

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über die Ersetzung des Schächtartikels
der Bundesverfassung durch einen Tierschutzartikel
(Art. 25^{bis} BV)

(Vom 15. November 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ersetzung des Schächtartikels der Bundesverfassung durch einen Tierschutzartikel sowie über einen neuen Artikel 12 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung. Durch diesen Bundesbeschluss soll dem Bund vor allem die Befugnis erteilt werden, auf dem Gebiet des Tierschutzes Gesetze zu erlassen.

1 Übersicht

Im allgemeinen Teil der Botschaft umschreiben wir nach einigen Bemerkungen zum Tierschutzproblem den Begriff des Tierschutzes und was in diesem Zusammenhang unter «Tier» zu verstehen ist. Im weiteren zeigen wir die bisherige Regelung des Tierschutzes im Bund und in den Kantonen auf und berichten über die parlamentarischen Vorstösse zur Schaffung einer eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung.

Im besonderen Teil erläutern wir den neuen Verfassungsartikel. In Kapitel 311 behandeln wir die dem Bund auf dem Gebiet des Tierschutzes zu übertragenden Befugnisse, während Kapitel 312 sich ausführlich mit dem Problem der Beibehaltung oder Aufhebung des Gebotes der Betäubung der Schlachttiere vor dem Blutentzug auseinandersetzt. Mit der Ordnung des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung befasst sich Kapitel 313. Die Aufnahme des neuen Artikels 12 in die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung, der bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zum Tierschutzartikel die bisherige Vorschrift des alten Artikels 25^{bis} BV aufrechterhalten soll, wird in Kapitel 32 begründet.

Schliesslich berichten wir in Kapitel 5 über die finanzielle Auswirkung der Unterstützung von Forschungsarbeiten auf dem Gebiet des Tierschutzes.

2 Allgemeiner Teil

21 Allgemeine Bemerkungen zum Tierschutzproblem

Verstädterung und fortschreitende Technisierung aller Lebensbereiche haben auch die Beziehungen des Menschen zum Tier wesentlich beeinflusst. Viele Menschen von heute haben den direkten Kontakt mit Tieren verloren. Andererseits ist in jüngster Zeit gerade in technisch hochentwickelten Ländern ein grösseres Interesse am Tier festzustellen, und das Halten verschiedenster Kleintiere und damit auch der Handel mit solchen Tieren nimmt ständig zu. Aus der Unkenntnis über das artgemässe Halten, durch Gedankenlosigkeit oder Gewinnstreben der Tierhalter oder der Händler erwachsen den Tieren Gefahren.

Die Technisierung und die Rationalisierung beeinflussen aber auch das Halten der landwirtschaftlichen Nutztiere. Es besteht die Gefahr, dass diese zum Gegenstand übermässiger Ausbeutung werden. Die damit verbundenen Missstände führen zu lebhaften Protesten aus Tierschutzkreisen. Schliesslich kommt dem Tier als Versuchsobjekt im Rahmen der medizinischen und pharmazeutischen Forschung eine ständig steigende Bedeutung zu. Auch in diesem Bereich läuft das Versuchstier Gefahr, als reines Objekt unnötig nicht zu verantwortende Qualen zu erdulden. Andererseits lässt sich bei vielen Menschen ein wachsendes Gefühl der Verantwortung für das Tier als Mitlebewesen feststellen. National und international hat der Tierschutzgedanke in den letzten Jahren erheblich an Gewicht gewonnen, und die Erkenntnis der Notwendigkeit, für ein «tierwürdiges» Dasein der dem Menschen anvertrauten Tiere einzutreten, ist heute weit verbreitet.

22 Die Umschreibung des Begriffes Tierschutz

Eine Abgrenzung und Klärung des Begriffes «Tierschutz» drängt sich in doppelter Hinsicht auf: Da unser Wissen über das Schmerzempfinden der niederen Tiere beschränkt ist, aber auch im Hinblick auf eine sinnvolle spätere Gesetzgebung sollen im Rahmen des vorliegenden Entwurfs zu einem neuen Verfassungsartikel¹ unter «Tieren» nur die Wirbeltiere verstanden werden. Beim Tierschutz geht es sodann nicht um den Schutz der einheimischen Tierwelt vor Ausrottung, der Gegenstand des Artikels 24^{sexies} der Bundesverfassung, des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz sowie des Bundesgesetzes vom 10. Juni 1925 über Jagd- und Vogelschutz ist. Vielmehr geht es hier um den Schutz des Tieres vor ungerechtfertigten Verhaltensweisen des Menschen, durch die dem Tier Schmerzen, Leiden und körperliche Schäden zugefügt werden oder durch die es Angstzuständen ausgesetzt wird.

In Ausführung der Motion M. Schmitt-Genf vom 13. Dezember 1971/28. Februar 1972 (vgl. Abschn. 24 «Parlamentarische Vorstösse zur Schaffung einer eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung») soll auch der Schutz in der Schweiz nicht vorkommender, aber einer Ausrottungsgefahr ausgesetzter Wildtiere in den Verfassungsartikel aufgenommen werden.

23. Die geltende Regelung im Bund und in den Kantonen

231 Die Regelung im Bund

Der Tierschutz gehört zu den staatlichen Aufgaben, die nach Artikel 3 BV mangels Zuweisung der Gesetzgebungshoheit an den Bund noch unter die Zuständigkeit der Kantone fallen. Das heisst aber nicht, dass der Bund bis heute auf diesem Gebiet überhaupt nicht tätig gewesen wäre. Bestimmungen, die sich mit dem Tierschutz befassen, finden wir in verschiedenen Erlassen des Bundes, z. B. in der Bundesverfassung (Art. 25^{bis}), im Strafgesetzbuch (Art. 264), in der Strassenverkehrsgesetzgebung (Art. 30 Abs. 4 SVG und Art. 74 Abs. 3-6 SVO), in der Eidgenössischen Fleischschauverordnung (Art. 35 Abs. 1-3 und 35^{bis}).

Abgesehen von Artikel 264 des Strafgesetzbuches, der die Tierquälerei strafrechtlich erfasst, bezwecken diese Vorschriften den Schutz der Tiere im allgemeinen, beim Schlachten sowie bei ihrer Beförderung mit öffentlichen oder privaten Transportmitteln. Eine Ausnahme bildet das Lufttransportreglement vom 3. Oktober 1952, das keine Tierschutzbestimmungen enthält, sondern nur auf die tierseuchenpolizeiliche Gesetzgebung Bezug nimmt (Art. 15). Dagegen stellt das Europäische Übereinkommen vom 13. Dezember 1968 (AS 1970 1215) über den Schutz von Tieren auf internationalen Transporten eingehende Vorschriften über den Eisenbahn-, Strassen- und Lufttransport auf. Durch Bundesbeschluss vom 18. März 1970 (AS 1970 1209) ist dieses Übereinkommen vorbehaltlos genehmigt und durch die Ratifikation dem Landesrecht einverleibt worden. Die Luftverkehrsunternehmen sind damit verpflichtet, bei Lufttransporten dafür zu sorgen, dass die Tiere nicht leiden. Die Swissair ist übrigens von jeher dafür besorgt, Tiere mit Schonung zu befördern.

232 Die Regelung in den Kantonen

Eine eigentliche, den neuzeitlichen Anschauungen entsprechende Tierschutzgesetzgebung haben zurzeit nur die Kantone Zürich, Freiburg, Waadt und Genf. Ferner finden sich Tierschutzbestimmungen in den neuesten Ausführungserlassen der Kantone St. Gallen und Wallis zur eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung. Im weiteren regeln eine Reihe von Kantonen Sondergebiete des Tierschutzes durch mehr oder weniger altherwürdige Vorschriften (zum Teil sind sie über 100 Jahre alt).

Häufig enthalten diese Tierschutzverordnungen Strafandrohungen, die im Rahmen der den Kantonen in Artikel 335 StGB übertragenen Gesetzgebungsbe-

fugnis als blosse Polizeübertretungen bestehen blieben. Als solche ahnden sie Verstösse zumeist mit einer kleinen Geldbusse (vgl. A. Jenny, Der strafrechtliche Schutz der Tiere, Berner Diss. 1940, Übersichtstabelle zum Vergleich der kantonalen Gesetze mit Art. 264 StGB). Merkwürdigerweise wollte auch der Entwurf des Bundesrates zum Strafgesetzbuch (BBl 1918 Bd. 4, S. 103 ff.) in Artikel 333 die Tierquälerei nur zu den Übertretungen zählen und sie demgemäss mit Haft oder Busse bestrafen. In der endgültigen Fassung des Strafgesetzbuches ist dann die Tierquälerei zum Vergehen gestempelt worden.

Mit dem Inkrafttreten des Strafgesetzbuches sind die früheren kantonalen Strafbestimmungen über die Tierquälerei dahingefallen. Wer seither Tiere misshandelt, arg vernachlässigt, überanstrengt oder sonst Handlungen verübt, die unter einen der in Artikel 264 StGB umschriebenen Tatbestände fallen, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft. Es darf aber nicht ausser acht gelassen werden, dass dieser Artikel der Auslegung und dem Ermessen des Richters einen breiten Spielraum lässt. Je nach der grundsätzlichen persönlichen Einstellung gegenüber dem Tier werden die Grenzen sehr unterschiedlich abgesteckt, was sich in den verschiedenen Gerichtsurteilen widerspiegelt. Ein solcher Zustand führt notgedrungen zu Rechtsungleichheiten und ist daher unbefriedigend.

24 Parlamentarische Vorstösse zur Schaffung einer eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung

Am 14. März 1963 reichte Nationalrat Degen mit 41 Mitunterzeichnern eine Motion folgenden Inhaltes ein:

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten den Text einer Partialrevision der Bundesverfassung zur Beratung und Abstimmung vorzulegen, wonach der Tierschutz allgemein zur Bundessache erklärt und Artikel 25^{bis} der Bundesverfassung entsprechend modifiziert wird.

Diese Motion wurde vom Nationalrat am 18. Dezember 1963 als Postulat angenommen.

In der Folge erging am 16. Dezember 1964 an sämtliche Kantonsregierungen ein Rundschreiben, worin sie aufgefordert wurden, zum Postulat Degen Stellung zu nehmen. 16 Kantone (ZH, BE, OW, NW, UR, GL, ZG, SO, BS, BL, GR, AG, TI, VS, NE und GE) sprachen sich für eine Verfassungsänderung im Sinne des Postulates aus. Die meisten begründeten ihre Stellungnahme mit der Notwendigkeit einheitlicher Vorschriften über den Tierschutz für die ganze Schweiz. Acht Kantone (LU, SZ, SH, AR, AI, SG, TG und VD) lehnten die Verfassungsänderung mit der Begründung ab, eine Einschränkung des kantonalen Zuständigkeitsbereiches auf diesem Gebiet sei weder erforderlich noch wünschbar; die Kantone seien sehr wohl in der Lage, mit ihrem geltenden Recht oder mit ergänzenden Erlassen den Schutz der Tiere zu gewährleisten.

Mit Rücksicht darauf, dass die Vorarbeiten für eine Gesamtrevision der Bundesverfassung in Angriff genommen worden waren, schien uns eine gewisse Zurückhaltung in bezug auf Teilrevisionen einzelner Artikel geboten. Wir beauftragten daher vorerst die Departemente, diejenigen Erlasse des Bundes, die Bestimmungen über den Tierschutz enthalten, auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen und allfällige Änderungen bis zum 31. Oktober 1968 zu beantragen.

Veranlasst durch eine am 18. Dezember 1969 eingereichte Interpellation, mit der sich Nationalrat Tschumi nach dem Stand der Bearbeitung des Postulates Degen erkundigte, beauftragten wir mit Beschluss vom 9. Januar 1970 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, in Verbindung mit den interessierten Departementen den ganzen Fragenkreis nochmals zu prüfen und einen Ergänzungsbericht zu erstatten. Auf Grund dieses Berichtes erklärten wir uns in unserer Antwort vom 17. Dezember 1970 an den Interpellanten bereit, eine den Forderungen des Postulates Degen Rechnung tragende Vorlage auszuarbeiten.

Eine weitere von Nationalrat Schmitt-Genf am 24. Juni 1971 eingereichte Motion wurde uns vom Nationalrat am 13. Dezember 1971 und vom Ständerat am 28. Februar 1972 überwiesen. Sie hat folgenden Wortlaut:

Es gibt keine Verfassungsbestimmung, die es dem Bundesrat ermöglichen würde, Gesetzesbestimmungen zum Schutze existenzbedrohter Tierarten zu erlassen. Das wurde in der Antwort auf die Kleine Anfrage Bieri im September 1970 ausgeführt. Deshalb wird der Bundesrat eingeladen, einen Entwurf für einen Verfassungsartikel auszuarbeiten, womit die Eidgenossenschaft die Befugnis erhält, Gesetzesbestimmungen zu erlassen über die Einfuhr von wildlebenden Tieren sowie von Fellen und Häuten von Tieren, deren Art in ihrer Existenz bedroht oder im Aussterben begriffen ist.

Der Bundesrat wird ausserdem eingeladen, jede denkbare Initiative auf internationaler Ebene zu ergreifen, um die Übereinstimmung der nationalen Gesetzgebung oder den Abschluss eines internationalen Abkommens zu fördern, welche den Schutz von Arten wilder Tiere bezwecken, die in ihrer Existenz bedroht oder im Aussterben begriffen sind.

25 Die Einsetzung einer Studienkommission und deren Arbeit

Am 15. März 1971 bestellte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Studienkommission mit dem Auftrag, ihm bis zum 31. Dezember 1971 die Vorentwürfe für folgende Erlasse vorzulegen:

- a. eine Änderung des Artikels 25^{bis} der Bundesverfassung in dem Sinne, dass der Tierschutz allgemein zur Bundessache erklärt wird;
- b. ein auf die revidierte Verfassungsbestimmung abgestütztes Bundesgesetz über den Tierschutz.

Dieses Gesetz kann erst nach Annahme des Verfassungsartikels ausgearbeitet werden.

In der Kommission waren die Bundesverwaltung, die Veterinärmedizinischen Fakultäten der Universitäten Zürich und Bern, die Kantonstierärzte

sowie verschiedene am Tierschutz interessierte schweizerische Verbände vertreten. Es war auch darauf geachtet worden, den einzelnen Landesteilen und Sprachgruppen angemessene Vertretungen einzuräumen.

Die Kommission erledigte die ihr übertragene Aufgabe in sechs Sitzungen, verbunden mit mehreren Besichtigungen, und schloss ihre Arbeit mit dem am 16. Februar 1972 an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement erstatteten Schlussbericht ab.

3 Besonderer Teil

31 Der Entwurf zu einem neuen Artikel 25^{bis} der Bundesverfassung

311 Kompetenzzuweisung an den Bund

Nach Artikel 3 der Bundesverfassung ist der Bund zur Regelung einer Materie nur dann befugt, wenn seine Zuständigkeit durch eine besondere Verfassungsbestimmung begründet wird. Der Befugnisbereich der Eidgenossenschaft besteht somit, im Gegensatz zu jenem der Kantone, aus den in der Bundesverfassung aufgezählten Bundeskompetenzen (vgl. Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 65 ff.; Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, no. 602 ff.). Diese Zuständigkeitsübertragung kann in der Weise erfolgen, dass eine Verfassungsbestimmung dem Bund ganz allgemein die Gesetzgebungshoheit in einer bestimmten Materie zuweist, wobei die materielle Regelung ganz der Ausführungsgesetzgebung überlassen wird. Sie kann aber auch einen mehr oder minder abschliessenden Katalog der in der Ausführungsgesetzgebung zu regelnden Gegenstände enthalten.

Der beiliegende Entwurf vereinigt beide Lösungsmöglichkeiten. Diese verfassungsrechtliche Ordnung der Gesetzgebungshoheit des Bundes auf dem Gebiet des Tierschutzes ergibt eine bessere Durchsichtigkeit und Berechenbarkeit der neuen Bundesbefugnis: Der Bundesgesetzgeber wird angewiesen, welche Bereiche des Tierschutzes er vor allem zu ordnen hat. Gegenüber einer blossen Generalklausel hat die vorgesehene neue Bestimmung der Bundesverfassung einen genau umrissenen Inhalt. Der Stimmbürger wird sich über die Tragweite der neuen Verfassungsartikel leichter ein Urteil bilden können.

Absatz 1 überträgt dem Bund allgemein die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet des Tierschutzes, während Absatz 2 in einem nicht abschliessenden Katalog die Gegenstände aufzählt, die vom Gesetzgeber insbesondere geordnet werden sollen, nämlich:

- a. das Halten und die Pflege von Tieren;
- b. die Verwendung von und den Handel mit Tieren;
- c. die Tiertransporte;
- d. die Eingriffe und Versuche am lebenden Tier;
- e. das Schlachten und anderweitige Töten von Tieren;
- f. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

Diese Regelung nach Buchstabe *f* entspricht der in der Motion Schmittgenf aufgestellten Forderung.

Die nicht abschliessende Aufzählung der in der Ausführungsgesetzgebung zu ordnenden Gegenstände erlaubt es, im Bedarfsfall weitere Gebiete des Tierschutzes gesetzlich zu regeln. Andererseits ist aber damit der Rahmen für die Regelung in einem künftigen Tierschutzgesetz gegeben.

Absatz 3 ermächtigt den Bund, Forschungsarbeiten zu unterstützen, die eine verbesserte Kenntnis der Anforderungen des Tierschutzes bezwecken.

Ein humanitärer Tierschutz darf heute nicht mehr nur gefühlsmässig sein, sondern er muss sachlich begründet werden, wozu biologische und tierpsychologische Forschungen über Natur und Wesen des Tieres die Grundlage bilden. Solche Forschungen stehen heute noch in den Anfängen und sollten deshalb durch finanzielle Beiträge ermöglicht oder gefördert werden.

Im Falle der Annahme des neuen Verfassungsartikels 27^{quater}, der dem Bunde ganz allgemein die Befugnis einräumt, die wissenschaftliche Forschung zu fördern, würde sich Absatz 3 des Tierschutzartikels erübrigen.

312 Die Schächtfrage

Im Zusammenhang mit der Revision des bisherigen Artikels 25^{bis} sowie mit der Aufstellung der Grundzüge einer Tierschutzgesetzgebung ist naturgemäss die Frage der Betäubung der Schlachttiere vor dem Blutentzug bedeutungsvoll. Die Tierschutzorganisationen und mit ihnen weite Bevölkerungskreise fordern ein Verbot des Schlachtens von Tieren jeglicher Art ohne Betäubung vor dem Blutentzug (Schächten). Dadurch sollen den Tieren, deren Tötung nun einmal zur Ernährung der Bevölkerung notwendig ist, wenigstens vermeidbare Leiden erspart werden. Demgegenüber ist nach den Vorschriften der jüdischen (übrigens auch der islamischen) Religion die Betäubung vor dem Blutentzug – der durch das Durchtrennen der Weichteile des Halses (Schächtschnitt) erfolgt – verboten. Von den Tierschutzkreisen wird diese Schlachtart seit jeher als besonders tierquälerisch empfunden.

Im Jahre 1892 reichten daher die Tierschutzvereine ein Volksbegehren ein, das die Aufnahme eines neuen Artikels 25^{bis} in die Bundesverfassung mit folgendem Wortlaut vorschlug:

Das Schlachten der Tiere ohne vorherige Betäubung vor dem Blutentzug ist bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt.

Obwohl der Bundesrat und die beiden Räte Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative empfohlen hatten, wurde sie vom Volk am 20. August 1893 mit 191 527 gegen 127 101 Stimmen sowie von 10 ganzen und 3 halben Ständen gegen 9 ganze und 3 halbe angenommen.

Das Verbot des Schlachtens ohne Betäubung vor dem Blutentzug erstreckt sich allerdings nur auf die Viehgattungen ohne das Geflügel. Das Bundesgericht hat nämlich in einem grundsätzlichen Urteil vom 24. Oktober 1907 entschieden, das Verbot sei als Ausnahmenvorschrift und Beschränkung der Glaubensfreiheit einschränkend auszulegen; das Schächten der Hühner falle

nicht darunter (BGE 33 I 723; Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 598, Anm. 2; Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 332, Anm. 96; Rothschild, Das Schächtverbot der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürcher Diss. 1955, S. 60). Dieses Urteil ist auch heute noch massgebend.

Seit seiner Aufnahme in die Bundesverfassung wird Artikel 25^{bis} (sog. «Schächtartikel») von den der jüdischen Religion angehörenden Bevölkerungskreisen als Benachteiligung empfunden. Zudem erblicken sie darin, da das Schächten auf Grund der Satzungen des jüdischen Religionsgesetzes als Kultushandlung betrachtet wird, einen Verstoss gegen die in den Artikeln 49 und 50 BV gewährleistete Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit (vgl. Rothschild, a. a. O., S. 10–12; BGE 33 I 723). Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund als politische Vertretung der schweizerischen Judenheit strebt daher seit langem die Aufhebung von Artikel 25^{bis} an. Im Rahmen des vom Eidgenössischen Departement des Innern im Zusammenhang mit dem Antrag auf Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterartikels (Art. 51 und 52 BV) bei den Kantonen und Organisationen durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens ersuchte daher der Schweizerische Israelitische Gemeindebund in seiner Eingabe um die gleichzeitige Aufhebung des Schächtverbotes. Im gleichen Sinne sprachen sich auch die Kantone Schwyz, Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie der Bund schweizerischer Frauenvereine aus (vgl. BBl. 1972 I 155). Anlässlich einer Umfrage der Arbeitsgruppe Wahlen für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung hatten sich schon früher mehrere Kantone im Zusammenhang mit der Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel für die Ausmerzung des Artikels 25^{bis} der Bundesverfassung ausgesprochen, wobei einzelne einen Vorbehalt zugunsten der Regelung dieser Frage in einem Polizeigesetz anbrachten.

Aus grundsätzlichen Erwägungen einerseits sowie andererseits im Hinblick auf die von Professor Kägi in seinem Gutachten zur Aufhebung des Jesuiten- und des Klosterartikels geäusserten Ansicht,

das die Fragen um das Schächtverbot, das die Rechte der israelitischen Minderheit begrenzt und insoweit gleich wie die Artikel 51 und 52 BV der Religionsfreiheit als einer Grundnorm unserer Verfassung widerspricht, in das aber auch Probleme des Tierschutzes hineinspielen, noch nicht ausreichend geklärt sind, so dass es nicht ratsam wäre, die Revision der Artikel 51 und 52 BV mit einer weiteren Vorlage, die zudem eine andere Konfession betrifft, zusätzlich zu belasten (vgl. BBl. a. a. O.),

sahen wir davon ab, die Aufhebung der Artikel 51 und 52 BV mit irgendeiner anderen Bestimmung, welche das Verhältnis zu Kirche und Staat betrifft, zu verbinden. Im Einverständnis mit den eidgenössischen Räten zogen wir es vielmehr vor, den Schächtartikel im Zusammenhang mit der Schaffung der verfassungsmässigen Grundlage für eine Tierschutzgesetzgebung, zu der sie der Sache nach gehört, zu behandeln.

Grundsätzlich besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass der Artikel 25^{bis} in seiner jetzigen Fassung im Grunde als Polizeiverbot (vgl. Fleiner, a. a. O., S. 598; Fleiner-Giacometti, a. a. O., S. 27; Burckhardt, Kommentar zur

BV, S.215; Rothschild, a. a. O., S.67ff.), nicht in die Bundesverfassung gehört und daraus entfernt werden sollte. Die Betaubung der Schlachttiere vor dem Blutentzug soll vielmehr im Tierschutzgesetz geregelt werden.

313 *Der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung*

Die Bundesverfassung hat die Frage, ob der Vollzug der Bundesverwaltungsgesetze dem Bund oder den Kantonen obliegt, nicht einheitlich gelöst. Bei einzelnen der Gesetzgebungshoheit des Bundes unterstellten Materien enthält sie eine ausdrückliche Regelung, sei es im Sinne eines Vollzugsvorbehaltes zugunsten des Bundes oder der Kantone; bei anderen schweigt sie sich dagegen aus. In diesem Fall liegt es im Ermessen des Bundesgesetzgebers, den Vollzug den Kantonen zu überlassen (vgl. Fleiner-Giacometti, a. a. O., S.104ff.; Aubert, a. a. O., No. 731; Bridel, Précis de droit constitutionnel et public suisse, I, No. 82).

Der vorliegende Entwurf zu Artikel 25^{bis} sieht grundsätzlich den Vollzug durch die Kantone vor. Indes wird der Bundesgesetzgeber ausdrücklich ermächtigt, von dieser subsidiären Ordnung der Verfassung Ausnahmen zugunsten des Bundes zu statuieren. Es bleibt also auf der Verfassungsstufe vorläufig offen, inwieweit der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung dem Bund oder den Kantonen übertragen werden soll. Jedoch soll der Vollzug grundsätzlich nur dort dem Bund übertragen werden, wo er sich, nach der Natur der Sache, nicht für eine Übertragung an die Kantone eignet. Soweit er durch die Kantone erfolgt, übt der Bund die Aufsicht aus (Abs.4 des Entwurfs). Es wird Aufgabe der Ausführungsgesetzgebung sein, den Umfang der Bundesaufsicht in den Einzelheiten zu regeln.

32 **Ergänzung der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 12**

Mit der Annahme des Entwurfs zum neuen Tierschutzartikel und der Aufhebung des bisherigen Artikels 25^{bis} BV fällt das Verbot der Schlachtung ohne vorherige Betaubung dahin. Um zu vermeiden, dass bis zum Erlass einer entsprechenden Vorschrift im Tierschutzgesetz eine Regelungslücke entsteht, soll in die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ein neuer Artikel 12 aufgenommen werden, der das bisherige Schächtverbot bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung zum Tierschutzartikel aufrechterhält.

4 **Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Ersetzung des Schächtartikels der Bundesverfassung durch einen Tierschutzartikel haben wir den Kantonen, den politischen Parteien sowie weiteren unmittelbar interessierten Spitzenorganisationen zur Stellungnahme unterbreitet. Den Antworten ist zu

entnehmen, dass – abgesehen von einzelnen Anträgen auf Änderung oder Ergänzung der Vorlage, auf die wir nachstehend noch zurückkommen werden – der Schaffung einer Tierschutzgesetzgebung auf eidgenössischem Boden grundsätzlich zugestimmt wird. Einzig der Kanton St. Gallen wünscht eine Einschränkung der Befugnisse des Bundes in dem Sinne, dass die Zuständigkeit der Kantone zum Erlass von Tierschutzvorschriften für die Gegenstände bestehen bleibt, für die keine Bundesregelung notwendig ist und der Bund keine Vorschriften erlassen wird.

Bei den erwähnten Anträgen auf Änderung oder Ergänzung des Verfassungsartikels handelt es sich fast durchweg um Einzelheiten, deren Regelung der Ausführungsgesetzgebung vorbehalten sein soll (Antrag des Kantons Basel-Stadt und des Schweizerischen Tierschutzbundes, in Abs. 2 Bst. *a* neben dem «Halten und Pflegen von Tieren» auch noch den «Umgang mit Tieren» anzuführen; Antrag des Vereins zur Förderung des World Wildlife Fund, in Abs. 2 Bst. *t* die Worte einzufügen «im Hinblick auf gefährdete Tierarten»). Was den Antrag des Schweizerischen Tierschutzbundes sowie des Landesrings der Unabhängigen anbelangt, im Artikel 12 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung den Betäubungszwang auf Geflügelschlachtungen auszudehnen, ist zu bemerken, dass die erwähnte Übergangsbestimmung ausschliesslich der Erhaltung des jetzigen Zustandes bis zum Inkrafttreten der Tierschutzgesetzgebung dient, in der die Betäubung der Tiere vor der Schlachtung eingehend zu regeln sein wird. Deshalb haben wir diesen Antrag unberücksichtigt gelassen. Nicht entsprechen konnten wir dem Begehren der Christlich-demokratischen Volkspartei der Schweiz, den neuen Verfassungsartikel erst nach durchgeführtem Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf und der vollständigen Bereinigung des letzteren den eidgenössischen Räten zu unterbreiten. Es rechtfertigt sich erst dann, zum Entwurf für das Ausführungsgesetz das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wenn die erforderliche Verfassungsgrundlage vorhanden ist. Zu erwähnen ist schliesslich noch, dass sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund gegen die Aufnahme des Artikels 12 in die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung ausgesprochen hat, da er darin eine Präjudizierung der künftigen Tierschutzgesetzgebung in bezug auf die Schächtfrage erblickt.

5 Finanzielle Auswirkung

Der neue Verfassungsartikel sieht vor, dass der Bund Forschungsarbeiten unterstützen kann, die eine verbesserte Kenntnis der Anforderungen des Tierschutzes bezwecken. Über die finanzielle Auswirkung dieser Förderungskompetenz können im jetzigen Zeitpunkt noch keine genaueren Angaben gemacht werden. Nach der Ansicht von Fachleuten, die wir beigezogen haben, dürfte sich der jährlich vom Bund aufzubringende Beitrag – unter Berücksichtigung der von Tierschutzorganisationen und Privaten zu leistenden Unterstützungen – zwischen 80 000 und 120 000 Franken bewegen.

6 Erledigte Postulate und Motionen

Mit der gegenwärtigen Vorlage betrachten wir das Postulat Nr. 8735 des Nationalrates sowie die Motion Nr. 178/10980 als erfüllt. Wir beantragen Ihnen daher, sie als erledigt abzuschreiben.

7 Schlussbemerkung

Aufgrund unserer Ausführungen empfehlen wir Ihnen den nachstehenden Entwurf zu einem neuen Artikel 25^{bis} und zu einem Artikel 12 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung zur Annahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 15. November 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Celio

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über die Ersetzung des Schächartikels der Bundesverfassung
durch einen Tierschutzartikel
(Art. 25^{bis} BV)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 15. November 1972¹⁾,

beschliesst:

I

Artikel 25^{bis} der Bundesverfassung wird aufgehoben und durch die folgende Bestimmung ersetzt:

Art. 25^{bis} (neu)

¹ Die Gesetzgebung über den Tierschutz ist Sache des Bundes.

² Die Bundesgesetzgebung stellt insbesondere Vorschriften auf über:

- a.* das Halten und die Pflege von Tieren;
- b.* die Verwendung von und den Handel mit Tieren;
- c.* die Tiertransporte;
- d.* die Eingriffe und Versuche am lebenden Tier;
- e.* das Schlachten und anderweitige Töten von Tieren;
- f.* die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

³ Der Bund kann Forschungsarbeiten unterstützen, die eine verbesserte Kenntnis der Anforderungen des Tierschutzes bezwecken.

⁴ Soweit die Gesetzgebung den Vollzug nicht dem Bund vorbehält, erfolgt er unter Aufsicht des Bundes durch die Kantone.

¹⁾ BBl 1972 II 1478

II

Den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung wird folgender Artikel beigefügt:

Art. 12

Bis zum Inkrafttreten des Ausführungsgesetzes zu Artikel 25^{bis} bleibt das Schlachten der Tiere ohne Betäubung vor dem Blutentzug bei jeder Schlachtart und Viehgattung ausnahmslos untersagt.

III

¹ Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

² Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

³ Er tritt mit seiner Annahme in Kraft.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ersetzung des
Schächtartikels der Bundesverfassung durch einen Tierschutzartikel (Art. 25bis BV) (Vom
15. November 1972)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11453
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1972
Date	
Data	
Seite	1478-1490
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 600

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.