend, um den Vollzugsbehörden eine individuell angepasste Lösung anzubieten, mit welcher sich auch die Probleme der Nutztierhaltung in den Berggebieten erfassen lassen. Eine neue Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe, mit welcher das Schutzniveau der Tiere verschlechtert würde, ist auszuschliessen.

2001 P 01.3078 Artgerechte Pferdehaltung (N 22.6. 01, Hess Bernhard)

Der Bundesrat wird aufgefordert, in der TSchV eine artgerechte Pferdehaltung vorzusehen.

<sup>19</sup> SR 0.452

Die allgemeinen Tierhaltungsvorschriften des TSchG gelten auch für die Pferdehaltung, auch wenn diese in der TSchV nicht ausdrücklich geregelt ist. Das BVET hat in einer Richtlinie die tiergerechte Pferdehaltung detailliert umschrieben. Die kantonalen Vollzugsorgane sind dadurch in die Lage versetzt worden, Pferdehaltungen zu beurteilen. Nach Abschluss der vorliegenden Gesetzesrevision wird zu prüfen sein, in welchem Mass Angaben aus dieser Richtlinie in die TSchV überführt und damit allgemeinverbindlich erklärt werden sollen.

## **2                    Besonderer Teil**

### **2.1                 Stufengerechtigkeit**

Die Maxime, wonach ein Bundesgesetz die Grundsätze des Regelungsbereichs, die Verordnungen aber die Detailregelungen enthalten sollen, ist im geltenden TSchG, aber auch im vorliegenden Revisionsentwurf, nur teilweise erfüllt.

Der Tierschutz ist ein emotional belasteter Rechtsbereich. Die Anregung der GPK-S, das TSchG zu «entschlacken», d.h. stufengerecht zu gestalten, würde bedeuten, dass ein grosser Teil der heutigen Gesetzesbestimmungen mit Blankovollmachten in den Rechtsetzungsbereich des Bundesrates oder sogar des Fachamtes verwiesen werden müsste. Das stösst bei verschiedenen Gruppierungen auf Widerstand: Tierschutzorganisationen wollen die für sie wichtigsten konkreten Handlungsanweisungen auf der Stufe des Parlaments dauerhaft verankern; die Vollzugsorgane der Kantone wünschen möglichst detaillierte und direkt umsetzbare Anweisungen auf Gesetzesstufe; Fachleute der Rechtswissenschaft schränken ein, dass wenigstens die delegierten Rechtsetzungskompetenzen detailliert eingegrenzt werden müssen.

Gegenüber denjenigen Gruppierungen, die Vorschriften im Gesetz der bundesrätlichen Rechtsetzung vorziehen, ist anzuführen, dass Verordnungen und Verordnungsänderungen, insbesondere in einem politisch nicht unbestrittenen Bereich, jeweils mit den wissenschaftlichen Organen und den mitinteressierten Bundesstellen zusammen vorbereitet und einem Vernehmlassungsverfahren unterworfen werden. Die TSchV ist – wie das Gesetz – ein Kompromiss zwischen den divergierenden Interessen.

### **2.2                 Neue Vollzugsinstrumente**

Das bisherige Tierschutzrecht basiert als Polizeirecht auf dem Schema «Mindestanforderung – Kontrolle – Sanktion». Dies entspricht einem modernen Gesetzesverständnis nur noch eingeschränkt. Es werden auf Anregung der GPK-S zwei Gruppen neuer Vollzugsinstrumente eingeführt:

#### **2.2.1                Information, Ausbildung, Motivation**

Dass der Ausbildung, Information und Motivation ein grosses Gewicht zukommt, ist seit Jahren bekannt. Nur gut informierte, ausgebildete und motivierte Tierhalterinnen und Tierhalter sind in der Lage, die Ziele des Tierschutzrechts tiergerecht umzu-

setzen. Die Umsetzung dieser Einsicht scheiterte bisher an den fehlenden Kompetenzen und Ressourcen, die mit einem gesetzlichen Auftrag nun geschaffen werden sollen, wie es die GPK-S in ihren Empfehlungen verlangt.

Der Entwurf ermächtigt insbesondere den Bundesrat, besondere Ausbildungsanforderungen an Personen, die mit Tieren umgehen, zu stellen. Neu soll der Bund auch für die Information der Bevölkerung über Tierschutzfragen sorgen können.

Die Umsetzung der so vermittelten Ausbildung und Information lässt sich mit zusätzlichen Anreizen beschleunigen. Von diesen ist der gesellschaftliche und politische Druck an erster Stelle zu nennen; Konsumentinnen und Konsumenten bestimmen mit ihrem Konsumverhalten über das Niveau des Tierschutzes in Nutztierhaltungen mit. Die Tierhalterinnen und Tierhalter erfahren so, dass es sich auch finanziell lohnt, Nutztiere tiergerecht zu halten. Die wichtigste Motivation sind jedoch die Direktzahlungen nach Artikel 70 des Landwirtschaftsgesetzes<sup>20</sup>, die an den Nachweis der gesetzeskonformen Haltung der Nutztiere gebunden sind. Subventionen sind im Tierschutzrecht nicht vorgesehen. Gemäss schweizerischem Rechtssystem hat das Tier einen Anspruch auf eine Behandlung, die sein Wohlergehen gewährleistet.

Einen erheblichen Nachholbedarf an Ausbildung und Information weist die Heimtierhaltung auf. Die bisherigen Informationsaktivitäten von Zucht- und Tierschutzorganisationen bilden eine gute Basis für eine systematische Aufklärung der Tierhaltenden.

## **2.2.2                    Leistungsauftrag, Zielvereinbarung**

Leistungsauftrag und Zielvereinbarung waren bei der Schaffung des TSchG in den 70er-Jahren weitgehend unbekannte Vollzugsinstrumente. Die GPK-S verlangt in ihren Empfehlungen zum TSchG, dass sie zur breiteren Abstützung des Vollzugs in das Gesetz Eingang finden.

Der Leistungsauftrag erlaubt es, andere als staatliche Trägerschaften in den Gesetzesvollzug einzubinden, also privatrechtliche Organisationen und Firmen. Vollzugsbereiche wie Kontrollen, Ausbildung und Information bieten sich für ein «Outsourcen» an. Es ist dabei selbstverständlich jeweils vertraglich sicherzustellen, dass diese Trägerschaften bei der Erfüllung ihrer Aufträge ausschliesslich die Ziele des TSchG verfolgen und keine behördliche Funktion wahrnehmen.

Mit der Zielvereinbarung wird ein einheitlicher und koordinierter Vollzug durch die Kantone angestrebt. Für gewisse Teilbereiche des Gesetzes sollen die Vollzugsvorgaben zwischen Bund und Kantonen vereinbart und terminiert werden. Es handelt sich um ein Instrument der Oberaufsicht und des Controlling. Die Oberaufsicht schliesst allerdings die Sanktionierung von Kantonen, die ihre vereinbarten Ziele nicht erreichen, nicht ein, ebensowenig ist vorgesehen, dass der Bund nötigenfalls zur Ersatzvornahme schreiten könnte. Die im Entwurf vorgeschlagene Zielvereinbarung ist kurz und offen formuliert, um den Gestaltungsspielraum dieses politischen Konsensinstruments für die beteiligten Parteien nicht einzuengen.

<sup>20</sup> LwG, SR 910.1

## 2.3

### Laufende Teilrevisionen des TSchG

Der Bundesrat schlägt mit seiner Gen-Lex-Botschaft vom 1. März 2000 unter anderem eine Änderung des TSchG vor. Mit dieser werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen wird der Begriff der «Würde der Kreatur» in das Gesetz integriert, zum anderen wird der Geltungsbereich des TSchG auf die Zucht ausgeweitet, der im Zusammenhang mit transgenen Tieren ein grosser Stellenwert zukommt. Beide Punkte sind in der Beratung der Gen-Lex-Botschaft unbestritten geblieben. Für den vorliegenden Entwurf wurde die Fassung übernommen, welche die Räte vor der Differenzbereinigung beschlossen haben. Wo von dieser abgewichen werden soll, wird dies speziell begründet.

Eine weitere Teilrevision ist mit der Botschaft «Agrarpolitik 2007» vom 29. Mai 2002 eingeleitet worden. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass die Angehörigen der jüdischen und der islamischen Religionsgemeinschaften Fleisch einführen können, das mit Verfahren produziert wurde, die in der Schweiz verboten sind. Dieser Vorschlag ist das Ergebnis der Diskussion, die nach dem bundesrätlichen Vorschlag zur Lockerung des «Schächtverbots» im Vernehmlassungsentwurf zur TSchG-Revision geführt wurde.

## 2.4

### Konkurrenz zu anderen Rechtsbereichen

Der Tierschutz steht in Konkurrenz zu anderen Rechtsetzungsbereichen, in denen Tiere betroffen sind, vor allem mit dem Landwirtschaftsrecht. Die Landwirtschaft nutzt Tiere mit dem Ziel, einen Ertrag zu erwirtschaften; das Tierschutzrecht setzt dieser Nutzung Grenzen.

Die Befürchtung, dass das revidierte TSchG der Landwirtschaft neue einschränkende Massnahmen zumute, ist unbegründet. Der Entwurf sieht keine Steigerung des Schutzniveaus, aber auch keine Senkung desselben vor. Der Investitionsschutz der Landwirtschaft ist gewährleistet.

Zwei Volksinitiativen und eine Parlamentarische Initiative beabsichtigten, die Stellung des Tieres im Recht neu zu definieren<sup>21</sup>. Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft vom 25. April 2001<sup>22</sup> zu den Volksinitiativen geäussert. Die Initiativen betreffen den Tierschutz nicht. Sie wollen die Stellung des Tieres vor allem im Zivilrecht neu definieren. Die eidgenössischen Räte haben in der Herbstsession 2002 die in der Parlamentarischen Initiative enthaltenen Gesetzesänderungen gutgeheissen. Die Volksinitiativen wurden seither zurückgezogen.

<sup>21</sup> Volksinitiative «für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)», BBl 2000 1339; Volksinitiative «Tiere sind keine Sachen», BBl 2000 1052; Parlamentarische Initiative 99.467 Dick Marty, «Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung», AB 2000 S. 532

<sup>22</sup> BBl 2001 2521

## 2.5

### Die Revision artikelweise

Die Abfassung des Entwurfs wurde auch dazu benutzt, die Systematik des Gesetzes zeitgemässer zu gestalten. Um die Orientierung zu erleichtern, wird hier auch auf die Artikel eingegangen, die nicht geändert, aber an einem anderen Ort des Entwurfs eingesetzt wurden.

#### Artikel 1

In den Zweck des Gesetzes wurde neu die Motivation eingefügt («angesichts der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf»), wie es das deutsche Tierschutzgesetz in seinem Artikel 1 tut. Der Mensch trägt für das in seiner Obhut befindliche Tier eine Verantwortung. Dem Tier als Bestandteil der belebten Umwelt kommt eine Sonderstellung zu, die sich darin äussert, dass die BV den Tierschutz in einem separaten Artikel und nicht im Umweltschutz aufführt.

Die Würde ist als neues Schutzobjekt bereits durch die Gen-Lex-Vorlage in den Zweckartikel des Gesetzes eingefügt worden. Wie aus der Definition in Artikel 3 und aus der Anweisung in Artikel 4 Absatz 2 des Entwurfes hervorgeht, umfasst der Würdebegriff auch die bisherigen Schutzobjekte des Tierschutzrechts, nämlich die Abwesenheit von Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst; die Würde greift aber weiter und schliesst neben diesen biologischen auch ethische Aspekte ein.

Das Gesetz schützt die Würde und das Wohlergehen des Tieres, nicht aber sein Leben. Das Töten von Tieren, beispielsweise bei der Schlachtung, ist wie bisher erlaubt, sofern die Rahmenbedingungen des Tierschutzrechts eingehalten werden.

#### Artikel 2

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird nicht ausgeweitet. Das Gesetz hat das Ziel, den Tieren Schmerzen und Leiden zu ersparen. Dies ist nur möglich bei Tieren, die tatsächlich Schmerzen und Leiden empfinden können bzw. von denen man weiss, dass sie dazu fähig sind. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Tiere, wie es gelegentlich verlangt wird, ist derzeit nicht möglich, weil über die Empfindungsfähigkeiten der wirbellosen Tiere zu wenig bekannt ist.

Neu ist in Absatz 2 ein Vorbehalt zugunsten des Berufsbildungsgesetzes<sup>23</sup> eingefügt, weil die Tierpflegerausbildung neu durch ein auf diesem Gesetz basierendes Reglement<sup>24</sup> erfasst ist.

#### Artikel 3

Obschon aus den Definitionen keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden können, wurde dieser Artikel in der Vernehmlassung lebhaft diskutiert. Allein zur Definition der Würde gingen rund 30 neue Formulierungsvorschläge ein. Die Eidgenössische Ethikkommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich hat sich nach Einsicht in die Vernehmlassungsergebnisse mit dem Begriff befasst. Die im Entwurf enthaltene Definition stützt sich auf einen Vorschlag dieser Kommission.

<sup>23</sup> Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung, SR 412.10

<sup>24</sup> Reglement des EVD vom 1. Dezember 2000 über die Ausbildung und Lehrabschlussprüfung der Tierpfleger/Tierpflegerin, in Kraft seit 1. Januar 2001, BBl 2001 1314

Es ist festzuhalten, dass die Würde des Tieres heute nicht präziser konkretisiert werden kann. Solange sie die anderen, die sogenannten biologischen Schutzbegriffe (Abwesenheit von Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst) umfasst, ist ihre Umsetzung problemlos; sobald sie jedoch den rein ethischen Bereich berührt, muss von Fall zu Fall nach einer Güterabwägung entschieden werden, ob die Würde respektiert ist.

In der Definition der Tierversuche, die dem bisherigen Artikel 12 TSchG entspricht, erwies sich eine Präzisierung als notwendig: «Körperflüssigkeiten gewinnen» ist auch Teil der landwirtschaftlichen Tiernutzung (Melken, Samenentnahme), der kurativen tierärztlichen Tätigkeit oder der Seuchenprävention und muss in der Begriffsbestimmung der Tierversuche daher eingegrenzt werden.

#### **Artikel 4**

Der bisherige Artikel 2 TSchG wurde redaktionell überarbeitet und gekürzt. Neu ist der Einbezug der Würde, wie ihn die Gen-Lex-Vorlage vorsieht.

#### **Artikel 5**

Dieser Artikel ist neu. Mit ihm werden die beiden von der GPK-S empfohlenen Instrumente der Ausbildung und der Information in das Gesetz eingefügt.

Die Unterstützung von Ausbildungsbemühungen ist im Zusammenhang mit den Artikeln zu sehen, in denen der Bundesrat ermächtigt werden soll, besondere Ausbildungsvoraussetzungen für gewisse Tätigkeiten mit Tieren vorzuschreiben (Artikel 6 Absatz 3, Artikel 8, Artikel 13, Artikel 14, Artikel 17 Absatz 1, Artikel 19 Absatz 4, Artikel 31 Absatz 4). Diese Ausbildungen müssen nicht vom Bund angeboten werden; es fehlen ihm nicht nur das Know-how, sondern auch die personellen Ressourcen dafür. Er soll aber die Möglichkeit erhalten, die von Dritten durchgeführten Ausbildungsgänge finanziell zu unterstützen.

Der Bundesrat wird mit seinen Regelungen das ganze Spektrum der tierschützerischen Ausbildung regeln, das bedeutet auch, wo sinnvoll, die Weiterbildung.

Der Bund hat im Rahmen der beschränkten Mittel, die ihm zur Verfügung stehen, schon bisher die Bevölkerung über Tierschutzfragen informiert. So hat das BVET 1991 ein Lehrmittel über Tierschutz herausgegeben und verschiedene Informationsschriften zu Teilfragen des Tierschutzes publiziert, darunter «Haltung von Kaninchen» (1997), «Unser Tierschutzgesetz – kurz kommentiert» (auf Anregung der Pharma Information, 1997), «Augen auf beim Hundekauf» (zusammen mit dem Schweizer Tierschutz STS, der Schweizerischen Kynologischen Gesellschaft, 1999), «Tierschutz in der Landwirtschaft» (zusammen mit der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale LBL, 2001) oder «Pferde richtig halten» (in Zusammenarbeit mit dem Nationalgestüt Avenches, 2001).

Diese Tätigkeit, für welche eine grosse Nachfrage besteht, soll mit einer gesetzlichen Grundlage fortgeführt werden.

#### **Artikel 6**

Der Artikel wurde inhaltlich weitgehend vom bisherigen Artikel 3 TSchG übernommen. In den Absatz 2 wurde die Kompetenz des Bundesrates eingefügt, gewisse nicht tiergerechte Haltungsarten zu verbieten; diese war bisher in Artikel 4 Absatz 1 TSchG geregelt.

Die Mindestanforderungen, die der Bundesrat gemäss Absatz 2 erlässt, umfassen wie im heutigen TSchG (Artikel 3 Absatz 3) Mindestmasse für die Tierhaltung, also Abmessungen, Beschaffenheit, Belichtung und Belüftung der Unterkünfte, Belegungsdichte bei Gruppenhaltung sowie Vorgaben für Anbindevorrichtungen. Sie bilden eines der wichtigsten Instrumente des Vollzugs. Der Bundesrat wird erwägen, ob bei der Überarbeitung der Verordnung nach der Revision des Gesetzes weitere Tierkategorien (z.B. Schafe, Ziegen, Pferde) mit Mindestanforderungen erfasst werden können, und inwieweit die heutigen Mindestanforderungen noch den wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen. Es ist festzuhalten, dass es sich um *Mindestmasse* handelt, die für eine Optimierung der Tierhaltung durchaus von jeder Tierhalterin und jedem Tierhalter übertroffen werden können.

Neu ist, dass der Bundesrat laut Absatz 3 die Anforderungen an die Ausbildung der Tierhaltenden regeln kann, aber auch die Ausbildung jener Personen, die selber Tiere ausbilden. Diese Ergänzung scheint notwendig, nachdem vor allem für die Hundehaltung in zunehmendem Mass Ausbildungskurse angeboten werden, die bisher nach keinen Kriterien überprüfbar waren. Unter «Tierhaltenden» sind vor allem Personen zu verstehen, die gewerbsmässig oder privat Wildtiere mit besonderen Ansprüchen halten, aber auch Personen, die beispielsweise Hunde mit ausgeprägter Aggressivität besitzen.

#### **Artikel 7**

Dieser Artikel ersetzt die bisherigen Artikel 4 (Absatz 2), 5 und 6 TSchG.

An der Bewilligungspflicht für das Inverkehrbringen serienmässig hergestellter Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen (bisher in Artikel 5 TSchG) soll festgehalten werden; andere Modalitäten zur Sicherung der Tiergerechtigkeit von Stalleinrichtungen (beispielsweise die Zertifizierung) sind noch nicht bekannt. Die Bewilligung eines Aufstallungssystems oder einer Stalleinrichtung soll den landwirtschaftlichen Tierhaltenden die Sicherheit geben, dass sie eine einmal getätigte Investition während der ordentlichen Abschreibungsfrist nutzen können. Die Bewilligungspflicht ist damit auch ein Instrument des Investitionsschutzes der Landwirtschaft. Eine Ausweitung der Bewilligungspflicht auf andere als Nutztiere, wie sie in der Vernehmlassung vorgeschlagen wird, übersteigt die Möglichkeiten des staatlichen Vollzugs (Prüfung, Bewilligung, Kontrolle) bei weitem.

#### **Artikel 8**

Die Berufsausbildung zur Tierpflegerin bzw. zum Tierpfleger ist heute durch ein Reglement des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT geregelt. Deshalb fällt die Aussage des bisherigen Artikels 7 TSchG hin. Hingegen soll der Bundesrat beauftragt werden, den Einsatz von Tierpflegerinnen und Tierpflegern zu regeln. Er hat sich dabei auf die Bereiche ausserhalb der Landwirtschaft zu beschränken.

#### **Artikel 9**

Dieser Artikel bildet Bestandteil der Gen-Lex-Vorlage (dort als Artikel 7a TSchG). Der Bundesrat erhält mit der vom Parlament beschlossenen Fassung beispielsweise die Möglichkeit, Regelungen gegen die sog. Extremzuchten oder gegen die Zucht von Tieren mit ausgeprägter Aggressivität zu schaffen.

Es ist zu betonen, dass dieser Artikel ausschliesslich die tierschutzrelevanten Aspekte der Tierzucht regelt. Ein Einbezug wirtschaftlicher Erwägungen ist nicht Sache des Tierschutzrechts, sondern – in Bezug auf Nutztiere – ausschliesslich des Landwirtschaftsrechts.

Um seine Entscheide wissenschaftlich abzustützen, wird sich der Bundesrat möglicherweise beim Erlass von Vorschriften über das Züchten und Erzeugen von Tieren sowie bei der Bestimmung von Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit von Zuchtzielen und Reproduktionsmethoden von einer in der TSchV neu zu schaffenden Expertenkommission beraten lassen.

#### **Artikel 10**

Auch dieser Artikel wurde aus der Gen-Lex-Vorlage übernommen. Es ist festzuhalten, dass mit dieser Bestimmung das Erzeugen, Züchten, Halten und Handeln gentechnisch veränderter Tiere nicht einem Tierversuch gleichgestellt wird. Einzig das Bewilligungsverfahren wird nach den gleichen Regeln durchgeführt wie für Tierversuche.

Die Regelung kann nur auf (lebende) Tiere angewendet werden, da nur solche Gegenstand des TSchG bilden.

#### **Artikel 11**

Der Artikel entspricht dem Artikel 8 Absatz 1 TSchG. Die übrigen Bestandteile des bisherigen Artikels 8 wurden weggelassen; aus Gründen der Stufengerechtigkeit sollen diese Punkte in der Verordnung geregelt werden. Der Bundesrat wird bei dieser Gelegenheit den Begriff der Gewerbmässigkeit, der gelegentlich zu Diskussionen Anlass gab, umschreiben.

#### **Artikel 12**

Das TSchG kennt wie die anderen schweizerischen Rechtserlasse das Territorialprinzip. Es kann nicht auf Tierhaltungen ausserhalb des schweizerischen Staatsgebietes angewendet werden. Tierische Produkte, die im Ausland nicht gemäss den schweizerischen Tierschutzvorschriften hergestellt worden sind, können nicht aus Tierschutzgründen von der Einfuhr ausgeschlossen werden. So lange die fraglichen Produkte die Gesundheit der schweizerischen Bevölkerung und die Umwelt in unserem Land nicht gefährden, sind sie gemäss den Regeln des zutreffenden Staatsvertragsrechts<sup>25</sup> zur Einfuhr zuzulassen.

Die Regelungsermächtigung, die schon im TSchG in Artikel 9 Absatz 1 enthalten ist, darf dennoch nicht als unnötig bezeichnet werden. Der Bundesrat hat gestützt auf sie die Einfuhr von Hunden, denen die Ohren und die Rute kupiert worden sind, verboten<sup>26</sup>. Einerseits soll dieses Verbot die Hunde davor bewahren, mit den genannten Verstümmelungen, die in unserem Land nicht vorgenommen werden dürfen<sup>27</sup>, in der Schweiz, also im Geltungsbereich des TSchG, leben zu müssen, andererseits dient es dazu, Umgehungshandlungen (Ausfuhr zum Zweck des Ohren- und Rutenkupierens mit anschliessender Wiedereinfuhr) zu verhindern.

<sup>25</sup> Insbesondere: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), SR **0.632.21**

<sup>26</sup> Artikel 66 Absatz 1 Buchstabe i TSchV

<sup>27</sup> Vgl. Artikel 66 Absatz 1 Buchstabe h TSchV

Der Vorbehalt zugunsten der Einfuhr von Koscher- und Halalfleisch ist Bestandteil der Vorlage Agrarpolitik 2007.

Der Artenschutz ist zwar nicht Bestandteil dieses Gesetzes. Das Artenschutzübereinkommen<sup>28</sup> wird aber in der Schweiz nicht von einem Gesetz, sondern von einer bundesrätlichen Verordnung<sup>29</sup> umgesetzt. Für die Ermächtigung an den Bundesrat, Einfuhrbeschränkungen aus Gründen des Artenschutzes vorzunehmen, ist jedoch eine gesetzliche Grundlage notwendig, die schon im bestehenden TSchG enthalten ist.

### **Artikel 13**

Der bisherige Artikel 10 TSchG ist gleichzeitig zu ausführlich und lückenhaft. Da die allgemeinen Grundsätze von Artikel 4 auch für Tiertransporte gelten, erübrigt es sich, die Regelungsziele bezüglich Tiertransporte in diesem Artikel aufzuführen.

Es wird hier eine neue Kompetenzzuweisung an den Bundesrat vorgeschlagen, die Ausbildung derjenigen Personen zu regeln, die sich beruflich mit Tiertransporten befassen.

### **Artikel 14**

Der heutige Artikel 11 TSchG ermächtigt den Bundesrat, Ausnahmen von der Pflicht zur Schmerzausschaltung zu erlauben. Er hat das mit dem Artikel 65 TSchV getan, der jedoch immer wieder zu Diskussionen Anlass gab.

In seinem Anliegen bleibt der neue Artikel gleich wie der bisherige Artikel 11 TSchG. Die Kompetenzzuweisung an den Bundesrat wurde einerseits eingengt, indem er nur noch für geringfügige Eingriffe Ausnahmen von der Schmerzausschaltung gestatten darf, andererseits aber umschreiben kann, welche Voraussetzungen diejenigen Personen erfüllen müssen, die schmerzverursachende Eingriffe durchführen.

### **Artikel 15**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 13 Absatz 1 TSchG, der um den Begriff der Würde erweitert wurde. Die Ermächtigung von Absatz 2 in diesem Artikel 13 ist in Artikel 17 verschoben worden.

### **Artikel 16**

Das Verfahren bei Tierversuchen wird vereinheitlicht, indem es nur noch eine einzige Kategorie von Tierversuchen, nämlich bewilligungspflichtige, gibt. Für die Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen wollen, ändert sich nichts. Schon bisher mussten sie Tierversuche, die nicht bewilligungspflichtig im Sinne des TSchG waren, der kantonalen Behörde melden, und schon bisher stellte diese eine Art Bewilligung mit Auflagen, beispielsweise einer Befristung, aus.

Gesuche für Tierversuche, welche die Kriterien nach Artikel 15 erfüllen, müssen – wie bisher – der kantonalen Tierversuchskommission zur Beurteilung vorgelegt werden. Die Gesuche für Versuche, welche dem Tier keine Schmerzen, Leiden oder

<sup>28</sup> Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen, SR 0.453

<sup>29</sup> Artenschutzverordnung, SR 453

Schäden zufügen, es nicht in Angst versetzen, sein Allgemeinbefinden nicht erheblich beeinträchtigen oder seine Würde nicht in anderer Weise missachten können, werden der Kommission nicht vorgelegt. Sie entsprechen den bisher nur meldepflichtigen Versuchen.

Neu ist, dass in Absatz 2 das Verfahren für Tierversuche auch für die Bewilligungen für gentechnisch veränderte Tiere (Artikel 10 Absatz 1) anwendbar erklärt wird (Bestandteil der Gen-Lex).

### **Artikel 17**

Die Liste der Anforderungen an die Institute, Laboratorien und Personen, welche Tierversuche durchführen dürfen, die in den heutigen Artikeln 14 und 15 TSchG enthalten sind, kann als nicht stufengerecht bezeichnet werden. Die dort enthaltene Aufzählung ist zu detailliert, sie umfasst heute sozusagen jeden vorstellbaren Zweck, für den Tierversuche überhaupt in Frage kommen. Die Liste soll deshalb durch einen Auftrag an den Bundesrat ersetzt werden, die Institute und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen dürfen, zu definieren.

Die Ausbildungsumschreibung im heutigen Artikel 15 TSchG soll durch einen Auftrag an den Bundesrat ersetzt werden, die Ausbildung des mit Tierversuchen befassten Personals vorzuschreiben. Er hat diese Aufgabe heute schon mit dem Artikel 59e TSchV an das BVET delegiert, das am 12. Oktober 1998 eine Verordnung über die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals für Tierversuche<sup>30</sup> erlassen hat.

Die Absätze 2 und 3 enthalten die beiden Kompetenzzuweisungen des bisherigen Artikels 13 Absatz 2 TSchG an den Bundesrat.

### **Artikel 18**

Inhaltlich entspricht der Artikel dem bisherigen Artikel 16 TSchG. Er wurde um jene Bestandteile gekürzt, für welche die Gesetzesstufe nicht angepasst ist. Er enthält nun noch den Grundsatz der unerlässlichen Güterabwägung zwischen den Leiden des Tieres und der Verfolgung des Forschungszwecks (Absatz 1), und das Gebot der Wahl der niedrigstmöglichen Tierart (Absatz 2). Die weiteren Durchführungsregeln der bisherigen Artikel 14 bis 17 TSchG sollen in die TSchV übergeführt werden.

### **Artikel 19**

Der Artikel fasst die beiden Artikel 20 und 21 TSchG zusammen. Die bisherige Regelung enthielt die Ermächtigung an den Bundesrat, auch die Geflügelschlachtung der Betäubungspflicht zu unterstellen. Neu soll das Geflügel durch «andere Tiere» ersetzt werden, um künftige Entwicklungen des Tierschutzrechts nicht einzunengen.

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Ausnahmebestimmung vom Betäubungsgebot für die Mitglieder von Glaubensgemeinschaften, denen zwingende religiöse Vorschriften nur den Verzehr von rituell geschlachtetem Fleisch gestatten, wird nach dem Ergebnis der Vernehmlassung nicht mehr vorgeschlagen. An ihre Stelle tritt die Einfuhrregelung von Artikel 12, die im Rahmen der Vorlage Agrarpolitik 2007 vom Parlament behandelt wird.

<sup>30</sup> SR 455.171.2

Auch im Bereich des Schlachtens soll der Bundesrat ermächtigt werden, die Ausbildung des Personals, das im Schlachthof mit Tieren umgeht, zu regeln.

### **Artikel 20**

Gemäss dem bisherigen Artikel 23 Absatz 1 TSchG durfte der Bund die wissenschaftliche Tierschutzforschung nur durch Finanzhilfen unterstützen. Es zeigt sich, dass die vorhandenen Strukturen des Bundes mit den zwei Zentren des BVET für tiergerechte Haltung<sup>31</sup> und den landwirtschaftlichen Forschungsanstalten geeignet sind, dort eigene Forschung zu betreiben. Solche wird denn auch, nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Bewilligungsverfahren für Stalleinrichtungen (Artikel 7 Absatz 2), seit Jahren betrieben. Das Schwergewicht der tierschutzrelevanten Forschung soll aber weiterhin bei den Hochschulen liegen.

Der Absatz 2 wurde unverändert aus dem bisherigen Artikel 23 TSchG übernommen. Er ermöglicht beispielsweise die weitere Unterstützung der «Stiftung Forschung 3R», die sich in Zusammenarbeit mit der forschenden pharmazeutischen Industrie der Förderung weniger belastender Tierversuche und dem Ersatz der Tierversuche durch Alternativmethoden widmet.

### **Artikel 21**

Der bisherige Artikel 24 TSchG vermochte nicht ganz zu befriedigen. Er gab zwar der kantonalen Behörde die Möglichkeit, «ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit des Betroffenen» ein Tierhalteverbot auszusprechen, nimmt aber in Buchstabe a gerade auf die Bestrafung wegen Tierschutzdelikten Bezug. Die Aufzählung der weiteren Gründe in Buchstabe b ist überflüssig, da sie der Behörde einen weiten Ermessensspielraum belässt («oder aus anderen Gründen»).

Massgeblich für das Aussprechen eines Tierhalteverbotes ist neben der bereits durch Strafurteile erhärteten Unfähigkeit, Tiere gesetzeskonform zu halten, mit ihnen zu handeln oder umzugehen, die objektive Unfähigkeit, Tiere zu halten. Diese Unfähigkeit kann verschiedene, in der Person der Tierhalterin oder des Tierhalters begründete Ursachen haben. Diese werden im Entwurf (Absatz 1 Buchstabe b) als «andere Gründe» zusammengefasst.

Bisher kann jede mit einem Tierhalteverbot belegte Person einfach jenseits der Kantonsgrenze wiederum Tiere halten, da die Verbote nur innerhalb des verbietenden Kantons gelten. Das kantonale Territorialprinzip wirkt sich so zu Ungunsten der Tiere aus. Deshalb wird nun vorgeschlagen, dass ein von einem Kanton erlassenes Tierhalteverbot in der ganzen Schweiz gelten soll.

Dazu ist es notwendig, dass ein zentrales Meldesystem geschaffen wird. Die dort gespeicherten Angaben werden aber aus Datenschutzgründen nicht allgemein zugänglich sein. Nur wenn eine kantonale Behörde von einem Tatbestand erfährt, der geeignet ist, den Erlass eines Tierhalteverbots zu prüfen, und wenn die davon betroffene Person in den Kanton zugezogen ist, darf sie die entsprechende Auskunft von der Bundesbehörde verlangen. Wenn diese Nachfrage ergibt, dass die betreffende Person mit einem Tierhalteverbot eines anderen Kantons belegt ist, kürzt sich das Verfahren am neuen Ort zugunsten der Tiere stark ab.

<sup>31</sup> In Zollikofen (Geflügel/Kaninchen) und Tänikon (Wiederkäuer/Schweine)

Solche Tatbestände sind erfahrungsgemäss selten; wenn sie vorkommen, sind die Tiere aber in der Regel besonders hart betroffen.

#### **Artikel 22**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 25 TSchG.

#### **Artikel 23**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 26 TSchG.

#### **Artikel 24**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 26a TSchG. Der dortige Begriff «Tierversuchsbewilligungen» wird ersetzt durch «Tierversuche», da kantonale Auflagen bei allen Tierversuchen (Artikel 16 Absatz 1) in der Rechtsform der Verfügung erlassen werden müssen und auch diese der Behördenbeschwerde unterstehen sollen.

#### **Artikel 25**

Die Missachtung der Würde wird als neuer Straftatbestand in den Artikel (der dem bisherigen Artikel 27 TSchG entspricht) eingefügt. Dies ist notwendig, weil die Würde als neues Schutzobjekt gleichwertig neben dem Wohlergehen des Tieres steht (vgl. Artikel 1). Allerdings ist anzumerken, dass die Würde noch nicht so konkretisiert werden kann, dass heute schon angegeben werden könnte, welche menschlichen Aktivitäten als strafbare Würdeverletzungen taxiert werden müssten.

Die Buchstaben b und c des bisherigen Artikels 27 TSchG wurden zusammengelegt.

#### **Artikel 26**

Der Absatz 1 des Artikels (bisher Artikel 28 TSchG) betrifft den Artenschutz (vgl. Bemerkung zu Artikel 12).

#### **Artikel 27**

Der bisherige Artikel 29 TSchG wurde redaktionell bereinigt.

#### **Artikel 28**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 30 TSchG.

#### **Artikel 29**

Der Artikel entspricht dem bisherigen Artikel 31 TSchG.

#### **Artikel 30**

Die zuständige Bundesbehörde soll nur noch die Verstösse gegen das Artenschutzrecht verfolgen. Die bisher ebenfalls in ihrer Strafverfolgungskompetenz liegenden Widerhandlungen gegen das Tierschutzrecht im grenzüberschreitenden Verkehr sollen neu von den Kantonen untersucht und beurteilt werden.

Damit wird die Bundeskompetenz im Bereich Tierschutz an der Grenze auf die eigentlichen Kontrollen beschränkt. Die Bundesbehörden verfügen nicht über genügend ausgebildetes Personal, das an den Grenzkontrollstellen verwaltungsstrafrechtliche Untersuchungshandlungen durchführen könnte.

## **Artikel 31**

Die TSchV hat sich in ihrem Grundgehalt bewährt, abgesehen von den Lücken, die von der GPK-S festgestellt worden sind (so fehlen beispielsweise Regelungen für die Haltung von Pferden, Schafen, Ziegen). Sie soll deshalb zwar einer Totalrevision unterzogen werden, aber entsprechend dem Auftrag zur Revision des Gesetzes, das Schutzniveau der Tiere weder zu erhöhen noch zu senken.

Die in Absatz 1 vorgeschlagene Ermächtigung der zuständigen Bundesstelle, Ausführungsbestimmungen technischer Art, also allgemeinverbindliche Amtsverordnungen zu erlassen, ist schon im bisherigen Artikel 33 Absatz 1 TSchG enthalten; sie wurde bis heute nie umgesetzt. Es zeigt sich aber, dass eine stufengerechte Tierschutzregelung den Erlass von allgemeinverbindlichen technischen Vorschriften sinnvollerweise an das zuständige Fachamt delegiert. Der Weg zu solchen Amtsverordnungen ist der gleiche wie für bundesrätliche Regelungen, d.h. die Anregungen der wissenschaftlichen Fachstellen müssen mit den interessierten Organisationen und Bundesstellen abgesprochen werden, und es muss in der Regel eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Dies entbindet die Fachstelle nicht davon, weiterhin aufgrund der Erkenntnisse aus Forschung und Vollzug Informationen und Richtlinien herauszugeben.

Der Absatz 2 entspricht der Vorgabe von Artikel 80 Absatz 2 BV. Die Möglichkeit, den Vollzug zu regionalisieren, besteht grundsätzlich heute schon im Rahmen der kantonalen Organisationshoheit. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung in das Gesetz sollen die Kantone ausdrücklich auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, Synergien zu nutzen und den Vollzug zu rationalisieren. Die beiden Appenzell haben dies mit der Zusammenlegung ihrer Veterinärdienste bereits getan; die Kantone der Nordwestschweiz verfügen über eine gemeinsame Tierversuchskommission.

Die regelmässige Kontrolle der Tierhaltungen ist heute schon Bestandteil des Landwirtschaftsrechts. Die Erwähnung der Tierschutzkontrollen im Artikel 31 Absatz 3 des Tierschutzgesetzes ist nicht nur eine Ermächtigung des Bundesrates, den Umfang der von den Kantonen durchgeführten Tierschutzkontrollen festzulegen, sondern auch eine Anregung an die Kantone, den Vollzug der Kontrollen gemäss Landwirtschafts-, Tierseuchen-, Lebensmittel- und Tierschutzrecht zu koordinieren, um den Kontrollaufwand für die davon Betroffenen in vertretbarem Rahmen zu halten. Eine entsprechende Vorschrift zur Koordination findet sich im Rahmen der Vorlage Agrarpolitik 2007 im Entwurf zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes in Artikel 181 Absatz 1 und des Tierseuchengesetzes in Artikel 57 Absatz 3 Buchstabe c. Die Überwachung der Durchführung der Tierversuche und damit auch der Versuchstierhaltung wurde aus dem bisherigen Artikel 18 Absatz 1 TSchG übernommen.

In Absatz 4 soll der Bundesrat ermächtigt werden, auch für die Vollzugsbehörden besondere Ausbildungsregelungen zu schaffen. Solche sollen mithelfen, einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes sicherzustellen.

## **Artikel 32**

Den Kantonen soll die Organisationsform für den Vollzug des Tierschutzrechts vorgeschrieben werden. Sie sollen eine einzige Fachstelle für den Tierschutz bezeichnen müssen. Diese soll unter der Leitung des Kantonstierarztes oder der Kantons-

tierärztin stehen. Damit sollen jene Kantone, die den Vollzug des Tierschutzrechts auf verschiedene Stellen verteilt haben (beispielsweise eine Stelle für Tierversuchsbewilligungen, eine andere für Nutztierschutz), dazu angehalten werden, die kantonsinternen Synergien der verschiedenen Tierschutzbereiche zu nutzen, den Vollzug zu rationalisieren und gleichzeitig zu stärken.

### **Artikel 33**

Inhaltlich entspricht der Artikel dem bisherigen Artikel 18 Absatz 2 und 3 TSchG. Die dortigen Bestimmungen gehören gemäss gesetzestechnischen Grundsätzen in den Abschnitt «Vollzugsbestimmungen».

### **Artikel 34**

Der Artikel entspricht dem redaktionell angepassten Artikel 19 TSchG. Die Verpflichtung, mit der Eidgenössischen Ethikkommission für die Gentechnik im ausserhumanen Bereich zusammenzuarbeiten, ist Gegenstand der Gen-Lex-Vorlage.

### **Artikel 35**

Das Gesetz verpflichtete im bisherigen Artikel 19a TSchG den Bund, eine Dokumentationsstelle für Tierversuche und Alternativmethoden zu führen. Die Gen-Lex-Vorlage will diese Stelle zusätzlich mit der Aufgabe betrauen, gentechnische Veränderungen an Tieren zu dokumentieren.

Es hat sich gezeigt, dass eine solche Dokumentationsstelle von einer Bundesstelle nicht sinnvoll geführt werden kann. Diese erhält als Basisinformationen die kantonalen Tierversuchsbewilligungen, später auch die kantonalen Bewilligungen für das Erzeugen, Züchten, Halten und Verwenden sowie den Handel mit gentechnisch veränderten Tieren. Diese Angaben reichen nicht aus, um die Ansprüche an eine Dokumentationsstelle zu erfüllen. Eine solche müsste in die Lage versetzt werden, internationale Recherchen anzustellen, um gültige Aussagen über Tierversuche machen zu können; sie müsste das auf diese Weise gewonnene Material so aufbereiten, dass den Instituten und Laboratorien, welche Tierversuche durchführen oder transgene Tiere produzieren möchten, anhand ausreichender Planungsunterlagen der Entscheid darüber ermöglicht wird, Gesuche einzureichen oder nicht. Für diese Tätigkeiten fehlen dem BVET sowohl das Know-how wie auch die Ressourcen. Es ist anzufügen, dass die Dokumentationsstelle in das TSchG eingeführt wurde, bevor das Internet den Forschenden weltweiten Datenzugriff ermöglichte. Eine Dokumentationsstelle, wie sie im TSchG heute enthalten ist, ist eine Einrichtung, die keine signifikative Nachfrage befriedigt.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Dokumentationsstelle nicht weiterzuführen und die entsprechende Bestimmung von Artikel 19a TSchG zu streichen.

Hingegen soll die Verpflichtung, eine jährliche Statistik über die Tierversuche zu publizieren, bestehen bleiben. Sie leitet sich aus dem Teil VIII («Statistische Informationen») des Europäischen Übereinkommens vom 18. März 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere<sup>32</sup> ab, das für die Schweiz am 1. Juni 1994 in Kraft getreten ist. Die vorgeschriebenen Inhalte der Statistik gemäss dem erwähnten Übereinkommen machen den bisherigen zweiten Satz von Artikel 19a Absatz 3 TSchG überflüssig.

<sup>32</sup> SR 0.457

## Artikel 36

Die Zielvereinbarung ist ein neues Vollzugsinstrument, das auf Anregung der GPK-S in das Gesetz eingeführt wird. Die Zielvereinbarung wird zwischen dem Bundesrat und den für den Vollzug zuständigen Kantonen abgeschlossen. Dritte sind daran nicht beteiligt.

Die Zielvereinbarung erlaubt es, einzelne Vollzugsziele prioritär und in allen Kantonen gleichzeitig zu verfolgen. Ein mögliches Beispiel wäre, dass sich alle Kantone mit einer Zielvereinbarung verpflichten, bis zu einer bestimmten Frist sämtliche Milchviehhaltungen zu kontrollieren und allfällig festgestellte Mängel beheben zu lassen. Nach Ablauf der Frist wird die Zielerreichung gemeinsam kontrolliert.

Da die Kantone ihre Prioritäten bisher individuell festgesetzt haben, betrifft eine Zielvereinbarung nie alle Kantone gleich stark. Die Kantone, die – um beim obigen Beispiel zu bleiben – schon bisher ein grosses Vollzugsgewicht auf die Milchviehhaltungen gelegt haben, wären davon nicht zentral betroffen, ebenso wenig die Kantone, die nur wenige Milchviehhaltungen aufweisen.

Die Zielvereinbarung ist ein Controlling-Instrument, dient also der Steuerung. Es baut auf Freiwilligkeit auf. Sanktionen bei Nichterreichen der vereinbarten Ziele sind nicht möglich.

Das Instrument der Zielvereinbarung ist auf dieser Stufe noch wenig bekannt, obschon es als formloser Vertrag schon unter bisherigem Recht durchaus möglich und tauglich wäre. Die gewählte Formulierung im Gesetzesentwurf ist denn auch so offen als möglich, um der Gestaltungsfreiheit nicht unnötige Schranken zu setzen.

## Artikel 37

Im Vollzug verschiedener Gesetze zeigt sich immer wieder, dass gewisse Vollzungsaufgaben günstiger und eventuell effizienter durch Trägerschaften des privaten Rechts erfüllt werden könnten. Als Beispiele seien die vom bisherigen wie vom neuen TSchG vorgesehenen Ausbildungen angeführt, für welche Berufs- wie auch Tierchutzorganisationen das Know-how und die Infrastruktur bereits besitzen. Verschiedene Kantone haben schon in der Vergangenheit mit befriedigendem Ergebnis gewisse Kontrollaufgaben privaten Trägerschaften übertragen. Es versteht sich von selbst, dass solchen Trägerschaften insofern keine Behördenfunktion zukommt, als sie nicht Sanktionen aussprechen dürfen und beispielsweise kein Zutrittsrecht gemäss Artikel 38 des Entwurfes besitzen.

Die Bedingungen an solches «Outsourcing» sind im Entwurf detaillierter und in Anlehnung an den Artikel 180 des Landwirtschaftsgesetzes umschrieben als beispielsweise jene für die Zielvereinbarung (Artikel 36). Damit soll nicht nur Rechtssicherheit geschaffen, sondern auch allfälligen Interessenkonflikten aus dem Weg gegangen werden.

Die beauftragten Organisationen und Firmen sollen ermächtigt werden, für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben, Gebühren in Rechnung zu stellen. Für die Festsetzung dieser Gebühren gelten die Grundsätze nach Artikel 40 des Entwurfs. Mit solchen Gebühren können die beauftragten Organisationen und Firmen einen Teil ihres Aufwandes decken, der sonst allein von den auftraggebenden Trägerschaften (Bund oder Kantone) abzugelten ist.

### **Artikel 38**

Der Artikel entspricht dem geltenden Artikel 34 TSchG.

### **Artikel 39**

Der Artikel entspricht dem redaktionell angepassten Artikel 35 TSchG.

### **Artikel 40**

Das TSchG sieht bisher keine Gebühren vor. An diesem Prinzip soll grundsätzlich festgehalten werden.

Zahlreiche Kantone haben in der Vernehmlassung eine Gebührenregelung gefordert, wie sie heute schon in Artikel 45 des Lebensmittelgesetzes<sup>33</sup> Eingang gefunden hat. Danach sollen sie ermächtigt werden, Gebühren zu erheben für Bewilligungen und Verfügungen, für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben, und für besondere Dienstleistungen, die einen ausserordentlichen Aufwand verursacht haben<sup>34</sup>.

Das Prinzip der Eigenverantwortung gilt auch für das Tierschutzrecht. Es kann aber nur funktionieren, wenn es durch effiziente und sanktionierende Stichprobenkontrollen ergänzt wird. Wer nichts zu verbergen hat, wird keine Kontrollgebühren bezahlen müssen.

### **Artikel 41–43**

Diese Artikel entsprechen den bisherigen Artikeln 36 bis 38 TSchG. Die Genehmigungspflicht für kantonale Vollzugserlasse des bisherigen Artikels 36 Absatz 2 TSchG entfällt.

## **3 Auswirkungen**

### **3.1 Verbesserung des Vollzugs**

Es ist das Ziel der Revision, das Niveau des Tierschutzes in der Schweiz nicht zu senken, dieses aber auch nicht zu steigern. Eine Verbesserung des Vollzugs durch eine Verstärkung der Vollzugsstrukturen und durch die Einführung neuer Vollzugsinstrumente wird aber zweifelsohne eine Besserstellung der Tiere zur Folge haben.

Zur Verstärkung der Vollzugsstrukturen zählt der Vorschlag, in jedem Kanton eine einzige Stelle mit dem Vollzug des Tierschutzrechts zu beauftragen (Artikel 32), aber auch die Möglichkeit, den Vollzug zu regionalisieren (Artikel 31 Absatz 2). Die Regelung der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsbehörden (Artikel 31 Absatz 4) zählt ebenfalls dazu.

Die neuen Vollzugsinstrumente der Information und Ausbildung einerseits (Artikel 5) und der Zielvereinbarung (Artikel 37) sowie der Mitwirkung Dritter (Artikel 38) sind ebenfalls geeignet, die Tierhaltung in der Schweiz nachhaltig zu verbessern.

<sup>33</sup> SR 817.0

<sup>34</sup> Vgl. im Rahmen der Vorlage Agrarpolitik 2007 der vorgeschlagene Artikel 56 Absatz 3 des Tierseuchengesetzes

## **3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **3.2.1 Auswirkungen auf den Bund**

Der Bund wird gemäss dem Gesetzesentwurf folgende neuen Aufgaben erfüllen müssen:

- Förderung der Ausbildung der Personen, die mit Tieren umgehen (Artikel 5 Absatz 1);
- Information der Bevölkerung über Tierschutzfragen (Artikel 5 Absatz 2);
- Regelung der Anforderungen an die Ausbildung der Tierhalterinnen und Tierhalter sowie der Personen, die Tiere ausbilden (Artikel 6 Absatz 3);
- Erlass von Vorschriften über das Züchten, Erzeugen, Halten und Verwenden von Tieren sowie Bestimmen von Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit von Zuchtzielen und Reproduktionsmethoden (Artikel 9 Absatz 2);
- Regelung der Anforderungen an die Ausbildung des mit Tiertransporten betrauten Personals (Artikel 13);
- Bestimmen der Fachkunde der Personen, die schmerzverursachende Eingriffe durchführen dürfen (Artikel 14);
- Regelung der Anforderungen an die Ausbildung des Schlachthofpersonals (Artikel 19 Absatz 4);
- Betreiben tierschutzrelevanter Forschung (Artikel 20 Absatz 1);
- Führen eines zentralen Registers der kantonalen Tierhalteverbote (Artikel 21 Absatz 3);
- Bestimmen des Umfangs, in welchem die Tierhaltungen kontrolliert werden müssen (Artikel 31 Absatz 3);
- Regelung der Aus- und Weiterbildung der Vollzugsbehörden (Artikel 31 Absatz 4);
- Vorbereiten, Abschliessen, Kontrollieren und Auswerten von Zielvereinbarungen mit den Kantonen (Artikel 36);
- Beaufsichtigen von Organisationen und Firmen, die vom Bund für den Vollzug des Gesetzes beigezogen werden (Artikel 37 Absatz 1);
- Bestimmen des Rahmens der kantonalen Gebühren (Artikel 40 Absatz 3).

Die GPK-S verlangt in ihrer Empfehlung 5, dass dem BVET «zur Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich der Oberaufsicht, der Information und der Ausbildung das nötige Personal und die erforderlichen Finanzen zuzuteilen» sind.

Heute stehen dem BVET für die Erfüllung seiner Tierschutzaufgaben 12,7 Stellen zur Verfügung. Es ist seit längerem unbestritten, dass diese personellen Ressourcen nicht ausreichen, um die anfallenden gesetzlichen Aufgaben getreulich zu erfüllen. Das Amt hatte mit BSE und Lebensmittelsicherheit aber in den vergangenen Jahren Prioritäten zu setzen, die eine Aufstockung des Tierschutz-Personals vorderhand nicht erlaubten.

Um dem Amt eine Erfüllung der bisherigen und der neuen Aufgaben im Rahmen des Tierschutzes zu ermöglichen, wäre eine schrittweise Ergänzung seines Personalbe-

standes um 6 Stellen notwendig. Von diesen werden drei Stellen den neuen Vollzugsaufgaben Information und Ausbildung zugeteilt, die übrigen ergänzen die Vollzugsunterstützung in den Tätigkeitsbereichen Oberaufsicht, Bewilligungen, Zielvereinbarungen und Leistungsaufträge, Koordination der Forschung und Register der Tierhalteverbote.

Das BVET wendet heute jährlich 4,2 Millionen Franken für Sachaufwand im Tierschutz auf. Dazu gehören die Forschungsbeiträge, der Aufwand der beiden Zentren für tiergerechte Haltung, die Druckkosten für Richtlinien und Informationen und der Aufwand der intra-muros-Forschung. Das revidierte Gesetz wird diesen Aufwand vergrössern. Insbesondere die neuen Aufgaben in den Bereichen Information und Ausbildung werden einen signifikant erhöhten Aufwand verursachen; aber auch die neuen Vollzugshilfen wie Zielvereinbarung und Leistungsauftrag werden zusätzliche administrative Umtriebe zur Folge haben.

Es ist gerechtfertigt, dem BVET zur Bewältigung der neuen Aufgaben, die nur in sehr geringem Mass durch den Wegfall bisheriger Aktivitäten (Dokumentationsstelle) kompensiert werden, eine Erhöhung des jährlichen Kredits in der Höhe von 1,2 Millionen Franken in Aussicht zu stellen.

### **3.2.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Die Kantone sind nicht alle in gleichem Mass von der Revision des TSchG betroffen. Das hat zwei Gründe: Eine Mehrzahl der Kantone hat das Gesetz schon bisher mit ausreichenden Ressourcen vollzogen, und nur ein kleiner Teil hat diesbezüglich noch einen Nachholbedarf. Zweitens sind die Anwendungsbereiche des Tierschutzes nicht gleichmässig verteilt; einige Kantone haben eine grosse Zahl von Nutztierhaltungen zu überwachen, in anderen Kantonen konzentrieren sich die Tierversuche. Eine Voraussage, in welchem Mass das revidierte Gesetz den Kantonen Mehraufwand verursachen wird, muss sich deshalb auf einige allgemeine Angaben beschränken.

Die kantonale Vollzugsstruktur wird nur in beschränktem Mass neu belastet. Die Vollzugsorgane werden gewisse Voraussetzungen bezüglich Aus- und Weiterbildung erfüllen müssen (Artikel 31 Absatz 4). Aus der Gen-Lex-Vorlage stammt die neue Aufgabe der Bewilligungen für gentechnisch veränderte Tiere (Artikel 10 Absatz 1). Die Kantone haben die Mitwirkung derjenigen Organisationen und Firmen zu überwachen, die sie im Vollzug mit Aufgaben betrauen (Artikel 38 Absatz 2); andererseits werden diese Dritten die Vollzugsbehörden entlasten.

Die Kantone erhalten die Möglichkeit, in beschränktem Mass Gebühren einzuziehen. Soweit sie dies nicht schon heute – ohne bundesrechtliche Grundlage – getan haben, wird damit ein Teil des Vollzugsaufwandes gedeckt. Die Konzentration des Vollzugs in einer Fachstelle (Artikel 32) und seine Regionalisierung (Artikel 31 Absatz 2) schaffen die Möglichkeit, den Aufwand für den Vollzug des Gesetzes zu straffen.

Der Schluss ist zulässig, dass die Gesetzesrevision den Kantonen gesamthaft gesehen nur wenig Mehraufwand verursachen wird, soweit nicht aufgrund des geltenden Gesetzes ein Nachholbedarf besteht.

### **3.2.3 Ausgabenbremse**

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

Das TSchG sieht grundsätzlich keine Subventionen vor. Der jährliche Mehraufwand überschreitet die Grenze von 2 Millionen Franken nicht. Das Instrument der Ausgabenbremse kommt nicht zur Anwendung.

### **3.2.4 Informatik**

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen werden voraussichtlich keine Auswirkungen auf die Informatik des Bundes haben. Es muss höchstens geprüft werden, ob das neue zentrale Register der kantonalen Tierhalteverbote (Artikel 21 Absatz 3) elektronisch angelegt werden soll; angesichts der kleinen Zahl der ausgesprochenen Tierhalteverbote und der äusserst restriktiven Zugriffsberechtigung drängt sich dies vorläufig nicht auf.

### **3.2.5 Volkswirtschaft**

Tierschutz ist nicht gratis. Er war schon in der Vergangenheit mit Investitionen verbunden. Erklärtermassen soll die Gesetzesrevision das Niveau des Tierschutzes in der Schweiz weder erhöhen noch senken. Es werden deshalb keine zusätzlichen Schutzmassnahmen vorgeschlagen, die eine Mehrbelastung der Tierhalterinnen und Tierhalter zur Folge hätten. In diesem Sinn wird das revidierte Gesetz keine neuen volkswirtschaftlichen Auswirkungen haben.

## **4 Legislaturplanung**

Die Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes ist in der Legislaturplanung 1999–2003<sup>35</sup> angekündigt worden.

## **5 Verhältnis zum internationalen Recht**

Die Schweiz ist bei der Regelung des Tierschutzes autonom, so lange ihre Regelungen keine nichttarifären Handelshemmnisse darstellen. Dies ist beim vorliegenden Entwurf nicht der Fall. Auch die bilateralen Verträge mit der EG befassen sich nicht mit Tierschutz, ausgenommen im Bereich des Transports von Tieren im Rahmen des Handels zwischen der Schweiz und der EG und der Einfuhr von Tieren aus Dritt-

<sup>35</sup> Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 (00.016), BBl 2000 2276, insbesondere Seite 2333

ländern. In diesem Bereich ist die Schweiz gemäss dem Landwirtschaftsabkommen mit der EG<sup>36</sup> verpflichtet, die Vorschriften der EG-Richtlinie 91/628/EWG (vgl. Fussnote 40) anzuwenden.

Der Schutz der Tiere ist keine Gemeinschaftstätigkeit nach Artikel 3 des EGV<sup>37</sup>. Die EG kennt folglich keine umfassende Tierschutzregelung. In einem Protokoll zum EGV<sup>38</sup> werden die Organe der EG und die Mitgliedstaaten jedoch ausdrücklich ersucht, bei der Ausarbeitung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Rechtsvorschriften in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfange Rechnung zu tragen. In diesem Rahmen ist die EG mittlerweile denn auch schon verschiedentlich aktiv geworden. Sie hat insbesondere die folgenden Richtlinien erlassen:

- Richtlinie 86/609/EWG zum Schutz von Versuchstieren<sup>39</sup>;
- Richtlinie 91/628/EWG zum Schutz von Tieren beim Transport<sup>40</sup>;
- Richtlinie 91/629/EWG zum Schutz von Kälbern<sup>41</sup>;
- Richtlinie 91/630/EWG zum Schutz von Schweinen<sup>42</sup>;
- Richtlinie 93/119/EWG zum Schutz von Schlachttieren<sup>43</sup>;

<sup>36</sup> Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (AS 2002 2147), Anhang 11 Anlage 5 Kapitel 3 Ziffer IV B.

<sup>37</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 (früher EWGV)

<sup>38</sup> Protokoll (Nr. 33) zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1997 über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere.

<sup>39</sup> Richtlinie 86/609/EWG vom 24. November 1986 zur Annäherung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. L 358 vom 18.12.1986, S. 1 ff); für diese Richtlinie liegt ein Änderungsvorschlag der Kommission vor (KOM [2001] 703 endg., ABl. C 25 E vom 29.1.2002, S. 536 f.). Im Zusammenhang mit dem Schutz von Versuchstieren ist zudem allenfalls noch der Beschluss 90/67/EWG der Kommission vom 9. Februar 1990 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für den Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. L 44 vom 20.2.1990, S. 30 f.) zu erwähnen.

<sup>40</sup> Richtlinie 91/628/EWG des Rates vom 19. November 1991 über den Schutz von Tieren beim Transport sowie zur Änderung der Richtlinien 90/425/EWG und 91/496/EWG (ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 17 ff.), geändert durch Entscheidung 92/438/EWG des Rates vom 13. Juli 1992 (ABl. L 243 vom 25.8.1992, S. 27 ff.) sowie durch Richtlinie 95/29/EG des Rates vom 29. Juni 1995 (ABl. L 148 vom 30.6.1995, S. 52 ff.). Die Richtlinie 91/628/EWG existiert in einer konsolidierten Fassung vom 30.6.1995.

<sup>41</sup> Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 28 ff.), geändert durch Richtlinie 97/2/EG des Rates vom 20. Januar 1997 (ABl. L 25 vom 28.1.1997, S. 24 f.) sowie durch Entscheidung 97/182/EG der Kommission vom 24. Februar 1997 (ABl. L 76 vom 18.3.1997, S. 30 f.).

<sup>42</sup> Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 33 ff.), geändert durch Richtlinie 2001/88/EG des Rates vom 23. Oktober 2001 (ABl. L 316 vom 1.12.2001, S. 36 ff.). Die Richtlinie 91/630/EGW existiert in einer konsolidierten Fassung vom 21.12.2001.

<sup>43</sup> Richtlinie 93/119/EG des Rates vom 22. Dezember 1993 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung oder Tötung (ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 21. ff.).

- Richtlinie 98/58/EWG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere<sup>44</sup>.
- Richtlinien 1999/74/EG zum Schutz von Legehennen<sup>45</sup>;

Im Weiteren enthält die Richtlinie 1999/22/EG vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos einzelne Tierschutzregelungen.

Die Rechtsakte der EG sind für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindlich und müssen von ihnen umgesetzt bzw. angewendet werden. Diese kennen ohne Ausnahme<sup>46</sup> – wie auch die nicht zur EU gehörenden Staaten in Europa – nationale Tierschutzregelungen, allerdings auf sehr unterschiedlichem Niveau. Die schweizerischen Tierschutzvorschriften sind mit wenigen Ausnahmen strenger als die in den genannten EG-Richtlinien enthaltenen.

Die Schweiz hat fünf Konventionen des Europarates ratifiziert:

- Übereinkommen vom 13. Dezember 1968 über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport<sup>47</sup>, mit Zusatzprotokoll vom 10. Mai 1979;
- Übereinkommen vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen<sup>48</sup>;
- Übereinkommen vom 10. Mai 1979 über den Schutz von Schlachttieren<sup>49</sup>;
- Übereinkommen vom 18. März 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere<sup>50</sup>, mit Änderungsprotokoll vom 22. Juni 1998;
- Übereinkommen vom 13. November 1987 zum Schutz von Heimtieren<sup>51</sup>.

Diese Übereinkommen sind in der schweizerischen Gesetzgebung zum grossen Teil umgesetzt, zuletzt mit der Revision der TSchV vom 14. Mai 1997<sup>52</sup>. Gewisse Aspekte der Europarats-Regelung bezüglich Tierzucht, die im Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen enthalten sind, bedürfen jedoch zu ihrer Umsetzung der Gesetzesstufe. Diese Anpassungen sind Gegenstand der Gen-Lex-Vorlage (Artikel 9 des vorliegenden Entwurfs).

<sup>44</sup> Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23 ff.).

<sup>45</sup> Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABl. L 203 vom 3.8.1999, S. 53 ff.). Diese Richtlinie ersetzt die Richtlinie 88/166/EWG vom 7. März 1988 (ABl. L 74 vom 19.3.1988, S. 83 ff.), welche per 1. Januar 2003 aufgehoben wird.

<sup>46</sup> Österreich bildet insofern einen Sonderfall, als die Tierschutzregelungen in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. Alle österreichischen Bundesländer haben Tierschutzvorschriften.

<sup>47</sup> SR **0.452**

<sup>48</sup> SR **0.454**

<sup>49</sup> SR **0.458**

<sup>50</sup> SR **0.457**

<sup>51</sup> SR **0.456**

<sup>52</sup> AS **1997** 1121

## **6 Rechtliche Grundlagen**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Artikel 80 BV beauftragt den Bund, «Vorschriften über den Schutz der Tiere» zu erlassen. Er hat gemäss Absatz 2 des Artikels insbesondere zu regeln:

- a. die Tierhaltung und die Tierpflege;
- b. die Tierversuche und die Eingriffe am lebenden Tier;
- c. die Verwendung von Tieren;
- d. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen;
- e. den Tierhandel und die Tiertransporte;
- f. das Töten von Tieren.»

Gemäss Absatz 3 sind die Kantone für den Vollzug der Vorschriften zuständig, soweit das Gesetz diesen nicht dem Bund vorbehält.

Nach Artikel 120 Absatz 2 BV ist der Bund beauftragt, «Vorschriften über den Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen» zu erlassen. Der Gesetzgeber hat dabei u.a. «der Würde der Kreatur sowie der Sicherheit von Mensch, Tier und Umwelt Rechnung» zu tragen.

Dieser Artikel würde es gemäss seinem Wortlaut zulassen, die Respektierung der Würde der Kreatur auf den «Umgang mit Keim- und Erbgut von Tieren, Pflanzen und anderen Organismen» einzugrenzen. Im Rahmen der Gen-Lex-Vorlage wurde aber ein umfassender Ansatz gewählt, der die Respektierung der Würde für den gesamten Umgang mit Tieren postuliert. Deshalb wurde die Würde als neues Schutzobjekt in Artikel 1 des TSchG eingefügt. Für die vorliegende Gesetzesrevision hat der Bundesrat diesen Ansatz übernommen.

### **6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Das TSchG ist heute ein Rahmengesetz, das dem Bundesrat den nötigen Spielraum für Anpassungen in den verschiedenen Regelungsbereichen gibt. Das Gesetz enthält gleichzeitig die nötigen Leitlinien, um die generellen Ziele des Tierschutzes zu erreichen.

Die beantragte Gesetzesrevision ändert nichts an dieser Konzeption. Im Bestreben, das Parlament von der Aufgabe zu entlasten, technische Details zu regeln, wurden einzelne Artikel gestrafft oder in die Regelungskompetenz des Bundesrates verschoben. Als Beispiel sei der bisherige Artikel 22 TSchG angeführt, in dem eine ausführliche Liste der verbotenen Handlungen an Tieren enthalten ist. Es ist nicht Aufgabe des Parlaments, beispielsweise das Amputieren von Katzenkrallen (Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe g) zu verbieten; dafür reicht eine Verordnungsbestimmung aus.