

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. August 2010

1183. Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten, Änderung des Tierseuchengesetzes, Änderung des Tierschutzgesetzes (Vernehmlassung)

Das vorliegende Vernehmlassungsverfahren umfasst drei verschiedene Bundesgesetze, die inhaltlich nicht miteinander in Zusammenhang stehen, vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement aber gemeinsam in Vernehmlassung gegeben wurden. Einerseits geht es um die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES), andererseits um die Revisionen des Tierseuchen- und des Tierschutzgesetzes.

Mit dem vorgeschlagenen Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES) soll das Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen soweit erforderlich in ein formelles Gesetz umgesetzt werden. Bis heute wird das 1975 für die Schweiz in Kraft getretene Übereinkommen durch die Artenschutzverordnung vom 18. April 2007 (ASchV, SR 453) im nationalen Recht umgesetzt. Um den Anforderungen des Legalitätsprinzips zu genügen, müssen diejenigen Teile der Artenschutzverordnung, die Eingriffe in grundrechtsgeschützte Positionen ermöglichen, in einem formellen Gesetz verankert werden. Materiell folgt der Gesetzesentwurf im Wesentlichen der heute geltenden Artenschutzverordnung.

Die Teilrevision des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 960.40) erfolgt aufgrund der gemachten Erfahrungen mit der Blauzungenkrankheit und der Vogelgrippe. Diese haben gezeigt, dass sich die Schweiz bei der Tierseuchenbekämpfung auf neue Herausforderungen wie neu auftretende Seuchen, sich rasch ausbreitende Krankheiten oder rasch ändernde Bedrohungslagen einstellen muss. Neu auftretende Seuchen können eine Bedrohung für die gesamte schweizerische (Nutz-)Tierpopulation darstellen und unter Umständen zu einer Bedrohung für die Bevölkerung werden. Daher soll die Führungsrolle des Bundes bei der Tierseuchenprävention gestärkt werden, indem er Präventionsmassnahmen verstärken, auf deren rasche und schweizweite Umsetzung hinwirken und die internationale Zusammenarbeit intensivieren können soll. Auf diese Weise soll das heute hohe Tiergesundheitsniveau in der Schweiz erhalten werden. Gesunde Tiere und sichere Lebensmittel steigern letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirt-

schaft auf nationalen und internationalen Märkten. Darüber hinaus wird das Tierseuchengesetz nur in einzelnen Punkten verbessert und aktualisiert.

Obwohl das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455) erst am 1. September 2008 in Kraft trat, hat sich bei dessen Umsetzung gezeigt, dass das Gesetz in einzelnen Punkten verbessert und aktualisiert werden muss. Dies soll mit der vorliegenden Revision nachgeholt werden.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Veterinärwesen, Schwarzenburgstrasse 155, 3003 Bern; per E-Mail an: recht@bvvet.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Schaffung eines neuen Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten und zu den Änderungen des Tierseuchen- und des Tierschutzgesetzes und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten

Mit dem Bundesgesetz über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (BGCITES) wird dem Legalitätsprinzip Nachachtung verschafft und insbesondere den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtseingriffe entsprochen, indem für die im Rahmen des Artenschutzes erforderlichen Eingriffe in die Rechtsstellung Privater (z. B. Kontrollen, Massnahmen, Beschlagnahme, Einziehung) eine formellgesetzliche Grundlage geschaffen wird. Die weitgehend den Bestimmungen der bewährten Artenschutzverordnung entsprechenden Regelungen des neuen Bundesgesetzes geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

1.2 Änderung des Tierseuchengesetzes

Die vorgesehene Revision des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 960.40) soll die Grundlage für eine wirksame Tierseuchenprävention schaffen und die Tiergesundheitsstrategie 2010+ rechtlich umsetzen. Diese Zielsetzungen des Revisionsvorhabens werden ausdrücklich begrüsst. Darüber hinaus heissen wir die Änderungsvorschläge unter Vorbehalt der Detailanträge zu den einzelnen Bestimmungen gut.

Im Rahmen der geplanten Revision sind unseres Erachtens allerdings zusätzlich folgende zwei Aspekte ins Tierseuchengesetz aufzunehmen bzw. zu regeln:

a) Schaffen einer gesetzlichen Grundlage für eine schweizerische Hundedatenbank (analog der Regelung der Tierverkehrsdatenbank in Art. 15a und 15b TSG). Eine zentrale Hundedatenbank ist aus folgenden Gründen erforderlich:

- Angesichts der fehlenden Bundeskompetenz, eine schweizerische Hundedatenbank zu betreiben, muss zurzeit jeder Kanton einzeln mit der Animal Identity Services AG (ANIS) einen Vertrag abschliessen. Wenn inhaltliche Anpassungen notwendig sind oder die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden geregelt werden muss, muss sich wiederum jeder Kanton einzeln an die ANIS wenden bzw. die ANIS die Bedingungen mit 26 verschiedenen Vertragspartnern aushandeln. Dies führt zu schwerfälligen Abläufen und zu unnötigen Zusatzaufwendungen.
- Die Hundekontrolle erfolgt im Kanton Zürich durch die Gemeinden. Sie sind verpflichtet, die gemäss Tierseuchenverordnung in der ANIS-Datenbank vorhandenen Registerdaten mit ihren Daten über in der Gemeinde gemeldete Hunde abzugleichen. Viele Gemeinden führen heute parallel zur ANIS-Datenbank ihre eigenen Listen mit Hunden zur Abwicklung der Hundeabgabe. Würde eine schweizweite Hundedatenbank so aufgebaut, dass sie auch die Bedürfnisse der Gemeinden abdeckt, könnten nicht nur die Mittel der Gemeinden geschont, sondern wohl auch die Meldedisziplin und die Datenqualität deutlich verbessert werden.

b) Schaffen einer gesetzlichen Grundlage für eine einheitliche Finanzierung von Präventions- und Bekämpfungsprogrammen in der Schweiz, wozu auch die Überwachungsprogramme zur Tiergesundheit gehören sollen. Dies ist aus folgenden Gründen sinnvoll:

Bisherige Erfahrungen mit Präventions- und Bekämpfungsprogrammen (Ausrottung der Bovinen Virusdiarrhoe beim Rind ab 2008, obligatorische Impfung gegen die Blauzungenkrankheit beim Rind und Schaf) zeigen, dass die je nach Kanton unterschiedliche Kostenbeteiligung bei den Betroffenen grosses Unverständnis auslöst. Dies führt zu Widerständen gegen die Programme, langwierigen Diskussionen mit den Verbänden und zu rechtlichen Verfahren mit Tierhalterinnen und Tierhaltern, was die oft sehr kurzfristig notwendige Umsetzung von Programmen erschwert. Durch eine schweizweit einheitliche Finanzierung (einheitliche Beiträge der Tierhalterinnen und Tierhalter, aber auch vergleichbare Entschädigungen für die Leistungen der Impftierärztinnen und

-ärzte, der Untersuchungslaboratorien sowie anderer Dritter) könnte die zeitgerechte Umsetzung von Präventions- und Seuchenprogrammen wohl wesentlich verbessert werden.

1.3 Änderung des Tierschutzgesetzes

Bei der Umsetzung hat sich gezeigt, dass das Gesetz in einzelnen Punkten verbessert und aktualisiert werden muss. Das Ziel, das Tierschutzgesetz auf dem bisherigen Schutzniveau zu halten, wird begrüsst. Die vorgeschlagene Finanzierung des elektronischen Informationssystems für Tierversuche lehnen wir indessen ab, da weder der höchste zu übernehmende Anteil der Kantone an den Betriebskosten festgesetzt wird, noch die Aufteilung unter den Kantonen durch Gebühren pro administrative Einheit sinnvoll erscheint (vgl. Ausführungen und Vorschlag zu Art. 35b). Im Übrigen werden die Änderungsvorschläge vorbehaltlich der gestellten Anträge zu den einzelnen Bestimmungen gutgeheissen.

Zusätzlich soll folgender Gesichtspunkt geprüft und allenfalls ins Tierschutzgesetz aufgenommen werden:

Unseres Erachtens genügt Art. 7 Abs. 1 TSchG nicht als gesetzliche Grundlage, um eine Bewilligungspflicht für grosse Veranstaltungen mit Haustieren (Ausstellungen, Sportanlässe usw.) einzuführen, da die grossen Veranstaltungen mit Haustieren weder unter «bestimmte Halterart» noch unter «bestimmte Tierart» zu subsumieren sind. Falls Sie diese Einschätzung teilen, sollte Art. 7 TSchG oder ein anderer Artikel entsprechend ergänzt werden. Die Einwirkungen auf Haustiere wie Klauentiere und Pferde mit dem Ziel, ihre Leistung oder ihr Aussehen zu verändern, werden immer grösser und sind mit zunehmenden Belastungen für die Tiere verbunden. Um schon präventiv dagegen angehen zu können und in diesem hoch kompetitiven Bereich gleiche Voraussetzungen für alle schaffen zu können, ist die Einführung einer Bewilligungspflicht notwendig.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Änderung des Tierseuchengesetzes

Art. 21 Abs. 1

Neuer Formulierungsvorschlag: Der Hausierhandel oder ähnliche Handelsformen mit Tieren sind verboten.

Begründung: Die Ausdehnung des Hausierverbotes auf Hunde ist wegen der damit verbundenen Risiken (insbesondere Seucheneinschleppung) zu begrüssen. Der Begriff «Hausierhandel» geht jedoch zu wenig weit, weshalb eine Überprüfung beantragt wird: Der Wortlaut sollte alle

in den Erläuterungen erwähnten Handlungen (d.h. Internet-Handel, Übergaben von Hunden auf Parkplätzen usw.) umfassen. Ferner ist der Artikel auf «alle Tiere» auszudehnen, da die genannten Risiken auch bei anderen Tierarten bestehen.

Art. 22

Neuer Formulierungsvorschlag: Über die Einrichtung, den Betrieb und die Beaufsichtigung von Schlacht- und Entsorgungsanlagen, Gerbereien und ähnlichen Einrichtungen erlässt der Bundesrat die nötigen gesundheitspolizeilichen Vorschriften.

Begründung: Der Begriff «sanitätspolizeilich» ist veraltet und durch «gesundheitspolizeilich» zu ersetzen.

Art. 25 Abs. 3

Antrag: In Abs. 3 sind die Zuständigkeiten von Kanton und BVET klarer auseinanderzuhalten.

Begründung: Die Zuständigkeit bei Einfuhren aus der EU liegt beim Kanton, bei Einfuhren aus Drittstaaten aber beim BVET.

Art. 38 Abs. 1

Antrag: Diejenigen Widerhandlungen gegen das Tierseuchengesetz, die zu Kürzungen von Direktzahlungen führen können (schwerwiegende Verstösse gegen Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen), sind im Gesetz klar zu umschreiben.

Begründung: Die Formulierung ist zu offen gewählt und aus Gründen der Rechtssicherheit enger zu fassen.

2.2 Änderung des Tierschutzgesetzes

Art. 24 Abs. 3 und 4

Neuer Formulierungsvorschlag für Abs. 3: Werden strafbare Verstösse gegen die Vorschriften dieses Gesetzes festgestellt, erstatten die für den Vollzug zuständigen Behörden Strafanzeige.

Vorschlag für die Formulierung eines neuen Abs. 4: In leichten Fällen kann die für den Vollzug zuständige Behörde auf eine Strafanzeige verzichten.

Begründung: Dieser Artikel sollte analog dem neuen Art. 54 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} Vorentwurf TSG formuliert werden. Das hat zur Folge, dass in Abs. 3 die Einschränkung auf vorsätzliche Verstösse zu streichen ist. Die Abgrenzung der vorsätzlichen oder auch eventualvorsätzlichen von der fahrlässigen Begehungsweise ist im konkreten Fall nicht einfach und die endgültige strafrechtliche Würdigung steht oft erst nach Abschluss des

Strafverfahrens fest. Der neu vorgeschlagene Abs. 4 stellt sicher, dass inskünftig nicht alle noch so geringfügigen Verstösse zu einer Strafanzeige führen.

Art. 26 Abs. 1

Antrag (Variante I): Konkretisierung der Vergehenstatbestände und Verzicht auf pauschale Verweisung auf andere Würdemissachtungen.

Eventualantrag (Neuer Formulierungsvorschlag für lit. a; Variante II): Wer ein Tier misshandelt, vernachlässigt, es unnötig überanstrengt oder dessen Würde auf andere Weise schwerwiegend missachtet;

Begründung: Bst. a der heute geltenden Bestimmung stuft sämtliche Würdemissachtungen als Vergehen ein. Art. 3 TSchG umschreibt den Begriff Würde detailliert und versteht darunter jegliche Belastung (Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, in Angst versetzen oder erniedrigen, ins Erscheinungsbild oder die Fähigkeiten eingreifen oder übermässig instrumentalisieren), die nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann. Die Qualifikation weniger schwerwiegender Würdemissachtungen als Vergehenstatbestände ist indessen nicht gerechtfertigt und entspricht auch nicht der geltenden Praxis. Deshalb soll Art. 26 Abs. 1 überarbeitet werden, sodass klar gesagt wird, welche Würdemissachtungen als Vergehen bestraft werden sollen und welche nicht (Variante I). Dabei sind unseres Erachtens unter Berücksichtigung von Art. 16 Bst. e, j und l der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1) insbesondere folgende Tatbestände zusätzlich aufzuführen: Mit Gefängnis oder mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich:

- ...
- ein Tier zu Schauzwecken, zur Werbung, zu Filmaufnahmen oder zu Ähnlichem verwendet, sofern dies zu Schmerzen, Leiden oder Schäden beim Tier geführt hat;
 - an einem Tier sexuell motivierte Handlungen ausgeführt hat;
 - ein Tier zur Vornahme verbotener Handlungen ausgeführt und wieder eingeführt hat.

Eventualiter sollte lit. a zumindest so angepasst werden, dass die dort genannten «anderen Würdemissachtungen» auf schwerwiegende Fälle eingegrenzt werden (Variante II).

Art. 35b

Antrag zu Abs. 4: Es ist im Gesetz festzuhalten, dass die Kosten für den Betrieb des Informationssystems höchsten zur Hälfte auf die Kantone überwält werden, und die Kostenüberwälzung ist mittels Festlegung eines Höchstbetrags zu begrenzen. Zudem sind die entsprechen-

den Mittel nicht über die Erhebung von Gebühren zu beschaffen, sondern es ist eine Lösung mittels Lizenzen oder Ähnlichem zu suchen, wobei die Kantone in die Lösungsfindung einzubeziehen sind.

Begründung: Im Erläuternden Bericht werden die Betriebskosten für das System zur elektronischen Verwaltung der Tierversuche (eTV) noch auf rund Fr. 400 000 pro Jahr geschätzt. Wie an der letzten Projektausschusssitzung des Projektes e-Tierversuche bekannt wurde, ist aber wohl eher vom doppelten Betrag (d. h. rund Fr. 800 000 pro Jahr) auszugehen. Damit die Kantone die auf sie zukommende finanzielle Belastung abschätzen können, ist im Gesetz einerseits der bisher nur im Erläuternden Bericht festgehaltene Grundsatz, dass die Kosten den Kantonen nur zur Hälfte überbunden werden, und andererseits ein Höchstbetrag für die Kostenüberbindung festzuschreiben. Zudem haben die Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) sowie die Kantone Graubünden und Zürich bereits im Rahmen der Anhörung zur Verordnung über den Betrieb des Systems zur elektronischen Verwaltung der Tierversuche (VerTi-V) 2009 eine Finanzierung der Betriebskosten mittels Gebührenerhebung kritisiert. Dies deshalb, weil eine solche zu einer Schlechterstellung derjenigen Kantone führt, die eine detaillierte Gesuchsbeurteilung vornehmen. Statt der Finanzierung über Gebührenerhebung (bei der die zu bezahlenden Gebühren dadurch beeinflusst werden können, dass eigentlich getrennt zu beantragende und zu bewilligende Gesuche zusammengefasst werden) ist einer Lösung über jährliche Lizenzen (oder einer vergleichbaren Lösung) der Vorzug zu geben, wobei durchaus denkbar wäre, die Lizenzen je nach Anzahl der Versuchstierhaltungen, des Umfangs der eingesetzten Versuchstiere und ähnlichen Kriterien abgestuft zu gestalten. Gegen ein System mit Gebühren spricht sodann auch, dass diese nach unseren Berechnungen bei rund Fr. 240 pro Bewilligung und Jahr festgesetzt werden müssten, sodass die Gebühren für die elektronische Erfassung annähernd den Gebühren für die Bewilligungserteilung selbst entsprechen würden, was von den Gesuchstellenden wohl nicht verstanden würde.

Antrag zu Abs. 5: Die Aufzählung der vom Bundesrat auf Verordnungsstufe zu regelnden Bereiche ist mit Art. 54 Abs. 7 TSG abzugleichen. Gleiches gilt für die konkreten Formulierungen der einzelnen Buchstaben.

Begründung: Art. 54 Abs. 7 TSG, der erst auf den 1. Juni 2008 ins TSG eingefügt wurde, ist weitgehend identisch mit dem nun im TSchG-Revisionsentwurf vorgeschlagenen Art. 35b Abs. 5, weist dann aber im Detail Abweichungen auf, die unseres Erachtens nicht begründet sind. Die Formulierung von Art. 35b TSchG ist deshalb derjenigen von Art. 54 Abs. 7 TSG anzugleichen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi