

Tierschutzvorfälle in Boningen – ergänzende Kommentierung

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat am 23. Oktober 2017 zu zwei Aufträgen von Felix Lang (Grüne/Lostorf) Stellung genommen. Die vorliegende Kommentierung bezieht sich zunächst auf die Stellungnahme des Regierungsrates zum Auftrag "Tierschutz: Fallbearbeitungen müssen Eingang in das risikobasierte Kontrollsystem finden" (Regierungsratsbeschluss Nr. 2017/1760). Im Weiteren erfolgen Anmerkungen zur Stellungnahme des Regierungsrates in Bezug auf den Auftrag "Tierschutz: Höchste Risikostufe bei Pantoffelklauen/Pantoffelhufen" (Regierungsratsbeschluss Nr. 2017/1761).

I. Vorbemerkung

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) analysiert seit rund 20 Jahren die gesetzlichen Bestimmungen des Tierschutzrechts und beobachtet deren Vollzug in der kantonalen Praxis schweizweit. Sie führt überdies einen kostenlosen Rechtsauskunftsdienst, über den zahlreiche Hinweise zum Tierschutzvollzug bei ihr eingehen. Als unabhängige Stiftung, die mit Behörden, Interessenorganisationen, Fachverbänden und Politikern auf eidgenössischer und kantonaler Ebene zusammenarbeitet, verfügt die TIR aufgrund ihrer Erfahrung und ihres breiten Einblicks in den Tierschutzvollzug auf verschiedenen Ebenen über die notwendige Expertise zur Kommentierung von Kontrollsystemen und Mängeln bei der Umsetzung der Tierschutzvorschriften.

Die TIR hat bereits den am 22. Februar 2017 veröffentlichten verwaltungsinternen Untersuchungsbericht ("Bericht über die verwaltungsinterne Untersuchung betreffend dem Vorgehen des Veterinärdienstes im Tierschutzfall Boningen") und den Regierungsratsbeschluss Nr. 2017/915 vom 30. Mai 2017 zur entsprechenden Interpellation von Felix Lang, Lostorf kommentiert (Stiftung für das Tier im Recht, Kommentierung der Tierschutzvorfälle in Boningen, Zürich, August 2017). Im aktuellen Kontext wird auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen.

II. "Fallbearbeitungen müssen Eingang in das risikobasierte Kontrollsystem finden"

1. Vermischung der beiden Kontrollsysteme

In seiner Stellungnahme äussert der Regierungsrat mit Verweis auf seinen Beschluss Nr. 2017/915 vom 30. Mai 2017 noch einmal seine Bedenken, dass eine Vermischung der beiden Kontrollsysteme den unterschiedlichen Zielsetzungen derselben nicht gerecht würde und dass gar die Funktionsweise der beiden Systeme beeinträchtigt oder verunmöglicht werden könnte. Diese Befürchtungen werden jedoch nicht näher ausgeführt, vielmehr wird in diesem Zusammenhang lediglich darauf hingewiesen, dass

der Regierungsrat eine Überführung der Resultate der Fallbearbeitung in das risikobasierte Kontrollsystem als nicht notwendig erachtet.

Aus Sicht der TIR ergeben sich aus dem Auftrag von Felix Lang keine Anhaltspunkte, die Anlass zu solchen Befürchtungen geben würden. Vielmehr scheint eine sinnvolle Vernetzung gerade bei der Führung zweier paralleler Systeme im Sinne der Effizienz, der Ressourcenschonung und der Verhältnismässigkeit als unabdingbar.

2. Verminderung des Risikos unentdeckt bleibender Mängel

Mit Verweis auf das neue Kontrollsystem ist der Regierungsrat im Weiteren überzeugt, dass das Risiko unentdeckt bleibender Mängel von Jahr zu Jahr wesentlich vermindert werden könne. Diese Hoffnung ist mit Blick auf den Fall Boningen als zu optimistisch zu beurteilen. Zwar wurde das risikobasierte Kontrollsystem erst im Jahr 2015 eingeführt; der im Fall Boningen betroffene Betrieb war von diesem neuen System noch nicht erfasst und wurde demnach noch nicht nach dessen Systematik kontrolliert. Allerdings betrifft die Neuerung im Wesentlichen die Risikozuteilung und die Kontrollfrequenz. Der besagte Betrieb wurde indessen schon zuvor von den gleichen Kontrollinstanzen und nach denselben Tierschutzkriterien überprüft wie nach der Einführung des neuen Systems.

Die AgroControll GmbH hat den Betrieb als akkreditierte Kontrollstelle im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags kurz vor dem Versterben von zwölf Tieren kontrolliert und dabei keine Mängel festgestellt. Einige Tage vor dieser regulären Kontrolle ging beim Veterinäramt eine Meldung aus der Bevölkerung über "katastrophale Zustände" auf dem besagten Hof ein. Die AgroControll wurde hierüber nicht informiert. Bereits in den Jahren 2013 und 2015 wurde die AgroControll gemäss Interpellation von Felix Lang im Weiteren auf Missstände auf dem Betrieb hingewiesen. Somit erscheint klar, dass zumindest in Bezug auf den Fall Boningen nicht in erster Linie die Kontrollfrequenz ungenügend war, vielmehr drängen sich auf Basis der aktuellen Informationslage Fragen zur Qualität der Kontrollen durch die AgroControll auf. Im Übrigen ist anzunehmen, dass eine Information seitens des Veterinäramts an die AgroControll zu einer gründlicheren Kontrolle geführt hätte. Möglicherweise wäre hierdurch das Versterben der zwölf Tiere zu verhindern gewesen.

Eine starke Separierung der Prüfung der Primärproduktion auf ihre Gesetzeskonformität von der gezielten Kontrolle im Rahmen von Fallbearbeitungen scheint auf jeden Fall nicht angebracht, zumal die Informationen aus den Kontrollen beider Systeme für das jeweils andere von grösstem Interesse sind. Zudem erscheint es angezeigt, die Kontrolltätigkeit akkreditierter Institutionen eng durch die Veterinärbehörde zu begleiten.

Zu beachten ist im Weiteren, dass Kontrollen im Rahmen des risikobasierten Kontrollsystems in der Regel angekündigt erfolgen. Damit ist auch bei erhöhter Kontrollfrequenz fraglich, wie zuverlässig die Einstufung als Risikobetrieb ist.

Der Regierungsrat selbst hat im Übrigen in seiner Stellungnahme vom 30. Mai 2017 eine Unterscheidung zwischen "tierschutzrelevanten" und ÖLN-, BTS/RAUS- sowie weiteren,

nicht veterinärrechtlichen Kontrollen durch den Veterinärdienst vorgenommen. Der Regierungsrat geht demnach von einer starken Rollenteilung aus. Er trennt die Einhaltung des ökologischen Leistungsnachweises oder der Tierwohlprogramme damit von "tierschutzrelevanten" Sachverhalten, obschon eine einwandfreie Tierhaltung geradezu Grundlage für den Erhalt entsprechender Direktzahlungen und Zusatzbeiträge ist. Vor diesem Hintergrund erscheint erst recht unklar, inwiefern der Regierungsrat der Ansicht sein kann, dass höherfrequentierte Routinekontrollen zu weniger unentdeckten Tierschutzmängeln führen werden.

3. Tierärztliche Nachkontrolle auch bei kleineren Mängeln

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Behebung von im Rahmen der Fallbearbeitung festgestellten Mängeln künftig auch bei kleineren Beanstandungen von einem Tierarzt bestätigt werden soll. Die entsprechende Nachkontrolle durch den Tierarzt verkürze damit das Kontroll-Intervall bis zur nächsten ordentlichen Kontrolle. Diese Massnahme komme in Bezug auf die Kontrollfrequenz faktisch einer Integration ins Kontrollsystem gleich.

Die angesprochene Massnahme erscheint zwar sinnvoll, kann aber keineswegs als Ersatz für einen Informationsaustausch zwischen den Kontrollinstanzen betrachtet werden. Der Bestandestierarzt kann nicht als unabhängiger und aussenstehender Begutachter gelten. Im Optimalfall ist er eine Vertrauensperson für den Tierhalter. Nicht nur die enge Kundenbeziehung steht seiner Unabhängigkeit entgegen, auch wirtschaftlich gesehen ist er vom Vertrauen und einem guten Ruf auch in Sachen Loyalität abhängig. Wendet er sich in einem Tierschutzfall gegen seine Kundschaft, riskiert er nicht allein, den fehlbaren Tierhalter als Kunden zu verlieren. Vielmehr kann auch das Vertrauen anderer Tierhalter Schaden nehmen, so dass er einem ernsthaften finanziellen Risiko ausgesetzt ist. Dass hiermit kein lediglich theoretisches Szenario angesprochen wird, zeigt die Erfahrung aus zahlreichen Tierschutzfällen in verschiedenen Kantonen.

Die faktische Gleichsetzung der tierärztlichen Nachkontrolle mit einer Integration ins Kontrollsystem hinsichtlich der Kontrollfrequenz gaukelt einen Mehrwert vor, obschon allein die Kontrollfrequenz in keiner Weise einen besseren Tierschutzvollzug garantiert. Für die Entdeckung von Mängeln und deren umgehende, effektive und nachhaltige Behebung ist in erster Linie die Art und Qualität der Kontrollen ausschlaggebend.

Insbesondere aus diesem Grund ist auch die – auch aus weiteren Gründen nicht nachvollziehbare – Aussage des Regierungsrats wenig überzeugend, dass die Einführung der tierärztlichen Nachkontrolle auch bei kleinen Mängeln im Einzelfall gar zu häufigeren Kontrollen führen könne als eine Überführung des Falls in das reguläre Kontrollsystem. Von Bedeutung ist die richtige Kombination der Massnahmen, so dass auffällig gewordene Betriebe *bei jeder Kontrolle* – unabhängig durch welche Kontrollinstanz diese erfolgt – engmaschig und zielgerichtet überprüft werden können. Nur dann ist eine sinnvolle Anpassung der Kontrollfrequenz (in beide Richtungen) überhaupt möglich.

Gemäss Stellungnahme des Regierungsrats wird mit der tierärztlichen Nachkontrolle gleichzeitig auch sichergestellt, dass in der nächsten ordentlichen Kontrolle des risikobasierten Kontrollsystems zuvor im Rahmen einer Fallbearbeitung behobene wesentliche oder wiederholte Mängel bekannt sind. Diese Aussage scheint im Widerspruch zur Überzeugung des Regierungsrats zu stehen, dass die Überführung der Resultate der Fallbearbeitung in das risikobasierte Kontrollsystem nicht notwendig sei. Die Nachkontrolle des Tierarztes findet im Rahmen der Fallbearbeitung statt. Damit finden ihre Ergebnisse eben gerade keinen Eingang in das risikobasierte System, so dass der Kontrolleur der darauffolgenden ordentlichen Kontrolle gerade keine Kenntnis der besagten Mängel hat und potentielle Schwachpunkte leichter übersieht.

III. "Höchste Risikostufe bei Pantoffelklauen/Pantoffelhufen"

1. Bessere Koordination zwischen Straf- und Verwaltungsbehörden

Der Regierungsrat führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Behörde im Rahmen der Feststellung von Mängeln parallel zur Verfügung verwaltungsrechtlicher Massnahmen gestützt auf Art. 24 Abs. 3 TSchG Strafanzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde erstattet. Die gesetzliche Pflicht hierzu ist unbestritten, unklar ist jedoch, ob dies in der Praxis auch tatsächlich so gehandhabt wird. So ist etwa auch im Fall Boningen davon auszugehen, dass erst aufgrund des Vorfindens von zwölf bereits zerfallenen Kadavern eine Strafuntersuchung eingeleitet wurde, während die veterinärämtlichen Kontrollen in den Jahren zuvor trotz teilweise erheblicher Mängel inklusive Vorfinden von Pantoffelklauen zu keinen strafrechtlichen Konsequenzen geführt haben. Zumindest finden sich im verwaltungsinternen Untersuchungsbericht keine Hinweise darauf, obschon auch diese Schnittstelle und die Koordination von verwaltungs- und strafrechtlichen Massnahmen für einen angemessenen und der Berücksichtigung der Würde des Tieres entsprechenden Tierschutzvollzug von grösster Bedeutung ist.

2. Risikoeinstufung aufgrund des Schweregrads vorgefundener Mängel

Die Einteilung vorgefundener Mängel in die Kategorien leicht, wesentlich und schwerwiegend ist entgegen der Ansicht des Regierungsrates nicht allein für die Festlegung der anzuordnenden Massnahme zur Mängelbehebung von Bedeutung. Aufgrund der Schwere der Tierwohlbeeinträchtigung sind sehr wohl auch Rückschlüsse auf das Risiko erneuter Tierschutzverstösse und damit auf die Risikoeinstufung im Kontrollsystem angezeigt. Selbstverständlich ist die Schwere eines Mangels nicht allein ausschlaggebend für die Risikoeinstufung. Je schwerwiegender die Tierwohlbeeinträchtigung, umso deutlicher wird jedoch, dass das Verständnis des Tierhalters für das Wohl seiner Tiere begrenzt ist. Daraus leitet sich naturgemäss ein höheres Risiko für erneute Widerhandlungen gegen die Tierschutzvorschriften ab. Unerheblich ist dabei sogar, ob die Verstösse aus Unkenntnis oder Ignoranz resultieren. Bestehen Anzeichen von Überforderung, gehört ein Betrieb ohnehin unter strenge Beobachtung und sind auch entsprechende Hilfsmassnahmen einzuleiten.

3. Verhältnismässig bedeutet nicht nur möglichst mild, sondern auch effektiv

Der Veterinärbehörde kommt gestützt auf Art. 24 TSchG ein erheblicher Handlungsspielraum zu. Die Behörde hat stets verhältnismässig zu handeln und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips das mildeste als geeignet betrachtete Mittel zu wählen. Sind die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 TSchG erfüllt, so hat die Behörde die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen. Mildere Mittel fallen stets nur in Betracht, wenn sie *geeignet* sind, die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu erreichen. Erscheint dies aussichtslos, dann ist die strengere Massnahme zu wählen – bis hin zum Tierhalteverbot.

Bedauerlicherweise zeigt sich in der Vollzugspraxis der kantonalen Veterinärbehörden immer wieder eine starke Tendenz hin zum Ergreifen untauglicher Mittel, so dass über eine lange Zeit hinweg teilweise erhebliches Tierleid in Kauf genommen wird. Die Forderung von Felix Lang bezweckt, Anzeichen schwerwiegender Tierschutzverstösse ernster zu nehmen sowie schneller und besser zu reagieren.

Den Veterinärbehörden ist dabei von Seiten der Politik sowie durch konkrete Unterstützung des Regierungsrats der Rücken zu stärken, so dass die den Behörden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Sinne des Tierschutzes tatsächlich genutzt und auch im Falle von durch renitente Tierhalter eingeleiteten Rechtsverfahren gestützt werden. Die Tierschutzgesetzgebung und damit auch die Anwendung des gesamten Instrumentariums gemäss Art. 24 TSchG ist Ausfluss der Gewährleistung sowohl der verfassungsmässigen Grundrechte des Tierhalters als auch des staatlichen Tierschutzauftrags unter Berücksichtigung des Verfassungsprinzips der kreatürlichen Würde.

Stiftung für das Tier im Recht (TIR)

Zürich, 25. November 2017