

Margot Michel / Iris M. Reichler / Livia Mathys / BettinaENZler

## **Internationaler Welpenhandel, Tierschutz und Seuchenprävention**

### **Rechtslage und Revisionsbedarf der «Einfuhr»-Bestimmungen im Spannungsfeld zwischen Gesundheitsschutz und Tierschutz**

---

In den letzten Jahren werden immer mehr Hunde aus dem Ausland in die Schweiz gebracht. Oftmals sind die seuchenrechtlichen Vorschriften für eine zulässige Einreise nicht eingehalten und auch das Tierwohl bleibt auf der Strecke. Es ist Aufgabe der Behörden, in diesen Fällen angemessene Massnahmen zu treffen. Die Autorinnen stellen die komplexe geltende Rechtslage unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung dar, befassen sich vertieft und unter Einbezug der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse mit der Verhältnismässigkeit möglicher Massnahmen und skizzieren den Revisionsbedarf.

---

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge  
Rechtsgebiete: Gesundheitsrecht; Ökologisches Gleichgewicht

Zitiervorschlag: Margot Michel / Iris M. Reichler / Livia Mathys / BettinaENZler,  
Internationaler Welpenhandel, Tierschutz und Seuchenprävention, in: Jusletter 29. August 2022

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
  - 1.1. Rechtstatsachen und tierschutzrechtliche Problematik
  - 1.2. Veterinärmedizinische Problematik
  - 1.3. Internationale Entwicklungen
  - 1.4. Politische Vorstösse und Revisionsvorhaben in der Schweiz
  - 1.5. Terminologie
2. Die geltende Rechtslage in der Schweiz
  - 2.1. Tierschutzgesetzgebung
  - 2.2. Tierseuchengesetzgebung
3. Mindesteinreisalter und seuchenrechtliche Vorgaben
4. Massnahmen bei Nichteinhaltung der Einreisebestimmungen
  - 4.1. Zuständigkeit
  - 4.2. Ermessen und Verhältnismässigkeitsprinzip
  - 4.3. Verfassungs- und gesetzeskonforme Ermessensausübung
  - 4.4. Vollständige Interessenabwägung bzw. Herstellung praktischer Konkordanz
  - 4.5. Die Rolle der Kosten
  - 4.6. Massnahmenkategorien
    - 4.6.1. Rückführungen
    - 4.6.2. Angeordnete Tötungen («Euthanasien»)
    - 4.6.3. Quarantänen
      - 4.6.3.1. Ausgestaltung
      - 4.6.3.2. Dauer und Kombination mit anderen Massnahmen
5. Revisionsbedarf und Vorschläge *de lege ferenda*

### 1. Einleitung

#### 1.1. Rechtstatsachen und tierschutzrechtliche Problematik

[1] Viele Menschen möchten mit Hunden zusammenleben. In der Schweiz kann die «Nachfrage» nach Hunden allerdings seit Jahren nicht mehr durch inländische Zuchten oder Tierheime gedeckt werden. Sich den Wunsch nach einem Hund zu erfüllen, kostet allerdings zuweilen Zeit, Geduld und auch Geld. Seriöse Hundezüchter wählen die zukünftigen Halterinnen und Halter sorgfältig aus, haben teilweise lange Wartelisten und auch Tierheime sowie seriöse Tierschutzorganisationen prüfen genau und sorgfältig, wohin sie Hunde vermitteln. Die Vermittlung von Hunden ist kostenintensiv. So werden Hunde aus Tierheimen in der Regel gegen einen Geldbetrag um die 500 Franken vermittelt. Dieser dient dazu, ärztliche Kontrollen, Impfungen und Entwurmungen zu entschädigen und überstürzte Übernahmen zu vermeiden. Rassehunde aus einer Schweizer Zucht kosten bei Abgabe nach Impfung zwischen 2'000 und 4'000 Franken.

[2] Viel einfacher und schneller ist es, sich den Wunsch nach einem Hund über einen «Import» aus dem Ausland zu erfüllen. Im Internet sind Tausende und Abertausende von Welpen und erwachsenen Hunden nur einen Klick weit entfernt. Heute «bestellt», ist das kleine Rassehündchen innert weniger Tage abholbereit, ohne dass viele Fragen gestellt oder Abklärungen getroffen werden – zuweilen auch, bevor sich der zukünftige Halter oder die zukünftige Halterin eigentlich im Klaren darüber sind, was mit der Haltung eines Hundes auf sie zukommt. Auch preislich liegen diese Hunde regelmässig deutlich unter dem Preis, der in der Schweiz bezahlt werden muss:

Ein Rassehund ist im Internet ab wenigen Hundert Euro zu haben, mit «Lieferung bis vor die Haustür» liegen die Kosten höher.<sup>1</sup>

[3] Dass bei einem solchen Geschäftsmodell, das darauf basiert, Hunde wie eine Ware auf Vorrat zu produzieren und bei Kauf entsprechend schnell auszuliefern, das Tierwohl gänzlich auf der Strecke bleibt, überrascht nicht. Der internationale Welpenhandel ist mittlerweile ein gut organisiertes und skrupelloses Geschäftsmodell, das Millionen umsetzt, für die Händlerinnen und Händler aber nur mit sehr geringen Risiken verbunden ist.<sup>2</sup> Die Hunde kommen häufig aus eigentlichen «Zuchtfarmen», sogenannten Puppy Mills in Ost- und Südeuropa, wo die Elterntiere unter furchtbaren Bedingungen leben und für die massenweise Zucht ausgebeutet werden.<sup>3</sup> Die wenigen Wochen alten Welpen werden dann in grossen Sammeltransporten auf eine lange und beschwerliche, für viele Welpen tödlich endende Reise in die zahlungskräftigen mitteleuropäischen Länder geschickt. So erhält die gedankenlose und oft einem kurzfristigen Impuls entstammende Nachfrage aus Zentraleuropa nach günstigen und schnell «lieferbaren» Rassehunden ein Angebot am Leben, das mit grösstem Tierleid verbunden ist.

[4] Seriös arbeitende Tierschutzorganisationen, welche Hunde in die Schweiz vermitteln, achten zum Wohl ihrer Tiere sehr genau darauf, dass alle erforderlichen Impfungen vorliegen und die Einreisebestimmungen eingehalten werden. Zuweilen wird aber von Hundehändlern auch absichtlich der Wunsch gutmeinender Menschen ausgebeutet, heimatlosen Tieren zu helfen. Nicht alle Tiere, die über «Tierschutzorganisationen» vermittelt werden, stammen nämlich wirklich aus dem Tierschutz: Gewinnorientiert arbeitende Hundehändler bieten Hunde zuweilen auch über fiktive Tierschutzorganisationen an, ohne Rücksicht auf das Tierwohl zu nehmen.<sup>4</sup>

[5] Die Händler sind erfindungsreich und das Ergebnis dieser Praktiken sind sehr hohe «Importzahlen»: So wurden vor Beginn der Coronapandemie rund 50'000 Hunde pro Jahr neu registriert, wovon aber nur knapp die Hälfte aus der Schweiz stammte.<sup>5</sup> Die übrigen Hunde wurden aus dem Ausland in die Schweiz gebracht. Zwischenzeitlich ist die Zahl der jährlich neu registrierten Hunde auf etwas über 60'000 und das Ausmass der «Hundeimporte» aus dem Ausland um

---

<sup>1</sup> Vgl. die «Angebote» auf <https://welpenkaufen.ch>, alle Websites zuletzt besucht am 12. August 2022.

<sup>2</sup> Vgl. European Parliament, News, Pet trafficking: measures against the illegal puppy business, 12. Februar 2020, einsehbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200117STO70506/pet-trafficking-measures-against-the-illegal-puppy-business>; weiter «SRF DOK» vom 28. Oktober 2021, «Auf der Spur der Hunde-Dealer» und KARIN BAUER, «SRF DOK» vom 17. Januar 2022, «Qualzuchten im Ausland: Todkranke Hundewelpen für die Schweiz», einsehbar unter: <https://www.srf.ch/sendungen/dok/auf-der-spur-der-hundedealer-qualzuchten-im-ausland-todkranke-hundewelpen-fuer-die-schweiz>; vgl. auch BARBARA KLINGBACHER, «Immer mehr Leute wollen einen Hund. Aber die Hoffnung auf bedingungslose Liebe endet oft im Drama», in: «Neue Zürcher Zeitung» vom 2. Juli 2021, einsehbar unter: <https://www.nzz.ch/folio/drei-hundeleben-ld-1631929?reduced=true>; weiter Eurogroup for Animals, The Illegal Pet Trade: Game Over, Report June 2020, einsehbar unter: [https://www.interreg.net/downloads/Report\\_Illegal\\_Pet\\_Trade\\_Game\\_Over\\_2020.pdf](https://www.interreg.net/downloads/Report_Illegal_Pet_Trade_Game_Over_2020.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV und Schweizer Tierschutz STS (Hrsg.), Augen auf beim Hundekauf!, Broschüre vom Juni 2018, 9, einsehbar unter: [8CD4590EE41EE8A1D03D5C203AF602.pdf](https://www.admin.ch/dam/asset/8CD4590EE41EE8A1D03D5C203AF602.pdf) (admin.ch). Daneben gibt es «Nebenerwerbsvermehrern», die nur mit drei oder vier Hunden vermehren. Diese werden dann von einer Vermittlungsfirma für einen Minimalbetrag erworben, bei den Vermehrern abgeholt und mit Sammeltransporten ins Ausland gebracht und für ein Vielfaches verkauft.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu und zur Abgrenzung von seriösen Organisationen, die im Auslandtierschutz tätig sind, die Untersuchung des Schweizer Tierschutz STS, STS-Report, Hundeimportland Schweiz: Geschäftemacherei, Profitgier, Kriminalität, 2018, einsehbar unter: [http://www.tierschutz.com/hunde/import/pdf/report\\_hundeimportland\\_schweiz.pdf](http://www.tierschutz.com/hunde/import/pdf/report_hundeimportland_schweiz.pdf); BLV/STS (Hrsg.), Augen auf beim Hundekauf! (Fn. 3), 19.

<sup>5</sup> Vgl. auch Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Registrierung und lückenlose Rückverfolgbarkeit zum Schutz von Hund und Mensch, Bern, 21. Dezember 2015, einsehbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/mediennmitteilungen.msg-id-60116.html>.

28 Prozent gestiegen. Im Jahr 2021 wurden 36'308 aus dem Ausland in die Schweiz verbrachten Hunde registriert.<sup>6</sup> Damit ergeben sich Zahlen von wöchentlich um die 700 neu in die Schweiz «importierten» Hunden, wovon die meisten über die Drehscheibe des internationalen organisierten Welpenhandels verkauft werden.

[6] Besonders problematisch ist dabei, dass es sich häufig um Welpen handelt, welche viel zu früh von der Mutter getrennt werden. Von den im Jahr 2021 in die Schweiz «importierten» Hunden war fast die Hälfte jünger als 16 Wochen.<sup>7</sup> Der Zuwachs war bei den Welpen zudem am grössten: Seit dem Jahr 2019, wo 9'500 Welpen im Alter zwischen 8 und 15 Wochen in die Schweiz gebracht wurden, stieg ihre Zahl im Jahr 2021 um fast 60 Prozent auf über 15'000.<sup>8</sup>

[7] Möglich wird dies dadurch, dass die Schweiz in ihrer Tierschutzgesetzgebung die «Ein- und Durchfuhr von Welpen» auch dann ab dem Alter von 56 Tagen erlaubt, wenn sie nicht durch ihre Mutter oder eine Amme begleitet werden (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> und Art. 70 Abs. 4 TSchV<sup>9</sup>).<sup>10</sup> Demgegenüber reguliert die Europäische Union für ihre Mitgliedstaaten immerhin grundsätzlich ein Mindestalter für einreisende Welpen von 15 Wochen.<sup>11</sup> Zwar sind Ausnahmeregelungen möglich, eine Vielzahl der EU-Mitgliedstaaten macht aber davon keinen Gebrauch und erlaubt deshalb die Einreise generell erst ab einem Lebensalter von 15 Wochen. Diese Altersgrenze gilt für Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande, Schweden, Spanien, Portugal, Griechenland, Zypern, Malta, Ungarn, Polen, Lettland und Irland. Norwegen und das Vereinigte Königreich und Nordirland verbieten auch als Nicht-EU-Mitgliedstaaten die Einreise von weniger als 15 Wochen alten Welpen.<sup>12</sup>

## 1.2. Veterinärmedizinische Problematik

[8] Das derzeit für die Schweiz geltende tiefe Mindestalter von 8 Wochen ist aber nicht nur deshalb problematisch, weil die zahlungskräftigen Käuferinnen und Käufer aus der Schweiz damit besonders attraktiv sind für den zunehmend geächteten internationalen organisierten Welpenhandel.<sup>13</sup> Das tiefe Mindestalter ist aufgrund der hohen Infektionsgefahr der noch unreifen Welpen aus veterinärmedizinischer Sicht fragwürdig. Es führt nämlich in Kombination mit dem attraktiven Absatzmarkt Schweiz zu grossen Sammeltransporten von Welpen aus verschiedenen Beständen genau in der Zeitspanne der immunologischen Lücke, die bei Welpen variierend im Alter von wenigen Wochen bis zur dritten Grundimmunisierung auftritt und während der das Risiko besonders hoch ist, dass sich der Hund mit unbehandelt tödlich verlaufenden Hundeseuchen

---

<sup>6</sup> identitas, Importe & Exporte, <https://tierstatistik.identitas.ch/de/dogs-importExports.html>.

<sup>7</sup> identitas, Importe nach Altersklassen, <https://tierstatistik.identitas.ch/de/dogs-importAgeClass.html>.

<sup>8</sup> identitas, Medienmitteilung vom 19. Juli 2022, Neue Statistik über die Altersstruktur von Importhunden, einsehbar unter: [https://www.identitas.ch/fileadmin/webmaster/pdf/Medienmitteilungen/20220719\\_Medienmitteilung\\_Tierstatistik\\_Importe\\_Hunde.pdf](https://www.identitas.ch/fileadmin/webmaster/pdf/Medienmitteilungen/20220719_Medienmitteilung_Tierstatistik_Importe_Hunde.pdf).

<sup>9</sup> Tierschutzverordnung (TSchV) vom 23. April 2008, SR 455.1.

<sup>10</sup> Vgl. zum Mindesteinreisealter auch die Ausführungen unter Rz 26 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 6 lit. b i.V.m. Anhang III Verordnung (EU) Nr. 576/2013 vom 12. Juni 2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003.

<sup>12</sup> Zum Ganzen European Commission, Young Animals, [https://ec.europa.eu/food/animals/movement-pets/eu-legislation/young-animals\\_en](https://ec.europa.eu/food/animals/movement-pets/eu-legislation/young-animals_en).

<sup>13</sup> Vgl. Interpellation Martina Munz (21.3362), Skrupellosen Welpenhandel einfach und effektiv bekämpfen, eingereicht am 18. März 2021; Frage Martina Munz (22.7025), Skrupelloser Welpenhandel: Wann führt auch die Schweiz die 15 Wochen Regel ein?, eingereicht am 1. März 2022.

ansteckt.<sup>14</sup> Dies führt zu grossem Tierleid, stecken sich doch die häufig unter gänzlich unzureichenden und tierwohlwidrigen Bedingungen aufgezogenen, aufgrund von Parasitenbefall ohnehin mageren, geschwächten und dehydrierten Welpen auf diesen in der Regel über viele Stunden dauernden Transporten von Hunden aus verschiedensten Beständen mit zahlreichen, teils lebensgefährlichen Hundeseuchen (z.B. Parvovirose) an.<sup>15</sup> Aufgrund des ungenügenden Impfschutzes nehmen die Erkrankungen nicht selten bereits wenige Tage, nachdem die Welpen in der Schweiz eingetroffen sind, einen fatalen Verlauf.<sup>16</sup> Die Welpen benötigen intensive veterinärmedizinische Betreuung, was mit hohen Kosten verbunden ist. Dennoch können viele nicht gerettet werden. Die neuen Halter sind oftmals überrascht, wie teuer der vermeintliche «Schnäppchenkauf» aus dem Internet ist und können oder wollen für die Kosten nicht aufkommen – das Ergebnis sind viel zu oft Euthanasien am Lebensbeginn, was nicht nur aus tierethischer Sicht abzulehnen ist, sondern auch für die behandelnden Tierärztinnen und Tierärzte mit grossen Belastungen verbunden ist.<sup>17</sup>

[9] Der massenhafte «Import» von viel zu jungen und unter miserablen Bedingungen im Ausland gezüchteten Hunden ist aber nicht nur mit Blick auf tierethische, veterinärmedizinische und tierschützerische Überlegungen problematisch. Er wirft auch besondere seuchenrechtliche Probleme auf. Werden aus dem Ausland stammende Tiere in die Schweiz gebracht, sind nämlich tierseuchenrechtliche Bestimmungen zu beachten, insbesondere das Tierseuchengesetz (TSG)<sup>18</sup> und die darauf basierenden Verordnungen. Sie bezwecken, Gefahren für die Gesundheit von Menschen und Tieren abzuwehren. Die sogenannten «Einfuhr»-Bestimmungen für Heimtiere sollen dabei unter anderem die Wiedereinschleppung und Ausbreitung der Tollwut verhindern, einer Zoonose, die Menschen und Tiere befallen kann und tödlich verläuft. Auf die entsprechenden Bestimmungen und die Konsequenzen ihrer Verletzung wird im Einzelnen zurückzukommen sein.<sup>19</sup> An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass der internationale organisierte Welpenhandel die «Importländer» auch seuchenrechtlich vor grosse Herausforderungen stellt. Denn bei einem Teil der Hunde ist die Herkunft unbekannt und/oder die Begleitdokumente sind unvollständig – hier geht es um den Teilbereich des sogenannten *illegalen* Welpen- und Hundehandels. Er ist Teil der internationalen organisierten Kriminalität und setzt Millionenbeträge um.<sup>20</sup> So verzeichnete zum Beispiel das Veterinäramt Zürich für das Jahr 2021 erneut eine Zunahme der illegalen «Importe» von Heimtieren (Hunden und Katzen). Bei 522 Fällen waren die gesetzlichen Vorschriften verletzt und in 90 Fällen bestand der Verdacht, dass die Tiere aus einem Tollwut-Risikoland stammten.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> A. MAYR, [Parvovirus infections in dogs and cats: Problems of immunization], Tierarztl Prax 1989: 17(4):399–402.

<sup>15</sup> Vgl. BLV/STS (Hrsg.), Augen auf beim Hundekauf! (Fn. 3), 9.

<sup>16</sup> Vgl. zur ganzen Problematik Klinik für Kleintiermedizin Zürich, Augen auf beim Welpenkauf!, Broschüre vom 17. Mai 2020, insbesondere 5 f., einsehbar unter: [https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/tiere/veterinaeramt/hunde/publikationen/Brosch%C3%BCre\\_Welpenhandel.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/tiere/veterinaeramt/hunde/publikationen/Brosch%C3%BCre_Welpenhandel.pdf); JIGME GARNE, «Gefahren beim Hundekauf – Kranke Welpen aus dem Ausland bringen Tierspital an den Anschlag», in: «Tages-Anzeiger» vom 15. März 2021, einsehbar unter: [www.tagesanzeiger.ch/krank-welpen-bringen-zuercher-tierspital-an-den-anschlag-258948181297](http://www.tagesanzeiger.ch/krank-welpen-bringen-zuercher-tierspital-an-den-anschlag-258948181297).

<sup>17</sup> Vgl. Klinik für Kleintiermedizin Zürich, Augen auf beim Welpenkauf (Fn. 16), 6.

<sup>18</sup> Tierseuchengesetz (TSG) vom 1. Juli 1966, SR 916.40.

<sup>19</sup> Vgl. dazu unten, Rz 24 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Eurogroup for Animals, The Illegal Pet Trade: Game Over (Fn. 2), 10, 28 ff.

<sup>21</sup> Kanton Zürich, Gesundheitsdirektion, Veterinäramt, Jahresbericht 2021, 9, einsehbar unter <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/mitteilungen/2022/umwelt-tiere/veterinaer/jahresbericht-veterinaeramt-2021.html>. Eine gesamtschweizerische Statistik fehlt.

In der Folge wurden die Tiere oft ins Herkunftsland zurückgewiesen oder auf Anordnung des Veterinärarnates getötet.<sup>22</sup>

### 1.3. Internationale Entwicklungen

[10] Der internationale organisierte Welpenhandel beschäftigt nicht nur die Schweiz, sondern auch die Länder der Europäischen Union. Das Europäische Parlament hat am 12. Februar 2020 eine Entschliessung verabschiedet und die Mitglieder aufgefordert, einen Aktionsplan und Massnahmen gegen dieses äusserst lukrative und für die Händler und Profiteure gleichzeitig risikoarme Geschäftsmodell zu erlassen, um dem dadurch verursachten Tierleid und der Gefahr der Verbreitung von Krankheiten zu begegnen.<sup>23</sup>

[11] Am 21. April 2021 trat zudem das *Animal Health Law, AHL*<sup>24</sup> (EU-Tiergesundheitsrecht) in Kraft, das einen wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz im internationalen Welpenhandel macht und die Schutzmassnahmen gegen übertragbare Krankheiten ausbaut.<sup>25</sup> Die Verordnung sieht eine Registrierungspflicht für Personen vor, die Welpen züchten, verkaufen und transportieren. Ausgerichtet ist das europäische Tiergesundheitsrecht auf den Gesundheitsschutz. Es enthält keine Tierschutzvorschriften, obwohl ausdrücklich anerkannt wird, dass Tiergesundheit und Tierschutz eng verbunden sind und dass Anliegen des Tierschutzes berücksichtigt werden müssen, wenn Massnahmen zur Tierseuchenbekämpfung getroffen werden.<sup>26</sup> Um den illegalen Handel mit Haustieren zu erschweren, werden im Weiteren EU-weite Kennzeichnungs- und Registrierungspflichten in miteinander verbundenen Datenbanken sowie eine stärkere Regulierung des Online-Handels mit Haustieren diskutiert.<sup>27</sup>

### 1.4. Politische Vorstösse und Revisionsvorhaben in der Schweiz

[12] Auch in der Schweiz sind auf politischer Ebene seit einiger Zeit intensive Bestrebungen im Gang, den internationalen Hundehandel zu erschweren und den problematischen Praktiken der

---

<sup>22</sup> Die Zunahme der behördlich angeordneten Tötungen im Vergleich zu Vorjahren wird vom Veterinärarnat ZH damit erklärt, dass «die Tierhaltenden eine Rückführung aus finanziellen Gründen nicht wollten oder eine Rückführung aufgrund der unbekanntenen Herkunft des Tieres nicht möglich war»; vgl. Veterinärarnat ZH, Jahresbericht 2021 (Fn. 21), 9; Konkret wurde in 25 Fällen die Tötung angeordnet, in 7 Fällen die Rückweisung.

<sup>23</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 12. Februar 2020 zum Schutz des EU-Binnenmarkts und der Verbraucherrechte vor den negativen Auswirkungen des illegalen Handels mit Heimtieren (2019/2814(RSP)), einsehbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0035&from=EN>.

<sup>24</sup> Verordnung (EU) 2016/429 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit («Tiergesundheitsrecht») vom 9. März 2016, einsehbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0429>.

<sup>25</sup> Insbesondere Teil VI, Verbringung von Heimtieren zu nichtkommerziellen Zwecken aus einem Mitgliedstaat in einen anderen oder aus einem Drittland oder Drittlandsgebiet in die Mitgliedstaaten, Art. 244 ff.; zum EU-Tiergesundheitsrecht (*Animal Health Law, AHL*) vgl. auch Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Fachinformation Neues Tiergesundheitsrecht der EU (*Animal Health Law AHL*).

<sup>26</sup> European Commission, General Q&A, Regulation (EU) 2016/429 on transmissible animal diseases («*Animal Health Law*») – April 2021, What is the scope of the Regulation on transmissible animal diseases, einsehbar unter: [https://food.ec.europa.eu/animals/animal-health/animal-health-law\\_en](https://food.ec.europa.eu/animals/animal-health/animal-health-law_en); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/LSU/?uri=celex:32016R0429>.

<sup>27</sup> Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200117STO70506/pet-trafficking-measures-against-the-illegal-puppy-business> (Fn. 2); vgl. Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Einführung kompatibler Systeme für die Registrierung von Heimtieren in allen Mitgliedstaaten vom 25. Februar 2016, (2016/2540(RSP)), einsehbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML>.

Händlerinnen und Händler den Boden zu entziehen. Seit Jahren wird etwa angeregt, den «Import» von Hunden generell einer Bewilligungspflicht zu unterstellen, so etwa von Barbara Marty Kälin im Jahr 2006,<sup>28</sup> von Daniel Jositsch im Jahr 2013<sup>29</sup> und von Maya Graf im Jahr 2014.<sup>30</sup> Der Bundesrat reagierte bislang stets ablehnend und verwies zur Begründung auf die «mehreren Zehntausend» Bewilligungsgesuche, die bei einer generellen Bewilligungspflicht erfasst und bearbeitet werden müssten sowie auf die mangelnden Möglichkeiten der schweizerischen Behörden, die Bedingungen der Zucht und Haltung im Herkunftsland zu überprüfen.<sup>31</sup> Ausserdem war der Bundesrat der Ansicht, dass Massnahmen zur Information der potentiellen Hundehalterinnen und -halter besser geeignet seien, dem tierschutzwidrigen Hundehandel zu begegnen, als Verbote und Bewilligungspflichten.<sup>32</sup>

[13] Gänzlich untätig blieb der Bundesrat dennoch nicht: Im März 2018 trat eine Bestimmung in der Tierschutzverordnung in Kraft, welche Händlerinnen und Händler verpflichtet, beim öffentlichen Anbieten eines Hundes die eigene Identität sowie sowohl Herkunfts- als auch Zuchtland des Hundes offenzulegen. Den Betreibern von Internetplattformen und Verlegern von Zeitschriften obliegt die Aufgabe, für die Vollständigkeit der Angaben zu sorgen (Art. 76a TSchV). Mit der Einführung der Bestimmung war die Hoffnung verbunden, den anonymen Online-Hundehandel zu unterbinden. Die Bestimmung ergänzt das Verbot des Hausierhandels mit Hunden, das seit dem Jahr 2013 im Tierseuchengesetz verankert ist (Art. 21 Abs. 1 TSG) und untersagt, dass Hunde aus dem Ausland «in Privatautos über die Grenze gebracht und der Käuferin oder dem Käufer auf Parkplätzen oder zu Hause übergeben werden».<sup>33</sup> Beide Bestimmungen vermochten indes die Erwartungen des Bundesrates nicht zu erfüllen. So übergeben die Händler die Hunde nun auf Parkplätzen oder Raststätten in der Nähe der Schweizer Grenze und die Käuferinnen und Käufer führen die Tiere anschliessend als Halterinnen und Halter selbst in die Schweiz ein. Und auch das Verbot des anonymen Hundehandels blieb aufgrund des Fehlens einer obligatorischen behördlichen Kontrollpflicht – die notabene bereits bei der Vernehmlassung kritisiert wurde<sup>34</sup> – bis dato praktisch wirkungslos.

[14] Unter den Eindruck der stark gestiegenen «Importzahlen» im Zusammenhang mit dem «Lockdown» – wo die Nachfrage nach Hunden in die Höhe schnellte, weil plötzlich mehr Zeit vorhanden war – griff Martina Munz im Frühjahr 2021 die Problematik erneut auf und reichte eine Interpellation ein.<sup>35</sup> Sie nahm darin insbesondere das von der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern zur Verfügung gestellte «Schlupfloch» für den Handel mit sehr jungen Welpen ins Visier, das es den Händlern zudem ermöglicht, das Erfordernis des vollständigen

---

<sup>28</sup> Motion Barbara Marty Kälin (06.3221), Hunde sind keine Handelsware, eingereicht am 11. Mai 2006.

<sup>29</sup> Interpellation Daniel Jositsch (13.3092), Bewilligungspflicht für den Hundeimport, eingereicht am 18. März 2013.

<sup>30</sup> Interpellation Maya Graf (14.3353), Der Online-Hundehandel boomt und fördert Tierleid und Kriminalität, eingereicht am 8. Mai 2014.

<sup>31</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Mai 2013 zur Interpellation Daniel Jositsch (13.3092) (Fn. 29).

<sup>32</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 5. Juli 2006 zur Motion Barbara Marty Kälin (06.3221) (Fn. 28).

<sup>33</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Juli 2014 zu Interpellation Maya Graf (14.3353) (Fn. 30).

<sup>34</sup> Vgl. zur Kritik etwa die Vernehmlassungsantwort der Eidgenössischen Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich (EKAH) vom 7. Februar 2017, einsehbar unter: [https://www.ekah.admin.ch/inhalte/ekah-dateien/dokumentation/stellungnahmen/stellungnahmen\\_2016-2019/EKAH\\_VL\\_Verordnungen-im-Veterinaerbereich\\_Stellungnahme\\_170207.pdf](https://www.ekah.admin.ch/inhalte/ekah-dateien/dokumentation/stellungnahmen/stellungnahmen_2016-2019/EKAH_VL_Verordnungen-im-Veterinaerbereich_Stellungnahme_170207.pdf) sowie die Vernehmlassungsantwort der Stiftung für das Tier im Recht (TIR) vom 7. Februar 2017, einsehbar unter: [https://www.tierimrecht.org/documents/2064/Vernehmlassung\\_TSChV\\_TIR.pdf](https://www.tierimrecht.org/documents/2064/Vernehmlassung_TSChV_TIR.pdf).

<sup>35</sup> Interpellation Martina Munz (21.3362), Skrupellosen Welpenhandel einfach und effektiv bekämpfen, eingereicht am 18. März 2021.

Tollwutimpfschutzes mit einer einfachen Selbsterklärung zu umgehen.<sup>36</sup> Der Bundesrat räumte in seiner Stellungnahme ein, dass die Zahl der «eingeführten» Hunde im Jahr 2020 sehr hoch war – insgesamt wurden 28'399 Hunde als «Importe» erfasst, also fast die Hälfte der 63'186 neu registrierten Hunde – und dass Händler ohne (Wohn-)Sitz in der Schweiz auch für den gewerbmässigen Handel mit Tieren keine Bewilligung brauchen, sondern lediglich an die Vorschriften der Herkunftsländer gebunden sind. Zwar wollte der Bundesrat nach wie vor nichts von einer generellen Bewilligungspflicht für «Hundeimporte» wissen, bekundete aber mit Blick auf die erneute Zunahme des internationalen Online-Handels mit Hunden immerhin die Absicht, die entsprechenden Bestimmungen anlässlich der nächsten Revision der Tierschutzgesetzgebung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.<sup>37</sup>

[15] Ein Teilbereich des Anliegens im Kontext der Bekämpfung des internationalen Welpenhandels, die Ermöglichung eines raschen und unkomplizierten Informations- und Datenaustausches mit ausländischen Behörden, wurde schliesslich im Dezember 2021 als Motion eingereicht und vom Nationalrat angenommen.<sup>38</sup> Die Beratung des Ständerates steht noch aus, der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

[16] Im März 2022 fragte Martina Munz zudem nach, wann die Schweiz das Mindestalter für den «Import» von Welpen auf 15 Wochen anzuheben gedenke, gelte diese Regelung doch bereits in praktisch allen EU-Staaten.<sup>39</sup> In seiner Antwort stellte der Bundesrat nun entsprechende Revisionen in Aussicht: Es sei vorgesehen, die Regelung für die gewerbliche «Einfuhr» von Hunden anzupassen, wobei zukünftig eine vollständige Tollwutimpfung und eine Wartefrist verlangt werden solle – die Vernehmlassung dazu wurde für das Jahr 2023 angekündigt.<sup>40</sup> Ebenfalls im März 2022 doppelte Katja Christ nach.<sup>41</sup> Sie wollte vom Bundesrat angesichts einer Vervierfachung der Tierschutzfälle an der Grenze im Vergleich zum Vorjahr nicht nur wissen, wie er sich zur Einführung einer generellen «Importbewilligung» für Heimtiere stelle, sondern hinterfragte insbesondere auch die derzeitige, im Vergleich mit Nachbarländern strenge Praxis des Umgangs mit der Verletzung von «Einfuhr»-Bestimmungen. Die Verhältnismässigkeit prophylaktischer Tötungen bei Verletzung von «Einfuhr»-Bestimmungen sei angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und ethischer Überlegungen zu überdenken, zumal in den Nachbarländern mit Gruppenquarantänen und Nachimpfungen Alternativen dazu praktiziert werden. Der Bundesrat signalisierte Offenheit in Bezug auf die Berücksichtigung neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen, «wie sie aktuell beispielsweise bei den aus der Ukraine mitgebrachten Tiere gesammelt» würden.<sup>42</sup>

[17] Derzeit laufen demnach erste Vorarbeiten, um die gesetzlichen Vorschriften anzupassen, dem Tierwohl in Gesetzgebung und Vollzug besser Rechnung zu tragen und die Schweiz für den internationalen organisierten Welpenhandel weniger attraktiv zu machen. Die jetzige Rechtslage ist sehr komplex und die Interdependenz zwischen den jeweiligen Bestimmungen ist nicht rest-

---

<sup>36</sup> Zu den seuchenrechtlichen Bestimmungen sogleich unten, Rz 24 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Mai 2021 zur Interpellation Martina Munz (21.3362) (Fn. 35).

<sup>38</sup> Motion Martina Munz (21.4622), Schluss mit tierquälerischem Welpenhandel, eingereicht am 17. Dezember 2021.

<sup>39</sup> Frage Martina Munz (22.7025), Skrupelloser Welpenhandel: Wann führt auch die Schweiz die 15-Wochen-Regel ein?, eingereicht am 1. März 2022.

<sup>40</sup> Antwort des Bundesrates vom 7. März 2022 zur Frage Martina Munz (22.7025) (Fn. 39).

<sup>41</sup> Interpellation Katja Christ (22.3282), Massnahmen zur Eindämmung des illegalen Hundeimports und des damit verbundenen Tierleids, eingereicht am 17. März 2022.

<sup>42</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Interpellation Katja Christ (22.3282) (Fn. 41).



los geklärt. Der folgende Beitrag stellt deshalb die geltende Rechtslage unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung dar, befasst sich vertieft und unter Einbezug der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse mit der Verhältnismässigkeit möglicher Massnahmen und skizziert den Revisionsbedarf.

## 1.5. Terminologie

[18] Vorauszuschicken bleibt eine Bemerkung zur verwendeten Terminologie: Das geltende Recht spricht von der «Einfuhr» von Tieren, so etwa in der für die folgenden Überlegungen wichtigen «Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht)».<sup>43</sup> Verschiedentlich – und deshalb auch in den einleitenden Bemerkungen dieses Beitrags – wird auch der Begriff des «Imports» oder der «importierten Hunde» verwendet. «Einfuhr» und «Import» sind allerdings Elemente einer Terminologie, die üblicherweise für Sachen verwendet wird. Für Tiere, die vom schweizerischen Recht als fühlende Lebewesen mit einem Eigenwert und Würde (Art. 120 Abs. 2 BV;<sup>44</sup> Art. 1 TSchG)<sup>45</sup> anerkannt und explizit keine Sachen mehr sind (Art. 641a Abs. 1 ZGB),<sup>46</sup> erscheint eine solche Terminologie als unpassend.

[19] Die Verwendung einer anderen Begrifflichkeit ist u.E. auch mehr als eine blossе «Begriffskosmetik». Werden gesetzliche Bestimmungen verletzt, welche die Einfuhr von Sachen regeln, sind andere Massnahmen angezeigt, als wenn Tiere betroffen sind. So liegen etwa die Rückweisung oder die Beschlagnahmung der illegal eingeführten Sache sehr nahe und auch die «Zerstörung» einer potentiell gefährlichen Sache erscheint als unproblematisch, während sich die entsprechende Überlegung nicht ohne Weiteres auf Situationen übertragen lässt, in denen es um Lebewesen geht; mindestens dann nicht, wenn man die die Gesamtrechtsordnung beschlagende gesetzgeberische Wertentscheidung zum veränderten Status von Tieren ernst nehmen und auch bei der Anwendung des geltenden Rechts umsetzen will.<sup>47</sup>

[20] Seuchenrechtliche Regelungen sind zwar primär gesundheitsrechtlich motiviert, dennoch sind bei ihrer Anwendung, das heisst bei ihrem Vollzug mittels individuell-konkreter Verfügungen im Einzelfall, im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung bzw. der Herstellung von praktischer Konkordanz mit verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen auch tierschutzrechtliche Anliegen zu beachten. Insofern ist dem von PETER KUNZ unlängst vertretenen Postulat nach einer tieradäquaten Auslegung als methodische Erweiterung Recht zu geben.<sup>48</sup> Darauf wird zurückzukommen sein.<sup>49</sup>

[21] Im Folgenden wird jedenfalls aus diesem Grund auf die Bezeichnung «Tiere, die in die Schweiz gebracht werden» bzw. auf den Begriff «Einreisebestimmungen» ausgewichen – im Be-

---

<sup>43</sup> Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht) vom 28. November 2014, SR 916.443.14.

<sup>44</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101.

<sup>45</sup> Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005, SR 455.

<sup>46</sup> Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, SR 210.

<sup>47</sup> PETER KUNZ spricht in diesem Zusammenhang von einem «legislativen Paradigmenwechsel»; vgl. PETER KUNZ, Tieradäquate Auslegung als methodische Erweiterung, Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (ZBJV) 157/2021, 327 ff., 338.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu KUNZ (Fn. 47), 327 ff., insbesondere 329.

<sup>49</sup> Dazu unten, Rz 43 ff.

wusstsein, dass auch letzterer nicht ganz unproblematisch ist, da er nicht genügend zum Ausdruck bringt, dass die betroffenen Tiere nicht wählen können, ob sie in die Schweiz gebracht werden und was hier mit ihnen geschieht, sondern vollständig von menschlichen Entscheidungen abhängig sind.

## 2. Die geltende Rechtslage in der Schweiz

[22] Bei der Einreise von Heimtieren in die Schweiz sind sowohl tierseuchenrechtliche als auch tierschutzrechtliche Bestimmungen zu beachten. Massgebend sind neben der Bundesverfassung (Art. 80 und 118 Abs. 2 lit. b BV) und internationalen Übereinkommen insbesondere das Tierschutzgesetz (TSchG), die Tierschutzverordnung (TSchV), das Tierseuchengesetz (TSG), die Tierseuchenverordnung (TSV),<sup>50</sup> die Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht)<sup>51</sup> sowie die Verordnungen über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS)<sup>52</sup> und im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen (EDAV-EU).<sup>53</sup> Dazu kommen kantonale tierseuchengesetzliche Vorschriften, welche sich insbesondere mit dem Vollzug der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung befassen.

### 2.1. Tierschutzgesetzgebung

[23] Die Tierschutzgesetzgebung stützt sich auf Art. 80 und Art. 120 Abs. 2 BV und bezweckt den Schutz der Würde und des Wohlergehens von Tieren (Art. 1 TSchG). Verfassungsrechtlich bildet Tierschutz ein eigenständiges Verfassungsprinzip und öffentliches Interesse sowie eine verpflichtende staatliche Aufgabe.<sup>54</sup> Damit erteilt die Verfassung einem uneingeschränkten rechtlichen Anthropozentrismus eine Absage.<sup>55</sup> Inhaltlich zielt die Tierschutzgesetzgebung auf den Schutz der einzelnen Tiere vor Menschen oder äusseren Ereignissen wie Krankheiten oder Wetterphänomenen.<sup>56</sup> Die Tierschutzgesetzgebung schützt demnach im Sinne des objektiven Individualrechtsschutzes die individuellen Interessen des einzelnen Tieres, macht Tiere aber nicht

---

<sup>50</sup> Tierseuchenverordnung (TSV) vom 27. Juni 1995, SR 916.401.

<sup>51</sup> Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht) vom 28. November 2014, SR 916.443.14.

<sup>52</sup> Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS) vom 18. November 2015, SR 916.443.10.

<sup>53</sup> Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen (EDAV-EU) vom 18. November 2015, SR 916.443.11.

<sup>54</sup> Vgl. LILIANE SCHÄRMELI/ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 80 BV N 17 (zit. BSK BV-AUTOR/IN); GIERI BOLLIGER/MICHELLE RICHNER/ANDREAS RÜTTIMANN/NILS STOHNER, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019, 42 ff.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz 481.

<sup>55</sup> Vgl. CHRISTOPH ERRASS, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 80 BV N 8 (zit. St. Galler Komm BV-AUTOR/IN).

<sup>56</sup> Vgl. GIOVANNI BIAGGINI, in: Orell Füssli Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 80 N 3 (zit. OFK BV-AUTOR/IN): «Das Besondere an BV 80 ist das *Regelungsziel* (und die damit verbundene spezifisch ethische Komponente), nämlich der Schutz des *einzelnen* Tieres (auch wenn es nicht einer geschützten Art angehört) vor Verhaltensweisen des Menschen, «durch die dem Tier Schmerzen, Leiden und körperliche Schäden zugefügt werden oder durch die es Angstzuständen ausgesetzt wird» (BBl 1972 II 1479). Hier wird die in der Verfassungspräambel angesprochene «Verantwortung gegenüber der Schöpfung konkret [...]».; BOLLIGER/RICHNER/RÜTTIMANN/STOHNER (Fn. 54), 29.

zu Rechtssubjekten. Vielmehr werden Tiere als Rechtsobjekte behandelt, die aber um ihrer selbst willen geschützt werden.<sup>57</sup> Dem Tierschutzgesetz vorbehalten bleibt das Tierseuchengesetz (Art. 2 Abs. 2 TSchG).

## 2.2. Tierseuchengesetzgebung

[24] Die Tierseuchengesetzgebung stützt sich auf Art. 118 Abs. 2 lit. b BV. Die Bestimmung überträgt dem Bund den Auftrag, Massnahmen zum Schutz der Gesundheit zu erlassen im Bereich der Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren.<sup>58</sup> Vom verfassungsrechtlichen Gesundheitsschutzauftrag sind Menschen und Tiere erfasst, womit die Verfassung bereits in Ansätzen demjenigen Konzept Rechnung trägt, das heute als *One Health*-Ansatz bekannt ist und die Gesundheit von Menschen und diejenige von Tieren aufgrund des geteilten Lebensraums als voneinander abhängig begreift.<sup>59</sup> Damit bestehen Berührungspunkte zum Tierschutz (Art. 80 BV).<sup>60</sup> Dennoch steht der Schutz der Gesundheit der Menschen bei der Tierseuchengesetzgebung deutlich im Vordergrund.<sup>61</sup> Sichtbar ist das etwa in Art. 1 Abs. 1 lit. a TSG, das als Tierseuche u.a. die auf Menschen übertragbaren Tierkrankheiten definiert. Sie heissen Zoonosen. Der Schutz der Gesundheit ist gemäss der herrschenden Lehre primär durch die Abwehr von Gefahren zu erreichen. Zulässig sind aber auch präventive Massnahmen.<sup>62</sup>

[25] Für die sogenannte «Ein-, Durch- und Ausfuhr» von Tieren gibt es Spezialbestimmungen auf Verordnungsebene, die der Bundesrat gestützt auf Art. 24 Abs. 1 TSG erlassen hat. Sie sind für Heimtiere in drei Verordnungen geregelt, auf die im Folgenden Bezug genommen wird. Für das Thema des Welpenhandels besonders relevant ist die etwas sperrig benannte Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht). Sie kommt dann zur Anwendung, wenn das Heimtier mit seinem Halter oder seiner Halterin einreist und in der Schweiz nicht zum Verkauf oder zum Verschenken bestimmt ist (Art. 1 Abs. 1 EDAV-Ht). Der EDAV-Ht bleibt die Tierschutzverordnung vorbehalten (Art. 1 Abs. 3 lit. a EDAV-Ht). Auf Tiere, die zum gewerbmässigen Handel in die Schweiz gebracht werden, ist die Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten (EDAV-DS) oder die Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen (EDAV-EU) anwendbar. Die beiden letztgenannten Verordnungen kommen auch dann zur Anwendung, wenn mehr als fünf Hunde gleichzeitig in die Schweiz gebracht werden (Art. 3 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 EDAV-Ht). Da die Hunde mittlerweile meistens von den Händlern und Händlerinnen nicht mehr persönlich in die Schweiz

---

<sup>57</sup> Vgl. MALTE GRUBER, Rechtsschutz für nichtmenschliches Leben, Der moralische Status des Lebendigen und seine Implementierung in Tierschutz-, Naturschutz und Umweltrecht, Diss., Baden-Baden 2006, 171.

<sup>58</sup> Ansonsten fällt das Gesundheitswesen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Der Bund hat aufgrund von Art. 118 BV nur fragmentarische, dann aber umfassende Kompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung, von denen er auch praktisch vollständig Gebrauch gemacht hat; St. Galler Komm BV-POLEDNA, Art. 118 BV N 5.

<sup>59</sup> Vgl. zum *One Health*-Ansatz etwa die World Health Organization (WHO), <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/one-health>; die World Organization for Animal Health (ehemals OIE), <https://www.woah.org/en/what-we-do/global-initiatives/one-health/> und das UN Environment Programme (UNEP), <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/unep-joins-alliance-implement-one-health-approach>.

<sup>60</sup> St. Galler Komm BV-POLEDNA, Art. 118 N 3; OFK BV-BIAGGINI, Art. 118 N 3.

<sup>61</sup> St. Galler Komm BV-POLEDNA, Art. 118 BV N 2.

<sup>62</sup> Vgl. St. Galler Komm BV-POLEDNA, Art. 118 BV N 3 und 15.

gebracht werden, sondern den neuen Halterinnen und Haltern an Übergabestellen kurz vor der Schweizer Grenze übergeben werden, konzentrieren wir uns im Folgenden insbesondere auf die Bestimmungen der EDAV-Ht.

### 3. Mindesteinreisealter und seuchenrechtliche Vorgaben

[26] Die Bestimmungen zum Mindesteinreisealter von Welpen sind teilweise tierschutzrechtlich, teilweise seuchenrechtlich motiviert. Für eine Darstellung der geltenden Rechtslage müssen deshalb die beiden Normkomplexe in ihrer Wechselbeziehung erfasst werden. Die Tierschutzgesetzgebung legt ein Mindestalter für nicht von ihrer Mutter begleitete Welpen von 8 Wochen (56 Tagen) fest (Art. 22 Abs. 1 lit. b<sup>bis</sup> TSchV).<sup>63</sup> Die EDAV-Ht regelt ergänzend dazu, welche seuchenrechtlichen Voraussetzungen die einreisenden Tiere erfüllen müssen. Damit soll insbesondere eine Einschleppung der Tollwut verhindert werden.

[27] Zunächst müssen einreisende Hunde mittels eines Mikrochips gekennzeichnet sein (Art. 8 Abs. 1 EDAV-Ht).<sup>64</sup> Als Grundsatz gilt weiter, dass nur gegen Tollwut geimpfte Tiere in die Schweiz einreisen dürfen.<sup>65</sup> Allerdings erlaubt das derzeit geltende schweizerische Recht die Tollwut-Erstimpfung erst ab einem Alter von 12 Wochen (Art. 11 Abs. 4 EDAV-Ht). Gültig ist die Impfung dann ab dem 21. Tag nach Abschluss des Impfprotokolls (Art. 11 Abs. 2 lit. a EDAV-Ht). Moderne Impfprotokolle sind in der Regel nach der Erstimpfung vollständig. Damit ergibt sich grundsätzlich ein Mindesteinreisealter mit vollständigem Tollwut-Impfschutz von 15 Wochen und eine Spannweite zwischen 8 und 15 Wochen, in der eine Einreise grundsätzlich zulässig, aber der Impfschutz gegen Tollwut noch nicht vorhanden oder noch nicht vollständig ist. In der Folge erlaubt das Gesetz unter bestimmten Bedingungen die Einreise von Tieren unter 12 Wochen ohne Tollwutimpfung und für Tiere zwischen 12 und 16 Wochen mit Tollwutimpfung, aber noch ohne vollständigen Impfschutz. So ist die Einreise zulässig, wenn entweder eine Erklärung des Halters vorliegt, wonach kein Kontakt zu wild lebenden Tieren bestand oder aber wenn die Tiere ihre geimpfte Mutter begleiten (Art. 12 Abs. 3 und Art. 13 Abs. 4 EDAV-Ht). Die Einreise von ungeimpften Tieren, die aus Staaten stammen, in denen urbane Tollwut nicht ausgeschlossen werden kann, ist grundsätzlich nicht zulässig (Art. 14 EDAV-Ht).

[28] Anders als die Schweiz ist für die EU grundsätzlich ein Mindestalter für die Einreise von Welpen von 15 Wochen vorgesehen.<sup>66</sup> Hiervon können aber durch die Mitgliedstaaten Ausnahmen gemacht werden, wobei die Schranken denjenigen der Schweiz gleichen: So darf einerseits die Einreise von Welpen, die jünger als 12 Wochen alt und noch nicht gegen Tollwut geimpft sind und andererseits die Einreise von Welpen zwischen 12 und 16 Wochen, die bereits eine Tollwutimpfung erhalten haben, aber noch nicht vollständig dagegen geschützt sind, erlaubt werden.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Vgl. oben, Rz. 7.

<sup>64</sup> Bis 2011 war auch die Tätowierung zulässig; sie wird deshalb für Tiere, die nachweislich vor dem 3. Juli 2011 mit einer Tätowierung gekennzeichnet wurden, anerkannt (Art. 8 Abs. 2 EDAV-Ht).

<sup>65</sup> Die Bestimmungen sind in der EDAV-Ht verteilt; für Tiere, die aus der EU und aus weiteren europäischen Staaten mit einem von der EU anerkannten Heimtierpass einreisen: Art. 12 Abs. 2 EDAV-Ht; für Tiere aus Staaten und Territorien mit günstiger Seuchenlage bezüglich Tollwut: Art. 13 Abs. 3 EDAV-Ht; für Tiere aus Staaten und Territorien, in denen urbane Tollwut nicht ausgeschlossen werden kann: Art. 14 Abs. 2 EDAV-Ht.

<sup>66</sup> Vgl. Art. 6 lit. b i.V.m. Anhang III Verordnung (EU) Nr. 576/2013 vom 12. Juni 2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 1 und 11 Verordnung (EU) Nr. 576/2013 (Fn. 66).

In diesen Fällen muss aber entweder eine Selbstdeklaration vorliegen, wonach kein Kontakt zu wild lebenden Tieren bestand oder aber der ungeimpfte Welpen muss durch das geimpfte Muttertier begleitet werden.<sup>68</sup>

[29] Das Mindestalter für die Tollwut-Erstimpfung von 12 Wochen wurde bei der Einführung damit begründet, dass die «Praxis» gezeigt habe, «dass Tiere, bei denen die Impfung vor der 12. Alterswoche durchgeführt wurde, oftmals auf Grund noch vorhandener maternalen Antikörper nicht ausreichend gegen Tollwut geschützt waren».<sup>69</sup> Der Hintergrund ist, dass bei einigen Impfstoffen gegen Viren ein hoher Spiegel an maternalen Antikörpern (also Antikörper, die der Welpen über die erste Muttermilch und zu sehr geringem Masse auch intrauterin von der Mutterhündin erhalten hat) ein in den Körper eindringendes Feldvirus so schnell abfangen und neutralisieren, dass das Immunsystem des Welpen gar nicht reagiert und keine eigene Immunantwort und damit auch kein Immungedächtnis mit dem damit einhergehenden Schutz gegen das betreffende Virus ausbildet. Dies entspricht aber nicht mehr dem aktuellen Wissenstand bezüglich Immunogenität der Tollwutimpfung: Beim Tollwutimpfvirus verhindern noch vorhandene maternale Antikörper eine Immunantwort des eigenen Immunsystems des Welpen nicht. Eine Studie aus dem Jahr 2020 beweist, dass eine Impfung bei 6 Wochen alten Welpen, deren Mutterhündinnen in den letzten 18 Monaten gegen Tollwut geimpft worden waren (und die deshalb über die Muttermilch maternale Antikörper gegen das Tollwutvirus bekommen hatten) eine absolut vergleichbare Wirkung hat wie eine Impfung von 12 Wochen alten Welpen.<sup>70</sup> Epidemiologen und die WHO empfehlen die Impfung von Welpen jeglichen Alters, auch von neugeborenen Welpen in endemischen Gebieten.<sup>71</sup> Die Impfstoffhersteller haben ihre Empfehlungen bezüglich Impfung von Welpen, die jünger sind als 12 Wochen, dem aktuellen Wissenstand angepasst.<sup>72</sup>

## 4. Massnahmen bei Nichteinhaltung der Einreisebestimmungen

### 4.1. Zuständigkeit

[30] Grundsätzlich fällt die Kontrolle der Einhaltung der Einreisebestimmung in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) (Art. 24 EDAV-Ht). Bei Tieren, die aus Drittstaaten über einen Landesflughafen in die Schweiz gebracht werden, erfolgt eine Meldung

---

<sup>68</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 576/2013 (Fn. 66).

<sup>69</sup> Erläuterungen zur Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Heimtieren (EDAV-Ht), zu Art. 11.

<sup>70</sup> Bei 6 Wochen alten, nicht tollwutgeschützten Welpen von Mutterhündinnen, die in den zurückliegenden 18 Monaten gegen Tollwut geimpft wurden, wurde im Mittel ein Titer von 0.065 IU/mL (95% CI 0.061–0.069) festgestellt. Mit 9/346 Welpen hatten 2.6% (95% CI 1.2–4.9) Antikörper-Titer 0.5 IU/mL. Die Immunogenität der Impfung im Alter von 6 Wochen war damit vergleichbar zu einer Impfung im Alter von 13 Wochen: So zeigten 88% bzw. 86% der Welpen 21 Tage später den erforderlichen Antikörpertiter von > 0.5 IU/ml mit 1.47 IU/ml bzw. 1.18 IU/ml (p=0.47); SINTAYEHU AREGA/ANNE CONAN/CLAUDE T. SABETA/JAN E. CRAFFORD/JEANETTE WENTZEL/BJORN REININGHAUS/LOUISE BIGGS/ANDREW L. LEISEWITZ/MELVYN QUAN/FELIX TOKA/DARRYN L. KNOBEL, Rabies Vaccination of 6-Week-Old Puppies Born to Immunized Mothers: A Randomized Controlled Trial in a High-Mortality Population of Owned, Free-Roaming Dogs, *Tropical Medicine and Infectious Disease* 2020 5(1) 45, doi:10.3390/tropicalmed5010045, <https://www.mdpi.com/2414-6366/5/1/45/htm>.

<sup>71</sup> MICHELLE K. MORTERS/SUZANNE McNABB/DANIEL L. HORTON/ANTHONY R. FOOKS/JOHAN P. SCHOEMAN/HELEN R. WHAY/JAMES L. N. WOOD/SARAH CLEAVELAND, Effective vaccination against rabies in puppies in rabies endemic regions. *Veterinary Record* 177.6 (2015): 150–150; World Health Organization (2018), Expert Consultation on Rabies, Third Report, Lizenz: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, einsehbar unter: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272364/9789241210218-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>72</sup> CliniPharm/CliniTox, Fachinformation immunologische Tierarzneimittel, einsehbar unter: <https://www.vetpharm.uzh.ch/tak/00000000/00001191.VAK>.

an den grenztierärztlichen Dienst, wenn die Voraussetzungen für die Einreise nicht erfüllt sind (Art. 28 EDAV-Ht). Der grenztierärztliche Dienst verfügt die Rückweisung oder platziert die Tiere in Quarantäne; er kann nach 10 Tagen auch die Tötung des Tieres anordnen (Art. 30 EDAV-Ht). Auf die Formulierung als «Kann-Bestimmung» und ihre Bedeutung wird sogleich näher eingegangen. Es bleibt festzuhalten, dass der Fokus beim Erlass der Bestimmung noch stark auf der Rückweisung des Tieres lag, da bei Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen die «Ein- oder Durchfuhr» «nicht zulässig» sei. Bereits damals wurde jedoch seitens des Gesetzgebers betont, dass «immer auch das Wohl des Tieres berücksichtigt werden» müsse, weshalb «im konkreten Fall auch andere Massnahmen in Frage» kämen.<sup>73</sup>

[31] Bei Hunden, die nicht über einen Landesflughafen in die Schweiz gekommen sind, erfolgt bei Verletzung der Einreisebestimmungen eine Meldung an die Veterinärbehörde desjenigen Kantons, auf dessen Gebiet die Grenzkontrolle erfolgte (Art. 28 EDAV-Ht). Die kantonale Veterinärbehörde ist sodann verpflichtet, die zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier erforderlichen Massnahmen zu treffen (Art. 29 EDAV-Ht). In einer nicht abschliessenden («insbesondere») Aufzählung werden in Abs. 3 der Bestimmung als mögliche Massnahmen die Rückweisung, die Beschlagnahmung und die Tötung des Tieres genannt. Auch diese Bestimmung ist als «Kann-Bestimmung» formuliert.

## 4.2. Ermessen und Verhältnismässigkeitsprinzip

[32] Die EDAV-Ht räumt mittels der «Kann-Bestimmungen» der jeweils zuständigen und vollziehenden Behörde Ermessen ein (Art. 4 ZGB).<sup>74</sup> Die verschiedenen Formen des Ermessens werden von GEORG MÜLLER und FELIX UHLMANN in ihrer Rechtssetzungslehre anschaulich erläutert:

*«Auf der Rechtsfolgeseite werden Entscheidungsbefugnisse in unterschiedlichem Ausmass und in verschiedenen Formen an die rechtsanwendenden Organe delegiert. Diese können ermächtigt werden, eine bestimmte Rechtsfolge eintreten zu lassen oder nicht (Entscheidungsermessen), insbesondere durch eine «Kann-Vorschrift» oder durch die Einräumung der Befugnis zum Handeln «nach Ermessen». Eine weniger weit gehende Ermächtigung liegt vor, wenn die Norm eine Rechtsfolge vorschreibt, aber im Einzelfall darüber entschieden werden kann, ob eine Ausnahmesituation vorliegt, die es rechtfertigt, die Rechtsfolge nicht eintreten zu lassen. Von Auswahlermessen spricht man, wenn die Rechtsnorm mehrere Rechtsfolgen vorsieht und es den rechtsanwendenden Behörden überlässt, die dem Einzelfall gerecht werdende zu bestimmen.»<sup>75</sup>*

[33] Die Frage, ob eine Norm einer Verwaltungsbehörde Ermessen einräumt, ist eine Rechtsfrage, die durch Auslegung des Gesetzes beantwortet werden muss.<sup>76</sup> Durch die pflichtgemässe Ausübung des eingeräumten Ermessens ist die vollziehende Behörde (i.d.R. die Veterinärbehörde) bei der Wahl der Massnahme methodisch an eine *individuelle Risikoabschätzung* sowie an das be-

---

<sup>73</sup> Erläuterungen zur EDAV-Ht (Fn. 69), zu Art. 30; dazu unten, Rz 52 und 54.

<sup>74</sup> Vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 26 Rz. 5 und 7: sog. Entschliessungsermessen.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz 267; vgl. hierzu auch die Ausführungen bei TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz. 3 ff.

<sup>76</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 407 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 3.

reits in der Verfassung für behördliches Handeln vorgesehene *Verhältnismässigkeitsprinzip* (Art. 5 Abs. 2 BV) gebunden.<sup>77</sup>

[34] Zu wählen ist mithin die im Einzelfall *geeignete, erforderliche und zumutbare* Massnahme, wobei bei Grundrechtseingriffen (z.B. in das Eigentum oder die Persönlichkeitsrechte des Tierhalters) auch die Voraussetzungen von Art. 36 BV zu beachten sind und neben dem öffentlichen Interesse an einer Seuchenprävention auch «der Schutzbedürftigkeit der grundrechtlichen Positionen besondere Beachtung» geschenkt werden muss.<sup>78</sup>

[35] Verhältnismässig ist eine Massnahme, wenn sie einerseits geeignet ist, die Gefährdung, der sie begegnen soll, abzuwehren («Eignung») und wenn sie andererseits erforderlich ist, um der Gefährdung zu begegnen («Erforderlichkeit» bzw. «Übermassverbot»). Es ist mithin die mildeste Massnahme aus mehreren zu wählen, welche die Gefährdung abwenden kann oder, mit anderen Worten: Die Massnahme «hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg auch ausreichen würde».<sup>79</sup> Von Bedeutung ist hier nicht nur die Wahl der Massnahme, sondern auch deren Dauer – auch in zeitlicher Hinsicht ist nämlich die Erforderlichkeit zu beachten.<sup>80</sup> Selbstredend muss die gewählte Massnahme aber den Schutzzweck, den sie verfolgt, immer erreichen können.

[36] Schliesslich ist unter dem Titel der «Zumutbarkeit» bzw. der «Zweck-Mittel-Relation» zu prüfen, ob das Verhältnis zwischen der Schwere der Massnahme und der Schwere der Gefährdung stimmt. Hier spielen etwa die individuelle Risikoabschätzung des konkreten Tieres und die Schwere des Eingriffs eine Rolle, was in der Begründung der Massnahme eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen wertungsbezogenen Fragen erforderlich macht.<sup>81</sup> In diesem Kontext ist anzumerken, dass die Anforderungen an die Begründung des konkreten Entscheides mit Blick auf Art. 29 Abs. 2 BV umso höher sind, je grösser das der Behörde eingeräumte Ermessen ist.<sup>82</sup>

### 4.3. Verfassungs- und gesetzeskonforme Ermessensausübung

[37] Die Einräumung von Ermessen soll Einzelfallgerechtigkeit ermöglichen,<sup>83</sup> oder, in den Worten von PIERRE TSCHANNEN, ULRICH ZIMMERLI und MARKUS MÜLLER:

*«Ermessen verschafft der Verwaltung die Möglichkeit, sich unter mehreren rechtlich zulässigen Handlungsalternativen für jene zu entscheiden, die optimal auf den Einzelfall passt.»<sup>84</sup>*

---

<sup>77</sup> Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln verhältnismässig sein; vgl. zur pflichtgemässen Ausübung des Ermessens HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 409; vgl. auch JÜRGEN NIKLAUS/LISA KÄSER/MAXIMILIANE LOTZ, Tierschutzrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2022, 88.

<sup>78</sup> Zu den Elementen der Verhältnismässigkeitsprüfung und zum Verhältnis zwischen Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 BV (öffentliches Interesse) HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 514, 520; beide Bestimmungen sehen indes eine Verhältnismässigkeitsprüfung vor.

<sup>79</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 527.

<sup>80</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz. 543 ff.

<sup>81</sup> Vgl. zur Begründungstiefe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 555 f.

<sup>82</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 411 und 1070 ff., insb. 1072; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 2 und 38.

<sup>83</sup> Vgl. zur Funktion von Ermessen im Verwaltungsverfahren MÜLLER/UHLMANN (Fn. 75), Fn. 148.

<sup>84</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 4.

[38] Gleichzeitig hat die Bindung ans Verhältnismässigkeitsprinzip eine machtbegrenzende Funktion. Der angestrebte Zweck heiligt demnach nicht jedes Mittel.<sup>85</sup> Ein vollständig «freies Ermessen» ist ebenso wenig vorgesehen wie ein Automatismus der zu treffenden Massnahme.<sup>86</sup> Das Verhältnismässigkeitsprinzip dient damit im Verbund mit dem eingeräumten Ermessen der Einzelfallgerechtigkeit und «wirkt als Korrektiv gegen eine übermässige Verallgemeinerung und Pauschalisierung staatlichen Handelns».<sup>87</sup>

[39] Weigert sich eine Behörde, ihren vom Gesetz eingeräumten Ermessensspielraum pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, auszuschöpfen und entscheidet sie statt nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip nach Schema, liegt eine verfassungswidrige Ermessensausübung und damit eine Rechtsverletzung vor.<sup>88</sup> In diesem Kontext sind insbesondere die sog. Ermessensunterschreitung und der Ermessensmissbrauch relevant.

[40] Von einer *Ermessensunterschreitung* spricht man, wenn sich «die entscheidende Behörde [...] als gebunden erachtet, obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre, nach Ermessen zu handeln» oder wenn «sie auf Ermessensausübung ganz oder teilweise von vornherein verzichtet».<sup>89</sup> Die Ermessensunterschreitung ist ein qualifizierter Ermessensfehler und ist deshalb nicht mit der blossen Unangemessenheit bzw. Unzweckmässigkeit gleichzusetzen.<sup>90</sup> Eine Ermessensunterschreitung ist vielmehr eine Rechtsverletzung, stellen ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER und FELIX UHLMANN klar, denn wo

*«der Gesetzgeber Ermessen einräumt, erwartet er von den Verwaltungsbehörden, dass sie sachliche Unterscheidungen treffen und den besonderen Umständen des Einzelfalls angemessene Rechtsfolgen anordnen. Bei einer Ermessensunterschreitung verletzen die Behörden diese Pflicht, indem sie auf sachliche Unterscheidungen verzichten, wo der Gesetzgeber einen differenzierten Entscheid für nötig hält.»<sup>91</sup>*

[41] Im Weiteren liegt *Ermessensmissbrauch* – und damit ebenfalls eine Rechtsverletzung – nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor, wenn eine Behörde

*«zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie [...] den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt».<sup>92</sup>*

[42] Nicht zulässig ist deshalb die Berücksichtigung sachfremder Kriterien im Einzelfall, beispielsweise die Wahl strenger Vollzugsinstrumente zum Zweck der Abschreckung zukünftiger

---

<sup>85</sup> Vgl. BERNHARD RÜTSCHKE, Verhältnismässigkeitsprinzip, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Band II: Rechtsstaatlichkeit, Grund- und Menschenrechte, Zürich 2020, 1049 ff., Rz 17.

<sup>86</sup> Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 11.

<sup>87</sup> RÜTSCHKE (Fn. 85), Rz 18.

<sup>88</sup> Vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, Rz 1573; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 11 ff.

<sup>89</sup> Vgl. statt vieler Urteil des BGer 8C\_528/2018 vom 18. Januar 2019 E. 4.2; mit ausführlicher Auseinandersetzung mit Lehre und Rechtsprechung auch TPF 2021 145, E. 2.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 439; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 17.

<sup>90</sup> Zum einfachen Ermessensfehler bzw. zur Unangemessenheit TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 14.

<sup>91</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz. 440; weiter TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 15.

<sup>92</sup> BGE 123 V 150 E. 2, 152; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 434 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 18.



illegaler «Importe» (also zur Generalprävention) statt der Wahl der im Einzelfall verhältnismässigen Massnahme. In diesem Fall würde die Massnahme nämlich eigentlich den Halter meinen, in ihrer Wirkung aber das Tier treffen. Sanktionen sind indes dem Strafrecht vorbehalten (Art. 31 EDAV-Ht) und dürfen die Wahl der Massnahme, welche zur Verminderung des Risikos der Ausbreitung von Zoonosen getroffen wird, nicht beeinflussen. Im Weiteren ist die verfassungsmässige Ermessensausübung von der Sachverhaltsermittlung zu unterscheiden: Ermessen wird nicht im Rahmen der Ermittlung der dem Entscheid zugrunde liegenden Tatsachen ausgeübt, sondern in der Wahl der Rechtsfolge.<sup>93</sup>

#### 4.4. Vollständige Interessenabwägung bzw. Herstellung praktischer Konkordanz

[43] Bei der Wahl der im Einzelfall verhältnismässigen Massnahme nach EDAV-Ht sind nicht nur tierseuchenrechtliche Zielsetzungen zu beachten. Gesetzesbestimmungen sind grundsätzlich immer in ihrem systematischen Zusammenhang auszulegen, d.h. im ganzen rechtlichen Kontext, in dem sie verortet sind. Eingangs wurde dargelegt, dass sowohl der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier als auch der Tierschutz verfassungsrechtlich geschützte Güter sind.<sup>94</sup> Dazu kommt, dass Massnahmen im Bereich des Vollzugs der Tierseuchengesetzgebung regelmässig in Grundrechtspositionen des Halters eingreifen, namentlich in seine Eigentums- und Persönlichkeitsrechte (Art. 16 und 10 Abs. 2 BV).<sup>95</sup> Bei der Evaluation möglicher Massnahmen sind deshalb nicht nur die Zielsetzungen der Tierseuchengesetzgebung (vgl. Art. 118 Abs. 2 lit. b BV) zu berücksichtigen, sondern auch diejenigen der Tierschutzgesetzgebung (vgl. Art. 80 und Art. 120 Abs. 2 BV). Zudem sind die mit der getroffenen Massnahme verbundenen Grundrechtseingriffe im Auge zu behalten (Art. 36 BV). Auf dem Spiel stehen mithin verschiedene öffentliche Interessen und Grundrechtspositionen, die in die Entscheidungsfindung im Einzelfall hineinwirken.

[44] Für die vollziehenden Behörden geht es in der Rechtsanwendung nun darum, mittels einer gründlichen Gesetzesauslegung und der Vornahme einer ausführlichen Interessenabwägung eine dem Einzelfall angemessene Lösung und gleichzeitig «einen möglichst schonenden Ausgleich der betroffenen Grundrechtsinteressen» zu finden.<sup>96</sup> Im Sinne des in der Schweiz allgemein anerkannten Auslegungsprinzips der Herstellung sogenannter «praktischer Konkordanz» müssen dabei verschiedene, sich in ihrer Zielsetzung teilweise unterscheidende, Rechtsnormen so ausgelegt und angewendet werden, dass «jede von ihnen ihre grösstmögliche Wirksamkeit erlangt»<sup>97</sup> bzw. dass «alle in Frage stehenden Rechtsgüter möglichst weitgehend Wirklichkeit gewinnen».<sup>98</sup> Mittels eines sorgfältigen Austarierens der auf dem Spiel stehenden Interessen (i.d.R. als «Inter-

---

<sup>93</sup> Vgl. Urteil des BGer 8C\_756/2011 vom 12. Juli 2012 E. 4.4; vgl. weiter TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 10.

<sup>94</sup> Dazu oben, Rz 23 f.

<sup>95</sup> Vgl. zur Betroffenheit der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV BGE 134 I 293 E. 5.2, 300 bezüglich der Wegnahme eines Hundes zur Erzwingung einer Geldforderung: «Die affektive Beziehung zu Heimtieren gilt nach heutiger Anschauung als schützenswertes Rechtsgut [...]»

<sup>96</sup> REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, § 9 Rz 144.

<sup>97</sup> Vgl. BSK BV-ASTRID EPINEY, Art. 5 N 57.

<sup>98</sup> JOHANNES REICH, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt. Funktionellrechtlich differenzierte Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der Beachtung des Völkerrechts und konfligierender Volksinitiativen im schweizerischen Bundesverfassungsrecht, ZaöRV 68 (2008), 979 ff, 1006 f. m.H.

essenabwägung» bezeichnet) soll weiter sichergestellt werden, dass alle Interessen *nebeneinander* so optimal wie es im konkreten Fall möglich ist, berücksichtigt werden können.<sup>99</sup> Werden nicht alle Interessen oder mögliche Alternativen bei einer Abwägung berücksichtigt, liegt ein Rechtsfehler vor.<sup>100</sup> Es geht also bei der Herstellung der praktischen Konkordanz nicht darum, dass ein Anliegen immer vollständig bzw. weiter als unbedingt nötig hinter ein anderes zurücktreten muss, wie es ein falsch verstandener Begriff der Abwägung suggerieren würde.<sup>101</sup> Vielmehr geht es bei der Herstellung praktischer Konkordanz darum, die einzelnen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter auch dann, wenn sie sich auf den ersten Blick widersprechen mögen, soweit zu harmonisieren, dass «alle involvierten Gehalte zu optimaler Wirkung und Entfaltung kommen» können.<sup>102</sup> Dies gilt für alle Verfassungsgehalte, denn keiner hat *a priori* einen absoluten Vorrang vor anderen. So stellt THOMAS GÄCHTER fest, dass

*«auch zwischen verschiedenen Normtypen und verschiedenen Regelungsgehalten der Verfassung (Grundrechte, Zielnormen, Kompetenznormen, Aufgabennormen, organisatorische Bestimmungen etc.) praktische Konkordanz angestrebt werden muss.»<sup>103</sup>*

[45] Der Gesetzgeber selbst hat die Verfassungsgehalte des Gesundheitsschutzes und des Tierschutzes mit der entsprechenden Gesetzgebung konkretisiert. Dass er dabei nicht davon ausging, dass ein Verfassungsgut gegenüber dem anderen absoluten Vorrang genießt, sondern im Gegenteil ebenfalls die Herstellung praktischer Konkordanz anstrebte, lässt sich aus den Materialien zur EDAV-Ht ableiten. Demnach ist bei der Wahl der Massnahme, die wegen Verletzung der «Einfuhr»-Bestimmungen angeordnet wird, immer auch das «Wohl des Tieres» – und damit tierschutzrechtliche Grundsätze und Wertentscheidungen – zu berücksichtigen.<sup>104</sup> Und PETER KUNZ verlangt mit Blick auf den objektiven Individualrechtsschutz, dass rechtsanwendende Behörden in Fällen, in denen Tiere betroffen sind, im Sinne einer bundesrechtskonformen Auslegung in jedem Fall nicht nur private Interessen von Rechtspersonen oder öffentliche Interessen berücksichtigen müssen, sondern auch die «Interessen der mindestens potenziell betroffenen Tiere». Im Zweifel soll bzw. muss demnach «diejenige Interpretation einer Bestimmung rechtlich massgebend sein [...], die am ehesten im Tierinteresse liegt».<sup>105</sup>

---

<sup>99</sup> Vgl. ANDREAS KLEY/MARTIN SIGRIST, Güterabwägung bei Tierversuchen – Intentionen des Gesetzgebers und erste Anwendungen, in: Hans Sigg/Gerd Folkers (Hrsg.), Güterabwägung bei der Bewilligung von Tierversuchen: Die Güterabwägung interdisziplinär kritisch beleuchtet, Zürich 2011, 35 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 96), § 9 Rz 144 m.w. H.; weiter zum Verhältnis zwischen dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und dem Erfordernis des öffentlichen Interesses für Grundrechtseingriffe § 9 Rz 145; zum Verhältnis zwischen Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprinzip HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 497 sowie kritisch RÜTSCHKE (Fn. 85), Rz 19.

<sup>100</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (Fn. 74), § 26 Rz 39 ff.

<sup>101</sup> Vgl. THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht. Unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts, Habil., Zürich 2005, 369 f.

<sup>102</sup> GÄCHTER (Fn. 101), 370.

<sup>103</sup> GÄCHTER (Fn. 101), 370.

<sup>104</sup> Dazu oben, Rz 30.

<sup>105</sup> KUNZ (Fn. 47), 327, 337 f.

#### 4.5. Die Rolle der Kosten

[46] In der Praxis ist der Rekurs auf die Kosten verbreitet, um die Anordnung einer bestimmten Massnahme zu begründen.<sup>106</sup> Gemäss Art. 32 EDAV-Ht ist es nämlich Sache des Halters oder der Halterin für sämtliche Kosten aufzukommen, die «durch Massnahmen entstehen, die von kantonalen Veterinärbehörden oder vom grenztierärztlichen Dienst angeordnet werden».

[47] Grundsätzlich darf aber die Wahl der entsprechenden verhältnismässigen Massnahme im Einzelfall nicht von den Kosten abhängen. Das ergibt sich einerseits aus den Zielsetzungen der betroffenen Gesetze (Schutz der Gesundheit, Tierschutz) und andererseits auch aus einem jüngeren Entscheid des Bundesgerichts aus dem Jahr 2019. Im beurteilten Fall ging es um die tierschutzrechtliche Beschlagnahme eines Hundes. Das Kantonsgericht untersagte auf dagegen erhobene Beschwerde hin die Tötung, gab den betroffenen Hund aber gleichzeitig zum Verkauf frei. Begründet wurde dies damit, dass die (bisherige) Halterin mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht in der Lage sei, die Kosten für die Unterbringung des Hundes zu ersetzen und damit für das Gemeinwesen «ein erhebliches Ausfallrisiko» bestehe, «das ihm nicht zugemutet werden könne».<sup>107</sup>

[48] Das Bundesgericht hat in diesem Zusammenhang Folgendes erwogen: Es rügte zuerst einmal, dass sich das Kantonsgericht gar nicht bzw. nur am Rande mit dem Tierwohl auseinandersetzt, sondern im Wesentlichen nur mit der längeren Unterbringungszeit und den anfallenden Kosten argumentiert hatte:

*«Die Vorinstanz begründet das öffentliche Interesse am Verkauf des verbliebenen Hundes hauptsächlich mit den Kosten für die Unterbringung und Pflege, die vom Gemeinwesen vorab getragen und von der Beschwerdeführerin wahrscheinlich nicht ersetzt werden. [...] Mit dem Tierwohl dagegen argumentiert das Kantonsgericht kaum. Zwar nimmt es in allgemeiner Weise auf das Tierwohl Bezug, in der Subsumtion ist davon allerdings keine Rede mehr.»<sup>108</sup>*

[49] Die Kosten (*i.c.* Fr. 750/Monat) erachtete das Bundesgericht im konkreten Fall aber nicht als derart hoch, dass ein erhebliches öffentliches Interesse am Verkauf des Hundes hätte begründet werden können. Es hielt weiter fest, dass das betroffene Gemeinwesen den möglichen Kostenausfall hinzunehmen habe:

*«Andernfalls ist der Hund wie bis anhin behördlich unterzubringen, wobei der mögliche Kostenausfall des Gemeinwesens hinzunehmen ist.»<sup>109</sup>*

[50] Damit hat das Bundesgericht ausgeschlossen, dass eine tierschutzrechtliche Massnahme geleitet durch Kostenüberlegungen ausgewählt wird; massgebend ist das Tierwohl. Die Argumentation lässt sich analog auch auf die seuchenrechtlichen Beschlagnahmen ausdehnen, wobei dort neben dem Tierwohl insbesondere auch der Schutz der Gesundheit für die Wahl der Massnahme bestimmend ist. Die Kosten für eine Quarantäne dürften freilich in den meisten Fällen

---

<sup>106</sup> Vgl. z.B. lediglich beispielhaft Jahresbericht Veterinäramt ZH 2021 (Fn. 21), 9: «Auffallend ist jedoch die Zunahme der Fälle mit Euthanasie oder Quarantäne à domicile. Gerade bei den Fällen mit einer Euthanasie liegt der Grund für die Zunahme darin, dass die Tierhaltenden eine Rückführung aus finanziellen Gründen nicht wollten oder eine Rückführung aufgrund der unbekanntenen Herkunft des Tieres nicht möglich war.»

<sup>107</sup> Urteil des BGer 2C\_320/2019 vom 12. Juni 2019 E. 2.2.

<sup>108</sup> Urteil des BGer 2C\_320/2019 vom 12. Juni 2019 E. 2.3.1.

<sup>109</sup> Urteil des BGer 2C\_320/2019 vom 12. Juni 2019 E. 2.4.

höher liegen als diejenigen für eine «gewöhnliche» Unterbringung. Dennoch lassen sich in vielen Fällen auch mit privaten Tierschutzorganisationen Lösungen für die Kostentragung bzw. für eine -beteiligung finden, die eine übermässige Belastung des Gemeinwesens verhindern.

## 4.6. Massnahmenkategorien

[51] Massnahmen, die im Einzelfall in der Praxis angeordnet werden, sind etwa die (vorsorgliche) Beschlagnahme, die anschliessende Quarantäne, die Rückführung ins Herkunftsland oder die definitive Beschlagnahme und Tötung des Tieres. Im Nachgang der vorgängig gemachten Überlegungen zur Wahl der angemessenen Massnahme im Einzelfall sind im Folgenden einige in der Praxis häufig vorkommende Massnahmen näher zu beleuchten und kritisch zu hinterfragen.

### 4.6.1. Rückführungen

[52] Die Rückführung erscheint auch heute noch häufig als «Königsweg», wie mit Hunden zu verfahren ist, welche die Einreisebestimmungen nicht erfüllen. Dies lässt sich zum einen damit erklären, dass auch andere «Güter», bei denen die Importvorschriften verletzt sind, regelmässig zurückgewiesen werden. Zum anderen ist die starke Gewichtung der Rückführung historisch bedingt, denn in den Vorgängergesetzen zur jetzigen EDAV-Ht war die Rückweisung von Tieren, welche die Einreisebestimmungen nicht erfüllten, obligatorisch vorgeschrieben.<sup>110</sup>

[53] Indes ist die Rückführung aus heutiger Sicht kritisch zu betrachten. Sie stellt eine Analogie zwischen Lebewesen und Sachen her, die so vom schweizerischen Recht nicht mehr getragen wird. Der Wertungswiderspruch ist offensichtlich, wenn Tiere einerseits ein individuell geschütztes Wohlergehen und eine Würde haben und andererseits wie gewöhnliche Sachen z.B. per Flugzeug – oft genug unbegleitet – zurückgeschickt werden. So dürfte sich die Rückführung in vielen Fällen nicht tierschutzgerecht ausgestalten lassen. Die Problematik stellt sich insbesondere bei Welpen aus den erwähnten Sammeltransporten des organisierten Hundehandels.

[54] Zudem sind die eingeräumten Fristen für die Rückführung der betroffenen Hunde regelmässig sehr kurz und betragen nur wenige Tage.<sup>111</sup> Die Problematik des Konflikts zwischen Rückführungen und Tierwohl war dem Gesetzgeber beim Erlass der EDAV-Ht bewusst, weshalb er im Unterschied zum alten Recht explizit auch andere Massnahmen ermöglichte.<sup>112</sup> Aus unserer Sicht trägt die bisherige starke Gewichtung der Rückweisung in der Praxis dem Erfordernis der praktischen Konkordanz bei der Wahl der verhältnismässigen Massnahme zu wenig Rechnung.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Vgl. die nicht mehr gültige Verordnung über die Einfuhr von Heimtieren (EHtV) vom 18. April 2007, aufgehoben am 29. Dezember 2014, AS 2014 4521: Gemäss aArt. 22 EHtV waren «Heimtiere, die den Einfuhrbedingungen nicht» entsprachen «zurückzuweisen».

<sup>111</sup> Vgl. exemplarisch den vom Bundesgericht verhandelten Fall in Urteil des BGER 2C\_595/2021 vom 30. September 2021: Frist zur Vorlegung eines Rückfuhrplans 6 Tage; Anordnung der Tötung für den Fall, dass die Rückführung nicht innert 10 Tagen ab Ausstellung der Verfügung durchgeführt werden würde; Urteil des BGER 2C\_996/2018 vom 7. Dezember 2018 E. 1.2: Anordnung der «definitive(n) Beschlagnahme und Euthanasierung des betroffenen Hundes [...], sofern nicht innert fünf Arbeitstagen durch Vorlage verschiedener Dokumente nachgewiesen» werden könne, «dass der Hund nach Serbien oder Frankreich (rück-)geführt werden könne [...]».

<sup>112</sup> Vgl. bereits Erläuterungen zur EDAV-Ht (Fn. 69), zu Art. 30.

<sup>113</sup> Dazu oben, Rz 43 ff.

#### 4.6.2. Angeordnete Tötungen («Euthanasien»)

[55] Tendenziell wird, wenn eine Rückführung nicht möglich ist, die Tötung des Tieres angeordnet.<sup>114</sup> Begründet wird dies regelmässig damit, dass eine Quarantäne während der gesetzlich geforderten langen Dauer nicht tierwohlgerecht umgesetzt werden könne, insbesondere nicht bei Welpen, die sich noch in der Sozialisierungsphase befinden.<sup>115</sup> Darauf wird zurückzukommen sein.<sup>116</sup>

[56] Teilweise wird die Tötung auch generell als Massnahme bei Verletzung der Einreisebestimmungen angesehen. So vertritt etwa die schweizerische Tollwutzentrale die Meinung, dass die Tötung «angesichts der grossen Verantwortung, die das Veterinärwesen zur Tollwutprävention für die Öffentlichkeit wahrnimmt, die am besten geeignete Massnahme nach illegaler Einfuhr» sei.<sup>117</sup> Dieser apodiktischen Aussage ist nicht bzw. nur sehr eingeschränkt zuzustimmen: Während die Tötung zweifellos eine *geeignete* Massnahme ist, die Verbreitung der Tollwut zu verhindern, ist sie keineswegs in jedem Fall auch die *verhältnismässige* Massnahme nach illegaler Einreise eines Tieres. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit erfordert neben der Auseinandersetzung mit der Geeignetheit einer Massnahme wie gesehen auch die Begründung der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit im Einzelfall. Dabei ist ein schematisches Vorgehen, beispielsweise die regelmässige Anordnung der Tötung nach Verletzung der Einreisebestimmungen eine Ermessensunterschreitung und damit eine Rechtsverletzung.<sup>118</sup> Die angeordnete Massnahme darf nämlich nicht weiter gehen als notwendig, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>119</sup> Die Abwägung ist nach den Verhältnissen im Einzelfall zu treffen und nicht aufgrund von generellen Überlegungen; nur so wird dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Genüge getan, wie das Bundesgericht unlängst nochmals festgehalten hat:

[57] Im konkreten Fall ging es um einen jungen Hund, der ohne Tollwutimpfung illegal aus einem Tollwut-Risikoland in die Schweiz gebracht wurde, woraufhin die kantonale Veterinärbehörde den Hund beschlagnahmte, seine Rückführung innerhalb von wenigen Tagen und für den Fall, dass diese Frist nicht eingehalten werde, die Tötung des Hundes anordnete. Einer allfälligen Beschwerde dagegen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Das Bundesgericht stellte fest, dass bereits die Beschlagnahme und Betreuung des Hundes in einer dafür qualifizierten Quarantäne-Einrichtung eine Massnahme sei, welche geeignet sei, die Ausbreitung der Tollwut zu verhindern. Es sah damit kein öffentliches Interesse mehr an einer sofortigen Tötung des Hundes:

*«En effet, il ressort de l'arrêt attaqué que le chien X. est séquestré à la fourrière cantonale pour animaux depuis le 8 juin 2021. Ce séquestre a été ordonné par le Service cantonal afin d'éviter toute contamination de tiers. Il s'agit donc d'une mesure propre à empêcher la*

---

<sup>114</sup> Vgl. z.B. Urteile des BGer 2C\_595/2021 vom 30. September 2021; 2C\_996/2018 vom 7. Dezember 2018; Strafgericht Genf, Entscheid ACPR/782/2021 vom 15. November 2021.

<sup>115</sup> Vgl. hierzu z.B. den Jahresbericht der Schweizerischen Tollwutzentrale 2021, einsehbar unter: [https://www.ivi.unibe.ch/unibe/portal/fak\\_vetmedizin/b\\_dept\\_infdipath/inst\\_ivv/content/e236965/e237249/files1171125/Ja21TWBKWebA\\_ger.pdf](https://www.ivi.unibe.ch/unibe/portal/fak_vetmedizin/b_dept_infdipath/inst_ivv/content/e236965/e237249/files1171125/Ja21TWBKWebA_ger.pdf).

<sup>116</sup> Vgl. unten, Rz 64 ff.

<sup>117</sup> IVI, Factsheet: Das EU-PETS und die Massnahmen bei Nichtbeachtung, einsehbar unter: [https://www.ivi.unibe.ch/unibe/portal/fak\\_vetmedizin/b\\_dept\\_infdipath/inst\\_ivv/content/e19135/e19136/e19137/e236783/files1121636/FactsheetEinfuhrEU-PETS\\_formatted\\_ger.pdf](https://www.ivi.unibe.ch/unibe/portal/fak_vetmedizin/b_dept_infdipath/inst_ivv/content/e19135/e19136/e19137/e236783/files1121636/FactsheetEinfuhrEU-PETS_formatted_ger.pdf).

<sup>118</sup> Dazu ausführlich oben, Rz 39 f.

<sup>119</sup> Vgl. St. Galler Komm BV-SCHINDLER, Art. 5 N 48.

*propagation de la rage. Cela est confirmé par l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires qui relève, dans ses déterminations, que le canton de Genève dispose d'une station de quarantaine qui permet d'héberger un chien suspecté d'avoir la rage en toute sécurité, sa prise en charge étant assurée par du personnel qualifié. Ainsi, l'isolement actuel du chien X. dans une station de quarantaine est une mesure certes temporaire, mais propre à éviter qu'il ne propage la rage jusqu'au terme de la procédure au fond devant la Cour de justice qui concerne en particulier son euthanasie, aucun élément ressortant de l'arrêt attaqué ne permettant de conclure le contraire.*

*Partant, il n'existe, en l'état, aucun intérêt public qui commanderait d'euthanasier en urgence le chien X.»<sup>120</sup>*

[58] Der Entscheid, einer Beschwerde gegen die Anordnung der Tötung die aufschiebende Wirkung zu entziehen, war deshalb unverhältnismässig und damit willkürlich.<sup>121</sup>

[59] Im Weiteren rügte das Bundesgericht, dass im betreffenden Fall von den Vorinstanzen nicht geklärt worden sei, welches *konkrete* Risiko der Verbreitung der Tollwut vom Hund unter den aktuellen Haltungsbedingungen denn tatsächlich noch ausging; vielmehr sei *generell* angenommen worden, dass das öffentliche Interesse an der Verhinderung der Ausbreitung der möglichen Zoonose höher zu gewichten sei als andere betroffene Interessen. Damit sei die Interessenabwägung lückenhaft erfolgt, rügte das Bundesgericht:

*«Dans la décision attaquée, pour confirmer le refus de restituer l'effet suspensif, la Cour de justice se contente de relever qu'un vaccin antirabique ne pourrait pas être administré au chien X., qu'il reste en fourrière ou qu'il en sorte, si bien que le risque sanitaire demeurera. Puis, elle conclut que, quand bien même la mesure décrétée, à savoir l'euthanasie de l'animal, est invasive et irréversible, l'intérêt public à la lutte contre les zoonoses prime l'intérêt privé de la recourante. Ce raisonnement perd de vue l'objet même de la pesée des intérêts à laquelle la Cour de justice aurait dû se livrer. L'autorité précédente n'a en effet pas analysé le risque concret de propagation de la rage que représente le chien X. dans les conditions actuelles de détention durant la procédure et, dans ce contexte, quelle serait l'urgence à l'euthanasier immédiatement, avant qu'elle ne se prononce sur le bien-fondé de cette décision. Elle disposait pourtant des éléments factuels nécessaires pour trancher ces questions.»<sup>122</sup>*

[60] Auf die Möglichkeit der Quarantäne als mildere Massnahme und ihre tierwohlgerechte Ausgestaltung wird sogleich näher eingegangen.<sup>123</sup> Zunächst ist noch etwas näher auf die Tötung als Massnahme einzugehen: Sie ist ausserhalb eines konkreten Seuchenverdachts<sup>124</sup> bei jungen und regelmässig gesunden Tieren generell problematisch. Zwar geht eine traditionelle pathozentrische Sichtweise noch immer davon aus, dass die Länge des Lebens für das Tier selbst keine Bedeutung habe und Tiere mit ihrem Leben nichts zu verlieren hätten. Einzig die Perspektive

---

<sup>120</sup> Urteil des BGer 2C\_595/2021 vom 30. September 2021 E. 4.5.

<sup>121</sup> Urteil des BGer 2C\_595/2021 vom 30. September 2021 E. 4.6 f.

<sup>122</sup> Urteil des BGer 2C\_595/2021 vom 30. September 2021 E. 4.4.

<sup>123</sup> Vgl. unten, Rz 64 ff.

<sup>124</sup> Zu den Kategorien der Tierseuchengesetzgebung sogleich unten, Rz 69 ff.

des Tierhalters (die besonders bei Heimtieren wesentlich ist) sowie die Umstände der Tötung, die möglichst schmerzfrei erfolgen soll, spielen demnach überhaupt eine Rolle.<sup>125</sup>

[61] Dieses Konzept erscheint indes als veraltet. Es besteht ein unübersehbarer Wertungswiderspruch zwischen dem Prinzip des ethischen Tierschutzes und dem Schutz der Würde des Tieres und einer Gesetzesinterpretation, welche dem Leben des Tieres an sich keinen Wert beimisst. Aus heutiger tierethischer Sicht stellt die Tötung den grössten Schaden dar, der einem Tier zugefügt werden kann.<sup>126</sup> Europäische Nachbarländer haben denn auch bereits seit längerem einen Lebensschutz für Tiere eingeführt und erlauben die Tötung nur, wenn bestimmte Rechtfertigungsgründe vorliegen. Zwar schützt das schweizerische Tierschutzgesetz bislang das Leben des Tieres nicht – ein Wertungswiderspruch, der vom Bundesgericht bereits vor Jahrzehnten festgestellt wurde und auch von der Eidgenössischen Kommission für Ethik im ausserhumanen Bereich (EKAH) und der juristischen Lehre bereits seit längerem kritisiert wird.<sup>127</sup>

[62] Die EKAH warf etwa im Kontext von Tierversuchen die auch im Zusammenhang mit der Verletzung von Einreisebestimmungen relevante Frage auf, ob die Zumutbarkeit von Alternativen tatsächlich immer ausreichend geprüft werde; Belastungen, welche Tieren auferlegt werden und lediglich mit Praktikabilitätsüberlegungen oder ökonomischen Gegebenheiten begründet werden, seien demnach kritisch zu hinterfragen, lehne doch die Verfassung, welche dazu verpflichtet, der Würde der Kreatur Rechnung zu tragen, eine solche Denkweise ab. Mit der Tötung würden alle Fähigkeiten eines Tieres ausgelöscht, was zweifellos eine Belastung und damit eine Verletzung der Würde des Tieres darstelle.<sup>128</sup>

[63] Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext zudem, dass es anders zu bewerten ist, wenn die Tötung von Tieren durch Privatpersonen nicht untersagt wird, als wenn der Staat einerseits die Würde von Tieren schützt und andererseits ihre Tötung anordnet, obwohl regelmässig mildere Mittel zur Verfügung stünden, mindestens sofern die entsprechenden Vorkehrungen getroffen würden. Eine Tötung des Tieres kommt bereits aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips, welches Gesetzgeber und vollziehende Behörden bindet, nur als *ultima ratio* in Betracht, das heisst,

---

<sup>125</sup> Vgl. exemplarisch und gleichzeitig äusserst illustrativ für diese Position Farm Animal Welfare Council (FAWC), Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future, October 2009 ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/319292/Farm\\_Animal\\_Welfare\\_in\\_Great\\_Britain\\_-\\_Past\\_\\_Present\\_and\\_Future.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319292/Farm_Animal_Welfare_in_Great_Britain_-_Past__Present_and_Future.pdf)), 4: «These definitions of good welfare do not place an explicit moral value on maintaining or extending the lifespan of a farm animal. This is not necessarily the case for other animals; many owners of companion animals place a high value on keeping animals alive. There is disagreement as to the moral significance of the quantity – i.e. duration – of life for farm animals. On the one hand it seems to many people to be commonsense that healthy animals, experiencing a good quality of life, lose out by having their lives prematurely terminated. On the other hand, farm animals clearly cannot imagine the future to anything like the extent that humans can. In that sense, it is widely held that they lose very little by having their lives prematurely terminated so long, of course, as that is done humanely.»; vgl. ausführlich zu den moralphilosophischen Grundlagen und Schwächen einer solchen Argumentation KLAUS PETER RIPPE, Ein Lebensschutz für Tiere?, in: Margot Michel/Daniela Kühne/Julia Hänni (Hrsg.), Animal Law – Tier und Recht. Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert, Zürich/St. Gallen/Berlin 2012, 87 ff., insb. 89.

<sup>126</sup> Vgl. ausführlich BOLLIGER/RICHNER/RÜTTIMANN/STOHNER (Fn. 54), 66 ff. m.H.; ALMUTH HIRT/CHRISTOPH MAISACK/JOHANNA MORITZ, TierSchG Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Aufl., München 2016, § 1 N 28.

<sup>127</sup> Vgl. bereits BGE 115 IV 248 E. 5, 254; BSK BV-LILIANE SCHÄRMELI/ALAIN GRIFFEL, Art. 80 N 43; CHRISTOPH MAISACK, Lebensschutz für Tiere – Notwendige Erweiterung oder logische Folge des Würdeschutzes?, in: Christoph Ammann/Birgit Christensen/Lorenz Engi/Margot Michel (Hrsg.), Würde der Kreatur. Ethische und rechtliche Beiträge zu einem umstrittenen Konzept, Zürich/Basel/Genf 2015, 185 ff., insb. 187; GIERI BOLLIGER/ANDREAS RÜTTIMANN, Rechtlicher Schutz der Tierwürde – Status quo und Zukunftsperspektiven, in: Christoph Ammann/Birgit Christensen/Lorenz Engi/Margot Michel (Hrsg.), Würde der Kreatur. Ethische und rechtliche Beiträge zu einem umstrittenen Konzept, Zürich/Basel/Genf 2015, 65, 84 f.; RIPPE (Fn. 125), 87 ff., insb. 95; EKAH, Vernehmlassung VO Veterinärbereich (Fn. 34), 2.

<sup>128</sup> Vgl. EKAH, Vernehmlassung VO Veterinärbereich (Fn. 34), 2.

nur dann, wenn die vom Tier ausgehende Gefahr sich im konkreten Einzelfall aufgrund der gesamten Umstände nicht anders beheben lässt. Gefragt sind mithin mildere Massnahmen und hier bieten sich etwa Quarantänen an.

#### 4.6.3. Quarantänen

[64] Gemäss dem Bundesrat sind Quarantäneanordnungen «jeweils unter Berücksichtigung der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und Erfahrungen» anzupassen.<sup>129</sup> Ausschlaggebend für die konkrete Ausgestaltung ist eine individuelle Risikoabschätzung. Quarantänen können in speziellen Einrichtungen oder *à domicile* (häufig in Kombination mit einer Leinen- und Maulkorbpflicht) angeordnet werden. Ist eine Quarantäne *à domicile* im Einzelfall nicht möglich bzw. geeignet, wird in der Praxis bislang allerdings häufig von der Anordnung einer Quarantäne in einer spezialisierten Einrichtung abgesehen und stattdessen die Tötung des Tieres angeordnet. Als Begründung wird zuweilen vorgebracht, dass sich die lange Quarantänedauer und die damit verbundene Isolation insbesondere bei Welpen nicht tierwohlgerecht ausgestalten lasse und damit auch wichtige Sozialisationsschritte verpasst würden.<sup>130</sup>

[65] Aus unserer Sicht sind hier zwei separate Themenbereiche auseinanderzuhalten: Zum einen die Auffassung, dass die Tötung tierwohlgerechter sei als eine möglichst artgerecht ausgestaltete Quarantäne und zum anderen die Auffassung, dass die Quarantäne notwendig sehr lange dauern müsse und sich nicht durch entsprechende flankierende Massnahmen verkürzen lasse.

##### 4.6.3.1. Ausgestaltung

[66] Zunächst ist die Argumentation, dass die Tötung für das Tier besser sei als die Quarantäne im soeben angesprochenen Pathozentrismus verhaftet. Sie ist grundsätzlich problematisch, wie etwa KLAUS PETER RIPPE in einem ähnlichen, nicht einmal Säugetiere betreffenden Zusammenhang aufzeigt. In diesen Kontexten die Tötung der betroffenen Tiere zu fordern,

*«heisst freilich nichts anderes, als dass ihnen deshalb, weil gewisse Belastungen nicht gerechtfertigt werden dürfen, eine noch grössere Belastung zugemutet werden soll. Das ist ungefähr so, wie wenn ein Richter sagte, dass er dem Angeklagten keine Geldstrafe zumuten will, ihm aber deshalb das ganze Einkommen und Vermögen entzieht.»<sup>131</sup>*

[67] Dass es neben der Tötung oder Einzelisolation eines Welpen noch andere Alternativen gibt, zeigt ein Blick in das Nachbarland Deutschland. Praktiziert wird etwa bei Welpen die Gruppenquarantäne, sofern dies aufgrund der Risikoanalyse vertretbar ist. Sie ermöglicht es Welpen, die Quarantänezeit dennoch in Sozialverbänden zu verbringen und stellt damit ein milderes Mittel zur Tötung dar. Für die Schweiz wäre etwa die Schaffung einer zentralen Quarantänestation denkbar. Solche Quarantänen wären zudem im Sinne der Herstellung praktischer Konkordanz mindestens dann mit Art. 13 und 14 TSchV vereinbar, wenn die individuelle Risikoanalyse dies vertretbar erscheinen lässt. Ökonomische Überlegungen spielen hier höchstens eine sehr unter-

---

<sup>129</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Interpellation CHRIST KATJA (22.3282) (Fn. 41).

<sup>130</sup> Vgl. etwa Jahresbericht Tollwutzentrale 2021 (Fn. 115).

<sup>131</sup> RIPPE (Fn. 125), 87, 95.



geordnete Rolle, geht es bei Schaffung entsprechender Strukturen doch regelmässig nicht um exorbitant hohe Beträge.<sup>132</sup>

[68] Es ist mit Blick auf die verfassungsrechtliche Vorgabe, die Würde der Kreatur zu achten, äusserst fragwürdig, die Tötung von Tieren aus reinen Praktikabilitätsgründen deswegen anzuordnen, weil nicht ausreichend tierwohlgerecht ausgestaltete Quarantäneplätze für diejenigen Fälle geschaffen werden, wo Tiere aufgrund einer individuellen Risikoanalyse abgesondert werden müssen. Dies ist schon deshalb stossend, weil sich die Situation voraussehbar und wiederholt ergibt und die Zahlen zunehmen. Es ist aber in diesen Fällen stets die tierschonendste Massnahme zu wählen, mit der der angestrebte Zweck erreicht werden kann – und dies ist mit Blick auf die vorherigen Überlegungen nur in wenigen Ausnahmefällen eine Tötung. So sieht etwa auch die für unsere europäischen Nachbarländer massgebende EU-Verordnung für die Nichteinhaltung der festgelegten Einreisebedingungen die Tötung des betroffenen Tieres explizit nur als «letzte Möglichkeit» vor.<sup>133</sup>

#### 4.6.3.2. Dauer und Kombination mit anderen Massnahmen

[69] Es ist zudem festzustellen, dass offensichtlich in der Praxis Unsicherheiten bestehen über das Verhältnis zwischen den Massnahmen, welche bei *illegaler Einreise* eines Hundes nach Art. 29 Abs. 3 EDAV-Ht getroffen werden *können* und den Massnahmen, welche bei Vorliegen eines eigentlichen *Ansteckungsverdachts* nach Art. 145 TSV getroffen werden *müssen*. Teilweise scheint die Meinung zu bestehen, dass Tiere, welche die von der EDAV-Ht vorgesehenen Einreisebestimmungen nicht erfüllen, automatisch als «ansteckungsverdächtige Tiere» gemäss Art. 145 TSV gelten, weshalb die dort normierten Quarantänedauern einzuhalten sind.<sup>134</sup>

[70] Dies ist nicht der Fall; das Gesetz definiert den Begriff des «ansteckungsverdächtigen Tieres» – und damit auch den Anwendungsbereich von Art. 145 TSV – in einer Legaldefinition in Art. 6 lit. q TSV. Demnach ist ein «ansteckungsverdächtiges Tier» ein «Tier, das in direktem oder indirektem Kontakt mit verseuchten Tieren war und keine seuchenähnlichen Merkmale aufweist». Ansteckungsverdächtig im Sinne des Gesetzes ist demnach nicht jedes Tier, welches illegal in die Schweiz gebracht wird, sondern nur eines, welches tatsächlich direkten oder indirekten Kontakt mit verseuchten Tieren hatte.

[71] Bei einem eigentlichen Ansteckungsverdacht gelten strenge Vorschriften. Art. 145 TSV sieht nämlich für Haustiere, die von einem tollwutverdächtigen oder an Tollwut erkrankten Tier verletzt worden sind oder mit einem solchen in Berührung gekommen sind, eine Absonderung während mindestens 100 Tagen vor (lit. a). Auch die Möglichkeit einer nachträglichen Impfung besteht bei Ansteckungsverdacht nur unter eingeschränkten Voraussetzungen, erlaubt dann aber immerhin die Verkürzung der Absonderungsperiode auf 30 Tage (lit. b).<sup>135</sup> Art. 145 TSV datiert

---

<sup>132</sup> Vgl. oben, Rz 47 ff.; vgl. für die Rechtslage in Deutschland HIRTH/MAISACK/MORITZ, Kommentar TierSchG (Fn. 126), Art. 20a GG N 50; § 16a TierSchG N 37, 40 f.

<sup>133</sup> Art. 35 Verordnung (EU) 576/2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 vom 12. Juni 2013, einsehbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0576&from=ES>.

<sup>134</sup> Vgl. z.B. auch IVI, Factsheet (Fn. 117).

<sup>135</sup> Vgl. hierzu auch TODD G. SMITH/ANTHONY R. FOOKS/SUSAN M. MOORE/CONRAD M. FREULING/THOMAS MÜLLER/GREGORIO TORRES/RAYAN M. WALLACE, Negligible risk of rabies importation in dogs thirty days after demonstration of adequate serum antibody titer. *Vaccine*. 2021 Apr 28;39(18):2496–2499. doi: 10.1016/j.vaccine.2021.03.064. Epub 2021 Apr 4. PMID: 33824040; PMCID: PMC8115987.

aus dem Jahre 1995, als die eidgenössische Tierseuchenverordnung in Kraft trat. Die lange Dauer der Quarantäne erklärt sich mit der langen Inkubationszeit der Tollwut: Art. 142 TSV gibt nämlich eine Inkubationszeit für Tollwut von 120 Tagen an. Diese Bestimmung wurde im Jahr 2013 an den damaligen Wissensstand angepasst und in die Verordnung eingefügt.<sup>136</sup> Sie entspricht zwar nach wie vor der vom *Compendium's National Recommendations for the Prevention and Control of Animal Rabies* empfohlenen Quarantänedauer nach Tollwutexposition. Neuere Daten beschreiben die Inkubationszeit nach natürlicher Infektion allerdings mit 22.3 Tagen (95% Cis 20.0–25.0) und 27.30 Tagen (95% CI: 23.46–31.55), vereinzelt wurden klinische Anzeichen bei Hunden auf einen deutlich länger zurückliegenden Kontakt mit einem möglicherweise infizierten Tier zurückgeführt.<sup>137</sup>

[72] Bei einer «blossen» Verletzung der Einreisebestimmungen ist Art. 145 TSV noch nicht anwendbar; dafür müsste das Tier zusätzlich direkten oder indirekten Kontakt mit verseuchten Tieren gehabt haben. Es gelten deshalb auch keine Vorschriften zur Dauer einer allenfalls erforderlichen Quarantäne; die EDAV-Ht räumt den vollziehenden Behörden in Art. 29 Abs. 1 und 3 EDAV-Ht einen grossen Ermessensspielraum zur Wahl der verhältnismässigen Massnahme ein.<sup>138</sup> Dies wurde vom Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2015 ausdrücklich so festgestellt. Es erkannte in einem Fall, in dem es um einen Hund ging, der ohne gültige Tollwutimpfung aus Serbien in die Schweiz gebracht worden war, dass Art. 29 EDAV-Ht die Dauer einer allfälligen Quarantäne nicht festlege. Insbesondere enthalte die Bestimmung keine zeitliche Begrenzung der Dauer der Quarantäne, was sich mit dem ständigen Wissenszuwachs in diesem Bereich erkläre. Der Veterinärbehörde komme deshalb ein Ermessensspielraum zu, welche Massnahme aufgrund des konkreten Risikos zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier in Anwendung von Art. 29 EDAV-Ht notwendig sei.<sup>139</sup>

[73] Erforderlich ist deshalb das Vorgehen nach pflichtgemäsem Ermessen und deshalb wie ausgeführt eine umfassende Risikobeurteilung im Einzelfall,<sup>140</sup> wobei bei fehlender Kennzeichnung jedenfalls noch nicht automatisch auf Herkunft aus einem Risikoland geschlossen werden darf. Zur konkreten Risikobeurteilung gehört eine Tollwut-Risikoeinschätzung des Herkunftslandes unter Berücksichtigung der aktuellen Literatur<sup>141</sup> genauso wie eine individuelle Beurteilung des betroffenen Hundes mit Blick auf die vorherigen Haltungsbedingungen (z.B. Zuchtbetrieb vs.

---

<sup>136</sup> Vgl. AS 2012 6859.

<sup>137</sup> KATIE HAMPSON/JONATHAN DUSHOFF/SARAH CLEVELAND/DANIEL T. HAYDON/MAGAI KAARE/CRAIG PACKER/ANDY DUBSON, Transmission dynamics and prospects for the elimination of canine rabies. *PLoS biology* 7.3 (2009): e1000053; KAGEAKI TOJINBARA/K. SUGIURA/A. YAMADA/I. KAKITANI/NIGEL C. L. KWAN/K. SUGIURA, Estimating the probability distribution of the incubation period for rabies using data from the 1948–1954 rabies epidemic in Tokyo. *Preventive veterinary medicine* 123 (2016): 102–105.

<sup>138</sup> Vgl. Urteil des BGer 2C\_1056/2015 vom 20. Januar 2016 E. 4.3.

<sup>139</sup> Urteil des BGer 2C\_1056/2015 vom 20. Januar 2016 E. 4.3.

<sup>140</sup> Vgl. dazu oben, Rz 43 ff.

<sup>141</sup> Vgl. etwa RONNIE E. HENRY/JESSE D. BLANTON/KRISTINA M. ANGELO/EMILY G. PIERACCI/KENDRA STAUFFER/EMILY S. JENTES/JESSICA ALLEN/MARIELLE GLYNN/CLIVE M. BROWN/CINDY R. FRIEDMAN/RYAN WALLACE, A country classification system to inform rabies prevention guidelines and regulations, *Journal of Travel Medicine*, 2022; taac046, <https://doi.org/10.1093/jtm/taac046>; GUILLAUME CROZET/JULIE RIVIÈRE/LAETITIA CANINI/FLORENCE CLIQUET/EMMANUELLE ROBARDET/BARBARA DUFOR, Evaluation of the worldwide occurrence of rabies in dogs and cats using a simple and homogenous framework for quantitative risk assessments of rabies reintroduction in disease-free areas through pet movements, *Veterinary Sciences* 2020; 7(4):207; GUILLAUME CROZET/JULIE RIVIÈRE/ELISA RAPENNE/FLORENCE CLIQUET/EMANUELLE ROBARDET/BARBARA DUFOR, Quantitative risk assessment of rabies being introduced into mainland France through worldwide noncommercial dog and cat movements, *Risk Analysis*. 2022; 1–21, einsehbar unter: [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/risa.13976?saml\\_referrer](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/risa.13976?saml_referrer).

Strassenhunde), was sachliche Unterscheidungen auch zwischen Tieren aus dem gleichen Herkunftsland notwendig machen kann.<sup>142</sup>

[74] Aktuelle Empfehlungen der US-amerikanischen *National Association of State Public Health Veterinarians* zur Tollwutprävention lauten auf eine sofortige (nachträgliche) Impfung.<sup>143</sup> Aktuelle Studien zeigen nämlich, dass sich die Inkubationszeit durch die zeitgleich zur Quarantäneverbringung durchgeführte Tollwutimpfung deutlich verkürzen liesse, so dass mit 30 Tagen Quarantäne das Tollwutrisiko abgedeckt wäre. Nach experimenteller Tollwutinfektion gefolgt von einer Tollwutimpfung noch in der Inkubationsphase, also klinisch unauffälliger Hunde, wurden bei 47 Prozent der Hunde innert maximal 13 Tagen Antikörpertiter nachgewiesen, diese starben aber innert 20 Tagen nach Infektion und damit vor Ablauf der Quarantäne; die übrigen Hunde überlebten den Versuch.<sup>144</sup> Daraus folgt, dass die Inkubationszeit der Tollwutinfektion und damit die nötige Quarantänezeit durch die Impfung deutlich verkürzt wird – würde man die Tollwutimpfung bei Quarantänebeginn durchführen und 30 Tage später den Titer bestimmen, wäre das Risiko abgedeckt. Die Abschaffung der Wartezeit nach der serologischen Untersuchung, mit der sichergestellt werden soll, dass der gemessene Antikörpertiter mit der Impfung und nicht mit einer natürlichen Infektion zusammenhängt, implizieren auch Ergebnisse einer kürzlich in Frankreich durchgeführten Risikoanalyse.<sup>145</sup>

[75] Mögliche Massnahmen, welche den Behörden bei Nicht-Einhaltung der Einreisebestimmungen aufgrund der nicht abschliessenden Aufzählung in Art. 29 Abs. 3 EDAV-Ht zur Verfügung stünden, wären deshalb etwa medizinische Vorkehrungen wie Impfung und anschliessende 30-tägige Beobachtungszeit mit Titrierung, eine *Quarantäne à domicile* und/oder Verhaltensanordnungen an die Halter wie Leinen- und/oder Maulkorbpflicht für Hunde.<sup>146</sup> Wird eine Quarantäne aufgrund der Nichterfüllung der Einreisebestimmungen angeordnet, muss sich deren Dauer im Einzelfall nach dem individuellen Risiko richten. Nur wenn ein eigentlicher Ansteckungsverdacht vorliegt, ist Art. 145 TSV für das Vorgehen massgebend.

## 5. Revisionsbedarf und Vorschläge *de lege ferenda*

[76] Die eingeleiteten Bestrebungen, die Bestimmungen zu den Einreisevorschriften für Hunde anzupassen,<sup>147</sup> sind aus unserer Sicht sehr zu begrüssen. Eine Erhöhung des Mindesteinreisalters auf 15 Wochen scheint in Harmonisierung mit den europäischen Nachbarländern dringend angezeigt. Es hätte nicht nur den Vorteil, dass damit dem in den letzten Jahren stark gewachsenen und besonders tierschutzrelevanten Zweig des Handels mit sehr jungen Welpen das Wasser abgegraben würde, sondern wäre auch aus veterinärmedizinischer Sicht sinnvoll: Ältere Welpen hätten regelmässig zumindest die Grundimmunisierungen bereits begonnen (z.B. Staupe,

---

<sup>142</sup> Vgl. die Ausführungen zur Ermessensunterschreitung oben, Rz 40.

<sup>143</sup> Centers for Disease Control and Prevention, Announcement: Release of National Association of State Public Health Veterinarian's 2016 Compendium of Animal Rabies Prevention and Control. MMWR Morb Mortal Wkly Rep 2017; 66(5): 148.

<sup>144</sup> SMITH/MOORE/FREULING/MÜLLER/TORRES/WALLACE (Fn.135).

<sup>145</sup> CROZET/RIVIÈRE/RAPENNE/CLIQUET/ROBARDET/DUFOUR, Quantitative risk assessment of rabies being introduced into mainland France through worldwide noncommercial dog and cat movements (Fn. 141).

<sup>146</sup> SMITH/MOORE/FREULING/MÜLLER/TORRES/WALLACE (Fn. 135).

<sup>147</sup> Hierzu oben, Rz 12 ff.

ansteckende Leberentzündung (HCC), Parvovirose, Tollwut) und wären aufgrund des ausgereiften Immunsystems, Wasserhaushalts und Glucosstoffwechsels weniger krankheitsanfällig. Sie hätten zudem die erste Sozialisierungsphase abgeschlossen. Dazu kommt, dass sich bei älteren Welpen auch das Alter besser überprüfen lässt als bei sehr jungen Tieren.<sup>148</sup>

[77] Der Bundesrat hat freilich bereits signalisiert, «der Nachfrage nach jüngeren Welpen Rechnung» zu tragen und die «Einfuhr aus seriösen Hundezuchten im Ausland unter 15 Wochen weiterhin» ermöglichen zu wollen.<sup>149</sup> Hierfür könnte eine Ausnahmeregelung geschaffen werden, indem beispielsweise gesetzlich vorgesehen würde, dass die Einreise von jüngeren Welpen auf begründetes Gesuch hin bewilligt werden kann, wenn die frühere Einreise aus Sicht des Tierwohls gerechtfertigt ist, die seuchenrechtlichen Vorgaben eingehalten und die Transportbedingungen tierwohlgerecht ausgestaltet werden. Allerdings wäre u.E. nicht nur die Nachfrage von potentiellen Käuferinnen und Käufern von Zuchthunden in eine solche Ausnahmeregelung einzubeziehen, sondern auch der Umstand, dass es durchaus Fälle geben mag, wo die Einreise von jüngeren Welpen zum Wohl des Tieres erlaubt werden sollte. Zu denken wäre beispielsweise an entsprechend veterinärmedizinisch betreute Tiere aus seriösen ausländischen Tierschutzorganisationen, welche zu neuen Halterinnen und Haltern in die Schweiz wechseln. Für Privatpersonen liesse sich diese Bewilligungspflicht mit einer «Bedenkfrist» verbinden, so dass der entsprechende Antrag z.B. sechs Wochen vor der beabsichtigten Einreise des Tieres gestellt werden müsste. Dies wäre ein weiteres Instrument, unüberlegte Käufe und damit die Unterstützung von unseriösen und nicht tierschutzkonform agierenden Zuchtstätten zu vermindern und den internationalen organisierten Welpenhandel zu erschweren. Auch für die Bedürfnisse aus dem Arbeitshundebereich, z.B. Polizei-, Zoll-, Militär-, Blindenführ-, Schafhüte- oder Wolfsschutzhunde könnte eine entsprechende Ausnahmeregelung geschaffen werden.

[78] Eine Herabsetzung des Mindestalters und Anpassung an die Vorgaben unserer Nachbarländer allein löst allerdings das Problem noch nicht, welches entsteht, wenn Hunde, welche die Einreisebedingungen nicht erfüllen, aufgegriffen werden. Die Problematik dürfte wohl v.a. am Anfang, d.h. während einer Übergangszeit und bis sich die Händler an die neue Rechtslage angepasst haben, sogar noch zu einer Zunahme der Welpen führen, welche die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen. Es kann allerdings nicht das Ziel einer mit Blick auf Tierwohlüberlegungen vorgenommenen Revision sein, dass diese Welpen im Ergebnis auf eine beschwerliche und wohl oftmals tödlich verlaufende Rückreise geschickt oder aber aufgrund der Nichterfüllung der Einreisebestimmung getötet werden würden. Eine Revision müsste deshalb tierwohlgerichtete Lösungen für Tiere, welche die Einreisebedingungen nicht erfüllen, fördern. Insbesondere bei eingereisten Welpen des internationalen Welpenhandels wäre allenfalls auch eine Beschlagnahme aus tierschutzrechtlichen Gründen angezeigt, um ihre Rückverbringung durch die Händler zu verhindern. Eine unbegleitete Rückführung von weniger als 15 Wochen alten Welpen sollte jedenfalls untersagt werden.

---

<sup>148</sup> NAOMI HARVEY/PETER J. CRAIGON/SIMON A. BLYTHE/GARY C.W. ENGLAND/LUCY ASHER, Social rearing environment influences dog behavioral development. *Journal of Veterinary Behavior* 2016: 16:13–21; M. VAN DEN BROECK/P. CORNILLIE, Legal framework and current techniques for age estimation in puppy trade= wettelijk kader en huidige technieken voor leeftijdsschatting in de puppyhandel. *Vlaams Diergeneeskundig Tijdschrift* 2020: 89(3):135–144; TIFFANI J. HOWELL/TAMMIE KING/PAULEEN C. BENNETT, Puppy parties and beyond: The role of early age socialization practices on adult dog behavior. *Veterinary Medicine: Research and Reports* 2015: 6:143.

<sup>149</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Mai 2021 zur Interpellation Martina Munz (21.3362), Skrupellosen Welpenhandel einfach und effektiv bekämpfen.

[79] Ohnehin ist die bisherige, im europäischen Vergleich sehr strenge Praxis der Schweiz im Umgang mit Verletzungen von Einreisebestimmungen zu überdenken. Hier sind tierwohlgerechtere Lösungen zu suchen, welche dem Status von Tieren als Lebewesen mit einem Eigenwert Rechnung tragen. Der Bundesrat hat Offenheit hinsichtlich der Berücksichtigung neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen signalisiert.<sup>150</sup> Aus unserer Sicht ist angesichts der positiven Erfahrungen mit Gruppenquarantänen in Nachbarländern auch dieses Instrument – in Kombination mit Nachimpfungen – dezidiert näher zu verfolgen.<sup>151</sup> Es könnte die Brücke schlagen zwischen den relativ unproblematischen Fällen, wo eine Quarantäne *à domicile* (evt. kombiniert mit einer Leinen- und Maulkorbpflicht) ausreicht und denjenigen Fällen, wo aufgrund des erhöhten Tollwutrisikos eine Quarantäne in einer spezialisierten Einrichtung notwendig erscheint. Wünschbar wäre die Schaffung einer gesamtschweizerischen Quarantänestation, die auch Gruppenquarantänen ermöglicht. Damit würde sichergestellt, dass die nötige Infrastruktur zur Verfügung steht, um entsprechende Massnahmen umzusetzen, ohne dass jeder Kanton selbst eine kostenintensive eigene Struktur schaffen müsste.

[80] Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundpfeiler des Rechtsstaates und der Auftrag, mögliche widerstrebende Interessen soweit wie möglich in Einklang zu bringen, bindet auch den Gesetzgeber.<sup>152</sup> Es ist demnach auch bei einer Revision der EDAV-Ht unbedingt zu beachten. Insofern ist die Einräumung von Ermessen an die vollziehenden Behörden u.E. weiterhin geboten und einem starren, gesetzlich vorgesehenen Massnahmenkatalog in jedem Fall vorzuziehen. Die bisherige Formulierung von Art. 29 Abs. 3 EDAV-Ht trägt allerdings mit der nicht abschliessenden (mit «insbesondere» eingeleiteten) Enumeration von möglichen Massnahmen dazu bei, dass in der Praxis die Ermessensspielräume teilweise nicht vollständig ausgelotet werden. Das Anliegen, bei der Wahl der Massnahme sowohl seuchenrechtliche als auch tierschutzrechtliche Interessen zu berücksichtigen, liesse sich zudem auch im Gesetzestext verdeutlichen.

[81] Schliesslich ist aus unserer Sicht zu kritisieren, dass behandelnde Tierärztinnen und -ärzte bislang kaum in das Verfahren einbezogen werden. Hier wäre eine verstärkte Zusammenarbeit und ein Anhörungsrecht wünschenswert, könnte dies doch dazu beitragen, dass im Einzelfall verhältnismässige Lösungen gefunden werden können, die einer umfassenden Interessenabwägung standhalten.

---

Prof. Dr. iur. MARGOT MICHEL ist Extraordinaria für Privatrecht, Rechtsvergleichung, Tierschutzrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

Prof. Dr. med. vet. IRIS M. REICHLER ist Abteilungsleiterin der Kleintierreproduktion an der Vetsuisse-Fakultät Universität Zürich.

MLaw LIVIA MATHYS ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Privatrecht, Rechtsvergleichung, Tierschutzrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

---

<sup>150</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2022 zur Interpellation Katja Christ (22.3282) (Fn. 41).

<sup>151</sup> Dazu oben, Rz 67 und 74 f.

<sup>152</sup> St. Galler Komm BV-SCHINDLER, Art. 5 N 49; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 54), Rz 520.

Lic. iur. BETTINA ENZLER ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Privatrecht, Rechtsvergleichung, Tierschutzrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich.

Der Beitrag basiert auf einer persönlichen Stellungnahme von Prof. Dr. iur. Margot Michel und Prof. Dr. med. vet. Iris M. Reichler an das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zum Revisionsbedarf der rechtlichen Regelung zur Einreise von Heimtieren in die Schweiz.