

## **ERLÄUTERNDER BERICHT des Staatsrats zum Vorentwurf des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den erläuternden Bericht zum Vorentwurf des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung.

### **1 EINLEITUNG**

Das eidgenössische Tierschutzgesetz von 1978 ist durch eine neuere Version ersetzt worden. Das eidgenössische Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG) ist am 1. September 2008 in Kraft getreten. Die Vollzugsverordnung des Bundes zu diesem Gesetz wurde am 23. April 2008 verabschiedet; sie trat ebenfalls am 1. September 2008 in Kraft.

Im Allgemeinen wurde die neue Bundesgesetzgebung so konzipiert, dass das auf dem Gesetz von 1978 basierende Schutzniveau der Tiere in der Schweiz weder gesenkt noch erhöht werden sollte. Insgesamt jedoch wollte die Revision in erster Linie den Vollzug verbessern, indem sie einerseits neue Instrumente einführte und andererseits strukturelle Vorgaben für die Vollzugsorgane machte.

Bei der Ausarbeitung der neuen Regelung auf Bundesebene wurde ausserdem soweit als möglich der Maxime Rechnung getragen, wonach ein Bundesgesetz die Grundsätze des Regelungsbereichs, die Verordnung die Detailregelungen enthalten sollen.

Die Aktualisierung der eidgenössischen Gesetzgebung macht eine Aktualisierung der kantonalen Gesetzgebung erforderlich.

### **2 STUFENGERECHTIGKEIT**

Sind die Vollzugsbestimmungen zur eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung in einem Reglement oder einem Einführungsgesetz festzuschreiben? Diese Frage stellte sich bereits 1986 schon zum Vornherein, als es darum ging, das damals kantonale Tierschutzgesetz vom 8. Mai 1968 zu ersetzen.

Der Staatsrat hatte sich damals für die zweite Lösung entschieden und somit das Vorrecht des Grossen Rates beibehalten, im genau vorgegebenen Rahmen des Bundesrechts im Bereich Tierschutz zu legiferieren. Tatsächlich handelte es sich beim kantonalen Gesetz schon damals über ein reines Einführungsgesetz zur eidgenössischen Gesetzgebung.

Bei der Eintretensdebatte hatten sich fast alle Fraktionssprecher für ein Eintreten ausgesprochen, obwohl ein Ausführungsreglement genügt hätte. Nur zwei Fraktionen äusserten einen gewissen Vorbehalt, da sie die Ansicht vertraten, dass ein Ausführungsreglement ausreichend wäre. Der damalige Regierungsvertreter fasste die Situation wie folgt zusammen: *Wir haben bereits eine Gesetzgebung in diesem Bereich. Wenn der Staatsrat dem Grossen Rat die Aufhebung dieses Gesetzes und die Annahme eines Reglements beantragt hätte, wäre die Reaktion wahrscheinlich gegenteilig ausgefallen... in fast allen anderen Kantonen hat man den Reglements weg eingeschlagen. 19 Kantone haben ein Reglement. Zwei ein Gesetz, nämlich die Kantone Zürich und Neuenburg. Heute legt Ihnen der Kanton Freiburg ein weiteres vor.*

Die Situation ist heute nicht wesentlich anders. Die eidgenössische Gesetzgebung hat, wie man sich denken kann, nichts an Präzision eingebüsst und der Handlungsspielraum der Kantone in diesem Bereich, der bereits 1986 praktisch inexistent war, ist noch kleiner geworden.

Der Staatsrat hat sich dafür entschieden, das Problem wie folgt zu lösen: Da der Handlungsspielraum des Kantons sehr klein ist und er dem Parlament auf jeden Fall ein Gesetz unterbreiten muss, sei dies auch nur, um das geltende kantonale Ausführungsgesetz (AGTSchG<sup>1</sup>) aufzuheben, bevorzugte er die Option, einen Gesetzesvorentwurf zur *Einführung* der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung in die Vernehmlassung zu geben, in dem alle Elemente enthalten sind, die gegebenenfalls in einem Gesetz Eingang finden würden (beispielsweise die Zuordnung von Zuständigkeiten). Das Ausführungsreglement zum Gesetz wird in Abhängigkeit der Antworten auf die Vernehmlassung und der Optionen, die schliesslich für das Gesetz beschlossen werden, ausgearbeitet.

Der Gesetzesvorentwurf wird als «Einführungsgesetz zur eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung» bezeichnet, da der Ausdruck «Einführungsgesetz» den geringen Handlungsspielraum des Kantons in diesem Bereich besser beschreibt als der Ausdruck «Ausführungsgesetz».

### **3 ÄNDERUNGEN DES GESETZES ÜBER DIE HUNDEHALTUNG UND DES LANDWIRTSCHAFTSGESETZES**

Es schien angebracht, in den Schlussbestimmungen des Gesetzes zur Einführung der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung verschiedene weitere Aspekte der kantonalen Gesetzgebung zu behandeln, die einen direkten Bezug zu Tieren und ihrer Haltung haben. Es handelt sich um:

- a) eine teilweise Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung, um gewisse Probleme zu lösen, die sich seit seinem Inkrafttreten und den ersten praktischen Erfahrungen ergeben haben;
- b) eine teilweise Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, um zu versuchen, Antworten zu liefern auf gewisse Fragen im Zusammenhang mit der Bienenzucht und der Erhaltung bestimmter Bienenrassen.

Sicherlich, aus einer rein dogmatisch-theoretischen Sicht könnte man erwägen, dass zwischen den drei Gesetzen kein ausreichender sachlicher Zusammenhang besteht. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass es in jedem Fall darum geht, Normen zu erlassen, die in einem direkten Zusammenhang mit der Tierhaltung stehen. Es wäre höchst unflexibel, einzig unter dem Deckmantel des sachlichen Zusammenhangs für die Gesetzesänderungen die Ausarbeitung von drei separaten Gesetzen zu verlangen. Alles in allem wäre eine Lösung mit drei separaten Gesetzen äusserst schwerfällig und kostspielig und würde zum gleichen Ergebnis führen.

#### **3.1 Änderungen des Gesetzes über die Hundehaltung**

Die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die Hundehaltung haben im Wesentlichen zum Ziel, gewisse Lücken zu füllen, die in der Praxis festgestellt wurden (insbesondere die Regelung des Berufes Hundespaziergängerin oder -spaziergänger und Hundebetreuerin oder Hundebetreuer). Ausserdem gilt es, die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich «Hundbesteuerung» zu klären.

#### **3.2 Änderung des kantonalen Landwirtschaftsgesetzes**

Die Problematik des Bienensterbens beschäftigt die Behörden. Es ist daher angebracht, im Gesetz die Instrumente vorzusehen, die es ermöglichen, nicht nur die Bienenstöcke sondern auch die Bienenrassen von allfälliger genetischer Vermischung zu bewahren.

<sup>1</sup> Ausführungsgesetz vom 17. September 1986 zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz.

## **4 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DES GESETZSVORENTWURFS**

### ***Artikel 1***

Zu Artikel 1 Abs. 1 braucht es keinen besonderen Kommentar. Es sei höchstens darauf hingewiesen, dass das Bundesgesetz zum Ziel hat, den Tieren Schmerzen und Leiden zu ersparen. Es geht also nur um Tiere, die tatsächlich Schmerzen und Leiden empfinden können bzw. von denen man weiss, dass sie dazu fähig sind.

Das Gesetz über die Hundehaltung hat nicht den Schutz der Hunde, sondern vielmehr jenen des Menschen zum Ziel. Es handelt sich um ein Gesetz zur Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit. Da die Zielsetzungen der beiden Gesetzgebungen jedoch gelegentlich vermischt wurden, scheint es sinnvoll, in diesem Gesetz ausdrücklichen den Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung über die Hundehaltung anzubringen. Dasselbe wird aus den gleichen Gründen grundsätzlich auch für das Ausführungsreglement der Fall sein.

### ***Artikel 2, 3 und 4***

Das geltende System (vgl. Art. 1 AGTSchG) sieht vor, dass der Staatsrat, die für den Tierschutz zuständige Direktion (die Direktion), das Veterinäramt (N. B. Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW)), die kantonale Tierversuchskommission und die Oberamtswärter für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Tierschutz zuständig sind.

Nach dem vorgeschlagenen System werden nur noch das LSVW und die kantonale Tierversuchskommission (Art. 3 und Art. 4) als Vollzugsorgane beibehalten. Dem Staatsrat und der Direktion werden ausdrücklich im Wesentlichen nur noch Aufsichtsaufgaben übertragen. Was die Oberamtswärter betrifft, so wird vorgeschlagen, sie von den Vollzugsaufgaben im Bereich Tierschutz zu entlasten; so können sie sich bürgernahen Aufgaben widmen, die für ihren Bezirk strategischer sind. Sie können jedoch, wie im Übrigen auch die Gemeinden und andere Verwaltungseinheiten des Staates, dazu aufgefordert werden, mit der verantwortlichen Verwaltungseinheit zusammenzuarbeiten (vgl. Art. 5).

Wie vom Bundesrecht vorgesehen kann der Kanton durch die Direktion privatrechtliche Organisationen oder Firmen für den Vollzug der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung beiziehen. Dies kann gegebenenfalls Kontrollaufgaben betreffen, Aufgaben, die gegenwärtig formell den Oberamtswärtern übertragen sind (Art. 3 AGTSchG), aber auch die Aufnahme und Betreuung von gefundenen oder beschlagnahmten Tieren (Tierheim, Hundepension, eventuell Unterkünfte für Nutztiere usw. ...).

### ***Artikel 2***

Dieser Artikel bedarf an sich keines besonderen Kommentars. Es sei jedoch bemerkt, dass die Aufsicht eine ordentliche Aufgabe des Staatsrats darstellt, die bereits jetzt in der Regel von der für den jeweiligen Bereich zuständigen Direktion wahrgenommen wird.

### ***Artikel 3***

Die für den Tierschutz verantwortliche Verwaltungseinheit ist das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW). Es handelt sich dabei um die vom Bundesrecht geforderte Fachstelle (Art. 33 TSchG).

Es sei daran erinnert, dass das LSVW *unter anderem* die Vollzugskompetenzen sowohl im Bereich Tierschutz als auch im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände auf sich vereint.

In Anwendung von Artikel 33 TSchG muss die «Fachstelle» im Bereich Tierschutz in der Verantwortung der Kantonstierärztin oder des Kantonstierarztes liegen. Ebenso ist der Kantonschemiker aufgrund der Bundesgesetzgebung insbesondere für die Lebensmittelkontrolle in seinem Bereich verantwortlich (Artikel 40 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände). Diese vom Bundesrecht festgelegten Verantwortlichkeiten bedeuten jedoch nicht unbedingt, dass die eine oder andere der vorerwähnten Personen die Vorsteherin oder der Vorsteher des LSVW sein muss.

In Absatz 2 geht es um die Umsetzung von Art. 38 TSchG. Es scheint sinnvoll, der für den Tierschutz zuständigen Direktion, also der hierarchisch dem Kantonstierarzt vorgesetzten Behörde, die Kompetenz zu übertragen, nach vertraglich vereinbarten Bestimmungen Organisationen und Firmen für den Vollzug der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung beizuziehen.

#### **Artikel 4**

Hier geht es um die Ausführung von Art. 34 TSchG. Die kantonale Tierversuchskommission muss unabhängig von der entscheidenden Instanz sein und die Tierschutzorganisationen müssen darin angemessen vertreten sein; so will es das Bundesrecht und der Gesetzesvorentwurf wiederholt diese Forderung. Der Vorentwurf des Gesetzes legt fest, dass 7 bis 9 Fachpersonen der Kommission angehören sollen.

#### **Artikel 5**

Der Vorentwurf des Gesetzes konzentriert die Zuständigkeiten und Pflichten im Bereich Tierschutz, wie vom Bundesrecht gefordert, bei der verantwortlichen Verwaltungseinheit. Da es für diese Einheit jedoch ohne einen starken Anstieg des Personalbestands nicht möglich ist, stets vor Ort zu sein, ist es angebracht, im Gesetz die Möglichkeit vorzusehen, dass der Staatsrat in einem Reglement die Gemeinden, Oberamtspersonen und übrigen Verwaltungseinheiten des Staates zur Zusammenarbeit verpflichten kann.

Damit schneller eingeschritten werden kann, wird zugleich vorgeschlagen, dass der Staatsrat das LSVW ermächtigen kann, direkt, d. h. ohne den Weg über eine Gerichtsbehörde, die Hilfe der Kantonspolizei anzufordern.

#### **Artikel 6**

In diesem Artikel wird lediglich die Behörde festgelegt, die für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Bund zuständig ist. Es wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat dafür zuständig ist.

#### **Artikel 7**

Aus Gründen der Effizienz und der Transparenz soll die verantwortliche Verwaltungseinheit dazu ermächtigt werden, die Daten von im Kanton wohnhaften Tierhalterinnen und Tierhaltern zu bearbeiten. Dies muss selbstverständlich in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung über den Datenschutz erfolgen.

## **Artikel 8**

Art. 8 Abs. 1 sieht vor, dass Beschwerden gegen Verfügungen, die eventuell von dazu berechtigten Organisationen und Firmen erlassen wurden, an die für den Tierschutz zuständige Direktion zu richten sind. In diesem Zusammenhang kann es sich ausschliesslich um Verfügungen zur Rechnungsstellung von Gebühren für ihre Tätigkeit handeln (vgl. Art. 38 Abs. 3 TSchG).

Im Übrigen findet das übliche Rechtsmittelsystem Anwendung.

## **Artikel 9 und 10**

Zu diesen Artikeln braucht es keinen besonderen Kommentar.

## **Artikel 11**

Artikel 11 schlägt Änderungen des Gesetzes über die Hundehaltung (HHG) und des Landwirtschaftsgesetzes (LandwG) vor.

### **1. Hundehaltung**

#### **Artikel 6 und 7 HHG**

Der geltende Artikel 6 gibt Anlass zu Verwirrung, da er die Finanzdirektion als für die Hundebesteuerung zuständige Direktion bezeichnet, was zur Annahme führt, dass die Finanzdirektion beschwerdefähige Entscheide im Bereich der Hundebesteuerung erlässt. Die Zuständigkeiten der Finanzdirektion beschränken sich jedoch in Wahrheit auf die Erhebung der kantonalen Hundesteuer und auf allfällige Handlungen zum zwangsweisen Einziehen dieser Steuer.

Richtigerweise und wenn man das gegenwärtige System festschreiben will, obliegt es vielmehr dem Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, alle notwendigen Verfügungen im Bereich Hundebesteuerung zu erlassen. Daher wird im Vorentwurf der neue Artikel 7 Abs. 4 vorgeschlagen. Die Entscheidungsbefugnis im Bereich Hundebesteuerung betrifft nicht nur die Veranlagungsverfügungen, sondern auch die Verfügungen betreffend die Steuerbefreiung und die einmalige kantonale Steuer, die von patentierten Händlerinnen und Händlern zu entrichten ist (Art. 46 HHG).

Hingegen ist es seit dem Inkrafttreten des Hundegesetzes die Aufgabe der sieben Oberämter, das Steuerregister für die Erhebung der kantonalen Steuer zu verwalten, die Veranlagungsverfügungen zuzustellen und den Bürgerinnen und Bürgern im Falle einer falschen Adressierung zu antworten. Nach einer Anlaufzeit scheint es, dass sich die in der Praxis angewandte Systematik eingespielt hat. Es ist daher angezeigt, die exekutive Rolle der Oberämter bei der Hundebesteuerung zu bestätigen, indem sie an Stelle des gegenwärtigen Art. 6 im Gesetz festgeschrieben wird.

#### **Artikel 17 Abs. 2 HHG**

Derzeit erhält man eine möglichst vollständige Übersicht über die Hundehalterinnen und Hundehalter im Kanton Freiburg nur, indem man die Daten aus der Datenbank ANIS mit den Daten der Rechnungsstellung der Hundesteuer des vorangegangenen Jahres zusammenführt. Die Datenbank ANIS alleine genügt nicht, da ihr beispielsweise zahlreiche Halter- oder Wohnortwechsel nicht gemeldet werden, obwohl dazu eine Pflicht besteht. Diese Datenbank bleibt trotzdem nützlich für die Aktualisierung des von den Oberämtern geführten Steuerregisters.

### **Artikel 19 Abs. 2 HHG**

Es muss berücksichtigt werden, dass immer häufiger Personen für die ordentliche Halterin oder den ordentlichen Halter mehr als zwei Hunde gleichzeitig spazieren führen. Manchmal werden sogar fünf oder sechs Hunde auf diese Weise spazieren geführt. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit muss sichergestellt werden, dass diese Personen über genügend Kenntnisse für diese Aufgabe verfügen.

Die Hundespaziergängerinnen und -gänger, deren Beruf immer häufiger wird, sowie die Personen, die Hunde betreuen, dürfen daher ihre Tätigkeit nur ausführen, wenn sie über eine Bewilligung im Sinne von Art. 19 Abs. 2 Bst. b) HHG verfügen.

Um jedoch nicht Personen zu benachteiligen, die mit Hunden spazieren gehen, um zum Beispiel Personen behilflich zu sein, die vorübergehend in Schwierigkeiten sind, oder im Einzelfall schlicht zum Vergnügen, ist vorgesehen, dass diese Bewilligung nur für Personen obligatorisch ist, die diese Tätigkeit «gegen Entgelt» und «regelmässig» ausüben.

In Buchstabe a) von Art. 19 Abs. 2 wird die geltende Bestimmung übernommen.

### **Artikel 19 Abs. 5 HHG**

Im derzeit geltenden Gesetz wird keine genügend klare gesetzliche Grundlage vorgesehen, um die Dauer der erteilten Bewilligungen zu begrenzen. Es handelt sich jedoch um eine *conditio sine qua non* d. h. um eine Voraussetzung, ohne die die Effizienz des 2006 vom Grossen Rat entschiedenen Rechtssystems nicht gewährleistet werden kann. Hunde entwickeln sich mit dem Alter, und ein bewilligungspflichtiger Hund, der als nicht gefährlich gilt, kann irgendwann, namentlich je nach den Haltungsbedingungen und seinem Gesundheitszustand, Jahre nach seiner Prüfung gefährlich werden.

Es ist angezeigt, eine genügende, d. h. regelmässige Kontrolle von Hunden, die als gefährlich gelten, sicherzustellen.

### **Artikel 31 Artikelüberschrift und Abs. 2 (neu)**

Gegenwärtig besteht für die Züchterinnen und Züchter keine Pflicht, die Geburten zu melden. Für eine wirksame Kontrolle der Hundepopulation im Kanton wird eine Meldepflicht vorgesehen.

### **Artikel 44 Abs. 1 HHG**

Die ersten Erfahrungen mit dem HHG haben gezeigt, dass in Zusammenhang mit Gesetzesverstössen fast nie eine Absicht nachgewiesen werden kann, ausser manchmal im Wiederholungsfall. Diese Lücke soll geschlossen werden, indem die Bestrafung von fahrlässigen Verstössen vorgesehen wird.

Es wird im Übrigen vorgeschlagen, Verstösse gegen die Meldepflicht der Hundehaltung strafbar zu machen (Art. 18 Abs. 3 HHG), da diese Pflicht derzeit oft schlecht eingehalten wird. Dies scheint umso logischer, als die Meldung einer Hundehaltung steuerliche Folgen auf kantonaler und manchmal auf kommunaler Ebene nach sich zieht. Es ist ebenfalls zweckmässig, den Verstoss gegen die Meldepflichten der Züchterinnen und Züchter unter Strafe zu stellen. Auch der Verstoss gegen das Verbot, Hunde, denen zulässigerweise ein gewisses aggressives Verhalten antrainiert wurde (Zoll-, Polizei-, Armeehunde), ohne Bewilligung des Amtes anderen Halterinnen oder Haltern zu übertragen, muss bestraft werden.

Es sei hervorgehoben, dass durch Art. 292 StGB bestraft werden kann, wer die vom Amt auf Grundlage von Art. 27 HHG ergriffenen Massnahmen nicht einhält.

#### **Artikel 47 Abs. 3 und 4 HHG**

Es muss ausdrücklich festgehalten werden, dass die Steuerbefreiungsverfügungen nur auf Anfrage, die an das Amt zu richten ist, erlassen werden können.

In steuerlicher Hinsicht ist es wichtig, dass diese Verfügungen des Amtes den Oberämtern, die mit der Verwaltung des Steuerregisters beauftragt sind, sowie den Gemeinden, die eine Hundesteuer erheben können, zugestellt werden. Es sei daran erinnert, dass sich auch die Gemeinden an die vom Amt erlassenen Steuerbefreiungsverfügungen halten müssen (Art. 52 HHG).

#### **Artikel 55 Abs. 1, 2 und 4 HHG**

Die Klärung der Entscheidungsbefugnisse im Bereich der kantonalen Hundesteuer setzt voraus, dass auch die Rechtsmittel geklärt werden. Insofern als nahezu gleichzeitig eine grosse Anzahl an Verfügungen (hauptsächlich Veranlagungsverfügungen) mitgeteilt wird, scheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, das Einspracheverfahren vorzusehen (Art. 55 Abs. 1), wie es im Übrigen bereits fast systematisch der Fall ist für den übrigen Steuerbereich. Die Einspracheentscheide müssen anhand einer Verwaltungsbeschwerde bei der für das Veterinärwesen zuständigen Direktion angefochten werden, da diese Direktion die hierarchisch dem Amt vorgesetzte Behörde ist.

## **2. Landwirtschaft**

Um eine genetische Vermischung durch unerwünschte Männchen zu verhindern und so die reinrassige Bienenzucht zu fördern, soll die Befruchtung zwischen Königinnen und Drohnen aus einer strengen Selektion bevorzugt werden. Die Bienenzüchterinnen und Bienenzüchter müssen daher die Belegstationen in einem Gebiet aufstellen, in dem es keine Bienenstände gibt, wenn möglich erhöht und durch natürliche Hindernisse wie einem See, einem Wald oder Bergen abgegrenzt.

Das Schutzgebiet, in dem die Wanderimkerei und die Ansiedlung von Bienenvölkern gänzlich verboten werden, wird von der für die Landwirtschaft zuständigen Direktion festgelegt.

## **5 DIE FINANZIELLEN UND PERSONELLEN AUSWIRKUNGEN**

Dieser Gesetzesvorentwurf zieht keine finanziellen und personellen Auswirkungen nach sich.

## **6 EINFLUSS DES ENTWURFS AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN**

Dieser Gesetzesvorentwurf hat keinen wesentlichen Einfluss auf die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

## **7 DIE ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND DIE EUROPAVERTRÄGLICHKEIT DES ENTWURFS**

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Entwurf nach sich zieht, sind bundesrechtskonform.

Dieser Gesetzesvorentwurf ist im Übrigen mit dem Europarecht vereinbar.

## **8 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

Dieser Entwurf wendet ein Bundesgesetz an, das unter Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung verfasst wurde.

---