



Bern, den 23. Mai 2018

Pelzdeklarationspflicht

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 14.4286 Bruderer
Wyss vom 12. Dezember 2014 und 14.4270
Hess Lorenz vom 12. Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Postulat (14.4286) Bruderer Wyss «Einfuhr und Verkauf von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten verhindern»	4
2.1	Ausgangslage	4
2.2	Vereinbarkeit eines Verbots des Imports und des Inverkehrbringens von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten mit den internationalen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.....	4
2.3	Umsetzungsfragen.....	6
2.4	Fazit	7
2.5	Prüfung weiterer Alternativen zur Deklarationspflicht für Pelzprodukte	7
3	Postulat (14.4270) Hess Lorenz «Pelzmarkt für einheimische Produkte stärken»	8
3.1	Ausgangslage	8
3.2	Pelznachfrage in der Schweiz.....	8
3.3	Einheimische Ressourcen	8
3.4	Fazit	9
4	Evaluation Pelzdeklarationsverordnung	10
4.1	Auftrag und Durchführung der Evaluation.....	10
4.2	Ergebnisse der Evaluation.....	10
4.2.1	Ergebnisse zur Konzeption der Pelzdeklarationsverordnung.....	10
4.2.2	Ergebnisse zum Vollzug der Pelzdeklarationsverordnung	10
4.2.3	Ergebnisse zu den Wirkungen der Pelzdeklarationsverordnung.....	11
4.2.4	Haltung der Stakeholder zu einem Importverbot oder Ergänzungen zur Pelzdeklarationsverordnung	11
4.3	Fazit	11
5	Anpassung der Pelzdeklarationsverordnung	13
5.1	Einführung der Deklaration «Echtpelz» für Pelzprodukte aus Echtpelz	13
5.2	Anpassen der Begrifflichkeiten zu den Gewinnungsarten	13
5.3	Schaffung der Deklaration «unbekannt» für die Herkunft.....	14
6	Schlussfolgerungen	15

1 Ausgangslage

Die im Jahr 2009 vom Parlament überwiesene Motion (08.3675) Moser «Deklarationspflicht für Pelze» beauftragte den Bundesrat, eine Deklarationspflicht für Pelze und deren Produkte zu schaffen. Gestützt auf das Konsumentenschutzgesetz (KSG, SR 944.0) erliess der Bundesrat am 7. Dezember 2012 die Verordnung über die Deklaration von Pelzen und Pelzprodukten (SR 944.022; Pelzdeklarationsverordnung). Die darin vorgesehene Deklarationspflicht umfasst Angaben über die verwendete Tierart, die Herkunft und die Gewinnungsart¹. Die zur Deklaration verpflichteten Verkaufsstellen werden seit März 2014 durch das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) kontrolliert. Bis Ende 2017 hat das BLV 235 Verkaufsstellen überprüft. Dabei kam es bei 80 % der Verkaufsstellen zu Beanstandungen. In den meisten Fällen handelte es sich jedoch lediglich um kleinere administrative Mängel, beispielsweise einen nicht korrekten lateinischen Namen.

Das Ziel der Pelzdeklarationsverordnung ist es, das Bewusstsein der Konsumentinnen und Konsumenten für die Problematik der Pelzproduktion zu stärken und ihnen einen informierten Kaufentscheid zu ermöglichen. Dies soll die Nachfrage auf dem Schweizer Markt beeinflussen und letztlich zu einer Reduktion der Importe von tierquälerisch hergestellten Pelzprodukten beitragen. Zugleich bezweckt die Pelzdeklarationsverordnung, dass sich die Anbieterinnen und Anbieter von Pelzen und Pelzprodukten kritisch mit ihrem Angebot auseinandersetzen, vermehrt auf Produkte setzen, deren Gewinnungsart und Herkunft nachvollziehbar sind und deren Gewinnungsart unter dem Gesichtspunkt des Tierwohls unbedenklich ist. Um zu untersuchen, ob die in der Pelzdeklarationsverordnung vorgesehenen Massnahmen zielführend sind, hat das BLV die Firma INTERFACE mit der Durchführung einer Evaluation beauftragt. Auf die wichtigsten Ergebnisse wird unter Ziffer 4 eingegangen.

Mit dem Postulat (14.4286) Bruderer «*Einfuhr und Verkauf von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten verhindern*» wird der Bundesrat beauftragt, Alternativen zur Deklarationspflicht für Pelzprodukte zu prüfen. Namentlich soll ein Import- und Verkaufsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte geprüft und dessen Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.

Mit dem Postulat (14.4270) Hess Lorenz «*Pelzmarkt für einheimische Produkte stärken*» wird der Bundesrat beauftragt zu prüfen, ob die Pelznachfrage in der Schweiz durch einheimische Ressourcen gedeckt werden kann.

Mit diesem Bericht erfüllt der Bundesrat beide überwiesenen Postulate.

2 Postulat (14.4286) Bruderer Wyss «Einfuhr und Verkauf von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten verhindern»

2.1 Ausgangslage

Am 12. Dezember 2014 wurde das Postulat 14.4286 «Einfuhr und Verkauf von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten verhindern» mit folgendem Wortlaut eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, Alternativen zur Deklarationspflicht für Pelzprodukte zu prüfen, damit der Einfuhr und dem Verkauf von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten Einhalt geboten werden kann. Namentlich sollen dabei ein Verbot des Inverkehrbringens für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte geprüft und dessen Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.»

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 die Annahme des Postulats beantragt und sich bereit erklärt, auf Alternativen zur Pelzdeklarationspflicht im Rahmen des bereits vorgesehenen Evaluationsberichts einzugehen. Dabei gelte es zu berücksichtigen, dass Importrestriktionen dem internationalen Recht, insbesondere den Prinzipien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) standhalten müssen. Der Ständerat hat das Postulat am 17. März 2015 angenommen.

2.2 Vereinbarkeit eines Verbots des Imports und des Inverkehrbringens von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten mit den internationalen handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz

WTO-Recht

Das WTO-Recht (insbesondere das GATT)² basiert auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Dies bedeutet, dass die 164 WTO Mitglieder ausländische Waren nicht ungünstiger behandeln dürfen als gleichartige inländische Waren. Ein Import- bzw. Verkaufsverbot von ausländischen tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten, bei welchen die Prozesse und Produktionsmethoden am Produkt nicht nachweisbar sind, verstösst grundsätzlich gegen das Prinzip der Inländerbehandlung (Art. III GATT) und gegen das Verbot mengenmässiger Beschränkungen (Art. XI GATT).

Art. XX GATT nennt verschiedene Ausnahmen, welche die Nichteinhaltung der GATT-Vorgaben im Einzelfall zu rechtfertigen vermögen. Als Rechtfertigungsgrund für ein solches Verbot kommt primär Art. XX Bst. a GATT in Betracht, welcher Handelsbeschränkungen zulässt, «die für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind». Die Berufungsinstanz der WTO hat – im Zusammenhang mit dem Import- und Handelsverbot der EU von Robben – zwar moralische Bedenken bezüglich der Tötungsart von Tieren grundsätzlich als möglichen Bestandteil der öffentlichen Sittlichkeit und damit als Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen anerkannt.³ Der schliesslich gefundene Lösungskompromiss ist jedoch sehr differenziert. Er trägt den besonderen Rahmenbedingungen in diesem Einzelfall Rechnung und lässt daher nicht ohne Weiteres den Schluss zu, dass andere mit dem Schutz der öffentlichen Sittlichkeit begründeten Import- und Handelsverbote gleichfalls rechtmässig sind.

Die Anforderungen an die Rechtfertigung von Importverboten und Massnahmen ähnlicher Wirkung sind gemäss Art. XX GATT hoch. Sie müssen zur Zielerreichung erforderlich sein. Das heisst, dass zum

² Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen vom 15. April 1994; SR 0.632.20, Anhang 1A.1.

³ Bericht des Appellate Body vom 22. Mai 2014 betreffend Robbenprodukte:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds401_e.htm (eingesehen am 11.9. 2017).

Erreichen des angestrebten Politikziels keine mildere Massnahme möglich wäre. Da es sich bei einem Import- bzw. Verkaufsverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte um die extremste Form einer Handelsbeschränkung handeln würde, müsste ein solches Verbot besonders gut begründet sein. Die Ausnahmen dürfen des Weiteren keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung sowie keine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen. Bis dato sind in der WTO, mit Ausnahme des vorangehend erwähnten Robbenfalls, alle Versuche, handelsbeschränkende Massnahmen (einschliesslich Importverböten) mit dem Schutz der öffentlichen Moral zu rechtfertigen, letztlich gescheitert.⁴

Zudem könnte ein Verbot des Inverkehrbringens von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten auch in den Geltungsbereich des WTO-Abkommens über technische Handelshemmnisse⁵ (TBT-Abkommen) fallen. Der Grund dafür ist, dass mit dem Verbot auf bestimmte Art (i.c. tierquälerisch) hergestellte Produkte nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen.

Gemäss dem TBT-Abkommen dürfte ein solches Verbot nicht unnötig Handelshemmnisse schaffen und nicht strikter sein, als dies notwendig ist, um begründete öffentliche Interessen zu erreichen (Art. 2.2). Damit würde sich auch hier die Frage stellen, ob keine milderen Massnahmen für die Zielerreichung möglich wären. Das TBT-Abkommen führt als mögliche öffentliche Interessen unter anderem die nationale Sicherheit, die Verhinderung betrügerischer Praktiken, den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und Tieren sowie den Umweltschutz auf (Art. 2.2). Gemäss dem TBT-Abkommen müssten zudem möglichst internationale Normen berücksichtigt werden (Art. 2.4), welche jedoch im Bereich des Haltens oder Tötens von Pelztieren nicht vorhanden sind. Abweichungen von diesen Prinzipien des TBT-Abkommens müssten jeweils gut begründet sein.

Der Bundesrat hat sich bisher stets dagegengestellt, dass gestützt auf Art. 14 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes (TSchG; SR 455) Import- bzw. Verkaufsverbote für tierische Produkte aus Gründen des Tierschutzes erlassen werden. Dies unter anderem mit der Begründung, dass solche Verbote nur schwierig mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der WTO und der Freihandelsabkommen zu vereinbaren sind. Mit dem Erlass eines Import- und Verkaufsverbots für Pelzprodukte stünde die Schweiz international isoliert da. Die Situation ist folglich nicht vergleichbar mit dem vom Parlament in Art. 14 Abs. 2 TSchG beschlossenen Import- und Handelsverbot von Katzen- und Hundefellen; in diesem Fall hat die Schweiz die Regelung der EU⁶ übernommen. Ob letztere allenfalls mit dem WTO-Recht unvereinbar sein könnte, ist im Übrigen bisher nicht geklärt, denn es hat sich bisher kein WTO-Mitglied mit einer Klage an die zuständigen WTO-Organen gewandt, um einen Verstoß gegen dieses Recht geltend zu machen. Ein generelles Importverbot für tierquälerisch hergestellte Produkte ist noch aus einem weiteren Grund nicht mit dem Verbot für Hunde- und Katzenfelle vergleichbar. Letzteres lässt sich allenfalls gestützt auf Art. XX Bst. a GATT mit der objektiven Sonderstellung von Hunden und Katzen als Haustiere begründen. Dieses Argument könnte für ein generelles Importverbot für tierquälerisch hergestellte Pelzprodukte nicht beigezogen werden. Hinzukommt, dass internationale Standards für das Tierwohl fehlen. Auch im Schweizer Recht stellt nicht jede Widerhandlung gegen eine Tierschutzvorschrift eine Tierquälerei nach Art. 26 TSchG dar. Deshalb müsste bei der Umsetzung eines Import- und Verkaufsverbots detailliert geklärt und geregelt werden, welche ausländischen Produktionsmethoden als «tierquälerisch» gelten sollen. Die Weltorganisation für Tiergesundheit OIE hat zwar Standards für die Schlachtung von Nutztieren formuliert. Diese gelten jedoch nicht für das Halten oder das Töten von Pelztieren. Mangels international anerkannter Standards für das Halten und das Töten von Pelztieren dürfte eine Rechtfertigung der Massnahmen schwierig sein. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass eine allfällige WTO-Klage gegen die Schweiz erfolgreich wäre.

⁴ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm (eingesehen am 11.9.2017).

⁵ Übereinkommen über technische Handelshemmnisse vom 12. April 1979; SR 0.632.231.41.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 vom 11. Dezember 2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen sowie von Produkten, die solche Felle enthalten, in die bzw. aus der Gemeinschaft, ABl. L 343 vom 27.12.2007.

Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Das Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen, FHA)⁷ verbietet in seinem Anwendungsbereich die Einführung neuer mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung (Art. 13 Abs. 1 FHA). Würde bei Importen eine Produktion gemäss inländischen Tierschutzstandards vorausgesetzt, bestünde die Möglichkeit, dass dies von der EU mit Bezug auf ihre Produzenten als diskriminierend betrachtet werden könnte. Zwar steht Art. 20 FHA Massnahmen nicht entgegen, die beispielsweise «aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen» ergriffen werden. Selbst wenn die zwingende Vorgabe eines gewichtigen öffentlichen Interesses erfüllt werden könnte, müsste zur Rechtfertigung aber zusätzlich nachgewiesen werden, dass die ergriffene Massnahme verhältnismässig (d.h. sowohl geeignet als auch erforderlich) ist, um das angestrebte öffentliche Interesse zu erreichen. Zudem dürften sie nicht zu einer willkürlichen Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des Handels führen. Art. 20 FHA ist diesbezüglich analog Art. XX GATT formuliert. Die Ausführungen zum WTO-Recht gelten somit auch für das FHA.

Verträge mit anderen Vertragspartnern

Die 28 Freihandelsabkommen, welche die Schweiz mit 38 Partnern ausserhalb der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) eingegangen ist, beinhalten alle Marktzugangspflichten für Güter inklusive Pelzprodukte. Auch sie basieren auf den relevanten Bestimmungen des WTO-Rechts, weshalb die oben gemachten Ausführungen zum WTO-Recht grundsätzlich auch für diese Abkommen zu beachten sind. Insbesondere das Nichtdiskriminierungsgebot, welches in die Freihandelsabkommen aufgenommen wird, ist im Zusammenhang mit der Einführung eines Verbots des Imports und des Inverkehrbringens tierquälerisch erzeugter Pelzprodukte von Bedeutung. Ein solches Verbot könnte daher auch im Rahmen dieser Freihandelsabkommen zu Handelsstreitigkeiten führen.

2.3 Umsetzungsfragen

Beim Vollzug eines Import- bzw. Verkaufsverbots müsste festgestellt werden können, wie die einzelnen Pelzprodukte konkret erzeugt worden sind. Die Angaben dazu könnten zwar mit Zertifizierungen erbracht werden. Dazu müssten jedoch zuerst entsprechende Zertifizierungssysteme geschaffen werden, was wiederum bedingen würde, dass akkreditierte Stellen vorhanden wären, die einen Betrieb nach von der Schweiz vorgegebenen Standards zertifizieren könnten. Die Einhaltung der Bedingungen müsste durch Kontrollen im Herkunftsland gewährleistet werden. Dazu müssten internationale Verträge über vorzunehmende Kontrollen bzw. über die Zulassung von Kontrollen durch schweizerische Behörden abgeschlossen werden. Entsprechende Kontrollen wären somit sehr aufwändig; sie würden auch deutlich mehr Ressourcen bedingen als die aktuell in der Pelzdeklarationsverordnung vorgesehene Kontrolle der Pelzdeklaration.

Die vorgenannten Vorbehalte hat der Bundesrat schon in seiner Stellungnahme zur Motion (15.3832) Aebischer «*Importverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte*» sowie in seiner Botschaft zur Volksinitiative «*Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)*» angebracht.⁸

⁷ SR 0.632.401.

⁸ BBl 2016 8395, Ziff. 6.3.

Bezüglich der Umsetzung vielsprechend sind freiwillige Verpflichtungen der Marktteilnehmer. Derartige Bestrebungen nehmen zu und es gibt bereits eine Reihe internationaler Modelabels, die auf Tierpelze verzichten.⁹

2.4 Fazit

Ein Importverbot bzw. ein Verbot des Inverkehrbringens (inkl. Verkaufsverbot) von tierquälerisch erzeugten Produkten hätte den Vorteil, dass der Tierschutz im Ausland gestärkt würde: Geschäftsbeziehungen würden bewusster gewählt, wodurch auf die ausländischen Lieferanten Druck ausgeübt und ein Beitrag zur nicht tierquälerischen Pelzproduktion geleistet werden könnte. Zudem würde die Schweiz bei der Tierquälerei in der Pelzproduktion ein Signal setzen und eine gewisse Vorreiterrolle gegenüber anderen Ländern einnehmen. Ob und wie stark ein Schweizer Import- bzw. Verkaufsverbot tatsächlich zur Verringerung der Tierquälerei bei der Pelzgewinnung beitragen könnte, ist allerdings kaum absehbar. Schliesslich könnte ein Import- bzw. Verkaufsverbot dazu beitragen, dass die Nachfrage nach einheimischem Pelz zunimmt.

Gegen die Einführung eines Verbots des Imports und des Inverkehrbringens tierquälerisch erzeugter Pelzprodukte sprechen zunächst rechtliche Erwägungen. Entsprechende Verbote stellen Handelshemmnisse dar, die in einem Spannungsverhältnis zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz stehen. Es bestünde daher die Gefahr von Handelsstreitigkeiten. Dagegen sprechen sodann die damit verbundenen Umsetzungsprobleme. Es fehlt an international anerkannten Standards. Es besteht keine Definition von «tierquälerisch erzeugte» Pelzprodukte. Die Kontrollen im Ausland wären sehr aufwendig bzw. zum Teil unmöglich sowie sehr ressourcenintensiv. Zudem wäre nicht sichergestellt, dass die importierten Pelzprodukte tatsächlich aus einer Produktion stammen, die den Schweizer Tierschutzstandards entspricht.

Bezüglich Import- und Verkaufsverboten vertritt der Bundesrat aus diesen Gründen die Auffassung, dass diese weniger Wirkung erzielen als die Mitwirkung in den relevanten internationalen Gremien zur längerfristigen Behebung von tierschutzwidrigen Umständen in den Ursprungsländern. Vielversprechend ist zudem die zu beobachtende zunehmende Selbstverpflichtung der Marktteilnehmer (insb. Verzicht auf tierischen Pelz bei globalen Modelabels). Der Bundesrat begrüsst entsprechende Privatinitiativen.

Die Abwägung der Vorteile und der Nachteile eines Importverbots bzw. eines Verbots des Inverkehrbringens von tierquälerisch erzeugten Pelzprodukten ergibt deshalb, dass deren Einführung aus rechtlichen und praktischen Gründen abzulehnen ist.

2.5 Prüfung weiterer Alternativen zur Deklarationspflicht für Pelzprodukte

Wie in seiner Antwort auf das Postulat (14.4286) Bruderer Wyss angekündigt, hat der Bundesrat im Rahmen der Evaluation der Pelzdeklarationsverordnung weitere Alternativen zur aktuellen Deklarationspflicht geprüft, so die Förderung des Pelzmarktes für einheimische Produkte, die Anpassung der Pelzdeklarationsverordnung und eine verstärkte Aufklärungs- und Informationsarbeit.

⁹ Vgl. <https://furfreetailer.com/> (eingesehen am 17.10.2017).

3 Postulat (14.4270) Hess Lorenz «Pelzmarkt für einheimische Produkte stärken»

3.1 Ausgangslage

Am 12. Dezember 2014 wurde das Postulat (14.4270) «*Pelzmarkt für einheimische Produkte stärken*» mit folgendem Wortlaut eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Pelznachfrage in der Schweiz durch einheimische Ressourcen (z.B. aus der Jagd) gedeckt werden kann, wenn künftig auf Importe aus Zuchten mit tierschutzwidriger Haltung verzichtet wird, und welche diesbezüglichen Fördermassnahmen allenfalls zu treffen sind.»

Der Nationalrat hat am 14. Dezember 2016 entgegen dem Antrag des Bundesrates das Postulat angenommen.

3.2 Pelznachfrage in der Schweiz

Wie gross der Absatz von Pelzprodukten in der Schweiz ist, kann derzeit nicht zuverlässig erhoben werden. Die vom BLV angefragten Verkaufsstellen gaben an, die Verkaufszahlen nicht nach Pelzbestandteilen aufzuschlüsseln. Auch über das Zolltarifsystem lassen sich keine aussagekräftigen Zahlen eruieren. Gestützt auf das international harmonisierte Zolltarifsystem erfasst der Schweizer Zoll unter den Zolltarifnummern des Kapitels 43 generell die mit dem Haarkleid gegerbten oder zugerichteten Häute und Felle von Tieren aller Art («Pelzfelle»). Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um eine nach der Pelzdeklarationsverordnung deklarationspflichtige Pelzart (z.B. Nerzfell) handelt oder nicht (z.B. Schaffell). Importe unter dieser Tarifnummer haben zwar in den letzten Jahren stark zugenommen (2003: 36,7 t; 2017: 274,2 t). Gemäss den Abklärungen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) handelt es sich dabei aber praktisch ausschliesslich um Kuh- und Schaffelle. Den Einträgen in Kapitel 43 des Zolltarifs kann auch nicht entnommen werden, ob das Produkt hauptsächlich aus Pelz besteht. Umgekehrt erscheinen bspw. Jacken mit Pelzbesatz nicht in Kapitel 43, sondern werden im Zolltarifsystem als Bekleidungsstück erfasst, obschon sie einen Grossteil des Pelzimports ausmachen. Um verlässliche Angaben über die Anzahl importierter Pelze und Pelzbesätze zu erhalten, müssten zahlreiche statistische Schlüssel geschaffen werden. Dies hätte sowohl für die EZV als auch die Zollbeteiligten einen erheblichen administrativen Mehraufwand zur Folge.

3.3 Einheimische Ressourcen

Im Jahre 2015 wurden in der Schweiz nach Angabe der Kantone rund 27'000 Pelztiere durch Fang oder Abschuss erlegt.¹⁰ Von diesen dürften gemäss einer Hochrechnung rund 9'500 (grösstenteils Rotfuchsfelle) der Pelzproduktion zugeführt worden sein.¹¹ Davon wiederum gelangen im Schnitt pro Jahr rund 90% in den Export.¹² Daraus folgt, dass jährlich rund 17'500 jagdlich erlegte Pelztiere nicht der einheimischen Pelzproduktion zugeführt und ungenutzt entsorgt werden. Die Kürschner von SwissFur¹³ verarbeiten jährlich ca. 2'000 Rotfuchsfelle CH unter dem Label «SwissRedFox®», welche hauptsächlich in der Schweiz vermarktet werden.

¹⁰ Eidg. Jagdstatistik: <https://www.uzh.ch/wild/ssl-dir/jagdstatistik/?page=home>; Rubriken: Statistik der Wildtiere/Raubtiere (eingesehen am 17.10.2017).

¹¹ Schriftliche Angabe von Swissfur vom 31. Dezember 2016.

¹² Schriftliche Angabe von Swissfur vom 31. Dezember 2016.

¹³ SwissFur – ein Zusammenschluss von Schweizer Pelzfachgeschäften und Kürschnerinnen und Kürschnern – ist der Schweizerische Pelzfachverband. Er ist Mitglied der International Fur Federation (IFF).

Durch Fang oder Abschuss erlegte Tiere in der Schweiz im 2015:	ca. 27'000 22'000 Rotfuchse 1'050 Steinmarder 140 Baummarder 3'500 Dachse
Der Pelzproduktion zugeführte Felle: (gemäss Hochrechnung)	ca. 9'500 8'500 Rotfuchse (38%) 900 Steinmarder (85%) 110 Baummarder (78%)
Davon gelangen in den Exporthandel für die Pelzproduktion	ca. 8'550 (90%)
Ungenutzte Pelztiere: (Differenz aus Jagdstatistik und Exporthandel)	ca. 17'500

Theoretisch wäre es somit denkbar, die Nutzung einheimischer Ressourcen zu steigern. Aus den dargelegten Zahlen folgt, dass die Pelzproduktion aus einheimischer Jagd insbesondere beim Rotfuchs gesteigert werden könnte, wenn nicht nur 38% der erlegten Tiere der Pelzproduktion zugeführt würde. Wichtig sind aber auch die Marktbedingungen. Einer intensiveren Nutzung des Rotfuchsbestandes steht insbesondere der aktuelle Fellpreis von CHF 8.- pro Rohfell entgegen. Dies steht in einem Missverhältnis zum Arbeitsaufwand der Jägerinnen und Jäger von rund einer Stunde zur Grundbehandlung des Rohfelles.

3.4 Fazit

Eine Steigerung der Verwendung von Rotfuchspelzen aus einheimischer Jagd wäre grundsätzlich möglich. Es ist aber davon auszugehen, dass in der Schweiz gewonnene Felle auch bei einer erhöhten Produktion nicht ausreichen, um die hiesige Pelznachfrage abzudecken. Auch würde die Nachfrage nach ausländischem Pelz wohl zu einem grossen Teil bestehen bleiben, weil viele Pelzarten in der Schweiz nicht gewonnen werden können (etwa Nerz oder Marderhund). Weiter fehlt es gegenwärtig an einer nennenswerten Nachfrage nach einheimischem Pelz. Die Pelzdeklarationspflicht kann einen Beitrag zur Veränderung des Kaufverhaltens zugunsten einheimischer Produkte leisten. Sollte die Nachfrage nach einheimischem Pelz gefördert werden, wäre eine entsprechende Informationstätigkeit primär Aufgabe der Schweizer Pelzbranche und anderer privater Akteure, die ein Interesse an der Förderung einheimischer Pelzprodukte haben.

4 Evaluation Pelzdeklarationsverordnung

4.1 Auftrag und Durchführung der Evaluation

Das BLV hat die Firma INTERFACE Mitte 2016 beauftragt, die Konzeption der Pelzdeklarationsverordnung und die Wirksamkeit ihres Vollzuges zwischen Spätsommer 2014 und Frühjahr 2016 zu evaluieren. Ziel der Evaluation war es, die Zweckmässigkeit und Qualität der aktuellen Umsetzung der Pelzdeklarationsverordnung zu beurteilen, sowie die Wirkung der Pelzdeklarationsverordnung auf die Verkaufsstellen und auf die Konsumentinnen und Konsumenten zu eruieren. Ein weiteres Ziel bestand darin, Akzeptanz und Wirkung von Alternativen zur Deklarationspflicht einzuschätzen.

INTERFACE hat im Herbst 2016 alle 169 bisher kontrollierten Verkaufsstellen schriftlich mit einem anonymisierten Fragebogen interviewt. 103 Verkaufsstellen haben an der Befragung teilgenommen (61%). Zudem hat INTERFACE mündlich jeweils zwei Vertreterinnen und Vertreter von Tierschutzverbänden und Verkaufsstellen, SwissFur sowie die mit dem Vollzug der Pelzdeklarationsverordnung beauftragten Mitarbeitenden des BLV zur Konzeption, zum Vollzug und zur Wirkung der Pelzdeklarationsverordnung befragt. Nachfolgend wird auf die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen des Schlussberichts vom 13. Dezember 2016 von INTERFACE zuhanden des BLV eingegangen.¹⁴

4.2 Ergebnisse der Evaluation

4.2.1 Ergebnisse zur Konzeption der Pelzdeklarationsverordnung

Die Anforderungen der Pelzdeklarationsverordnung sind gemäss 80 % der befragten Verkaufsstellen klar definiert. Hingegen sind die nach der Pelzdeklarationsverordnung zu verwendenden Begriffe zur Gewinnungsart umstritten. Vertreterinnen und Vertreter der Pelzbranche möchten eine neutrale Formulierung, welche der seit 1996 vorhandenen Deklaration durch die Pelzfachgeschäfte entspricht. Die Tierschutzorganisationen erachten diese als zu wenig präzise. Pelzfachgeschäfte und grössere Verkaufsstellen akzeptieren die Verordnung grundsätzlich. Laut Aussagen von mehr als drei Viertel der kontrollierten Geschäfte erweist sich die Pelzdeklarationsverordnung als geeignetes Instrument, um die Kundschaft über die Pelzprodukte zu informieren.

4.2.2 Ergebnisse zum Vollzug der Pelzdeklarationsverordnung

Zwischen 2014 und Juni 2016 haben Fachpersonen des BLV 169 Verkaufsstellen von Pelz- und Pelzprodukten kontrolliert. Dabei kam es im zweiten Kontrolljahr bei über 75 % der Verkaufsstellen zu Beanstandungen. In den meisten Fällen handelte es sich jedoch lediglich um kleinere administrative Mängel, wie beispielsweise eine englische Deklaration, andere unzulässige Bezeichnungen oder eine falsche lateinische Bezeichnung. Grobe Mängel, wie beispielsweise gänzlich fehlende Deklaration, waren selten. Insgesamt wurde in 32 Fällen infolge Nichterfüllung der Auflagen des BLV eine Verfügung erlassen.

¹⁴ Der Evaluationsbericht ist einsehbar auf www.blv.admin.ch; Rubriken Tiere/Transport und Handel/Pelz- und Fellhandel/Publikationen.

4.2.3 Ergebnisse zu den Wirkungen der Pelzdeklarationsverordnung

28 % der befragten Verkaufsstellen haben Geschäftsbeziehungen gekündigt und/oder bestimmte Produkte nicht mehr verkauft, weil die notwendigen Angaben zur Pelzdeklaration durch die Lieferantinnen und Lieferanten nicht gemacht werden konnten oder nicht glaubwürdig waren. Fehlende, unvollständige oder nicht glaubwürdige Deklarationen weisen oft auf eine nicht tierfreundliche Haltungsart (Käfighaltung mit Gitterböden) hin. Das geänderte Einkaufsverhalten übt einen gewissen Druck auf die Lieferantinnen und Lieferanten aus, Herkunft und Haltungsart korrekt zu deklarieren.

Rund 80 % der Befragten geben zudem an, dass sich die Information durch die Lieferantinnen und Lieferanten seit Inkrafttreten der Pelzdeklarationsverordnung verbessert hat. Nach Auffassung von 78 % der befragten Geschäfte ist die Deklarationspflicht ein gutes Mittel zur Kundeninformation, da sie den Konsumentinnen und Konsumenten zu wissen ermöglicht, ob sie Echtpelz kaufen und um welche Pelzart es sich handelt.

Im Rahmen der Evaluation wurde keine Konsumentenbefragung durchgeführt. Der Wissensstand der Konsumentinnen und Konsumenten wurde über die Befragung der Verkaufsstellen erhoben. Die Mehrheit der befragten Verkaufsstellen hat bei der Kundschaft wenig Interesse an Informationen über Pelze und Pelzprodukte wahrgenommen, während ungefähr 20 % der Verkaufsstellen schätzten, dass mehr als die Hälfte der Konsumentinnen und Konsumenten dafür Interesse zeigte. Die Mehrheit der Verkaufsstellen (62 %) stellte nach der Einführung der Deklarationspflicht keine Veränderung des Kaufverhaltens fest, während eine Minderheit (24 %) der Ansicht war, dass die Deklarationspflicht das Kaufverhalten beeinflusst hat.

4.2.4 Haltung der Stakeholder zu einem Importverbot oder Ergänzungen zur Pelzdeklarationsverordnung

Die befragten Tierschutzorganisationen würden ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte begrüssen. Sie gehen davon aus, dass in diesem Fall nur noch Produkte gekauft werden könnten, deren Herstellung Schweizer Tierschutzstandards entsprechen und dadurch der Verkauf von Pelzen und Pelzprodukten in der Schweiz insgesamt zurückgehen würde. Demgegenüber befürchten die Verkaufsstellen mehrheitlich negative Konsequenzen eines Importverbots wie namentlich Umsatzeinbussen, höherer Aufwand für die Umsetzung und Stellenabbau oder gar Geschäftsaufgaben. Zudem würde ihrer Auffassung nach die Ausübung des Kürschnerberufs in der Schweiz praktisch verunmöglicht.

Ergänzende Massnahmen zur Pelzdeklarationsverordnung finden bei den Geschäften unterschiedlichen Anklang. Mehr als drei Viertel erachtet eine Pflicht zur Angabe, ob es sich um Echtpelz handelt als sinnvoll und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar. Höhere Gebühren bei Beanstandungen oder eine Pflicht, das Tier auf der Etiketle abzubilden oder darauf hinzuweisen, dass die Tierhaltung Schweizer Standards widerspricht, werden mehrheitlich abgelehnt.

4.3 Fazit

Die Evaluation hat ergeben, dass die Pelzdeklarationsverordnung und die Aktivitäten des BLV zur Umsetzung der Verordnung Wirkungen zeigen. Entsprechend besteht gemäss Evaluationsbericht keine Notwendigkeit, die Deklarationspflicht durch ein Importverbot zu ersetzen (vgl. Evaluationsbericht S. 7).

Die Evaluation zeigt auch, dass die Massnahmen des BLV geeignet sind, um Geschäfte hinsichtlich der Pelzdeklarationsverordnung zu sensibilisieren und die Transparenz bei der Deklaration zu verbessern

(Evaluationsbericht S.5). Der Wissensstand über Pelz und Pelzprodukte bei Verkaufsstellen, Lieferanten und Kunden/-innen wurde erhöht und ein Teil der Verkaufsstellen hat aufgrund der Verordnung Veränderungen am Sortiment vorgenommen (Evaluationsbericht S.7). Aus Sicht einer grossen Mehrheit der Verkaufsstellen hat die Verordnung aber bei den Konsumentinnen und Konsumenten noch kein verändertes Kaufverhalten bewirkt. Eine kleine Minderheit der Verkaufsstellen hat eine Veränderung festgestellt.

Insgesamt kommt der Evaluationsbericht somit zum Schluss, dass an der Pelzdeklarationsverordnung festzuhalten ist. Gleichzeitig werden Empfehlungen für die zukünftige Umsetzung der Pelzdeklarationsverordnung und allfällige Anpassungen der Verordnung formuliert.

Empfehlung 1: Pflicht zur klaren Kennzeichnung von Echtpelz.

Eine entsprechende Anpassung der Pelzdeklarationsverordnung ist geplant (vgl. Ziff. 5.1.).

Empfehlung 2: Effizienz der Kontrollen durch die Möglichkeit von Meldungen erhöhen

Die Konsumentinnen und Konsumenten melden bereits aktuell Verstösse über die Webseite des BLV (ohne Standardformular). Die eingegangenen Informationen bezieht das BLV bei der Planung der Kontrollen ein.

Empfehlung 3: Lücken bei der Deklarationspflicht beim Versand- und Onlinehandel schliessen.

Die Empfehlung bezieht sich auf Geschäfte mit Sitz im Ausland. Eine entsprechende Ausdehnung der Deklarationspflicht bedarf noch einer vertieften Überprüfung, sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch bezüglich Umsetzbarkeit und Kontrollaufwand.

Empfehlung 4: Den Wissensstand des Verkaufspersonals über Pelz und Pelzprodukte erhöhen

Wie die Evaluation zeigt, hat sich der Wissensstand des Verkaufspersonals bereits verbessert. Die notwendige Schulung des Verkaufspersonals ist primär in der Verantwortung der Branche.

Empfehlung 5: Verstärkte Informations- und Medienarbeit zum Thema Pelz

Informations- und Aufklärungsarbeit zum Thema Pelz ist in erster Linie Aufgabe der Pelzbranche und interessierter Kreise.

5 Anpassung der Pelzdeklarationsverordnung

Gestützt auf die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung der Pelzdeklarationsverordnung und aufgrund der Evaluationsergebnisse sind folgende Anpassungen der Verordnung geplant:

5.1 Einführung der Deklaration «Echtpelz» für Pelzprodukte aus Echtpelz

Es hat sich gezeigt, dass die Kundschaft hauptsächlich wissen möchte, ob ein Produkt tierischer Herkunft ist. Für Laien ist dies auf den ersten Blick oft nicht ersichtlich. Diese Grundinformation wäre mit einem entsprechenden einheitlichen Etikett gegeben. Die Kundschaft könnte damit Echtpelz von Kunstpelz unterscheiden.

5.2 Anpassen der Begrifflichkeiten zu den Gewinnungsarten

Konkret betroffen ist bei Zuchttieren die Streichung des Begriffs Käfighaltung mit Naturböden sowie das Ersetzen der Begriffe Rudelhaltung und Herdenhaltung mit dem Begriff Gruppenhaltung. Anlass für diese Begriffsanpassungen ist, dass die bisher nach Art. 5 Abs. 2 Pelzdeklarationsverordnung vorgesehenen Angaben zur Gewinnungsart, wie Herden- oder Rudelhaltung, nicht durchwegs plausibel sind. Tiere, welche in der Pelzindustrie verwendet werden, können praktisch nicht in Herden oder Rudeln gehalten werden. Diese Begriffe sollen daher gestrichen werden.

Eingeführt werden soll dagegen der Begriff der Gruppenhaltung. Dieser umschreibt die in der Pelzproduktion vorkommenden Haltungen, in denen mehrere Tiere gemeinsam in einem Gehege gehalten werden, zutreffender. Die Gruppenhaltung erfolgt auf einem grösseren Areal ohne Käfighaltung und Gitterböden. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es in der EU gegenwärtig keine Pelzproduktion aus Gruppenhaltung gibt. Die Tiere werden ausschliesslich in Käfigen mit Gitterböden gehalten, weil dies die Reinheit des Felles garantiert.

Im Ergebnis würden bei der Gewinnungsart von Zuchttieren (mit Ausnahme von Kaninchen) für die Deklaration nur noch zwei Unterscheidungen möglich sein: Käfighaltung mit Gitterböden und Gruppenhaltung (stets ohne Gitterböden). Bei Kaninchen kann es vorkommen, dass die in der Pelzdeklarationsverordnung vorgesehenen Deklarationsmöglichkeiten für die Gewinnungsart nicht zutreffen. So ist beispielsweise in der Schweiz die Haltung von Kaninchen in Käfigen mit Gitterböden verboten. Rassenkaninchen werden in Boxen mit Einstreu, Mastkaninchen in Buchten mit Einstreu gehalten. Diese beiden möglichen Gewinnungsarten für das von Fell von Kaninchen sollen in Zukunft ebenfalls als solche deklariert werden können.

Kann die Gewinnungsart mangels vollständiger Informationen nicht präzise deklariert werden, ist gegenwärtig anzugeben, dass der Pelz oder das Pelzprodukt aus Fallenjagd oder Jagd ohne Fallen oder aus jeder möglichen Haltungsart, insbesondere auch aus Käfighaltung stammen kann (vgl. Art. 5 Abs. 3 Pelzdeklarationsverordnung). Diese Ausnahme zur detaillierten Deklaration der Gewinnungsart mangels verlässlicher Informationen soll an die geänderten Begrifflichkeiten angepasst und präzisiert werden. Neu wäre zu deklarieren, dass das Fell aus allen vier möglichen Gewinnungsarten (Fallenjagd, Jagd ohne Fallen, Gruppenhaltung oder Käfighaltung mit Gitterböden) stammen kann.

5.3 Schaffung der Deklaration «unbekannt» für die Herkunft

Informationen über die Herkunft und Gewinnungsart liegen zum Zeitpunkt des Verkaufs auf europäischen Pelzauktionen vor. Allerdings lassen verschiedene Hinweise darauf schliessen, dass dort den Einkäuferinnen und Einkäufern nicht konsequent verlässliche Informationen weitergegeben werden, was die Rückverfolgbarkeit erschwert. In Fällen, in welchen die Verkaufsstellen die erforderlichen Angaben für die Etikettierung von den Lieferantinnen und Lieferanten nicht erhalten können, sollte daher eine Ausnahme zur vollständigen Deklaration möglich sein.

Eine entsprechende Ausnahme ist bei der Gewinnungsart bereits vorgesehen. Liegen dazu keine vollständigen Angaben vor, genügt es grundsätzlich, wenn die möglichen Gewinnungsarten angegeben werden (vgl. dazu Ziff. 5.2). Eine vergleichbare Regelung soll auch für die Herkunftsangabe geschaffen werden. Fehlen vollständige Angaben zur Herkunft, soll neu die Angabe «unbekannt» möglich sein.

Der Vorteil dieser Möglichkeit wäre, dass das Risiko von Falschbeurkundungen von Pelzen, deren Herkunft tatsächlich unbekannt ist, minimiert wird. Gegen diese Möglichkeit spricht, dass der Begriff «unbekannt» auch unzutreffend verwendet werden könnte, um eine problematische Herkunft zu vertuschen. Generell ist aber davon auszugehen, dass der Begriff «unbekannt» von den Konsumentinnen und Konsumenten als eher nicht vertrauenswürdig gewertet und sich somit die missbräuchliche Verwendung für die Verkaufsstelle nicht lohnen würde.

6 Schlussfolgerungen

Ein Importverbot für tierquälerisch erzeugte Pelzprodukte wäre mit den handelsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (insb. GATT) kaum vereinbar. Zudem wäre der Vollzug mit sehr grossen Schwierigkeiten verbunden.

Einheimische Ressourcen vermögen mengenmässig die inländische Nachfrage nach Pelz und Pelzprodukten generell nicht zu decken. Dies gilt im Speziellen für Felle von Tieren, die in der Schweiz nicht vorkommen. Zudem besteht in der Schweiz gegenwärtig keine nennenswerte Nachfrage nach Pelzprodukten aus einheimischen Fellen, insbesondere des Rotfuchses, sodass sich die Verarbeitung dieser Felle nicht lohnt.

Der Bundesrat sieht Handlungsbedarf bei der Informations- und Aufklärungsarbeit zum Thema Pelz. Dies ist primär Aufgabe der Pelzbranche und interessierter Kreise.

Die Evaluation hat ergeben, dass die Pelzdeklarationsverordnung Wirkungen zeigt. Namentlich hat gut ein Viertel der befragten Verkaufsstellen Geschäftsbeziehungen gekündigt oder Produkte aus dem Sortiment genommen, weil Lieferantinnen und Lieferanten keine korrekten oder glaubhaften Angaben zur Tierart, Herkunft oder Gewinnungsart des Pelzes machen konnten. Dies stellt eine zentrale Wirkung der Verordnung dar (Ziff. 4.2.3). Weiter sind sowohl das Verkaufspersonal als auch die Konsumentinnen und Konsumenten durch die Deklarationspflicht grundsätzlich besser über die Produktion von Pelzprodukten informiert, auch wenn das Kaufverhalten einer Mehrheit der Konsumentinnen und Konsumenten sich noch nicht verändert hat.

Die Pelzdeklarationsverordnung soll in verschiedenen Punkten angepasst werden (vgl. Ziff. 5), damit die Konsumentinnen und Konsumenten noch besser informiert sind und eine informierte Kaufentscheidung treffen können. Zu diesen Änderungen wird eine Vernehmlassung durchgeführt werden.