



UNIVERSITÄT
LUZERN

RECHTSWISSENSCHAFTLICHE
FAKULTÄT

PROFESSUR FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
UND RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS



**8. LUZERNER
AGRARRECHTSTAGE
VIEHWIRTSCHAFT**

NUTZTIERHALTUNG, TIERTRANSPORT
UND SCHLACHTUNG IN RECHTLICHER PERSPEKTIVE

FREITAG / SAMSTAG, 10. / 11. JUNI 2022
UNIVERSITÄT LUZERN, SEMINARRAUM 4.A05

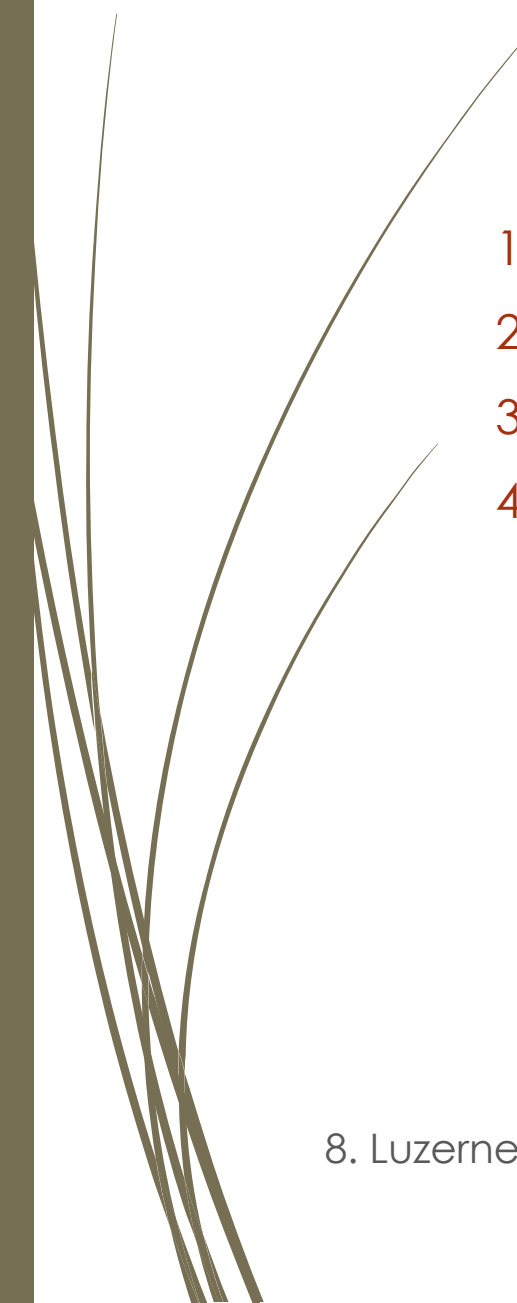


Verwaltungs- und strafrechtlicher Vollzug

8. Luzerner Agrarrechtstage Viehwirtschaft vom 10./11. Juni 2022
Beitrag von RA Markus Heer, Heer & Partner Advokatur AG, Flawil SG



Überblick

- 
1. Einleitung
 2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug
 3. Strafrechtliche Verfolgung
 4. Abschluss und Vorschläge de lege ferenda



1. Einleitung

Das Referat beabsichtigt...

- Grundsätze im verwaltungs- und strafrechtlichen Tierschutzvollzug aufzuzeigen;
- auf die Zweigleisigkeit der verwaltungs- und strafrechtlichen Verfahren und der doppelten Betroffenheit der Nutztierhaltung hinzuweisen;
- die Bedürfnisse der Nutztierhalter in Vollzugsangelegenheiten in Erinnerung zu rufen;
- rechtliche Problem in Vollzugsfragen zu thematisieren.
-

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.1 Rechtsquellen

- Verfassung (Art. 80 Abs. 3)
- Gesetz (TSchG, TSG)
- Verordnung (TSchV, TSV)
- Fachtechnische Empfehlungen, z.B. des BLV:
 - Tierschutzkontrollhandbücher für Rinder, Schweine, Legehennen, Equiden etc.
 - Technische Weisung über die Kennzeichnung von Klautieren
 - Technische Weisung über die Reinigung von Tiertransportmitteln
 - Fachinformation Tiertransport
 - Erläuterungen und Anleitung Güterabwägung zum Würdebegriff
- Vollzugshilfen, z.B. der Vereinigung CH-Kantonstierärzte
 - Tiertransportvorschriften für Equiden, Klautiere sowie Geflügel.

Fazit: Allgemein gehaltenes Gesetz, jedoch äusserst detaillierte Ausführungsvorschriften.



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.2 Kompetenzenaufteilung Bund/Kantone

Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält (Art. 80 Abs. 3 BV).

Der Bundesrat erlässt die Vollzugsvorschriften. Er kann das BLV ermächtigen, Ausführungsvorschriften technischer Art zu erlassen (Art. 32 Abs. 1 TSchG).

Ausführungsbestimmungen fallen damit in den Kompetenzbereich des Bundes.

Die Regelung des Vollzuges entspricht einer subsidiären Generalkompetenz der Kantone i.S. von Art. 3 BV, währenddem die materielle Rechtsetzung inklusive den Vollzugsvorschriften zum Tierschutz dem Bund vorbehalten ist.

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.3 Aufgaben und Organe des Bundes

a) Aufgaben des Bundes

Trotz Vollzugsföderalismus obliegt ein Grossteil der Vollzugsarbeit den Kantonen und nicht dem Bund. Der Gesetzgeber behielt dem Bund nur diejenigen Vollzugsaufgaben vor, welche sinnvollerweise zentral zu erledigen sind, namentlich:

- *Bewilligungsverfahren für Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen (Art. 7 Abs. 2 TSchG);*
- *Betrieb eines Informationssystems im Bereich der Tierversuche (Art. 20b TSchG);*
- *Tierschutzrelevante wissenschaftliche Forschung (Art. 22 TSchG);*
- *Behördenbeschwerderecht des BLV (Art. 25 TSchG);*
- *Überwachung der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten an den Grenzkontrollstellen (Art. 32 Abs. 5 TSchG);*
- *Information über Tierschutzfragen (Art. 5 Abs. 2 TSchG);*
- *Oberaufsicht über den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung (Art. 40 TSchG).*

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.3 Aufgaben und Organe des Bundes

b) Organe des Bundes

- Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) mit Kommissionen für ...
 - Tierversuche;
 - Stalleinrichtungen;
 - Artenschutz;
- und mit besonderer Funktion die Arbeitsgruppe Würde des Tieres zur Präzisierung des unbestimmten gesetzlichen Würdebegriffes.

Die Würde des Tieres ist missachtet, wenn eine Belastung nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann. Als belastende Momente zählt das TSchG Schmerzen, Leiden, Zufügung von Schäden, in Angst versetzen, Erniedrigung des Tieres, tiefgreifender Eingriff in sein Erscheinungsbild oder seine Fähigkeiten oder dessen übermässige Instrumentalisierung auf.

Eine konkretere gesetzliche Regelung zur Frage, welche Voraussetzungen eine Belastung des Tieres rechtfertigen hat der Gesetzgeber nicht erlassen. Damit ist das Abwägen der Verwaltung und letztendlich den Gerichten übertragen.

8. Luzerner Agrarrechtstage Viehwirtschaft vom 10./11. Juni 2022

Fazit: die allgemein gehaltene Tierschutzgesetzgebung führt zu einer

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.4 Kantonale Veterinärbehörde

Pflicht zur Errichtung einer zentralen kantonalen Fachstelle unter Verantwortung des Kantonstierarztes, sog. **Veterinärbehörde** oder Tierschutzfachstelle.

Veterinärbehörden unterstehen in aller Regel der kantonalen Gesundheitsbehörde und sind damit Teil der kantonalen Exekutive.

→ den Grundsätzen des Verwaltungshandelns verpflichtet, namentlich:

- Gesetzmässigkeit
- öffentlichen Interesses
- Verhältnismässigkeit
- Treu und Glauben
- Rechtsgleichheit
- Willkürfreiheit

Umfassende, autonome Sicherstellung des Tierschutzvollzuges im gesamten Normenspektrum - von der Verfassung bis zur

8. Luzerner Agrarrechtstage Viehwirtschaft vom 10./11. Juni 2022
fachtechnischen Empfehlung.

Strukturierte Zusammenarbeit mit dem Bund über den

Veterinärdienst Schweiz - zur Förderung eines einheitlichen Vollzuges

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.4 Kantonale Veterinärbehörde

- Breites Aufgabenspektrum
- Im Unterschied zum Bestandestierarzt obrigkeitliche Kontrolle statt Auftragsverhältnis
- Spezialbehörde mit gerichtspolizeilichen Befugnissen
- Wiederherstellung bei Tierschutzverstößen (restitutives Handeln)
- Abwehr von Störungen und Gefahren (somit teilweise polizeiliche Aufgaben der Veterinärbehörde)
- Verwaltungs- und strafrechtliches Doppelmandat der Veterinärbehörde erfordert zwingend den Einbezug strafprozessualer Grundsätze:
 - Gesetzmässigkeit
 - öffentlichen Interesses
 - Opportunitätsprinzip (Ermächtigung ohne Pflicht zu polizeilichem Handeln)

8. Luzerner Agrarrechtstage Viehwirtschaft vom 10./11. Juni 2022

- Treu und Glauben (Art. 3 Abs. 2 lit. a StPO)
- Unabhängigkeitsgrundsatz (Art. 4 StPO)



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.4 Kantonale Veterinärbehörde

Verwaltungs- und strafrechtliches Doppelmandat der Veterinärbehörde erfordert die Beachtung strafprozessualer Verfahrensgrundsätze:

- Gesetzmässigkeit
- öffentlichen Interesses
- Opportunitätsprinzip (Ermächtigung ohne Pflicht zu polizeilichem Handeln)
- Treu und Glauben (Art. 3 Abs. 2 lit. a StPO)
- Unabhängigkeitsgrundsatz (Art. 4 StPO)
- Beschleunigungsgebot (Art. 5 StPO)
- Untersuchungsgrundsatz (Art. 6 StPO)
- Grundsatz der Unschuldsvermutung sowie des Beweiswürdigungsgrundsatzes «im Zweifel für den Angeklagten» (Art. 10 StPO)
- Verbot der doppelten Strafverfolgung (Art. 11 StPO)



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.5 Weitere kantonale Vollzugsorgane

- Tierschutzkommission (beratende Funktion einer Kommission unterschiedlicher Interessenvertreter)
- Fleichkontrolleur
- Polizei (z.B. Überwachung Tiertransporte)
- Meliorationsämter und Baubehörden (baulicher Tierschutz)
- Tierversuchskommission



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.6 Ausgewählte landw. Vollzugshandlung

Kontrolle landwirtschaftlicher Nutztierhaltungen

a) Koordinationspflicht

Problem: zeitintensive Grund- und risikobasierte Kontrollen!

Tierhaltungskontrollen müssen mit Kontrollen nach der Gesetzgebung über Landwirtschaft, Tierseuchen und Lebensmittel koordiniert werden.

- Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL)
→ Kontrollen nach DZV u. TZV
- Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV)
→ Kontrollen in Bereichen Tierschutz, Tiergesundheit, Lebensmittel



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.6 Ausgewählte landw. Vollzugshandlung

b) Rechte und Pflichten des Nutztierhalters

Problem: Nutztierhalter empfindet Kontrollen als behördliches Misstrauen!

Nutztierhalter hat nicht nur Pflichten sondern auch rechtsstaatlich garantierte Rechte. Mitwirkung besser als Faust im Sack und zwar auf allen Ebenen:

- Kontrollteilnahme und Einflussnahme im Gespräch statt Absenz
Selbst an einer unangemeldeten Kontrolle muss dem Tierhalter oder einem Stellvertreter die Kontrollteilnahme ermöglicht werden.
- Wahrung rechtliches Gehör
- Wo sinnvoll und erforderlich: Ergreifung eines Rechtsmittel



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.6 Ausgewählte landw. Vollzugshandlung

c) Zwangsmittel der Veterinärbehörde

Problem: Die Verweigerung von Kontrollen des Tierschutzes / ÖLN führt im Gegensatz zu Verweigerungen anderer Kontrollen zu einer vollständigen Kürzung **aller** Direktzahlungen (Anhang 8 Ziff 2.1.4 DZV).

- Die mit dem Vollzug des TSchG beauftragten Behörden haben Zutritt zu den Räumen, Einrichtungen, Fahrzeugen, Gegenständen und Tieren; dabei haben sie die Eigenschaft der Organe der gerichtlichen Polizei (Art. 39 TSchG) → Grundrechtseingriff!
- Das Zutrittsrecht ist in verschiedenen Kantonen mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen präzisiert und teilweise erweitert worden:
 - ZH, TG
 - Beizug der Ordnungspolizei

Fazit: Von der Kontrollverweigerung ist dringend abzuraten



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.7 Sanktionen, restitutiver u. repressiver Vollzug

a) Einleitende Bemerkungen

Probleme:

- Staat erwartet Verankerung des Tierschutzgedankens beim Nutztierhalter;
- stetig zunehmende Tierschutzforderungen;
- ungenügende Bereitschaft von Staat und Gesellschaft, Tierschutz zu honorieren;
- staatliche Ziele lassen sich nicht immer einvernehmlich erreichen.



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.7 Sanktionen, restitutiver u. repressiver Vollzug

b) Sanktionenkatalog des TSchG

- Behördliches Einschreiten;
- Verbote
 - Zuchtverbot
 - Handelsverbot
 - Verbot der berufsmässigen Beschäftigung mit Tieren
 - Tierhalteverbote.

c) Sanktionenkatalog ausserhalb des TSchG

- Bewilligungsentzug am Bsp. des Viehandelspatentes
- Direktzahlungskürzungen/Verweigerungen

2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.7 Sanktionen, restitutiver u. repressiver Vollzug

- Auflagen im Rahmen behördlicher Verfügungen, z.B.
 - Stallabnahme
 - Stallumbauten
 - Beitragskürzungen
 - etc.
- Materiellrechtlich geringfügiger Eingriff,
- jedoch u.U. grosse finanzielle Belastung für den betroffenen Landwirt;
- Vereinbarkeit mit Investitionsschutzartikel 8 TSchG?
- Beitragskürzungen wurden jahrelang ohne formelle gesetzliche Grundlage verfügt;
- Geringe Ahndungsschwelle: Feststellung mittels Verfügung genügt für Beitragskürzung;
- Keine Mithorrückichtigung



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.8 Exkurs: Tierhalteverbot

Tierhalteverbot als das Tierschutzrecht wiederherstellende, restitutive Massnahme.

Verhältnismässig geringe gesetzliche Voraussetzungen:

- wiederholte oder schwere Zuwiderhandlung gegen TSchG
- aus anderen Gründen unfähig zur Tierhaltung oder Tierzucht

Fazit: das Tierhalteverbot ist nicht an schwere Gesetzesverstösse geknüpft und bedeutet für den Nutztierhalter oftmals ein fatales Berufsverbot!



2. Verwaltungsrechtlicher Vollzug

2.8 Exkurs: Tierhalteverbot

Tierhalteverbote...

- gelten schweizweit;
- werden häufig unbefristet ausgesprochen;
- gefährden bei Nutztierhaltern deren wirtschaftliche Existenz;
- stellt einen Grundrechtseingriff mit gesetzlicher Grundlage dar;
→ Prüfung weiterer Einschränkungsvoraussetzungen

erforderlich:

- öffentliches Interesse
 - Verhältnismässigkeit
-
- trotz in der Vergangenheit jährlich bis 300 ausgesprochener Tierhalteverbote keine Verwaltungspraxis zur Rehabilitation.



3. Strafrechtlicher Vollzug

3.1 Rechtsquellen

- Grundlagen in der Verfassung: Art. 123 BV;
- Wichtigste gesetzliche Grundlagen auf Stufe Bund
StGB (Allgemeiner Teil, TSchG, TSchV, TSG etc.);
- Grundlagen auf Stufe Kanton und Gemeinde
z.B. kant. Hundegesetz
Verwaltungsrechtspflegegesetz (Vollzug);
- Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton:
Gesetzgebung: Bund
Vollzug: i.d.R. Kanton;
- Fundiertes Fachwissen auch im strafrechtlichen Vollzug erforderlich



3. Strafrechtlicher Vollzug

3.2 Tierschutz als Nebenstrafrecht

Allgemeine strafrechtliche Ziele/Zwecke:

- Sanktionierung von Straftaten
- Generalprävention durch Abschreckung
- Aufrechterhaltung elementarer Normen
- Rechtsgüterschutz
 - des Kernstrafrechts
 - des Nebenstrafrechts wozu auch der Tierschutz zählt

3. Strafrechtlicher Vollzug

3.3 Übrige Widerhandlungen (Art. 28 TSchG)

Übrige Widerhandlungen

- Missachtung von Vorschriften der Tierhaltung
- Vorschriftswidriges Züchten und Erzeugen von Tieren
- Vorschriftswidriges Befördern von Tieren
- Vorschriftswidriger Eingriff am Tier
- Vorschriftswidriges Schlachten
- Vorschriftswidriges gewerbsmässiges Handeln

Strafraahmen

- Busse bis CHF 20000



3. Strafrechtlicher Vollzug

3.3 Tierquälerei (Art 26 TSchG)

Tierquälerei

- a) Misshandlung, Vernachlässigung, unnötige Überanstrengung, oder andere Würdemissachtung
- b) Toten auf qualvolle Art oder Mutwillen
- c) Tierkampfveranstaltungen bei denen Tier gequält oder getötet wird
- d) im Haus oder Betrieb gehaltenes Tier aussetzen mit Entledigungsabsicht

Strafraahmen

- Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe



4. Abschluss und Vorschläge de lege ferenda

Problemfeld

1. Mangelhafter Investitionsschutz bei Anpassung von Tierschutznormen
2. Ungenügender verwaltungs- und strafrechtlicher Vollzug
3. Übermässige Kontrolltätigkeit auf landwirtschaftlichen Betrieben
4. Doppelbestrafungsproblematik (Verwaltungs- und Strafverfahren)
5. Marktverzerrung durch strengen CH-Tierschutz

Vorschlag

1. Konkretisierung des Investitionsschutzartikels,
2. Kompetenzkonzentration durch koordinierte Verfahren
3. Koordinierte Betriebskontrollen statt vieler redundanter Einzelkontrollen
4. Gesetzgeberische Mitberücksichtigung verwaltungsrechtlicher Massnahmen im Strafverfahren und umgekehrt
5. Vollständige Deklarationspflicht der Produktionsweise/Herkunftsnachweis, allenfalls zusätzliche