

07.417

Parlamentarische Initiative Grenzkontrollen und Tiertransporte

**Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrats**

vom 7. Mai 2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

7. Mai 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Josiane Aubert

¹ SR 455

Übersicht

Im Gegensatz zur Europäischen Union dürfen Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine nur im Bahn- oder Luftverkehr durch unser Land geführt werden. Dies wird in Art. 175 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008² (TschV) geregelt.

Um dieses bislang auf Verordnungsebene verankerte Verbot aus Gründen des Tier-schutzes auch im Hinblick auf die zunehmend engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU und die gegenseitige Angleichung von Richtlinien im Veteri-närbereich mittel- und langfristig beizubehalten, soll das Tierschutzgesetz um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden. Mit dieser Änderung soll das Anliegen der parlamentarischen Initiative 07.417 Marty Kälin, Grenzkontrollen und Tier-transporte im Bereich des Tiertransportes umgesetzt werden. Gleichzeitig wird den gleich lautenden Forderungen von fünf eingereichten Standesinitiativen, die eben-falls ein Verbot von EU-Schlachtiertransporten auf Schweizer Strassen verlangen (07.311; 08.315; 08.332; 09.305; 09.309), Rechnung getragen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 23. März 2007 reichte Nationalrätin Barbara Marty Kälin zusammen mit 76 Mitunterzeichnenden eine parlamentarische Initiative ein, die ein Verbot des Tiertransportes von lebenden Schlachttieren durch die Schweiz sowie verstärkte Grenzkontrollen bei Tiertransporten forderte. Die Initiative kam vor dem Hintergrund zustande, dass die Durchfuhr von Rindern, Schafen, Schweinen und Ziegen in der Schweiz auf dem Strassenweg verboten war, während in der EU solche Transporte, teils von erheblicher Dauer, erlaubt sind. Mit der «Weiterentwicklung des Veterinär-Anhangs zum Landwirtschaftsanhang Schweiz-EG», die im Sommer 2006 in die Vernehmlassung ging, schien der Erhalt der Schweizer Regelung nicht mehr gewährleistet. Gleichzeitig sollten in naher Zukunft aufgrund der gegenseitigen Anerkennung veterinärrechtlicher Bestimmungen auch die grenztierärztlichen Kontrollen zwischen der Schweiz und der EU wegfallen.

1.1 Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) beschloss anlässlich der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative *07.417 Marty Kälin. Grenzkontrollen und Tiertransporte* am 2. November 2007 einstimmig, der Initiative Folge zu geben. Eine Ausdehnung der europäischen Strassentiertransporte auf das Gebiet der Schweiz sei nicht wünschenswert – zum einen aus Gründen des Tierschutzes, zum andern aus Sorge, durch solche Transporte könnten in der Schweiz nicht auftretende oder bereits ausgerottete Tierseuchen eingeschleppt werden.

Am 21. Januar 2008 entschied die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) jedoch mit 6 zu 4 Stimmen, dem Beschluss ihrer Schwesterkommission nicht zuzustimmen. Dabei war die Kommission in den grundlegenden Fragen mit der WBK-N einig: wie sie in ihrem Bericht betonte, hielt auch die WBK-S die Beibehaltung der bisherigen Regelungen für Tiertransporte für angebracht und notwendig. Ebenso teilte sie die Auffassung der WBK-N, dass weiterhin durch eine veterinärmedizinische Kontrolle die Gefahr der Seuchenverschleppung gebannt werden sollte. Sie äusserte aber zum einen Zweifel, ob der Weg der parlamentarischen Initiative zweckmässig für die Aufrechterhaltung der Tiertransportbestimmungen sei, zum andern hielt sie den Zeitpunkt der Umsetzung der Initiative für ungünstig, da eine Gesetzesänderung die laufenden Verhandlungen mit der EU belasten könnte.

Aufgrund des abweichenden Beschlusses der ständerätlichen Kommission befand die WBK-N am 26. Juni 2008 erneut über die Initiative (Art. 109 Abs. 3 ParlG) und beschloss mit 23 zu 1 Stimmen, an ihrem ersten Entscheid festzuhalten und ihrem Rat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Der Nationalrat stimmte am 3. Oktober 2008 dem Beschluss der WBK-N diskussionslos zu. Am 13. Oktober 2008 folgte die ständerätliche Kommission mit 8 zu 3 Stimmen dem Entscheid des Nationalrates. Sie überstimmte damit eine Minder-

heit, die mit einer Entscheidung zuwarten wollte, bis der im Rahmen der bilateralen Verhandlungen tagende Gemischte Veterinärausschuss Schweiz-EU diesbezügliche Verhandlungen abgeschlossen hatte.

Als erstberatende Kommission setzte sich die WBK-N am 19. Februar 2009 mit der Umsetzung der Anliegen der Initiative auseinander. Gleichzeitig nahm sie Kenntnis vom Beschluss des im Rahmen des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft eingesetzten gemischten Veterinärausschusses vom 23. Dezember 2008.³ Die Kommissionsmitglieder waren der Ansicht, dass die Regelung, welche die Schweiz mit der EU hinsichtlich der Tiertransporte gefunden hatte, mit grosser Wahrscheinlichkeit in zukünftigen Verhandlungen wieder zur Debatte stehen würde. Daher beschlossen sie, das Anliegen der parlamentarischen Initiative 07.417 die Tiertransporte betreffend auf Gesetzesstufe zu verankern. Tiere sollen auch künftig nicht um jeden Preis und ohne Rücksicht auf ihren Zustand transportiert werden können. Die im Erlassentwurf vorgeschlagene Änderung soll auf Gesetzesstufe dieser Forderung Rechnung tragen.

Am 7. Mai 2009 verabschiedete die Kommission die Vorlage mit 17 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen zuhanden ihres Rates.

1.2 Unterstützung von Seiten der Kantone

Das Anliegen der parlamentarischen Initiative *07.417 Marty Kälin. Grenzkontrollen und Tiertransporte* stiess auch in der Öffentlichkeit auf breites Interesse. Neben mehreren Interpellationen und parlamentarischen Anfragen zum Thema wurden zwischen Dezember 2007 und Mai 2009 fünf gleich lautende Standesinitiativen eingereicht, die alle den Bundesrat ersuchten, den Transport lebender Schlachttiere durch die Schweiz zu verbieten.⁴ Im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative Marty Kälin enthielten diese Standesinitiativen jedoch keine Forderungen bezüglich der Grenzkontrollen von Tiertransporten.

1.3 Veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen

Seit dem Einreichen der parlamentarischen Initiative *07.417 Marty Kälin. Tiertransporte und Grenzkontrollen* sind mehrere gesetzliche Grundlagen im Bereich des Tierschutzes revidiert worden. So trat am 18. April 2007 die Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV⁵) in Kraft. Seit Ende 2006 haben die Schweiz und die EU gleichwertige Bestimmungen in Sachen Tierseuchen und Lebensmittelhygiene. Der Tierverkehr zwischen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz soll rückverfolgbar werden. Dafür sorgt das elektronische Meldesystem TRACES, welches den gesamten Tierhandel in der EU und der

³ Beschluss Nr. 1/2008 des mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingesetzten gemischten Veterinärausschusses vom 23. Dezember 2008.

⁴ Eingereichte Standesinitiativen «Keine EU-Schlachtiertransporte durch die Schweiz»: Kantone Bern (07.311), St. Gallen (08.315), Freiburg (08.332), Zürich (09.305), Luzern (09.309) (Stand: 17. Juni 2009).

⁵ SR 916.443.10

Schweiz über Ländergrenzen hinweg abbildet. Die Regelung betreffend die grenz-tierärztlichen Kontrollen wurde im EDAV festgelegt. Ebenso enthält die Verordnung das Verbot, Klautiere auf der Strasse durch die Schweiz hindurch zu fahren. War das Verbot ursprünglich wegen Tierseuchengefahr erlassen worden, so ist es heute eine Frage des Tierschutzes. Der Bundesrat verankerte das Verbot deshalb neu auch in der revidierten Tierschutzverordnung (TschV vom 23. April 2008)⁶, welche am 1. September 2008 – zusammen mit dem neuen Tierschutzgesetz (TschG vom 16. Dezember 2005)⁷ – in Kraft trat. Artikel 175 der TschV legt fest, dass Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine durch die Schweiz nur im Bahn- und Luftverkehr transportiert werden dürfen.

1.4 Verhandlungen mit der EU

Das Verhandlungsmandat des Bundesrats mit der EU wurde im Oktober 2008 erteilt. Das Verbot der Tiertransporte mit Verweis auf Artikel 175 der Tierschutzverordnung ist Teil dieses Mandates.

Das Treffen des gemischten Veterinärausschusses (GVA) fand im Dezember 2008 statt. Wie vorgängig erwähnt (s. Ziff. 1.1), ist der Beschluss des GVA CH-EU vom 23. Dezember 2008 mit dem Wortlaut von Artikel 175 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 ergänzt worden. Dies bedeutet, dass die Durchfuhr von Rindern, Schafen, Ziegen und Schweinen durch die Schweiz nur und ausschliesslich per Schiene oder Luftverkehr erfolgen kann. Der Beschluss ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

Die EU-Kommission möchte das Thema für die Weiterentwicklung des Veterinärabkommens 2009 / 2010 erneut aufnehmen. Die Schweiz argumentierte bisher, dass sie politisch nicht in der Lage sei, die Bestimmungen der EU zu übernehmen, solange die Transportdauer in der EU für die verschiedenen Tierarten und Tierkategorien bis zu 28 Stunden betragen kann und solange die Besatzdichten es den Tieren nicht oder kaum ermöglichen, sich hinzulegen.

1.5 Veterinärpolizeiliche Grenzkontrollen

Mit Inkrafttreten des oben erwähnten Beschlusses vom 23. Dezember 2008 finden seit 1. Januar 2009 an der Grenze zwischen der Schweiz und der EU keine veterinärpolizeilichen Grenzkontrollen mehr statt. Die zollrechtlichen Kontrollen an der Grenze bleiben davon unberührt. Jede Einfuhr von landwirtschaftlichen Nutztieren wird nach wie vor registriert, aber nicht mehr an der Grenze veterinärtechnisch kontrolliert. Alle internationalen Tiertransporte im EU-Raum und der Schweiz werden vom Abfahrts- bis Bestimmungsort amtstierärztlich überwacht und mit dem TRACES-System kontrolliert verfolgt. Die zuständige Amtsstelle am Bestimmungsort (in der Schweiz das kantonale Veterinäramt) erhält sämtliche Daten über den Transport elektronisch übermittelt, bevor der Transport auf die Reise geschickt wird. Allfällige Kontrollen von Tiertransporten in der Schweiz sind gemäss Tierschutzgesetzgebung Aufgabe der Kantone.

⁶ SR 455.1

⁷ SR 455

Die Wiedereinführung der abgeschafften regulären veterinärpolizeilichen Grenzkontrollen, wie sie die parlamentarische Initiative gefordert hatte, erschien der Kommission daher weder sinnvoll noch umsetzbar. Die WBK-N beschloss deshalb, dem die Grenzkontrollen betreffenden Absatz 1 der Initiative nicht Folge zu leisten und einzig dem Verbot der Durchfuhr von lebenden Tieren – wie es die Initiative in Absatz 2 fordert – sowie in Übereinstimmung mit den oben genannten Standesinitiativen Rechnung zu tragen.

2 Grundzüge der Vorlage

Die von der Kommission unter Beizug des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) ausgearbeitete Vorlage will das bisher auf Verordnungsebene verankerte Verbot der Durchfuhr von Rindern, Schweinen, Ziegen und Schafen auf dem Strassenweg durch die Schweiz auf Gesetzesebene verankern. Strassentiertransporte von erheblicher Dauer belasten die Tiere wie auch die Umwelt stark und entsprechen auch nicht der Zielrichtung einer nachhaltigen, regional verankerten Landwirtschaftspolitik. Mit der Einführung eines Gesetzesartikels soll sowohl dem Anliegen des Tierschutzes inhaltlich jenes Gewicht verliehen werden, das ihm in der parlamentarischen und öffentlichen Debatte zugekommen war, als auch die Stellung der Schweizer Regierung für zukünftige Verhandlungen über diesen Punkt gestärkt werden.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Allgemeines

Die heutige Regelung in der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008⁸ (TSchV; Art. 175) legt fest, dass Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine nur im Bahn- oder Luftverkehr durch die Schweiz geführt werden dürfen. Neu soll diese Regelung ins Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005⁹ (TSchG) übernommen werden.

Art. 15 Grundsätze

Im TSchG gab es bisher im 4. Abschnitt zu den Tiertransporten lediglich eine Bestimmung, den Artikel 15. Neu finden sich in diesem Abschnitt zwei Vorschriften, die beide Tiertransporte regeln, sich aber in ihrem materiellen Gehalt unterscheiden. Dies soll mit unterschiedlichen Sachüberschriften gezeigt werden. Artikel 15 erhält deshalb neu die Sachüberschrift «Grundsätze». Er gilt für alle Tiertransporte, sowohl nationale wie auch internationale.

Art. 15a Internationale Tiertransporte

Absatz 1: Im 4. Abschnitt wird neu ein Artikel über internationale Tiertransporte eingefügt. Danach dürfen Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine nur im Bahn- oder Luftverkehr durch die Schweiz geführt werden.

⁸ SR 455.1

⁹ SR 455

Ein Tiertransport führt durch die Schweiz, wenn sowohl der Start als auch die Zieldestination des Transportes ausserhalb des schweizerischen Staatsgebiets liegen.

Statuiert wird damit ein Verbot des Strassentransits. Da für die Durchfuhr durch die Schweiz im Bahn- oder Luftverkehr die nötigen Voraussetzungen nicht gegeben sind (fehlende Infrastruktur für Umlad, Zeit- und Kostenaufwand für Zollabfertigung, etc.), resultiert daraus faktisch fast ein komplettes Transitverbot. Mit dem Transitverbot soll vermieden werden, dass Tiere lange Zeit in engen Transportfahrzeugen zubringen müssen.

Die Transportvorschrift gilt für alle Tiere der im Gesetzestext genannten Gattungen unabhängig von ihrem Zweck (sowohl für Nutz- als auch für Schlachttiere). Es gilt nicht für Pferde und Geflügel. Diese können nach wie vor auf der Strasse durch die Schweiz geführt werden.

Absatz 2: Für Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine, die an einer Ausstellung bzw. an einer Leistungsschau gezeigt werden sollen und deren Transport durch die Schweiz kürzer dauert als um die Schweiz herum, kann der Bundesrat Ausnahmen vorsehen. Die Tiere müssen von den entsprechenden offiziellen Transportdokumenten begleitet sein.

Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass solche Tiere möglichst schonend transportiert werden, da sie bei ihrer Ankunft bei guter Gesundheit sein müssen. Andererseits ist die Anzahl Ausstellungen beschränkt, so dass der Ort, an dem ein solches Tier ausgestellt wird, nicht beliebig gewählt werden kann.

4 Auswirkungen

Da die Regelung auf Verordnungsstufe bereits heute besteht, hat die Vorlage weder finanzielle noch personelle Auswirkungen, noch Auswirkungen auf den Vollzug.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Bestimmung stützt sich auf Artikel 80 der Bundesverfassung¹⁰ (BV), insbesondere auf Absatz 2 Buchstabe e, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften über den Schutz der Tiere in den Bereichen des Tierhandels und der Tiertransporte zu erlassen.

¹⁰ SR 101

Der Anhang 11 des bilateralen Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Veterinäranghang)¹¹, welcher Erleichterungen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen ermöglicht, legt fest, dass die gesetzlichen Regelungen im Tierseuchenbereich sowie für die Einfuhr von lebenden Tieren dem Grundsatz der Äquivalenz entsprechen müssen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1). Damit wurde festgestellt, dass in der Europäischen Gemeinschaft (EG) und in der Schweiz gleichwertige Bedingungen betreffend die tierseuchenrechtlichen Bestimmungen für den Handel mit Tieren gelten. Eine Aufrechterhaltung des Verbots von Schlachtiertransporten auf der Strasse durch die Schweiz aus seuchenpolizeilichen Gründen ist seitdem nicht mehr gerechtfertigt.

Es stellte sich die Frage, ob das Strassentransitverbot aus Gründen des Tierschutzes aufrecht erhalten werden kann. Die Vorschriften über den Schutz von Tieren bei internationalen Transporten sind Bestandteil des Veterinäranghangs (Art. 6). Die Schweiz verpflichtet sich darin, die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen anzuwenden¹². Diese Verordnung löste die Richtlinie 91/628/EWG vom 19. November über den Schutz von Tieren beim Transport¹³ ab. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erhöht zwar die Anforderungen an Transportfahrzeuge und die Ausbildung des Transportpersonals, lässt aber die Vorschriften über Transportdauer und Mindestladeflächen weitgehend unberührt. Der Schweiz genügte dies nicht. Sie wollte lange dauernde Tiertransporte durch ihr Land aus Tierschutzgründen weiterhin verhindern.

Eine Lösung zur Vermittlung zwischen den zwei Positionen konnte gefunden werden, indem ein Vermerk ins Abkommen aufgenommen wurde, der es der Schweiz erlaubt, vorderhand am Strassentransitverbot nach Artikel 175 TSchV festzuhalten. Diese Frage wird aber vom Gemischten Veterinärausschuss (Art. 19 Veterinäranghang) erneut geprüft werden.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) das Strassentransitverbot erneut zur Diskussion stehen wird.

¹¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Anhängen und Schlussakte), Anhang 11; SR **0.916.026.81**.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97, ABl. L 3 vom 5.1.2005.

¹³ Richtlinie 91/628/EWG vom 19. November über den Schutz von Tieren beim Transport, ABl. L 340 vom 11.12.1991, S. 17; zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 806/2003 (AbI. K 122 vom 16.5.2003, S. 1) und die Richtlinie 95/29/EG des Rates vom 29. Juni 1995 zur Änderung der Richtlinie 91/628/EWG über den Schutz von Tieren beim Transport, ABl. L148 vom 30.6.1995, S. 52.