



25.404

Parlamentarische Initiative Indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative «Ja zum Im- portverbot für Stopfleber (Stopfleber-Initiative)»

**Erläuternder Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und
Kultur des Nationalrates**

vom 24. Oktober 2025

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Der vorliegende Erlassentwurf geht auf eine parlamentarische Initiative zurück, die von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) eingereicht wurde und die Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative 24.089 «Ja zum Importverbot für Stopfleber (Stopfleber-Initiative)», nachfolgend: Stopfleber-Initiative, verlangt.

Die genannte Volksinitiative¹ war am 28. Dezember 2023 mit 102 478 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Sie verlangt, ein Verbot für die Einfuhr von Stopfleber und Stopfleberprodukten in die Bundesverfassung aufzunehmen.²

Der Bundesrat beantragte den eidgenössischen Räten in seiner Botschaft vom 20. November 2024³ (nachfolgend: Botschaft des Bundesrates), die Volksinitiative Volk und Ständen ohne direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Das Thema der Produktionsmethoden von Lebensmitteln und der Einfuhr von tierquälerisch erzeugten Produkten beschäftigt die Kommissionen für Wirtschaft, Bildung und Kultur (WBK) bereits seit Jahren. So hatte die WBK des Ständerates (WBK-S) beispielsweise 2017 die von Nationalrat Matthias Aebischer eingereichte Motion 15.3832 («Importverbot für tierquälerisch erzeugte Produkte») zu behandeln, die letztlich dazu führte, dass die Kommission das Postulat 17.3967 («Obligatorische Deklaration der Herstellungsmethoden von Nahrungsmitteln») beschloss. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde die Motion Haab 20.3021 («Importverbot für tierquälerisch erzeugte Stopfleber»), die ursprünglich ein Einfuhrverbot von tierquälerisch erzeugter Stopfleber bezweckte, an den Bundesrat überwiesen. Diese Motion wurde am 15. Juni 2023 vom Ständerat und am 14. September 2023 vom Nationalrat in einer abgeänderten Fassung angenommen, in welcher der Bundesrat beauftragt wurde, eine Deklarationspflicht für Erzeugnisse aus der Stopfmast von Gänsen und Enten auszuarbeiten. Diese Änderung des Motionstextes hing mit einer weiteren an den Bundesrat überwiesenen Motion – der von der WBK-S eingereichten Motion 20.4267 («Deklaration von in der Schweiz verbotenen Produktionsmethoden») – zusammen, die am 9. Dezember 2020 vom Ständerat und am 16. Juni 2021 vom Nationalrat angenommen worden war.

Die WBK-N liess sich an ihrer Sitzung vom 5. September 2024 vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) über den Entwurf einer Verordnung⁴ informieren, mit der eine Deklarationspflicht für Produktionsmethoden eingeführt werden sollte, die in schwerer Weise das Tierwohl verletzen und damit der öffentlichen Moral zuwiderlaufen. Diese Verordnung trat am 1. Juli 2025 in Kraft.

¹ BBl 2024 394

² BBl 2024 3078

³ Botschaft zur Volksinitiative «Ja zum Importverbot für Stopfleber (Stopfleber-Initiative)», BBl 2024 3077

⁴ AS 2025 369

Die WBK-N nahm die Beratung der Stopfleber-Initiative am 30. Januar 2025 gestützt auf die Botschaft des Bundesrates auf. Nach der Anhörung des Initiativkomitees und anderer Organisationen kam sie zum Schluss, dass es zweckmässig wäre, der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen, weshalb sie am 21. Januar 2025 mit 13 zu 12 Stimmen eine entsprechende parlamentarische Initiative (25.404) einreichte. Diese sieht vor, das einschlägige Recht so zu ändern, dass der Bund zu beobachten hat, wie sich die Importe von Enten- und Gänsemagret, -stopfleber und -confit nach Einführung der Deklarationspflicht entwickeln. Geht die importierte Menge innert fünf Jahren nicht merklich zurück, so hat der Bund weitergehende importbeschränkende Massnahmen zu ergreifen.

Die WBK-S, deren Zustimmung für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs erforderlich war, gab der parlamentarischen Initiative am 28. April 2025 einstimmig Folge. Allerdings formulierte sie gleichzeitig Leitlinien für die weitere Ausarbeitung des Entwurfs durch die WBK-N: Sofern sich die importierte Menge fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Deklarationspflicht nicht verringert hat, soll der Bundesrat weitergehende Massnahmen bis hin zu einer qualitativen Importbeschränkung vorschlagen. Der Bundesrat soll auf diese Weise mehr Spielraum bei der Wahl seiner Massnahmen erhalten.

Die WBK-N legte an ihrer Sitzung vom 15. und 16. Mai 2025 die Grundzüge der Gesetzesänderung fest. An der Sitzung vom 23. und 24. Oktober 2025 hat die Kommission den Vorentwurf behandelt. Sie beschloss mit 15 zu 10 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und hiess den Gesetzesvorentwurf in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung gut und verabschiedete im Anschluss den erläuternden Bericht. Eine Minderheit beantragt, nicht auf den Gesetzesentwurf einzutreten. In Folge der von der Kommission geführten Diskussionen, beschloss die WBK-N die Eröffnung einer verkürzten Vernehmlassung.

2 Ausgangslage

2.1 Handlungsbedarf und Ziele

In der Schweiz geniessen der Tierschutz und damit das Tierwohl einen hohen Stellenwert. Entsprechend ist in der Schweiz das Stopfen beim Hausgeflügel verboten (Artikel 20 Buchstabe e der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008⁵ [TSchV]), da diese Praktik der Zwangsernährung mit dem Tierwohl nicht vereinbar ist. Obwohl somit im Inland keine Stopfleber produziert wird, wird die Einfuhr von Stopfleber und Stopfleberprodukten aus dem Ausland durch das Verbot des Stopfens nicht tangiert. Dies stösst teilweise auf Unverständnis, was sich u.a. durch das Zustandekommen der Stopfleber-Initiative und den Entscheid der WBK-N, der Stopfleber-Initiative einen indirekten Gegenentwurf gegenüberzustellen, gezeigt hat. Die Stopfleber-Initiative verlangt die Verankerung eines generellen Einfuhrverbotes für Stopfleber und Stopfleberprodukte auf Verfassungsstufe. Während die Kommission ein unmittelba-

res Verbot ablehnt, nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates⁶), anerkennt sie die mit der Volksinitiative verfolgten Anliegen.

Mit dem indirekten Gegenentwurf soll somit ein dauerhafter Rückgang der gewerbsmässigen Einfuhren von Stopfleber, Magret und Confit von Enten und Gänsen sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten erreicht werden, um einerseits dem Handlungsbedarf betreffend das Tierwohl Rechnung zu tragen und andererseits eine bessere Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz sowie dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zu erreichen. Die privaten Einfuhren sollen von der Regelung ausgenommen werden, da deren Kontrolle nicht beziehungsweise höchstens stichprobeweise möglich ist.

2.2 Minderheitsantrag: Nichteintreten

Eine Minderheit (*Wandfluh, Balmer, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüeggsegger, Sauter, Vontobel*) beantragt, auf den vorliegenden Entwurf nicht einzutreten. Sie ist insbesondere der Ansicht, dass die Beschränkung auf die gewerbsmässige Einfuhr den Einkaufstourismus fördert und die Privaten dazu verleitet, beim Gang über die Grenze auch gleich weitere Produkte zu besorgen, was letztlich der schweizer Wirtschaft schadet. Die Volksinitiative hingegen ist in dem Sinne konsequent, da sie die Einfuhr generell verbietet; sowohl die gewerbsmässige wie auch die private.

3 Grundzüge der Vorlage

Die Regelung zur Reduktion der gewerbsmässigen Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit von Enten und Gänsen sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten soll als neuer Artikel 14a ins Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005⁷ (TSchG) aufgenommen werden.

Gemäss Absatz 2 soll das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) die Entwicklung der gewerbsmässigen Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit von Enten und Gänsen sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten in die Schweiz hinsichtlich Menge beobachten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Einfuhren nicht nur beim Zoll angemeldet werden, sondern auch von anderen Produkten unterscheidbar sind. Während dies heute aufgrund der eigenen Tarifnummern für Stopfleber («Fettleber») bereits möglich ist, gilt dies nicht für Magret und Confit sowie für Lebensmittel, die diese Produkte enthalten (vgl. dazu Ziff. 4). Entsprechend wird in Absatz 1 die Pflicht eingeführt, bei der Einfuhr neu auch Magret und Confit sowie Lebensmittel mit Stopfleber, Magret und Confit zu deklarieren.

⁶ BBl 2024 3077 (Ziff. 4.2 und 4.4)
⁷ SR 455

Die zuständigen Departemente, d.h. das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), sollen dem Bundesrat aufgrund der Beobachtungen des BLV und des BAZG alle fünf Jahre Bericht erstatten und im Bericht nötigenfalls Massnahmen zur Reduktion der gewerbmässigen Einfuhren vorschlagen, sofern sich diese nicht reduziert haben (Abs. 3).

Nach Absatz 4 soll der Bundesrat gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichtes Massnahmen von beschränkter Tragweite treffen.

Die Wirksamkeit der Massnahmen sollen im Rahmen der Beobachtung der Einfuhrentwicklung nachverfolgt werden. Die ergriffenen Massnahmen sollen nötigenfalls verstärkt werden, um einen dauerhaften Rückgang der gewerbmässigen Einfuhren zu erreichen (Abs. 5).

Zur Durchsetzung der vom Bundesrat festgelegten Massnahmen muss Artikel 24 TSchG um einen neuen Absatz 1^{bis} ergänzt werden. Mit diesem wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, durch diese die zuständige Behörde im Falle einer Widerhandlung gegen die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen ermächtigt wird, gegenüber der fehlbaren Person die erforderlichen Massnahmen zu verfügen. Wenn nötig, soll sie Produkte beschlagnahmen, einziehen und vernichten können.

Die Ergänzung des TSchG um einen neuen Artikel 14a erfordert zusätzlich die Anpassung der Strafbestimmung (Artikel 27 TSchG) und der Vollzugsbestimmung (Artikel 32 Absatz 5 TSchG).

Neben der Änderung des Tierschutzgesetzes soll auch das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände⁸ (Lebensmittelgesetz, LMG) dahingehend geändert werden, dass die heute bereits auf Verordnungsstufe geltende Deklarations- bzw. Kennzeichnungspflicht⁹ für Stopfleber, Magret und Confit¹⁰ von zwangsgefütterten Gänsen und Enten¹¹ neu auf Gesetzesstufe festgeschrieben wird. Die Deklarationspflicht soll zusätzlich auch für Lebensmittel aus diesen Produkten gelten.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 14a VE-TSchG

Mit dem neuen Artikel 14a VE-TSchG soll die gewerbmässige Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit von Enten und Gänsen sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten geregelt werden.

Der Wortlaut der Bestimmung beschränkt sich, im Gegensatz zu dem der Volksinitiative, auf die «gewerbmässige Einfuhr». Dies, weil die Beobachtung der privaten Einfuhren von Stopfleber, Magret und Confit an der Grenze schwierig wäre, da diese nicht angemeldet werden. Es könnte somit nur stichprobenweise festgestellt werden,

⁸ SR 817.0

⁹ Im Lebensmittelrecht wird der Begriff der Kennzeichnung verwendet.

¹⁰ Die entsprechende Änderung der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (LGV; SR 817.02) ist am 1. Juli 2025 in Kraft getreten.

¹¹ Vgl. Anhang 2 LGV.

ob diese Produkte eingeführt werden, und die Kontrolle wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden. Als gewerbsmässig gilt dabei auch die Einfuhr von derartigen Produkten, die eine Privatperson beispielsweise in einem ausländischen Online-Shop bestellt hat und sich durch ein Unternehmen liefern lässt. Auch im Zollrecht fallen diese Einfuhren unter den Handelswarenverkehr und sind anzumelden. Als privat gelten somit lediglich jene Einfuhren, die von Privatpersonen für den Privatkonsum eingeführt werden.

Die Begriffe «Stopfleber», «Magret» und «Confit» sowie «Lebensmittel mit diesen Produkten» bedürfen weiterer Erläuterungen. Im schweizerischen Recht gibt es keine Definition von «Stopfleber», «Magret» und «Confit». Zur Auslegung dieser Begriffe drängt es sich somit auf, sich an den entsprechenden Definitionen der EU bzw. Frankreichs zu orientieren, da diese Produkte zu einem Grossteil in EU-Ländern (Frankreich, Ungarn, Bulgarien)¹² produziert und von dort in die Schweiz eingeführt werden.

«Stopfleber» wird in der Verordnung (EG) Nr. 543/2008¹³ definiert als Leber von Gänsen und Enten, bei denen fütterungsbedingt eine Verfettung und Zellvergrösserung hervorgerufen wurde. Eine vergleichbare Definition verwendet auch das Initiativkomitee der Volksinitiative bei ihren Ausführungen.¹⁴ Der Begriff «Stopfleber» deckt sich mit der bei der Zollanmeldung mit der entsprechenden Tarifnummer versehenen «Fettleber».

«Magret» wird in der Verordnung (EG) Nr. 543/2008 als Brustfilet von Enten und Gänsen umschrieben, bei denen fütterungsbedingt eine Verfettung und Zellvergrösserung der Leber hervorgerufen wurde. Eine Definition für «Confit» lässt sich der «Spécification technique n° B1-19-08»¹⁵ des französischen Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung entnehmen. Demnach handelt es sich dabei um konservierte Flügel und Keulen von stopfgemästeten Gänsen und Enten. Anders als der Wortlaut der Volksinitiative, wo der unklare Begriff «Stopflebernebenprodukte» verwendet wird, ist der Wortlaut der vorliegenden Bestimmung durch die Aufzählung der betroffenen Produkte klar.

Zusätzlich sollen auch «Lebensmittel mit solchen Produkten», das heisst Lebensmittel mit Stopfleber, Magret und Confit, wie beispielsweise Stopfleberpastete, von der Regelung erfasst werden, da auch bei diesen Lebensmitteln ein Teil durch tierquälerische Zwangsfütterung erzeugt wurde.

¹² Regulierungsfolgenabschätzung vom 19. Januar 2022 zur Einführung neuer Pflichten zur Deklaration der Herstellungsmethoden tierischer Erzeugnisse sowie zur Umkehr der Beweislast, S. 30 f., Abb. 3 und 4.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, ABl. L 157 vom 17. Juni 2008, S. 46; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 519/2013, ABl. L 158 vom 21. März 2013, S. 74.

¹⁴ www.stopfleber-initiative.ch > Initiative > Fragen und Antworten > Was ist Stopfleber? (Stand: 6. Oktober 2025).

¹⁵ www.economie.gouv.fr/daj > Observatoire économique de la commande publique > Liste des guides et recommandations des GEM (en vigueur et archives) > Liste des guides et recommandations GEM en vigueur > GEM – Restauration collective et nutrition > Spécification technique – Préparations de viandes, produits à base de viande de volailles ou de lapins – Foies gras de volaille.

Absatz 1: Eine Voraussetzung für die Beobachtung der Entwicklung der gewerbsmässigen Einfuhren von Stopfleber, Magret und Confit von Enten und Gänsen sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten (vgl. Abs. 2) ist, dass diese überhaupt erfasst werden. Während Stopfleber («Fettleber») heute bereits gestützt auf die Zollgesetzgebung bei der Zollanmeldung mit der entsprechenden Tarifnummer gemeldet wird und somit eindeutig identifizierbar ist, gilt dies nicht für Magret und Confit sowie Lebensmittel, die solche Produkte enthalten. Aus diesem Grund muss für die eindeutige Identifikation von der anmeldepflichtigen Person bei der entsprechend aufzuschlüsselnden Tarifposition in der Zollanmeldung eine entsprechende Angabe gemacht werden.

Absatz 2: Die Beobachtung der gewerbsmässigen Einfuhren von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten soll durch das BLV in Zusammenarbeit mit dem BAZG erfolgen. Es soll die eingeführte Menge beobachtet werden. Stopfleber bzw. konkret «Fettleber» von Gänsen und Enten sowie künftig auch Magret, Confit und Lebensmittel mit diesen Produkten müssen bei der Einfuhr angemeldet und entsprechend deklariert werden. Daten zur Einfuhrmenge sind folglich beim BAZG verfügbar und können vom BLV in Zusammenarbeit mit dem BAZG ausgewertet werden, sodass Aussagen zur Entwicklung der Einfuhr gemacht werden können.

Absatz 3: Die Entwicklung der Einfuhr ist durch die zuständigen Departemente (das EDI und das EFD) alle fünf Jahre in einem Bericht an den Bundesrat festzuhalten und es sind Massnahmen zur Reduktion der gewerbsmässigen Einfuhren vorzuschlagen, sofern sich diese nicht von alleine bzw. durch vorangehende Massnahmen reduziert haben. Diese Massnahmen können von Informationskampagnen bis hin, als ultima ratio, zu einem Einfuhrverbot gehen. Hier ist aber auf die beschränkte Kompetenz des Bundesrates zu achten (vgl. unter Absatz 4). Das Prinzip der Verhältnismässigkeit ist zu wahren und es ist mit mildernden Massnahmen zu beginnen, wobei diese nach und nach zu verschärfen sind, wenn die vorangehenden Massnahmen nicht zum Ziel geführt haben (vgl. nachfolgend).

Absätze 4 und 5: Um das Ziel eines steten und dauerhaften Rückgangs der gewerbsmässigen Einfuhr von Stopfleber und den weiteren Stopfleberprodukten zu erreichen, soll der Bundesrat gestützt auf den Bericht Massnahmen von beschränkter Tragweite treffen. Als Massnahmen von beschränkter Tragweite kommen zum Beispiel die Durchführung von Informationskampagnen, die Einführung von Kennzeichnungspflichten (z.B. Bilder des Stopfvorgangs), die zusätzlich zu den Kennzeichnungspflichten nach der Lebensmittelgesetzgebung¹⁶ gelten, die Beschränkung der Einfuhr auf bestimmte Labels, die die Haltungsbedingungen der Tiere berücksichtigen (z.B. «Label Rouge» oder «Canard à Foie gras du Sud-Ouest») oder auch die Beschränkung der gewerbsmässigen Einfuhr in zeitlicher (beispielsweise nur um die Festtage) oder mengenmässiger Hinsicht. Eine mengenmässige Einfuhrbeschränkung, die unter die gemäss Landwirtschaftsabkommen zugesicherte Menge fällt (vgl. dazu Ziff. 6.2) oder gar ein gänzlich Einfuhrverbot wären nicht mehr als Massnahme von beschränkter Tragweite zu qualifizieren und deren Einführung wäre dem Gesetzgeber vorbehalten,

¹⁶ Zum Beispiel Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe j Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, SR 817.02.

müssten also über eine Gesetzesänderung eingeführt werden. Entsprechend dem allgemein gültigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit soll mit milden Massnahmen begonnen werden. Die Massnahmen sind zu verschärfen, wenn seit dem letzten Bericht die Einfuhren nicht zurückgegangen sind.

Mit dieser Vorgehensweise könnten indirekt auch innovative Ansätze gefördert werden, das Produkt Stopfleber durch tierschutzkonforme Alternativen zu ersetzen. Alternativprodukte sind heute zwar in geringer Zahl bereits verfügbar, allerdings sind diese hinsichtlich Geschmacks und Konsistenz nicht mit echter Stopfleber vergleichbar. Es ist möglich, dass diesbezüglich in der Zukunft Fortschritte erzielt werden.

Minderheit (Baumann, Alijaj, Brenzikofer, Brizzi, Christ, Marti Min Li, Müller-Altarmatt, Piller Carrard, Prelicz-Huber, Rosenwasser, Stämpfli)

Art. 14a al. 3

Eine Minderheit verlangt die Ergänzung von Absatz 3 um den Begriff «merklich». Somit hätten die zuständigen Departemente dem Bundesrat alle fünf Jahre Bericht zu erstatten und im Bericht nötigenfalls Massnahmen zur Reduktion der gewerbsmässigen Einfuhren vorzuschlagen, sofern sich diese nicht merklich reduziert haben. Auch wenn es sich beim Begriff der «merklichen Reduktion» um einen auslegungsbedürftigen Begriff handelt, so wäre gleichwohl die angestrebte Reduktion zumindest in einer abstrakten Weise quantifiziert.

Artikel 24 Absatz 1^{bis} VE-TSchG

Zur Durchsetzung der vom Bundesrat gestützt auf Artikel 14a Absatz 4 erlassenen Massnahmen muss den Vollzugsbehörden die Kompetenz eingeräumt werden, die notwendigen Massnahmen zu verfügen. Wird beispielsweise ein Produkt eingeführt, das den Vorschriften nicht entspricht (z.B. fehlende Kennzeichnung oder kein Label), so kann sie die erforderliche Massnahme wie die nachträgliche Kennzeichnung verfügen oder, wenn nötig, das Produkt einziehen und vernichten. Allfällige Kosten gehen zulasten der einführenden Person. Die zu verfügenden Massnahmen sollen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands geeignet und verhältnismässig sein.

Artikel 27 VE-TSchG

Die Strafbestimmung soll angepasst werden, damit Zuwiderhandlungen gegen die möglichen, durch den Bundesrat erlassenen Bedingungen und Beschränkungen sanktioniert werden können. Ein Verstoß gegen eine Bedingung kann beispielsweise angenommen werden, wenn gegen die Deklaration von Magret bei der Zollanmeldung oder gegen eine allfällige Kennzeichnungspflicht verstossen wird. Ein Verstoß gegen eine Beschränkung wäre unter anderem denkbar, wenn nur noch zu einer gewissen Zeit Stopfleber, Magret und Confit eingeführt werden dürften, sie aber ausserhalb dieser Zeit eingeführt würden.

Artikel 32 Absatz 5 VE-TSchG

Grundsätzlich sind die Kantone für den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung zuständig, sofern im Gesetz nichts anderes vorgesehen ist (Artikel 32 Absatz 2 TSchG). In die Zuständigkeit des Bundes fallen einzig die Durchführung des Bewilligungsverfahrens für das Inverkehrbringen serienmässig hergestellter Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen für Nutztiere und die Überwachung der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (Artikel 32 Absatz 5). Neu soll auch die Beobachtung der gewerbsmässigen Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten nach Artikel 14a in die Kompetenz des Bundes fallen. Dies weil die Zollanmeldung beim Bund erfolgt. Entsprechend soll die Vollzugskompetenz des Bundes in Artikel 32 Absatz 5 um diese Tätigkeiten erweitert werden.

Ziff. II, Artikel 12a VE-LMG

Mit der Einführung eines Artikels 12a im LMG wird die Pflicht zur Deklaration der aus Tierschutzsicht problematischen Herstellungsmethode des Stopfens auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Künftig soll, wer vorverpackte Stopfleber, Magret oder Confit von zwangsgefütterten Gänsen und Enten sowie Lebensmittel mit diesen Produkten in Verkehr bringt, diese mit dem Hinweis «Von zwangsernährten Gänsen gewonnen» oder «Von Zwangsernährten Enten gewonnen» kennzeichnen müssen. Wenn solche Lebensmittel offen in den Verkehr gebracht werden, ist der Hinweis schriftlich anzugeben. Damit wird die mit der am 1. Juli 2025 in Kraft getretenen Änderung der LGV eingeführte Pflicht neu auf Gesetzesstufe angehoben und um die Lebensmittel, die solche Produkte enthalten, erweitert.

Minderheit (Wandfluh, Freymond, Heimgartner, Huber, Hug, Riem, Rüeegsegger, Vontobel)

Eine Minderheit lehnt die Regelung dieser Massnahme auf Gesetzesesebene ab und beantragt, den bestehenden rechtlichen Rahmen beizubehalten, d. h. auf Verordnungsebene.

Ziff. III, Abs. 2

Die vorliegende Gesetzesänderung stellt den indirekten Gegenvorschlag zur Stopfleber-Initiative dar. Der indirekte Gegenvorschlag steht dem Initiativkomitee somit zur Verfügung, wenn dieses die Volksinitiative ausdrücklich unter der Bedingung zurückziehen möchte, dass der indirekte Gegenvorschlag nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird (Art. 73a Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte¹⁷). Sollte die Volksinitiative in einer Abstimmung angenommen werden, tritt der vorliegende Erlassentwurf nicht in Kraft.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die zusätzliche Angabe bei der Zollanmeldung für Magret und Confit sowie Lebensmittel mit Stopfleber und diesen Produkten führt auf Bundesebene beim BAZG zu einem minimalen initialen Mehraufwand für die technische Umsetzung. Auch für die Beobachtung der Entwicklung der gewerbsmässigen Einfuhr hinsichtlich Einfuhrmenge ist mit einem minimalen Aufwand beim BLV und beim BAZG zu rechnen, der mit bestehenden Ressourcen bewältigt werden kann. Die Auswertung und das Erstellen des Berichts inkl. Eruierung der möglichen Massnahmen hingegen wird bei den zuständigen Departementen (EFD und EDI) und Bundesämtern (BLV und BAZG) zu einem Mehraufwand führen.

Zudem können allfällige Massnahmen, die zur Reduktion der gewerbsmässigen Einfuhr getroffen werden, zu einem Mehraufwand für den Bund führen. Wie gross dieser Mehraufwand sein wird, hängt von den konkret getroffenen Massnahmen ab und lässt sich folglich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzen.

Auch die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren durch den Bund bei Widerhandlungen gegen die allfälligen Massnahmen, die bei der Einfuhr an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (Flughafen Zürich und Genf) festgestellt werden (Artikel 31 Absatz 2 TSchG), würden zu einem Mehraufwand beim Bund führen.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Obwohl hauptsächlich der Bund für die Umsetzung von Artikel 14a VE-TSchG zuständig ist, können sich allfällige, vom Bundesrat gestützt auf Absatz 4 getroffene Massnahmen auf die Kantone auswirken. Möglich sind beispielsweise neue Kontrolltätigkeiten im Rahmen des kantonalen Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung, wie beispielsweise die Kontrolle der Einhaltung einer Kennzeichnungspflicht in den Läden, da nicht alle eingeführten Produkte schon anlässlich der Einfuhr kontrolliert werden können.

Auch die Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren durch die Kantone bei Widerhandlungen gegen die allfälligen Massnahmen, die bei der Einfuhr ausserhalb der zugelassenen Grenzkontrollstellen festgestellt werden (Artikel 31 Absatz 2 TSchG e contrario), so namentlich die Einfuhren über den Landverkehr, sowie gegen mögliche Massnahmen, die nicht die Einfuhr, sondern einen Vorgang im Inland betreffen, können zu einem Mehraufwand bei den Kantonen führen.

Die Änderung des LMG führt mehrheitlich nicht zu neuen Auswirkungen auf die Kantone, da die Deklarationspflicht bereits auf Verordnungsstufe eingeführt wurde. Da jedoch zusätzlich auch «Lebensmittel mit diesen Produkten» (d.h. Stopfleber, Magret oder Confit) deklariert werden müssten, würde sich der Aufwand im Rahmen der kantonalen Kontrollen erhöhen. Würde, entsprechend dem Minderheitsantrag (Wandfluh, ...), auf die Änderung des LMG verzichtet, entfielen dieser Mehraufwand selbstredend.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Artikel 14a VE-TSchG wirkt sich direkt auf die Importeure von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten aus, indem diese bei der Einfuhr die Produkte separat bzw. anders anmelden müssen. Je nach vom Bundesrat getroffener Massnahme sind Auswirkungen nicht nur auf die Importeure möglich, sondern auch für die Anbieterinnen können sich zusätzliche Verpflichtungen ergeben (z.B. nachträgliche Kennzeichnung, falls die fehlende Kennzeichnung erst im Laden erkannt wird). Zudem werden allfällige Massnahmen, die getroffen würden, falls die gewerbsmässige Einfuhr nicht von selbst, d.h. aufgrund verringerter Nachfrage, zurückgeht, ebenso wie die Verschärfung von Massnahmen zu Umsatzeinbussen bei den Importeuren und Anbieterinnen führen. Wie und wie stark die Auswirkungen ausfallen werden, hängt von den konkret getroffenen Massnahmen ab.

Die zusätzliche Deklaration von Lebensmitteln mit Stopfleber, Magret oder Confit aufgrund der Änderung des LMG führt bei Anbieterinnen in der Gastronomie wie im Detailhandel zu einem höheren Aufwand. Bei einem Verzicht auf die Änderung des LMG (Minderheitsantrag [Wandfluh, ...]) würde dieser Mehraufwand entfallen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Einführung von Artikel 14a VE-TSchG würde anfänglich noch keine Auswirkungen auf Konsumentinnen und Konsumenten haben. Sollten mangels Reduktion der Einfuhr, die i.d.R. Folge einer geringeren Nachfrage auf Konsumentenseite ist, vom Bundesrat Massnahmen getroffen werden, hätten diese längerfristig ein reduziertes Angebot von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten für die Konsumentinnen und Konsumenten zur Folge. Da ein steter und dauerhafter Rückgang angestrebt wird, würde sich das Angebot immer weiter verringern, sodass diese irgendwann entweder auf Alternativprodukte ausweichen, Stopfleber selber für den privaten Gebrauch einführen oder auf den Konsum generell verzichten müssten.

Durch die Einführung von Artikel 12a VE-LMG und damit die Erweiterung der Kennzeichnungspflichten wird die Transparenz betreffend die Produktionsmethoden der betreffenden Lebensmittel erweitert, wodurch den Konsumentinnen und Konsumenten ein bewusster Kaufentscheid ermöglicht wird. Die Transparenz wäre auch entsprechend dem Minderheitsantrag (Wandfluh, ...) gegeben, würde sich jedoch gemäss der Regelung auf Stufe Verordnung auf Stopfleber, Magret und Confit beschränken.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es ist denkbar, dass aufgrund des Rückgangs der importierten Menge in die Schweiz im Ausland weniger Stopfleber und damit auch deren Nebenprodukte wie Magret und Confit hergestellt würden. Es würden folglich allenfalls weniger Gänse und Enten für die Stopfleberproduktion eingesetzt. Jedoch gilt zu erwähnen, dass der Konsum in der

Schweiz lediglich 1 Prozent der Nachfrage auf dem Weltmarkt ausmacht¹⁸, womit die direkten Auswirkungen der Massnahme der Schweiz auf das Tierwohl eher gering wären. Nicht auszuschliessen ist allerdings, dass andere Länder dem Beispiel der Schweiz folgen und ebenfalls Beschränkungen beschliessen, was zu einer Steigerung des positiven Effekts auf das Tierwohl führen würde.

5.6 Andere Auswirkungen

Die Beschränkung der Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten würde sich auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz auswirken. Handelsstreitigkeiten mit Handelspartnern der Schweiz wie auch Sanktionen können zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, allerdings wäre eine graduelle Beschränkung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz deutlich besser vereinbar, als dies bei einem direkten und gänzlichen Importverbot, wie es mit der Stopfleber-Initiative gefordert wird, der Fall wäre (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 6.2).

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die für den Tierschutz massgebliche Verfassungsbestimmung ist Artikel 80 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999¹⁹ (BV). Dessen Absatz 1 beauftragt den Bund, Vorschriften zum Schutz der Tiere zu erlassen. Der Bund wird u. a. beauftragt, die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen zu regeln (Artikel 80 Absatz 2 Buchstabe d BV). Diese Bestimmung stellt die Verfassungsgrundlage dar, um den indirekten Gegenentwurf betreffend die gewerbmässige Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten als neue Regelung ins TSchG aufzunehmen. Die Änderung des LMG wiederum dient der Information der Konsumentinnen und Konsumenten und gründet auf Artikel 97 Absatz 1 BV, wonach der Bund Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten trifft.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Einfuhrbeschränkungen widersprechen grundsätzlich, genauso wie Einfuhrverbote, verschiedenen internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen vom 30. Oktober 1947²⁰ (GATT), dem Übereinkommen vom 12. April 1979²¹ über technische Handelshemmnisse (TBT-

¹⁸ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates, BBl 2024 3077, Ziff. 4.3.

¹⁹ SR 101

²⁰ SR 0.632.21

²¹ SR 0.632.231.41

Übereinkommen), dem Abkommen vom 22. Juli 1972²² zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen) sowie dem Abkommens vom 21. Juni 1999²³ zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen).²⁴ Allerdings sehen diese Abkommen Ausnahmen vor, welche die Nichteinhaltung der Grundsätze zu rechtfertigen vermögen. Vorausgesetzt wird jeweils, dass eine handelsbeschränkende Massnahme ein legitimes Ziel verfolgt. Konkret wäre dies in diesem Fall der Schutz der öffentlichen Moral und der Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Personen und Tieren gemäss Artikel XX GATT bzw. Gründe der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit sowie der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren oder von Pflanzen gemäss Artikel 20 des Freihandelsabkommens. Gleichzeitig muss die Massnahme verhältnismässig sein und darf nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Bedingungen führen. Das Landwirtschaftsabkommen verpflichtet die Schweiz zudem zur Einräumung von Zollzugeständnissen für eine jährliche Menge von 20 Tonnen an Fettlebern von Enten oder Gänsen aus der EU (Landwirtschaftsabkommen, Anhang 1). Einfuhrbeschränkungen für Stopfleber, welche dazu führen würden, dass nicht einmal mehr die jährliche Menge von 20 Tonnen eingeführt werden dürfte, würde diesem Zollzugeständnis gegenüber der EU zuwiderlaufen (eine solche Massnahme dürfte der Bundesrat aufgrund der Beschränkung in Abs. 4 jedoch nicht eigenmächtig erlassen, vgl. unter Ziff. 4). Diese Verpflichtung würde auch unter der verhandelten Ausweitung des Geltungsbereichs des Landwirtschaftsabkommens auf die gesamte Lebensmittelkette zwischen der Schweiz und der EU²⁵ bestehen bleiben, weil Anhang 1 von dieser Änderung unberührt bleibt.

Anders als die Stopfleber-Initiative, die ein direktes Einfuhrverbot fordert und damit dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit nicht standhalten würde²⁶, wird mit der im Rahmen des indirekten Gegenentwurfs vorgesehenen Lösung dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besser Rechnung getragen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Artikel 14a VE-TSchG und gestützt darauf erlassene Massnahmen grundsätzlich mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar sind. Würden die Massnahmen aber dazu führen, dass auch die Einfuhr der zugesicherten Menge von 20 Tonnen Stopfleber gegenüber der EU verunmöglichen würden, wäre von einem Verstoß gegen das Landwirtschaftsabkommen auszugehen.

6.3 Erlassform

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 TSchG kann der Bundesrat aus Gründen des Tierschutzes die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an Bedingungen knüpfen, einschränken oder verbieten. Vorbehalten bleibt die Einfuhr von Koscher-

²² SR **0.632.401**

²³ SR **0.916.026.81**

²⁴ Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit den einzelnen Abkommen kann auf die Botschaft des Bundesrates, BBl **2024** 3077, Ziff. 4.4 verwiesen werden.

²⁵ www.fedlex.admin.ch > Laufende Vernehmlassungen > EDA > Vernehmlassung 2025/47 > Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU».

²⁶ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates, BBl **2024** 3077, Ziff. 4.4 und 5.

und von Halalfleisch unter gewissen Voraussetzungen. Mit dem neuen Artikel 14a VE-TSchG soll für die Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten eine Spezialbestimmung zu Artikel 14 geschaffen werden. Dafür braucht es eine Änderung auf Stufe Gesetz. Zudem müssen weitere Artikel angepasst werden (Artikel 24 Absatz 1^{bis}, 27 und 32 Absatz 5), die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten und somit in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind (Artikel 164 Absatz 1 BV).

Die geplante Änderung des LMG ist grundsätzlich auch über eine Verordnungsänderung umsetzbar, da in Artikel 13 LMG eine ausreichende Grundlage bereits existiert. Entsprechend wurde die geltende Deklarations- bzw. Kennzeichnungspflicht für Stopfleber, Magret und Confit in der LGV eingeführt. Aufgrund des Konnexes mit der Änderung des Tierschutzgesetzes und um der Bedeutung dieser Kennzeichnung mehr Gewicht zu verleihen, soll sie nun auf Gesetzesstufe eingeführt und leicht erweitert werden.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV) unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips

Gemäss Artikel 5a BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Der Bund soll nur Aufgaben übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Artikel 43a Absatz 1 BV). Für den Vollzug des TSchG sind grundsätzlich die Kantone zuständig, sofern im Gesetz nichts anderes vorgesehen ist (Artikel 32 Absatz 2 TSchG). In Artikel 32 Absatz 5 TSchG wird festgelegt, dass die Durchführung des Bewilligungsverfahrens für das Inverkehrbringen serienmässig hergestellter Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen für Nutztiere und die Überwachung der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (Flughafen Zürich und Genf) Sache des Bundes ist. Mit der Anpassung von Artikel 32 Absatz 5 soll auch die Beobachtung der gewerbmässigen Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit diesen Produkten nach Artikel 14a in die Kompetenz des Bundes fallen. Dies weil die Zollanmeldung beim Bund erfolgt und somit auch die Beobachtung durch den Bund durchgeführt werden soll. Ansonsten ändert sich an der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen nichts. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ist somit gewahrt.

6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nach Artikel 164 Absatz 2 BV können Rechtsetzungsbefugnisse durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die BV ausgeschlossen wird. Die Vorlage sieht in Artikel 14a Absatz 4 VE-TSchG eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat vor, wonach er Massnahmen von beschränkter Tragweite trifft, wenn sich die gewerbsmässige Einfuhr von Stopfleber, Magret und Confit sowie von Lebensmitteln mit solchen Produkten nicht reduziert (vgl. dazu Ziff. 4). Eine solche Delegation wird in der BV nicht ausgeschlossen und ist somit zulässig.

6.7 Datenschutz

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten. Die Vorlage ist aus Sicht des Datenschutzes daher ohne Relevanz.