

Bericht über die verwaltungsinterne Untersuchung betreffend dem Vorgehen des Veterinärdienstes im Tierschutzfall Boningen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
1. Ausgangslage	2
2. Verwaltungsinterne Untersuchung	2
2.1. Inhalt der Untersuchung	2
2.2. Vorgehen	2
3. Sachverhalt	3
3.1. Vorgeschichte	3
3.2. Tierschutzrelevanter Vorfall vom Mai 2016	3
3.2.1. Kontrolle durch AgroControll	3
3.2.2. Augenschein	3
4. Gesetzliche Grundlagen für landwirtschaftliche Kontrollen	3
4.1. Bundesrecht	3
4.2. Kantonales Recht	5
5. Kontrollsysteme im Kanton Solothurn	5
5.1. Vorbemerkungen	5
5.2. Risikobasiertes Kontrollsystem	5
5.3. Risikounabhängige Fallbearbeitung	6
5.4. Verhältnis der Kontrollsysteme untereinander	7
6. Würdigung des Falles Boningen	7
6.1. Medizinische Abklärungen	7
6.1.1. Bericht des Veterinärdienstes vom 4. August 2016	7
6.1.2. Würdigung	8
6.2. Strafrechtliche Abklärung	9
6.3. Kontrollorganisation	9
6.3.1. Organisation im Kanton Solothurn	9
6.3.2. Leistungsvereinbarung mit AgroControll	10
6.3.3. Würdigung	11
6.4. Gesetzmässigkeit des heute im Kanton Solothurn praktizierten Kontrollsystems	11
6.4.1. Einhaltung des Kontrollsystems im konkreten Fall	11
6.4.2. Einhaltung des Kontrollauftrages durch die AgroControll	13
7. Ergebnis der verwaltungsinternen Untersuchung	13
7.1. Zusammenfassung der Ergebnisse	13
7.2. Empfehlungen	15

1. Ausgangslage

¹ Am 28. Mai 2016 meldete eine Privatperson bei der Polizei Kanton Solothurn (KaPo), dass auf dem Hof von X. in Boningen zwei verendete Rinder im Stall liegen. Anlässlich des gleichentags erfolgten Augenscheins der KaPo, zusammen mit dem zuständigen Amtstierarzt, wurden 16, teilweise stark verwesene Kadaver von Tieren der Rindergattung auf der Liegefläche, im Auslauf und im Miststock vorgefunden. Die verbleibenden lebenden 10 Rinder wurden auf einen anderen Betrieb verbracht.

2. Verwaltungsinterne Untersuchung

2.1. Inhalt der Untersuchung

² Die Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements hat im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht gemäss § 1 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG) vom 7. Februar 1999¹ eine verwaltungsinterne Untersuchung angeordnet. Mit der Untersuchung wurde das Departementssekretariat des Volkswirtschaftsdepartements beauftragt. Im Zentrum der Untersuchung stand die Frage, ob die Vorgehensweise der Mitarbeitenden des Veterinärdienstes (VetD) im Fall Boningen den gesetzlichen Anforderungen und übergeordneten Anweisungen entsprach und ob allenfalls Dienstpflichten verletzt wurden. Gleichzeitig sollen die Erkenntnisse aus der Untersuchung dazu dienen, in ähnlich gelagerten Fällen künftig bestmöglich zu reagieren und allfällig festgestellte Mängel in der Vorgehensweise künftig möglichst verhindern zu können.

³ Nicht Gegenstand der Untersuchung waren das separat von der Staatsanwaltschaft Solothurn geführte strafrechtliche Verfahren gegen besagten Landwirt, das bereits rechtskräftig abgeschlossene Verwaltungsverfahren des VetD oder eine allfällige strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitarbeitenden des VetD.

2.2. Vorgehen

⁴ Bereits rasch nach dem Vorfall in Boningen wurden vom VetD diverse Abklärungen getroffen. Das Ergebnis dieser Abklärungen wird nachfolgend auch für den verwaltungsinternen Untersuchungsbericht verwendet.

⁵ Um die Abläufe innerhalb des VetD zu verstehen und anschliessend fallbezogen zu hinterfragen, wurden Befragungen mit folgenden Mitarbeitenden geführt:

- Kantonstierärztin und Vorsteherin des VetD
- Chef Amt für Landwirtschaft (ALW)
- Bereichsleiterin Fachstelle Tierschutz und veterinärrechtliche Kontrollen

⁶ Des Weiteren wurde bei folgender unabhängigen Fachperson (nachfolgend Experte genannt) eine Expertenbeurteilung eingeholt:

- Prof. Dr. med. vet. Michael Hässig, Tierspital der Universität Zürich, Abteilung Bestandesmedizin

⁷ Telefonisch wurde Kontakt mit dem früheren Bestandestierarzt des Landwirten X., aufgenommen.

⁸ Folgende Akten wurden beigezogen:

- Verwaltungsakten des VetD über den betroffenen Landwirt
- Strafakten der Staatsanwaltschaft
- Prozessdokumentationen des VetD

¹ BGS 122.111.

3. Sachverhalt

⁹ Nachfolgend wird im Sinne einer Übersicht der Ereignisse der Sachverhalt dargelegt, ohne die einzelnen Ereignisse inhaltlich zu würdigen oder bereits eine Einordnung in Abläufe und Kontrollinstrumente vorzunehmen. Die Würdigung und Einordnung erfolgt unter Ziff. 6

3.1. Vorgeschichte

^{10 - 14} *Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden. Tierschutzrelevante Vorfälle werden jedoch im Bericht nachfolgend erwähnt und erläutert.*

3.2. Tierschutzrelevanter Vorfall vom Mai 2016

3.2.1. Kontrolle durch AgroControll

¹⁵ Anfang Februar 2016 ging beim VetD von einer Privatperson eine telefonische Meldung betreffend die Haltung der Kühe auf dem Hof von X. ein. Die Person konnte oder wollte keine konkreten Mängel benennen. Praxisgemäss wurde von der Person eine schriftliche Meldung verlangt. Eine solche wurde jedoch nicht nachgereicht.

¹⁶ Zwischenzeitlich führte die AgroControll GmbH (AgroControll) im Rahmen der Überprüfung der Beiträge für besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und regelmässigen Auslauf ins Freie (RAUS) am 24. Februar 2016 bei X. eine angemeldete Grundkontrolle durch. Abklärungen des VetD ergaben, dass diese Kontrolle zu keinen Beanstandungen geführt hat. Eine schriftliche Meldung der Privatperson war nach wie vor nicht eingegangen, weshalb auf die Durchführung einer zeitnahen Kontrolle verzichtet wurde. Dennoch beschloss der VetD im Juni 2016 eine Nachkontrolle durchzuführen.

3.2.2. Augenschein

¹⁷ Am 28. Mai 2016 ging bei der KaPo von einer Privatperson eine Meldung ein, dass zwei verendete Rinder im Stall des X. lägen. Anlässlich des Augenscheins der KaPo, zusammen mit dem zuständigen Amtstierarzt, wurden vor Ort 16, teilweise stark verwesene Kadaver von Tieren der Rindergattung auf der Liegefläche, im Auslauf und im Miststock vorgefunden.

¹⁸ Die zehn lebenden Tiere wurden vom VetD auf einen anderen Hof gebracht

^{19 - 20} *Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.*

4. Gesetzliche Grundlagen für landwirtschaftliche Kontrollen

4.1. Bundesrecht

²¹ Gemäss Art. 32 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes (TSchG) vom 16. Dezember 2005² bestimmt der Bundesrat, in welchem Umfang die Tierhaltungen kontrolliert werden müssen. Die Kontrolle der Tierhaltungsbetriebe und die entsprechenden Datenerhebungen müssen mit den Kontrollen koordiniert werden, welche in der Gesetzgebung über Landwirtschaft, Tierseuchen und Lebensmittel verlangt werden.

²² In Art. 213 der Tierschutzverordnung (TSchV) vom 23. April 2008³ regelt der Bundesrat die Kontrollen von landwirtschaftlichen Tierhaltungen. Die kantonale Fachstelle veranlasst, dass Tierhaltungen, in denen u.a. Rinder gehalten werden, kontrolliert werden (Abs. 1). Die Häufigkeit und die Koordination der Kontrollen richten sich gemäss Abs. 2 nach der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) vom 23. Oktober 2013⁴. Private Organisationen dürfen gemäss Abs. 5 nur dann mit Kontrollen beauftragt werden, wenn

² SR 455.

³ SR 455.1.

⁴ SR 910.15.

sie nach der europäischen Norm ISO/IEC 17020 „Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen“ und nach der Verordnung über das schweizerische Akkreditierungssystem und die Bezeichnung von Prüf-, Konformitätsbewertungs-, Anmelde- und Zulassungsstellen (Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung; AkkBV) vom 17. Juni 1996⁵ akkreditiert sind.

- ²³ Die VKKL regelt allgemeine Anforderungen an die Kontrollen auf Betrieben (Art. 1). Zum einen sieht die VKKL die Grundkontrollen vor, bei welchen überprüft wird, ob die Anforderungen aller in Art. 1 Abs. 2 VKKL aufgezählten Verordnungen (wie z.B. die Tierschutzverordnung) eingehalten werden (Art. 2 VKKL). Auf jedem Betrieb werden für jeden Bereich Grundkontrollen durchgeführt, wobei in der Regel jede Produktionsstätte und jeder Betriebszweig zu kontrollieren ist. Der Abstand zwischen zwei Grundkontrollen darf für jeden Bereich nicht länger als der in Anhang 1 festgelegte Zeitraum sein, wobei als Ende des Zeitraums das Ende des betreffenden Kalenderjahrs gilt (Art. 3 Abs. 1 VKKL). In den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz ist gemäss Ziff. 1 von Anhang 1 alle vier Jahre eine Grundkontrolle durchzuführen. Die Kantone sorgen für eine Koordination der Grundkontrollen, sodass ein Betrieb in der Regel nicht mehr als einmal pro Kalenderjahr kontrolliert wird (Art. 3 Abs. 2 VKKL). Mindestens 10 Prozent der Grundkontrollen für den Tierschutz und die Tierwohlbeiträge sind unangemeldet durchzuführen (Art. 3 Abs. 3 VKKL).
- ²⁴ Zusätzlich zu diesen Grundkontrollen werden Kontrollen basierend auf den Risiken der einzelnen Betriebe durchgeführt. Die Risiken werden namentlich aufgrund der folgenden Kontrollen festgestellt (Art. 4 Abs. 1 VKKL):
- a. Mängel bei früheren Kontrollen;
 - b. Begründeter Verdacht auf Nichteinhaltung von Vorschriften;
 - c. Wesentliche Änderungen auf einem Betrieb;
 - d. Ausserordentliche Ereignisse wie Krankheiten oder Seuchen;
 - e. Wesentliche Elemente, die im Rahmen der entsprechenden Grundkontrolle nicht kontrolliert werden konnten.
- ²⁵ Zudem werden auch Kontrollen auf nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Betrieben durchgeführt (Art. 4 Abs. 2 VKKL).
- ²⁶ Führt eine andere öffentlich-rechtliche Stelle als die zuständige kantonale Vollzugsbehörde oder eine privatrechtliche Stelle Kontrollen durch, so ist die Zusammenarbeit mit der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde in einem schriftlichen Vertrag zu regeln. Die kantonale Vollzugsbehörde hat die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu überwachen und sicherzustellen, dass die Vorgaben des Bundes zur Durchführung der Kontrollen eingehalten werden (Art. 6 Abs. 1 VKKL). Privatrechtliche Stellen müssen gestützt auf die AkkBV nach der Norm „SN EN ISO/IEC 17020 Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen“ akkreditiert sein (Art. 6 Abs. 2 VKKL). Stellt eine Kontrollperson einen offensichtlichen und gravierenden Verstoss gegen eine Bestimmung einer der in Art. 1 Abs. 2 VKKL genannten Verordnungen fest, so ist der Verstoss den dafür zuständigen Vollzugsbehörden zu melden, auch wenn die Kontrollperson nicht den Auftrag hatte, die Einhaltung der betreffenden Bestimmung zu kontrollieren (Art. 6 Abs. 5 VKKL).
- ²⁷ Jeder Kanton bezeichnet eine Kontrollkoordinationsstelle, welche die Grundkontrollen koordiniert (Art. 7 Abs. 1 VKKL). Der Kanton beziehungsweise die Kontrollkoordinationsstelle teilt gemäss Art. 7 Abs. 2 VKKL jeder Kontrollstelle vor Beginn einer Kontrollperiode mit:
- a. auf welchen Betrieben sie welche Bereiche kontrollieren muss;
 - b. ob sie die Kontrollen angemeldet oder unangemeldet durchführen muss; und
 - c. wann sie die Kontrollen durchführen muss.

⁵ SR 946.512.

²⁸ In Anhang 2 der VKKL werden zudem Anweisungen zu den Grundkontrollen der Rindviehbestände gemacht (Ziff. 1.1). So sind allfällige Differenzen zwischen den vor Ort anwesenden Beständen gemäss aktueller Tierliste der Tierverkehrsdatenbank zu klären und zu dokumentieren.

4.2. Kantonales Recht

²⁹ Gemäss § 34 des Landwirtschaftsgesetzes vom 4. Dezember 1994⁶ vollzieht der Kanton die eidgenössische Tierschutzgesetzgebung und schafft die dafür erforderliche Organisation. Er stellt einen angemessenen Informations- und Beratungsdienst sicher. Der Regierungsrat übt die Oberaufsicht über den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung, das zuständige Departement die unmittelbare Aufsicht über die kantonalen und kommunalen Vollzugsorgane aus (§ 35 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes). Die zuständige Amtsstelle vollzieht gemäss § 35 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes im Rahmen der Ausführungsbestimmungen des kantonalen Rechts die Tierschutzgesetzgebung, übt die erforderlichen Kontrollen aus, erteilt die Bewilligungen und verfügt die im Bundes- und kantonalen Recht vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen. Die Organe des Tierschutzes werden in § 67 der Tierseuchen- und Tierschutz-Verordnung (TSSV) vom 23. Januar 1996⁷ bestimmt.

5. Kontrollsysteme im Kanton Solothurn

5.1. Vorbemerkungen

³⁰ Im Tierschutz werden zwei komplementäre Kontrollsysteme parallel geführt, wobei der Kontrollrhythmus an unterschiedliche Faktoren anknüpft. Zum einen wurde 2015 gestützt auf die VKKL das risikobasierte Kontrollsystem eingeführt und zum anderen wird unabhängig dazu eine risikounabhängige Fallbearbeitung aufgrund eingegangener Tierschutzmeldungen geführt.

³¹ Das risikobasierte Kontrollsystem hat zum Zweck, Risiken aller Sachgebiete, d.h. in den Bereichen Tiergesundheit, Heilmittleinsatz, Tierverkehr, Lebensmittelsicherheit betreffend tierische Lebensmittel sowie Tierschutz, zu erkennen. Die Bearbeitung erfolgt im Bereich „veterinärrechtliche Kontrollen“.

³² Ausserhalb des risikobasierten Kontrollsystems geht der VetD Tierschutzmeldungen nach und führt im Rahmen der Fallbearbeitung entsprechende Kontrollen durch. Anders als beim risikobasierten Kontrollsystem wird immer an einem konkreten (gemeldeten) Mangel in der Tierhaltung angeknüpft. Die Fallbearbeitung erfolgt im Bereich „Fachstelle Tierschutz“.

5.2. Risikobasiertes Kontrollsystem

³³ Das ALW führt entsprechend der VKKL alljährlich eine Kontrollkoordination durch und bestimmt die jährlichen Kontrollkampagnen. Damit wird sichergestellt, dass auf jedem Betrieb pro Jahr eine allgemeine öffentlich-rechtliche Kontrolle stattfindet. Dabei erfährt pro Jahr ein Viertel der insgesamt rund 1'000 solothurnischen Betriebe mit Tierhaltung eine veterinärrechtliche Grundkontrolle, bei welcher die Einhaltung der veterinärrechtlichen Vorgaben (Tierschutz-, Tierseuchen-, Lebensmittel- und Heilmittelgesetzgebung) überprüft wird. Werden bei diesen Kontrollen Mängel registriert, ordnet der VetD nach vertiefter Abklärung im Rahmen der Fallbearbeitung (vgl. nachfolgend Ziff. 5.3) Massnahmen an, um die festgestellten Mängel zu beheben. Die anlässlich der Grundkontrolle festgestellten Beanstandungen führen anhand von definierten Risikobeurteilungskriterien zu einer Einschätzung, ob auf einem Betrieb ein Risiko besteht oder nicht. In der Folge durchlaufen diese Betriebe ein Risikosystem in drei Stufen. Jeder Betrieb, bei dem anlässlich der Grundkontrolle ein wesentlicher Mangel ermittelt wurde, wird der Risikostufe 1 zugeteilt und im Folgejahr erneut durch den VetD im Rahmen einer Zwischenkontrolle unangemeldet kontrolliert. Das nach denselben Kriterien bewertete Ergebnis dieser Zwischenkontrolle zeigt, ob weiterhin ein wesentlicher Mangel besteht und der Betrieb der Risikostufe 2 zuge-

⁶ BGS 921.11.

⁷ BGS 926.711.

teilt wird, oder ob er, weil kein Mangel mehr festgestellt wurde, aus der Risikostufe entlassen und erst wieder im Rahmen der nächsten Grundkontrolle kontrolliert wird. Bleibt die Risikoeinschätzung bestehen, wird der Betrieb als Betrieb der Risikostufe 2 im Folgejahr erneut kontrolliert. Führt auch diese Kontrolle wieder zu risikorelevanten Beanstandungen wird der Betrieb der dritten Stufe „Hochrisiko“ zugeteilt. Alle anlässlich dieser Zwischenkontrollen festgestellten Mängel werden im Rahmen der Fallbearbeitung vertieft abgeklärt und Massnahmen zur Herstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet. Die Zwischenkontrollen in den verschiedenen Risikostufen zeigen somit indirekt, ob die in der Fallbearbeitung angeordneten und umgesetzten Massnahmen greifen und der rechtmässige Zustand nachhaltig aufrechterhalten werden kann. Schafft dies ein Betrieb nicht, wird er das Risikosystem nicht verlassen können und jährlich eine Risikostufe höher eingestuft werden oder in der Stufe 3 „Hochrisiko“ bleiben (vgl. nachfolgend Rz 40 ff.). Dieses risikobasierte Kontrollsystem wurde im Jahr 2014 zuerst als Pilotprojekt und ab 2015 definitiv umgesetzt.

³⁴ Betriebe, bei welchen anlässlich der Grundkontrollen oder der risikobasierten Zwischenkontrollen wesentliche Tierschutzmängel festgestellt wurden, werden im Rahmen der Fallbearbeitung regelmässig im Abstand von wenigen Wochen oder Monaten überprüft. Die dabei angeordneten Massnahmen zielen darauf ab, möglichst rasch die beanstandeten Mängel zu beheben und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Gelingt dies nicht oder sind die Zustände für die Tiere nicht länger zumutbar, wird vom VetD letztlich ein Tierhalteverbot verfügt. Dem Tierhalter müssen dabei die verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensrechte (rechtliches Gehör etc.) zugestanden werden.

5.3. Risikounabhängige Fallbearbeitung

³⁵ Bereits vor der Einführung des risikobasierten Kontrollsystems führte der VetD im Rahmen der sog. Fallbearbeitung nach tierschutzrechtlichen Risikobeurteilungskriterien eine Liste der höchsten Risikostufe.

³⁶ Auch heute werden zusätzlich zu den Grundkontrollen und den risikobasierten Kontrollen (vgl. Ziff. 5.2) Betriebe ausserhalb der oben dargestellten ordentlichen Kontrollkampagnen durch den VetD beurteilt, sobald eine schriftliche Tierschutzmeldung von Dritten eingeht. Die eingehenden Meldungen werden vom VetD geprüft und der Sachverhalt wird abgeklärt. Die Abklärungen können beispielsweise eine Konsultation der Tierverkehrsdatenbank oder eine Durchsicht der letzten Kontrollakten beinhalten. Aufgrund des Abklärungsergebnisses wird entschieden, ob für den VetD weiterer Handlungsbedarf in Form von Massnahmen besteht. Die wichtigste Triage im Verfahren findet somit ganz am Anfang statt.

³⁷ Werden tierschutzrelevante Mängel festgestellt, wird deren Behebung im Rahmen der Fallbearbeitung vom Tierhalter verlangt. Sind die Mängel innert der gesetzten Frist behoben, wird der Fall abgeschlossen. Diesfalls wird der Betrieb – vorausgesetzt, dass zwischenzeitlich keine weiteren Tierschutzmeldungen eingehen – erst anlässlich der ordentlichen Kontrollkampagne erneut kontrolliert.

³⁸ Werden ausserhalb des risikobasierten Kontrollsystems anlässlich weiterer öffentlich-rechtlicher Kontrollen (z. B. BTS/RAUS) Tierschutzmängel festgestellt, wird der VetD umgehend darüber informiert. Gestützt auf diese Information führt der VetD im Rahmen der beschriebenen Fallbearbeitung eine Kontrolle und allenfalls ein Verfahren durch, um die Mängel möglichst rasch zu beheben und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

³⁹ Betriebe, bei welchen im Rahmen der Fallbearbeitung aufgrund einer Tierschutzmeldung wiederholt wesentliche Tierschutzmängel festgestellt wurden, werden regelmässig im Abstand von wenigen Wochen oder Monaten überprüft (vgl. Rz 42). Die dabei angeordneten Massnahmen zielen darauf ab, möglichst rasch die beanstandeten Mängel zu beheben und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Gelingt dies nicht oder sind die Zustände für die Tiere nicht länger zumutbar, wird vom VetD letztlich ein Tierhalteverbot verfügt. Dem Tierhalter müssen dabei die verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensrechte (rechtliches Gehör etc.) zugestanden werden.

5.4. Verhältnis der Kontrollsysteme untereinander

⁴⁰ Währendem die Grundkontrollen des risikobasierten Kontrollsystems gestützt auf einen vom Bund festgelegten Kontrollrhythmus vorgenommen werden, wird bei der Fallbearbeitung der konkrete Mangel in den Vordergrund gestellt. Die Risikostufen im risikobasierten Kontrollsystem repräsentieren hingegen Betriebe, welche wiederholt Mängel mit wesentlichem Schweregrad zeigen und nicht fähig sind, die Tierhaltung auf eine Weise zu betreiben, dass wesentliche Mängel über mehrere Monate hinweg vermieden werden können. Diese Tierhaltungen in den verschiedenen Risikostufen weisen systemische Probleme auf, die es ihnen erschweren, den rechtmässigen Zustand aufrecht zu erhalten und die deshalb immer wieder Mängel mit wesentlichem Schweregrad in ihrer Tierhaltung aufweisen. Oft handelt es sich bei systemischen Mängeln um übergeordnete Probleme, die es dem Landwirt nicht ermöglichen, seinen Betrieb tierschutzkonform zu führen. Gelingt es einem Landwirt, diesen Problemzyklus zu durchbrechen, indem er seine Probleme nachhaltig löst, ist er in der Lage, aus dem risikobasierten Kontrollsystem herauszukommen. Dann wird er erst wieder im Rahmen der nächsten ordentlichen Kontrollkampagne kontrolliert.

⁴¹ Selbstverständlich dürfen diese beiden Systeme nicht vollständig losgelöst voneinander betrachtet werden. Ergeben sich aus einer gestützt auf das risikobasierte Kontrollsystem durchgeführten Kontrolle Mängel, werden diese durch die entsprechende Fachstelle als Fall bearbeitet. Die Fachstelle begleitet den Fall, bis der Mangel vollständig behoben ist. Manchmal kann der Mangel durch einmaligen Beizug eines Tierarztes behoben werden. In anderen Fällen muss ein Betrieb mehrfach – ausserhalb des Kontrollrhythmus' des risikobasierten Kontrollsystems – kontrolliert werden. Wird aufgrund einer Kontrolle des risikobasierten Kontrollsystems ein wesentlicher Mangel festgestellt und wird der Betrieb entsprechend einer Risikostufe zugeteilt, bleibt er mindestens bis zur nächsten Zwischenkontrolle in dieser Risikostufe, auch wenn die Fallbearbeitung mit der Mangelbehebung abgeschlossen werden konnte.

⁴² Werden im Rahmen der Fallbearbeitung auf einem Betrieb systemische Probleme festgestellt, wird der Fall nicht abgeschlossen und der Betrieb erfährt automatisch vermehrte Kontrollen durch den VetD, bis das Problem behoben ist.

6. Würdigung des Falles Boningen

6.1. Medizinische Abklärungen

6.1.1. Bericht des Veterinärdienstes vom 4. August 2016

⁴³ Der VetD hat im Fall von Boningen diverse Untersuchungen angeordnet. Die tierpathologischen Ergebnisse hat der stellvertretende Kantonstierarzt in einem Bericht zusammengefasst. Die Untersuchungen richteten sich nach folgenden Hauptproblemen:

- Mangelhafter Nähr- und Entwicklungszustand der überlebenden Tiere
- Mangelhafte Futtermittelvorräte
- Tote Tiere und deren rechtswidrige und nicht fachgerechte Entsorgung (mangelhafte Seuchenhygiene)

- ⁴⁴ Das Ergebnis dieser Untersuchungen fasste der VetD in seinem Bericht vom 4. August 2016 zusammen. Darin wurde festgestellt, dass X. seit dem 14. Oktober 2014 keine Bestandesänderungen mehr an die Tierverkehrsdatenbank übermittelt habe, obwohl er in dieser Zeit sowohl tote Tiere als auch neue Tiere zu verzeichnen hatte. *(Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.)*.
- ⁴⁵ Auch das Herdenmanagement rund um die Tiergesundheit sei ungenügend. Es sei davon auszugehen, dass aufgrund der mangelhaften Fütterung die Fruchtbarkeit der Tiere gesunken sei und daher weniger Kälber geboren worden seien. Zudem seien drei untersuchte Tiere mittelgradig verwurmt gewesen. Trotz schlechter Produktivität und ausserordentlichen Problemen in der Tiergesundheit ab März 2016, habe X. keinen Tierarzt aufgesucht. Spätestens im März 2016 habe eine ausserordentliche Serie mit einer Häufung von Fällen, in welcher 12 Tiere innert drei bis vier Monaten starben und in der Tierhaltung liegengelassen worden seien, begonnen. Gemäss X. seien die Tiere ohne vorausgehende besondere Symptome tot aufgefunden worden. Es sei nicht auszuschliessen, dass die überlebenden Tiere Kontakt mit diesen (Teilen von) Kadavern gehabt hätten. Bei einem (toten) Tier bestehe die Verdachtsdiagnose Botulismus, jedoch könnten die Symptome auch von einem diagnostizierten Selenmangel herrühren.
- ⁴⁶ Aufschlussreich sei, dass im Stroh freies Botulinum Neurotoxin C/D nachgewiesen worden sei. Zwar habe das Stroh mehr die Qualität einer Umgebungsprobe gehabt, doch könnte diese positive Probe sehr wohl direkt oder indirekt durch die Tierkadaver, welche über längere Zeit in der unmittelbaren Umgebung der überlebenden Tiere belassen worden seien, kontaminiert worden sein. Der Nachweis von freiem Botulinum Neurotoxin C/D sei ein Indikator für das potentielle Vorhandensein von Toxin und somit für die Qualität der Umgebung, in welcher die Tiere gelebt hätten. Der Nachweis von Botulinum Neurotoxin C/D lasse darauf schliessen, dass die vorhandene Menge an Toxin gross genug gewesen sei, um die Tiere schwer zu schädigen oder gar zu töten, sobald diese das Toxin aufgenommen hätten.
- ⁴⁷ Spätestens ab April 2015 seien zudem vier bis sechs Tiere nicht fachgerecht und rechtswidrig auf dem Betrieb (im Miststock eingegraben) entsorgt worden. Zur Ursache des Verendens dieser vier bis sechs Tiere könne aber keine Aussage mehr gemacht werden, da der Todeszeitpunkt zu weit zurück liege.

6.1.2. Würdigung

- ⁴⁸⁻⁵¹ *Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.*
- ⁵² Der Experte kommt in seiner Stellungnahme zum Schluss, dass Mais und Stroh nicht einer üblichen Futtermischung entsprächen. Es sei aber durchaus möglich, dass die Ration aus Mais und Heu bezüglich Energie, Protein, Rohfasergehalt, Mineralstoffen und Spurenelementen knapp genügend gewesen sei; insbesondere wenn die Kühe keine Hochleistung bezüglich Milch erbringen mussten.
- ⁵³ Die Akten zeigen, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit bereits im März 2016 und somit sehr bald nach der Kontrolle von AgroControll die ersten Tiere verstarben.
- ⁵⁴ Eine vollständige Aufklärung der Ursache für das Verenden von insgesamt 16 Tieren ist nicht möglich. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass mehrere Ursachen gemeinsam gewirkt und sich im Ergebnis potenziert haben, so dass es zu dieser dramatischen Entwicklung gekommen ist. *(Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.)*.

⁵⁵ Bezüglich der 12 ab März 2016 verendeten Tiere ist der wahrscheinlichste Verlauf der, dass die in der unmittelbaren Umgebung der überlebenden Tiere liegen gelassenen Tierkadaver das Stroh mit Botulinum Neurotoxin C/D kontaminiert haben. Die Tiere haben dieses Stroh, welches zwischenzeitlich Hauptfutterquelle darstellte, gefressen und das Toxin dabei aufgenommen (*Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.*)

⁵⁶ Unklar bleibt, woran die vier Tiere, welche auf dem Miststock entsorgt wurden, gestorben sind. Da deren Tod bereits 2015 eingetreten ist und dadurch nur noch Knochen vorhanden waren, kann die Todesursache heute nicht mehr eruiert werden. Es ist kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass diese Tiere eines natürlichen Todes gestorben sind. Sicher ist hingegen, dass der Tod dieser Tiere nicht in direktem Zusammenhang mit dem Tod der übrigen 12, am 28. Mai 2016 aufgefundenen Tiere, steht.

⁵⁷ Zudem hat X. es unterlassen, spätestens nach dem ersten unerklärlichen Todesfall seine lebenden Tiere tierärztlich untersuchen zu lassen. Nach Verenden der Tiere hätte X. zudem für die fachgerechte Entsorgung der Kadaver besorgt sein müssen. Dass er die Tierkadaver neben den lebenden Tieren liegengelassen hat, verletzt unter anderem auch elementarste Grundsätze der Tierhaltung.

6.2. Strafrechtliche Abklärung

⁵⁸⁻⁵⁹ *Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.*

6.3. Kontrollorganisation

6.3.1. Organisation im Kanton Solothurn

⁶⁰ Im Kanton Solothurn nimmt das ALW die Aufgabe der Kontrollkoordinationsstelle gemäss Art. 7 Abs. 1 VKKL wahr. Der in Tierschutzfällen zuständige VetD ist im Kanton Solothurn beim ALW angegliedert und steht unter der Leitung der Kantonstierärztin. Die Aufgaben des VetD sind in vier Bereiche unterteilt: Fachstelle Tierschutz, veterinärrechtliche Kontrollen, Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit. Alle Bereiche stehen unter der direkten Leitung der Kantonstierärztin.

⁶¹ Die Fachstelle Tierschutz sowie der Bereich veterinärrechtliche Kontrollen verfügen insgesamt über 180 Stellenprozent:

- 100 % Bereichsleiterin veterinärrechtliche Kontrollen und Leitung der Fachstelle Tierschutz (wovon rund 60 % auf den Nutztierbereich entfallen)
- 80 % amtliche Tierärztin

⁶² Die Aufgaben im Nutztierbereich umfassen das Fallwesen, die Mitberichte im Rahmen der Baubewilligungsverfahren, den Vollzug der Milchhygienevorschriften, die Administration der jährlich rund 250 Grundkontrollen sowie die Planung, Durchführung und Administration zahlreicher Zwischenkontrollen der verschiedenen Risikostufen. Es ergeben sich daraus rund 100 Betriebe mit einer Mängelbearbeitung aus den Grund- und Zwischenkontrollen aller Fachbereiche (davon 25 – 30 aus dem Bereich Tierschutz), 70 Fälle aufgrund von Tierschutzmeldungen, rund 50 Beurteilungen von Bauvorhaben, diverse Milchlieferstopps sowie das gesamte Management und die Auswertung der Grund- und Zwischenkontrollen.

⁶³ Bei Zwischen- und Nachkontrollen im Bereich Tierarzneimittel, Tierverkehr und Milchhygiene wird das Team des Nutztierbereichs durch zwei weitere amtliche Tierärztinnen unterstützt.

⁶⁴ Das Konzept des Bundes für die Kontrolle der Primärproduktion von Lebensmitteln tierischer Herkunft sieht gemäss VKKL Grundkontrollen vor. Im Zuständigkeitsbereich des VetD liegt die Durchführung derjenigen Kontrollen, welchen die folgenden Verordnungen zu Grunde liegen:

- Verordnung über die Tierarzneimittel (Tierarzneimittelverordnung, TAMV) vom 18. August 2004⁸
- Tierseuchenverordnung
- Verordnung über die Tierverkehrsdatenbank (TVD-Verordnung) vom 26. Oktober 2011⁹
- Tierschutzverordnung
- Milchprüfungsverordnung (MiPV) vom 20. Oktober 2010¹⁰

⁶⁵ Die Umsetzung der VKKL ist Bestandteil der Agrarpolitik 14 – 17. Die Verordnung regelt nebst den erwähnten veterinärrechtlichen Kontrollen alle weiteren Kontrollen, welche im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Direktzahlungen relevant sind. Wie in anderen Kantonen wird im Kanton Solothurn für die Kontrolltätigkeit die Zusammenarbeit mit akkreditierten Kontrollorganisationen bevorzugt, damit eine optimale Kontrollkoordination hinsichtlich der Kontrollfrequenz erreicht wird. Die Delegation durch das Vollzugsorgan an eine akkreditierte Kontrollstelle ist explizit in der VKKL vorgesehen (Art. 6 VKKL) und entspricht den gängigen Strukturen des Kontrollwesens. Eine flächendeckende Abdeckung der geforderten Kontrollen durch Mitarbeitende des VetD wäre nur mit stark erhöhtem Personalbedarf machbar und die Kosten wären damit wesentlich höher als mit der Delegation. Neu wird schweizweit je Kanton die Einhaltung der Tierschutzvorgaben auf Landwirtschaftsbetrieben ausschliesslich von derselben Organisation überprüft; Kontrollen durch den VetD selber bleiben selbstverständlich vorbehalten. Im Kanton Solothurn nimmt diese Aufgabe die AgroControll wahr. Die AgroControll wurde von den Bauernverbänden der Kantone Solothurn und beider Basel gegründet.¹¹ Sie bezweckt eine praxisnahe Kontrolle durch Kontrolleure, die aus der Landwirtschaft kommen. Diese kantonsweit einheitliche Kontrollpraxis erlaubt zusätzlich Synergien bei der Datenerfassung und -nutzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Gleichzeitig entfallen damit die Kontrollkosten für den ökologischen Leistungsnachweis im Tierschutzbereich.

6.3.2. Leistungsvereinbarung mit AgroControll

⁶⁶ Die AgroControll ist als Kontrollstelle Typ A anerkannt. Die letzte Überprüfung fand 2015 durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), welche durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) betrieben wird¹², statt. Die Norm EN ISO/IEC 17020 (Konformitätsbewertung – Anforderungen an den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen) bildet die Grundlage für die Akkreditierung. Damit erfüllt die AgroControll die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung veterinärrechtlicher Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben.

⁶⁷ Gemäss Art. 6 Abs. 1 VKKL muss der Kanton für die Übertragung der Kontrollen einen schriftlichen Vertrag abschliessen. Für veterinärrechtliche Kontrollen wurde daher im Kanton Solothurn mit der AgroControll eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, welche in der geltenden Fassung vom Regierungsrat mit RRB 2014/1115 vom 23. Juni 2014 genehmigt wurde.

⁶⁸ Das ALW teilt in seiner Aufgabe als Kontrollkoordinationsstelle dem VetD mit, welche Betriebe zu kontrollieren sind. Der VetD erteilt den Auftrag für die veterinärrechtlichen Grundkontrollen an die AgroControll. Die Kontrolle der AgroControll wiederum umfasst die Vorbereitung, Durchführung und Besprechung der Kontrolle mit dem Tierhalter, die Aufforderung zur Mängelbehebung (geringfügige Mängel), die Aufnahme der Stellungnahme des Tierhalters, das zeitgerechte Erfassen der Resultate im System, die zeitgerechte Informationen an den VetD bei wesentlichen Mängeln sowie die elektronische Archivierung der Kontrollresultate (vgl. Ziff. 3.2 der Leistungs-

⁸ SR 812.212.27.

⁹ SR 916.404.1.

¹⁰ SR 916.351.0.

¹¹ Vgl. <http://www.agrocontroll.ch/1401.html>.

¹² Vgl. Art. 5 AkkBV.

vereinbarung). Die Kontrollresultate sind durch die AgroControll spätestens innert 15 Tagen im System zu erfassen. Wesentliche und schwerwiegende Mängel meldet die AgroControll innert fünf Arbeitstagen schriftlich (und per E-Mail) dem VetD (Ziff. 3.3. der Leistungsvereinbarung). Schwerwiegende Mängel werden in der Regel umgehend telefonisch mitgeteilt. Der VetD übt die Oberaufsicht über die Tätigkeiten der AgroControll im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung aus (Ziff. 4.2 der Leistungsvereinbarung).

6.3.3. Würdigung

⁶⁹ Die AgroControll ist eine von der SAS akkreditierte Kontrollorganisation und erfüllt damit die gemäss VKKL gestellten Voraussetzungen. Der VetD hat mit der AgroControll eine vom Regierungsrat genehmigte schriftliche Leistungsvereinbarung abgeschlossen, in welcher die Aufgaben der AgroControll klar umschrieben werden. Die Zusammenarbeit erfolgt bereits seit mehreren Jahren und hat den VetD in der Vergangenheit zu keinen Beanstandungen veranlasst. Gemäss VetD melden die Kontrolleure und Kontrolleurinnen von AgroControll zuverlässig, wenn ihnen bei einer Kontrolle etwas auffällt.

6.4. Gesetzmässigkeit des heute im Kanton Solothurn praktizierten Kontrollsystems

⁷⁰ Grundsätzlich bildet das Intervall der veterinärrechtlichen Grundkontrollen den von der VKKL vorgegebenen Ablauf betreffend Kontrollfrequenz ab. Die Kontrollfrequenz im daran anknüpfenden risikobasierten Kontrollsystem wird risikobasiert erhoben. Werden bei einer Grund- oder Zwischenkontrolle wesentliche Mängel festgestellt, ändert sich die Risikostufe und damit in der Regel auch die Kontrollfrequenz.

⁷¹ Der Ablauf der Grundkontrolle wird in der VKKL ausreichend festgelegt. Für die Spezialkontrollen gestützt auf eine Meldung hin, hält sich der VetD an den Prozess der Fallbearbeitung.

6.4.1. Einhaltung des Kontrollsystems im konkreten Fall

⁷² Am 11. Mai 2012 ging beim VetD erstmals eine Tierschutzmeldung ein, worin der Nährzustand der Rinder von X. bemängelt wurde. Zudem wurde gemeldet, dass die Tiere aus der Weide ausbrechen würden. Die Meldung wurde in die risikounabhängige Fallbearbeitung aufgenommen. Eine Kontrolle durch den VetD führte zu keinen Beanstandungen. X. war auch in vergangenen Kontrollen nie aufgefallen und war insgesamt tierschutzrechtlich unauffällig. Aufgrund des Abklärungsergebnisses der Kontrolle wurde kein Eingriff als nötig erachtet und entsprechend wurde der Fall abgeschlossen. Dieses Vorgehen entspricht dem als Prozess beschriebenen Ablauf Fallbearbeitung eines Tierschutzfalles. Das risikobasierte Kontrollsystem existierte damals noch nicht in der heutigen Form. Als Risikobetrieb mit systemischen Problemen wurde X. zu Recht nicht aufgenommen.

⁷³ Am 18. April 2014 ging im Rahmen der risikounabhängigen Fallbearbeitung erneut eine Meldung ein, wonach die Tiere von X. in einem schlechten Zustand seien. Erste Abklärungen ergaben, dass die letzte Kontrolle keine Beanstandungen hervorgebracht hatte, keine weiteren Hinweise auf die betroffene Tierhaltung bestanden und keine Gefahr in Verzug erkennbar war. Der VetD führte daher rund drei Wochen später, am 7. Mai 2014, bei X. eine unangemeldete Kontrolle durch, welche jedoch zu Beanstandungen führte. Die Kontrolle vor Ort ergab Mängel, deren Behebung der Tierhalter durch einen Tierarzt vornehmen liess. Bei den festgestellten Beanstandungen handelte es sich insbesondere um Hautschäden bei diversen Kühen und überlange Klauen (Pantoffelklaue) bei einer Kuh. Die festgestellten Beanstandungen wurden aber vom VetD aufgrund der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen mit X. – obwohl die Beanstandung grundsätzlich als schwerwiegender Mangel im qualitativen Tierschutz einzustufen war – nicht als derart gravierend erachtet, dass umgehend weitere Massnahmen ausser der Behebung der Mängel angezeigt waren. Ein systemischer Mangel war nicht zu erkennen. Nach Bestätigung durch den Tierhalter und den Tierarzt (Stempel des Bestandestierarztes), dass die Mängel behoben wurden, wurde das Verfahren gemäss dem als Prozess beschriebenen Ablauf Fallbearbeitung eines Tierschutzfalles als erledigt betrachtet. Gemäss dem Experten deutet eine Pantoffelklaue aber auf einen Zustand hin, der sich über längere Zeit entwickelt haben muss. Gemäss dem

Experten hätten diese Beanstandungen bereits ausgereicht, eine intensivere Überwachung zu rechtfertigen. Die Kontrolle erfolgte nicht im Rahmen der Kontrollen des risikobasierten Kontrollsystems, da ein solches im Kanton Solothurn noch nicht eingeführt war. Ansonsten wäre der Betrieb von X. einer Risikostufe des risikobasierten Kontrollsystems zugeteilt worden. Folglich wurde die Meldung gemäss dem Ablauf der Fallbearbeitung eines Tierschutzfalls behandelt. Dabei wurde insbesondere betrachtet, ob ein systemischer Mangel vorliegt oder nicht. Da keine früheren gleichartigen Mängel auf dem Betrieb von X. bekannt waren, das Klauenproblem ein Einzeltier betraf und X. die Mängel umgehend beheben liess, konnte zu Recht davon ausgegangen werden, dass kein systemisches Risiko vorliegt. Von der vernachlässigten Klauenpflege war ein Tier betroffen und die Hautschäden der Kühe waren auf eine Pilzkrankung zurückzuführen und gaben keinen Anlass, ein Problem im Herdenmanagement anzunehmen. Entsprechend wurde der Betrieb von X. zu Recht nicht als Risikobetrieb der Stufe 3, der einzigen Risikostufe im Ablauf der Fallbearbeitung eines Tierschutzfalles, eingestuft.

⁷⁴ Im 27. Juni 2015 ging beim VetD eine weitere Tierschutzmeldung gegen X. betreffend Hautschäden und Klauen ein. Innert drei Tagen wurde eine unangemeldete Kontrolle durchgeführt, welche wiederum zu Beanstandungen führte. Im Fokus standen bei der Beanstandung die Klauenpflege, eine fehlende BVD-Probe und Tiere ohne Ohrmarken. Das Fell der Tiere wurde als in Ordnung bezeichnet. Die Behebung der Mängel wurde erneut innert Monatsfrist seitens des Tierhalters vorgenommen und dem VetD mitgeteilt, sodass der Fall abgeschlossen werden konnte. Auch wenn erste Abklärungen den VetD zu einem raschen Einschreiten bewogen haben, konnte der Fall mit der Behebung der Mängel durch X. abgeschlossen werden. Der Prozess Ablauf Tierschutzfall wurde auch in diesem Fall grundsätzlich eingehalten. Auffällig ist jedoch, dass die Meldung der Mängelbehebung dieses Mal nicht seitens eines Tierarztes bestätigt wurde. *(Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden).*

⁷⁵ 2015 wurde das risikobasierte Kontrollsystem eingeführt, jedoch gehörte der Hof von X. nicht zu den Betrieben, auf welchen in diesem Jahr eine Grundkontrolle durchgeführt wurde. Vielmehr handelte es sich um eine Meldung gemäss dem Ablauf der Fallbearbeitung eines Tierschutzfalles und wurde auch in diesem Rahmen bearbeitet. Auch wenn bereits ein Jahr nach der letzten Beanstandung wieder ein Klauenproblem bei Einzeltieren festgestellt wurde, führte dies nicht automatisch zur Einstufung des Betriebes als Risikobetrieb. Gemäss dem Experten besteht effektiv die Möglichkeit, dass die Klauenpflege, welche jährlich durchzuführen ist, von X. zwar vorgesehen, jedoch noch nicht durchgeführt worden war. Auch wenn es sich beim Betrieb von X. nicht um einen Vorzeigebetrieb gehandelt hat, sah sich der VetD nicht veranlasst, den Betrieb als Risikobetrieb einzustufen. Zwar konnten Beanstandungen festgestellt werden. In den Verfahren zeigte sich X. aber als kooperativer Tierhalter, der Mängel fristgerecht behoben hat. In den verschiedenen Kontrollen 2012, 2014 und 2015 wurde nie ein generelles Tierschutzproblem der ganzen Herde festgestellt, sondern es waren stets nur Einzeltiere betroffen. Auch Direktzahlungskontrollresultate der vergangenen Jahre ergaben jeweils, dass die Tierhaltungsvoraussetzungen erfüllt waren. Gemäss dem Experten hätte die Zuweisung zu einer Risikostufe mit intensiverem Kontrollintervall – rund alle 6 Monate – bereits 2014 erfolgen müssen. Dabei geht der Experte aber davon aus, dass das risikobasierte Kontrollsystem zur Anwendung gelangt. Die Kontrolle erfolgte jedoch ausserhalb des risikobasierten Kontrollsystems im Rahmen der Fallbearbeitung. Die Resultate aus der Fallbearbeitung finden keinen Eingang ins risikobasierte Kontrollsystem. Entsprechend ist es nicht zu einer Risikoeinstufung gekommen.

⁷⁶ Im Februar 2016 ging beim VetD eine telefonische Meldung durch eine Privatperson ein, wonach X. die Tiere schlecht halte. Eine schriftliche Meldung wollte diese Person nicht machen und auch konkrete Mängel konnte oder wollte sie nicht benennen. Da es sich beim Betrieb von X. auch nicht um einen dem VetD bekannten Risikobetrieb handelte, wurde von besagter Person praxisgemäss eine schriftliche Meldung verlangt. Eine solche wurde jedoch nicht nachgereicht. Zwischenzeitlich fand am 24. Februar 2016 eine Grundkontrolle BTS/RAUS durch AgroControll statt. Abklärungen des VetD ergaben, dass diese Grundkontrolle zu keinen Beanstandungen geführt

hat. Da der VetD aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit AgroControll davon ausgehen durfte, dass wesentliche Mängel gemeldet worden wären, wurde auf eine weitere, zeitnahe Kontrolle verzichtet. Weitere Probleme mit X. – insbesondere im Herdenmanagement – waren bisher nicht bekannt und mussten aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre auch nicht angenommen werden. Dennoch beschloss der VetD im Juni 2016 eine Nachkontrolle durchzuführen. Die Einschätzung des VetD, wonach eine spätere Kontrolle sinnvoller ist als eine kurzfristige, kurz nach einer anderen Kontrolle, die zu keinen Beanstandungen geführt hat, ist nachvollziehbar. Auch der Experte erachtet den Entschluss, die Kontrolle anstatt einen Monat nach erfolgter Kontrolle ohne Beanstandungen erst drei bis vier Monate später anzusetzen, als nachvollziehbar. Zwar wurde der konkrete Termin noch nicht festgelegt, die Kontrolle im Juni 2016 aber bereits vorgemerkt. Bei der Einschätzung der Dringlichkeit besteht immer ein Ermessensspielraum und die Vor- und Nachteile sind abzuwägen. Die Abklärungen, welche der VetD zur Beurteilung der Dringlichkeit vornehmen kann, bleiben immer bis zu einem gewissen Punkt abstrakt und ergeben nie eine abschliessende Antwort. Die Abwägung, ob sofort zu handeln ist oder nicht, ist stets auch unter dem Aspekt der personellen Ressourcen zu betrachten. Der VetD hat den Entscheid innerhalb der eigenen Prozesse korrekt gefällt und eine weitere Kontrolle für Juni 2016 vorgemerkt.

⁷⁷ Abweichend zum üblichen Vorgehen wurde im vorliegenden Fall keine schriftliche Notiz der telefonischen Meldung der Privatperson erstellt. Daher kann das genaue Datum des Anrufs aufgrund der Akten auch nicht eruiert werden.

6.4.2. Einhaltung des Kontrollauftrages durch die AgroControll

^{78 – 86} *Aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes kann diese Passage nicht veröffentlicht werden.*

⁸⁷ Der Experte ist in seinem Bericht zum Ergebnis gelangt, dass in der Annahme, die Kontrolle habe im Februar 2016 stattgefunden, es möglich sei, dass bei der Kontrolle keine schwerwiegende Kachexie im Sinne von „in dubio pro reo“ festgestellt worden sei.

⁸⁸ Aufgrund der obgenannten Indizien ist davon auszugehen, dass der Kontrolleur seinen gesetzlichen Meldepflichten nachgekommen ist.

7. Ergebnis der verwaltungsinternen Untersuchung

7.1. Zusammenfassung der Ergebnisse

⁸⁹ Wie es letztlich auf dem betroffenen Hof in Boningen zur Situation kommen konnte, wie sie sich am 28. Mai 2016 den Behörden vor Ort präsentierte, wird sich wohl nie restlos klären lassen. Gemäss Einschätzung des unabhängigen Experten ist davon auszugehen, dass auch mit intensiveren Kontrollen des VetD auf dem betroffenen Hof der Tierschutzfall Boningen nicht hätte verhindert werden können.

⁹⁰ Anfang Februar 2016 ging beim VetD eine telefonische Meldung einer Privatperson ein. Der VetD hat bei dieser Meldung entgegen der gängigen Praxis keine Telefonnotiz erstellt. Damit wurde allerdings lediglich der VetD-intern vorgesehene Ablauf nicht eingehalten. Die Erstellung einer solchen Notiz steht aber in keinem Zusammenhang mit der eskalierten Situation.

⁹¹ Praxisgemäss hat der VetD darauf bestanden, dass vom Anrufer eine schriftliche Meldung mit Umschreibung der Mängel eingereicht wird. Eine solche ist nie eingegangen. Praxisgemäss werden solche Meldungen nicht weiterverfolgt, sofern nicht weitere konkrete Hinweise zur betroffenen Tierhaltung vorliegen oder unmittelbare Gefahr in Verzug erkennbar ist.

- ⁹² Nachdem der Hof von X. Ende Februar 2016 von einer vom Bund akkreditierten Kontrollstelle kontrolliert wurde und keine Mängel festgestellt wurden, entschied der VetD, auf eine sofortige Kontrolle zu verzichten. Hingegen wurde eine Nachkontrolle im Juni 2016 eingeplant. Diese Einschätzung sowie die darauf gründende Verhaltensweise des VetD ist auch gemäss Beurteilung des unabhängigen Experten als plausibel und sachgerecht zu beurteilen.
- ⁹³ Die vollständige Aufklärung der Ursache für das Verenden von insgesamt 16 Tieren ist aus tierpathologischer Sicht leider nicht möglich. Es ist aber anzunehmen, dass mehrere Ursachen gemeinsam gewirkt und sich im Ergebnis potenziert haben, so dass es zu dieser dramatischen Entwicklung gekommen ist. Ein Faktor war sicherlich, dass das Futter und die Versorgung mit Mineralstoffen qualitativ nicht ausreichend waren, was dazu führte, dass die Tiere trotz an sich ausreichender Menge an Futter nicht ausreichend ernährt waren. Hinzu kommt, dass in den untersuchten Proben Botulinum Neurotoxin C/D – ein tödliches Nervengift – festgestellt und nachgewiesen werden konnte. Da nach dem Tod eines der Tiere dessen Kadaver nicht fachgerecht entsorgt, sondern im Stall liegen gelassen wurde, dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach das Stroh dadurch mit Botulinum Neurotoxin C/D kontaminiert worden sein. Die übrigen, später verendeten Tiere haben sehr wahrscheinlich über das Stroh auch das Toxin aufgenommen und sind so von einem Tag auf den anderen gestorben.
- ⁹⁴ Der Tod der ersten Tiere dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach im März 2016 eingetreten sein. Die vier auf dem Miststock vorgefundenen Tiere sind bereits 2015 gestorben; die genaue Todesursache kann nicht mehr eruiert werden. Es ist aber sicher, dass der Tod dieser vier Tiere nicht in direktem Zusammenhang mit dem Tod der übrigen 12 am 28. Mai 2016 aufgefundenen Tier steht.
- ⁹⁵ Die Kontrollen des VetD basieren auf zwei komplementären Kontrollsystemen. 2015 wurde das risikobasierte Kontrollsystem eingeführt, welches die vom Bund vorgegebenen Kontrollen in einem 4-jahres-Zyklus vorsieht. Im risikobasierten Kontrollsystem erfährt pro Jahr ein Viertel der insgesamt rund 1000 Betriebe mit Tierhaltung eine veterinärrechtliche Grundkontrolle, bei welcher die Einhaltung der veterinärrechtlichen Vorgaben überprüft wird. Alle Beanstandungen in diesem System führen automatisch zu einer Risikoeinschätzung eines Betriebes. Die Daten des risikobasierten Kontrollsystems werden erst nach Ablauf des ersten Kontrollzyklus' von vier Jahren – per 2019 – vollständig sein. Der im vorliegenden Fall betroffene Hof wurde bis zum Vorfall noch nicht im risikobasierten Kontrollsystem erfasst. Ergänzend zu diesem Kontrollzyklus betreibt der VetD ein Fallbearbeitungssystem, in welchem Kontrollen konkret gestützt auf Tiereschutzmeldungen erfolgen. In der Regel werden solche Fälle mit Behebung des Mangels abgeschlossen. Fälle, in denen Probleme im Herdenmanagement oder sonstige systemische Probleme erkannt werden, werden einer eigenen Risikostufe zugeführt, was je nach Risikoeinschätzung zu ein-, mehrmaligen oder gar periodischen Folgekontrollen und einer engeren Begleitung durch den VetD führt. Auf dem vorliegend betroffenen Hof ist es zwar in der Vergangenheit auch schon zu Beanstandungen gekommen. Es waren aber weder Probleme im Herdenmanagement noch systemische Probleme erkennbar, weshalb es auch nie zu einer Risikoeinstufung gekommen ist. Zudem entbinden die Kontrollen einen Landwirt auch nicht von seiner Eigenverantwortung bezüglich der Einhaltung des Tierwohls.
- ⁹⁶ Der VetD hat sich an die gesetzlichen und übergeordneten Vorgaben gehalten und hat seine Aufgaben im vorliegenden Fall im Rahmen der Vorgaben korrekt wahrgenommen.
- ⁹⁷ Die vom VetD gefällten Entscheidungen sind auch gemäss unabhängiger Expertenmeinung in diesem Bereich – basierend auf dem damaligen Wissensstand – nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.
- ⁹⁸ Die Untersuchung zeigt auch, dass es trotz engmaschigem Kontrollsystem keine 100%ige Garantie gibt, dass ein solcher Fall vermieden werden kann. Eine derartige Eskalation wie im Fall Boningen war auch gemäss Expertenmeinung nicht vorhersehbar und demnach auch nicht vermeidbar.

⁹⁹ Die Zusammenarbeit mit der beauftragten Kontrollstelle funktioniert gut und gab in der Vergangenheit zu keinen Beanstandungen Anlass. Auch im vorliegenden Fall bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Kontrolle vom 24. Februar 2016 nicht ordnungsgemäss durchgeführt worden wäre bzw. festgestellte wesentliche Mängel in der Tierhaltung nicht gemeldet worden wären.

7.2. Empfehlungen

¹⁰⁰ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde lediglich geringes Verbesserungspotenzial festgestellt. Es handelt sich dabei nicht um Missachtungen von gesetzlichen Bestimmungen oder Mängel im Kontrollsystem, sondern lediglich um Vorschläge, wie die bestehenden gesetzeskonformen Kontrollen noch effizienter ausgestaltet werden können und wie die Vorgehensweise des VetD besser dokumentiert werden kann.

¹⁰¹ So sind sämtliche eingehende Tierschutzmeldungen – auch solche ohne konkrete Angaben - konsequent in einer datierten und vom Ersteller visierten Aktennotiz schriftlich festzuhalten, ebenso der begründete Entscheid des VetD, ob und wie die Meldung weiterverfolgt wird.

¹⁰² Die Behebung von im Rahmen einer Kontrolle festgestellten Mängeln soll künftig auch bei kleineren Beanstandungen von einem Tierarzt bestätigt oder vom Veterinärdienst überprüft werden.

¹⁰³ Bei einer Kontrolle des VetD soll nicht nur der aktuelle Stand der Tierverkehrsdatenbank, sondern auch deren Verlauf während der vergangenen Monate überprüft werden. Daraus lassen sich allenfalls besser erste Anzeichen für Probleme im Herdenmanagement erkennen.