



Regierungsrat

Luzern, 23. Januar 2018

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 391**

Nummer: A 391
Protokoll-Nr.: 61
Eröffnet: 11.09.2017 / Gesundheits- und Sozialdepartement i.V. mit Bau-,
Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Frey Monique und Mit. über die Verhinderung von Fällen von Tierquälerei und die Verbesserung des Tierschutzvollzugs (A 391)

Zu Frage Nr. 1: Kann die Unabhängigkeit der kantonalen ÖLN-Kontrollorganisationen gewährleistet werden, und wie?

Wer Direktzahlungen erhalten will, muss den sogenannten "Ökologischen Leistungsnachweis" (ÖLN) erfüllen. Private Kontrollorganisationen dürfen nur dann mit öffentlich-rechtlichen Kontrollen beauftragt werden, wenn sie nach der europäischen Norm ISO/IEC 17020 «Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen» akkreditiert sind. Die im Kanton Luzern tätigen ÖLN-Kontrollstellen (Qualinova, KUL Bern, Agricon, Bio Test Agro, bio.inspecta) sind von der schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) als unabhängige Inspektionsstellen akkreditiert. Die Wahrung der Unabhängigkeit wird durch die SAS anlässlich der periodischen Audits strikt überprüft. Zusätzlich überwachen die kantonalen Vollzugstellen die Einhaltung der Anforderungen bezüglich der Unabhängigkeit regelmässig.

Zu Frage Nr. 2: Wie viele DZ-berechtigte Bauernbetriebe wurden 2015 und 2016 wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung oder gegen BTS/RAUS-Vorschriften beanstandet? Wie vielen Betrieben wurden die DZ um wie viel gekürzt? Hat der Kanton im 2015 und 2016 die vorgeschriebenen 10 Prozent unangemeldeter Kontrollen gemacht? Wenn nein, weshalb nicht?

Die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung gilt für alle Tierhaltungen verbindlich. Bei den Tierwohlprogrammen RAUS (regelmässiger Auslauf) und BTS (besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme) handelt es sich um ein freiwilliges Anreizprogramm im Zusammenhang mit den Direktzahlungen, welches über die Vorgaben des Tierschutzgesetzes hinausgeht.

	2015	2016
Betriebe mit Mängel Tierschutz (Anzahl)	52	45
festgestellte Mängel Tierschutz (Anzahl)	130	89
Betriebe mit Kürzungen Tierschutz (Anzahl)	52	45
Kürzungen Tierschutz (CHF)	72'309	49'263
Betriebe mit Mängel Tierwohl	34	55
Festgestellte Mängel Tierwohl (Anzahl)	46	92

Betriebe mit Kürzungen Tierwohl (Anzahl)	34	55
Kürzungen Tierwohl (CHF)	42'845	51'106

Im Rahmen der sogenannten Tierschutzgrundkontrollen wurden im Jahre 2015 8% und im Jahre 2016 3.5% der Kontrollen unangemeldet durchgeführt. Die vorgeschriebenen 10% wurden aufgrund der knappen Mittel im Veterinärdienst nicht erreicht. Es ist aber festzuhalten, dass der Veterinärdienst rund 200 unangemeldete Tierschutzkontrollen aufgrund eines risikobasierten Ansatzes vorgenommen hat. Zudem leistet der Veterinärdienst in privaten Tierhaltungen wichtige Tierschutzvollzugsarbeit mit ebenfalls rund 200 unangemeldeten Kontrollen pro Jahr. Der risikobasierte Ansatz für unangemeldete Tierschutzkontrollen wird seit mehreren Jahren gewählt, weil damit unter optimaler Einsetzung der knappen Ressourcen eine maximale Wirkung erzielt werden kann. Im Weiteren führen auch die Kontrollstellen pro Jahr rund 250 unangemeldete Stichprobenkontrollen in den Wintermonaten im Bereich Tierwohl durch, wo die Grundanforderungen der Tierschutzgesetzgebung auch erfüllt sein müssen.

Zu Frage Nr. 3: Werden Beanstandungen bei ÖLN- und anderen Kontrollen und so ausgelöste DZ-Kürzungen in einem Bericht auf kantonaler Ebene publiziert und wenn nein, wieso nicht?

Bis 2015 musste der Kanton gegenüber dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) Bericht erstatten über die Kontrolltätigkeit und die verfügbaren Kürzungen im Kanton Luzern. Seit 2016 werden diese Auswertungen vom BLW direkt gemacht, da die Grundlagen aus den Meldungen vorhanden sind. Auf kantonaler Ebene wurde bisher nie ein Bericht über Beanstandungen bei ÖLN- und anderen Kontrollen publiziert. Dies erfolgt auf Bundesebene im Rahmen des jährlich veröffentlichten Agrarberichtes.

Zu Frage Nr. 4: Wie überprüft der Kanton Luzern die Quantität und Qualität von ÖLN- und Tierschutzkontrollen sowie die Wirksamkeit von Sanktionen und anderen Verfügungen? Wie wird der Kantonsrat informiert?

Der Kanton Luzern hat im Rahmen der Agrarpolitik 2014-17 das Kontrollkonzept angepasst. Die bisherigen ÖLN-Kontrollen werden neu in zwei Kontrollen aufgeteilt: Basis plus Kontrolle sowie BFF-LQB-Kontrolle (Biodiversität und Landschaftsqualität). Die Basis plus Kontrolle muss mindestens alle 4 Jahre stattfinden. Die BFF-LQB-Kontrolle mindestens alle 8 Jahre. Das dritte Kontrollmodul ist die Grundkontrolle Veterinärdienst, die mindestens alle 4 Jahre durchgeführt werden muss. Diese Vorgaben für die Kontrollintensität stammen aus der Verordnung über die Koordination von Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben. Kürzungen bei den Direktzahlungen von mehr als 250 Franken führen im Folgejahr zu einer Nachkontrolle, der sogenannten Zusatzkontrolle.

Die Quantität wird durch die Kontrollkoordination der kantonalen Koordinationsstelle festgelegt (Planvorgaben, Aufträge). Die Umsetzung lässt sich in der zentralen Datenbank (Acontrol) überprüfen. Die Überprüfung der Qualität stützt sich auf die Auditberichte der SAS sowie die jährlichen Oberkontrollen, Kontrollbegleitungen und Schulungen durch die kantonalen Vollzugsstellen. Die Wirksamkeit von Sanktionen und Verfügungen wird durch den Veterinärdienst durch gezielte unangemeldete Nachkontrollen überprüft. Detaillierte Informationen über die Tätigkeit des Veterinärdienstes werden jeweils im Jahresbericht veröffentlicht (www.veterinaerdienst.lu.ch).

Zu Frage Nr. 5: Wie beurteilt er die Idee «risikobasierter Kontrollen»: Tierhaltungskontrollen zu Tierschutz, BTS/RAUS, blaue Kontrollen usw. zusammenzufassen, durch Spezialisten durchführen zu lassen und von andern ÖLN-Kontrollen zu trennen?

Für die geltende Organisation spricht Folgendes:

Mit dem aktuellen Grundkontrollsystem ergeben sich mit einem angemessenen Aufwand in allen Nutztierbetrieben innerhalb von vier Jahren zwei Kontrollen, welche die Tierhaltung aus verschiedenen Gesichtspunkten überprüfen. Die Einhaltung der tierschutzrelevanten Anforderungen werden anlässlich der ÖLN-Kontrolle überprüft und die tiergesundheitlichen Aspekte und die Produktionssicherheit von Lebensmitteln anlässlich der Primärproduktionskontrolle (ehemals «blaue Kontrolle» und Milchhygienekontrolle). Würden diese mehrheitlich angemeldeten Kontrollen zusammengefasst, ginge ein wichtiges Überwachungselement verloren, welches zusammen mit den Meldungen aus der Bevölkerung und Schlachthöfen optimale Entscheidungsgrundlagen für risikobasierte unangemeldete Kontrollen bietet. Zudem ist das Kontrollsystem für einen gut geführten Betrieb ohne Mängel verträglich und nicht systematisch mit unangemeldeten Kontrollen verbunden, die den Betriebsleiter zusätzlich belasten und in seiner Arbeit behindern. Der Aufwand kann so durch den Betriebsleiter günstig beeinflusst werden.

Bei einem Systemwechsel zum risikobasierten Kontrollansatz gilt es zu beachten:

Risikobasierte Kontrollen sollen ausschliesslich unangemeldet durchgeführt werden. Aufgrund des Ansatzes ist mit einer höheren Anzahl an Mängelfeststellungen und daraus folgenden Sanktionen zu rechnen. Damit wird zwar eine höhere Wirkung erzeugt, sie beansprucht aber hohe personelle Ressourcen. Denn einerseits ergibt sich ein Mehraufwand z.B. infolge erfolgloser Kontrollversuche, der zunehmenden Notwendigkeit, die Personensicherheit des Kontrollpersonals zu gewährleisten, und des steigenden Bedarfs an juristischer Unterstützung im Prozess. Andererseits ist die nachhaltige Wirksamkeit nur gegeben, wenn konsequente Vollzugsarbeit geleistet werden kann und die Durchsetzung angeordneter Massnahmen möglich ist. Dies bedingt ausreichende personelle Mittel für die Führung der Verwaltungsverfahren. Aus diesen Gründen soll die Verhältnismässigkeit berücksichtigt und risikobasierte Kontrollen weiterhin in Kombination mit dem aktuellen Grundkontrollsystem kombiniert werden.

Tierschutzvollzug lässt sich zudem nicht auf die Kontrolltätigkeit reduzieren. Tierschutzvollzug muss ganzheitlich angegangen werden. Ist das Tierwohl in einer Tierhaltung beeinträchtigt, sind die Gründe oft vielfältig, in den seltensten Fällen steckt Absicht dahinter. Neben mangelhaften Kenntnissen über die Bedürfnisse der Tiere und unterschätztem Aufwand für die Haltung stehen v.a. in schwerwiegenderen Fällen häufig menschliche Probleme im Vordergrund: Überforderung, wirtschaftliche Probleme, Vereinsamung, familiäre Schicksale, Suchtprobleme und anderes mehr. In mangelhaften Tierhaltungen kann das Tierwohl vielfach nur nachhaltig wiederhergestellt werden, wenn auch dem Tierhalter geholfen werden kann. Eine zusätzliche Schwierigkeit im Vollzug ist die Tatsache, dass die Verwaltungsverfahren, die darauf abzielen die konforme Tierhaltung wieder herzustellen, immer aufwändiger werden, hohes Fachwissen erfordern und vermehrt nur mit umfangreicher juristischer Unterstützung zum Erfolg geführt werden können.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement hat sich dieser Entwicklung gestellt und diesbezüglich grosse Anstrengungen unternommen. Die Tierschutzfachstelle beim Veterinärdienst wurde mit einer amtlichen Tierärztin (50%) und einer juristischen Mitarbeiterin (50%) verstärkt. Der Veterinärdienst investiert intensiv in die Fortbildung seines Fachpersonals. Mit der Gründung der «Begleitgruppe Tierschutz» haben der Luzerner Bäuerinnen- und Bauernverbandverband (LBV) in Zusammenarbeit mit dem Veterinärdienst im Mai 2017 ein wertvolles Instrument geschaffen. Die Begleitgruppe unternimmt, falls erforderlich und möglich, grosse Anstrengungen, das Umfeld mit einzubeziehen, Unterstützung zu vermitteln und zusammen mit dem Tierhalter dauerhafte Lösungen zu erarbeiten.

Zusätzlich hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Unterstützung der Tierschutzfachstelle mit der Aufstockung der Veterinärpolizei im November 2016 von 100 auf 190 Stellenprozent massiv verstärkt.

Dank der insgesamt für den Tierschutz zur Verfügung stehenden Mittel ist es dem Veterinärdienst möglich, rund 200 unangemeldete risikobasierte Kontrollen im Nutztierbereich und rund 200 risikobasierte Kontrollen im Heimtierbereich mit teilweise sehr schwierigen Tierhalten konsequent und professionell zu bearbeiten. Eine Erhöhung des Anteils unangemeldeter Kontrollen ist nur mit einer zusätzlichen Bereitstellung von Mitteln umsetzbar.

Zu Frage Nr. 6: Sind Tierhaltungskontrollen verstärkt im Winter durchzuführen, wenn die Tiere im Stall und nicht auf Weiden und Alpen leben?

Gemäss den Weisungen des Bundes zu den Tierschutz-Grundkontrollen in den Nutztierhaltungen sind in der Regel mindestens 50% der Kontrollen zwischen Oktober und März durchzuführen, was in der Kontrollplanung berücksichtigt wird. Zusätzlich führen die Kontrollstellen pro Jahr rund 250 unangemeldete Stichprobenkontrollen in den Wintermonaten im Bereich Tierwohl durch, wo die Grundanforderung der Tierschutzgesetzgebung ebenfalls erfüllt sein müssen. Die noch stärkere Verlagerung der Kontrollen in das Winterhalbjahr ist nicht zielführend. Problembetriebe geben die Tiere nicht zur Alpung. Ebenso unterlassen sie den Weidegang um offensichtliche Mängel wie verschmutzte und vernachlässigte Tiere nicht der Öffentlichkeit zur Schau zu stellen. Die Kontrolltätigkeit während der Vegetationsperiode lässt sich daher nicht grundsätzlich mit Winterkontrollen aufwiegen. Allerdings ist eine vermehrte Überprüfung von Rindvieh-Anbindehaltungen wünschenswert, bedingt jedoch zusätzliche Ressourcen für die Tierschutzfachstelle.

Zu Frage Nr. 7: Ist er bereit, den Anteil unangemeldeter Tierschutzkontrollen zu erhöhen, um wie viel?

Gemäss der Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) sind mindestens 10 Prozent der Grundkontrollen für den Tierschutz und die Tierwohlbeiträge unangemeldet durchzuführen.

Von Seiten der Landwirtschaft (Iawa) werden nur unangemeldete Stichprobenkontrollen im Bereich Tierwohl gemacht. Der Anteil liegt bei rund 10 Prozent. Eine Erhöhung ist im Moment nicht vorgesehen, da die unangemeldeten Kontrollen durch den Kanton finanziert werden und die finanziellen Mittel beschränkt sind.

Dank personellen Massnahmen kann 2017 die Vorgabe von 10 Prozent erfüllt werden (vgl. auch Antwort zum Postulat 436 von Hasan Candan). Möchte man den Anteil auf deutlich über 10 Prozent erhöhen, müssten recht grosse zusätzliche Ressourcen für die Tierschutzfachstelle im Veterinärdienst zur Verfügung gestellt werden. Denn es ist zu berücksichtigen, dass mit einer Erhöhung der unangemeldeten/risikobasierten Kontrollen nur Wirkung erzielt werden kann, wenn beim Feststellen von Mängeln auch die konsequente Vollzugsarbeit zur Herstellung des Tierwohls geleistet werden kann.

Wir sind aufgrund der bisherigen Ausführungen der Meinung, dass die gegenwärtige Kontrolltätigkeit genügt. Zu erwähnen ist auch, dass der Bund ab 2017 in den Nutztierhaltungen die Durchführung von unangemeldeten Schwerpunktkontrollen angeordnet hat. In der Folge werden im Kanton Luzern ab Anfang 2017 bereits zusätzlich rund 200 Tierhaltungen pro Jahr unangemeldet überprüft.

Zu Frage Nr. 8: Der Kanton Thurgau hat offenbar kranke Pferde verkauft. Was bedeutet der Fall für Luzern?

Zum betreffenden Verfahren des Kantons Thurgau stehen uns keine gesicherten Fakten zur Verfügung (Amtsgeheimnis, Datenschutz). Deshalb lässt sich keine Bedeutung für den Kanton Luzern ableiten.

Zu Frage Nr. 9: Sind die kantonalen Veterinärämter untereinander genügend vernetzt? Wie sieht diese Vernetzung und gegenseitige Information aus?

Die kantonalen Veterinärdienste sind in der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) organisiert und pflegen mit dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) im Veterinärdienst Schweiz (VETD CH) eine enge und strukturierte Zusammenarbeit. Neben jährlich vier Kantonstierärztekongressen mit dem BLV und der GV des VSKT finden auch regelmässige Austausche der Veterinärdienste in den Regionen, in Arbeits- und ERFA-Gruppen statt. Der VETD CH arbeitet nach einer Mehrjahresplanung u.a. auch in ständigen Fachkommissionen zusammen. Insbesondere ist der Kantonstierarzt Luzern als wichtiges Bindeglied zwischen den kantonalen Veterinärdiensten und auch dem BLV u.a. Mitglied der ständigen Kommission Tierschutz.