

I. Direktzahlungen

97 Auswirkungen einer Tierschutzverletzung auf die Direktzahlungen.

- Das Ausmass der Sanktion bestimmt sich nicht unmittelbar aus Art. 170 Abs. 1 LwG-CH bzw. Art. 70 Abs. 1 DZV, sondern aus der Bedeutung der verletzten Norm (Erw. 2.5.4.2.).
- Frage der direktzahlungsrechtlichen Sanktion und Anwendbarkeit des Sanktionsschemas bei Tierschutzverletzungen. Nicht jede Tierschutzverletzung hat eine vollständige Streichung der Direktzahlungen zur Folge. Die im Sanktionsschema vorgesehenen Sanktionen werden grundsätzlich als unterste Limite betrachtet; bei entsprechend gravierenden Tierschutzverletzungen ist eine vollständige Streichung vorzunehmen (Erw. 2.5.4.3.ff.).

Aus einem Entscheid der Landwirtschaftlichen Rekurskommission vom 24. August 2001 in Sachen F.H. gegen Finanzdepartement (Abteilung Landwirtschaft).

Aus den Erwägungen

2.2.1. Seit 1. Juli 1997 schreibt Art. 18 der Tierschutzverordnung (TSchV) vom 27. Mai 1981 (SR 455.1) in Konkretisierung von Art. 3 des Tierschutzgesetzes (TSchG) vom 9. März 1978 (SR 455) vor, dass Rindvieh, welches ansonsten angebunden gehalten wird, regelmässig, mindestens jedoch an 90 Tagen pro Jahr, Gelegenheit geboten werden muss, sich ausserhalb des Stalles zu bewegen.

(...)

2.5.4.1. Betreffend Verletzung der Auslaufvorschrift sieht das Sanktionsschema [d.h. die von der interkantonalen Landwirtschaftsdirektorenkonferenz an der Sitzung vom 1. Juli 1999 verab-

schiedeten Richtlinien "Verwaltungsmassnahmen, Kürzung der Direktzahlungen bei nicht vollständiger Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen"] Folgendes vor (Sanktionsschema II.1.b.2.):

Mangel	Abzug in Punkten
Weniger als 30 Tage Auslauf im Winter bei mindestens insgesamt 90 Auslauftagen	10 Punkte
Weniger als 90 aber mindestens 60 Tage Auslauf pro Jahr	20 Punkte
Weniger als 60 aber mindestens 30 Tage Auslauf pro Jahr	30 Punkte
Weniger als 30 Tage Auslauf pro Jahr	60 Punkte

(...)

2.5.4.2. Gemäss Art. 170 Abs. 1 LwG-CH können die Beiträge gekürzt oder verweigert werden, wenn der Gesuchsteller das LwG-CH, die Ausführungsbestimmungen oder die gestützt darauf erlassenen Verfügungen verletzt. Art. 170 Abs. 1 LwG-CH differenziert nicht nach Vorschriftsverletzungen; dass die Tierschutzverletzungen von dieser Kann-Vorschrift ausgenommen werden, steht nicht explizit. Nach Art. 70 Abs. 1 DZV kürzen oder verweigern die Kantone die Beiträge, wenn der Gesuchsteller die Bedingungen und Auflagen dieser Verordnung und weitere, die ihm auferlegt werden, nicht einhält (lit. d) oder landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- oder des Natur- und Heimatschutzgesetzes nicht einhält (lit. e), wobei die Nichteinhaltung von Vorschriften nach lit. e mit einem rechtskräftigen Entscheid festgestellt werden muss (Art. 70 Abs. 2 DZV). Das Ausmass der Sanktion bestimmt sich somit nicht unmittelbar aus Art. 170 Abs. 1 LwG-CH bzw. Art. 70 Abs. 1 DZV, sondern aus der Bedeutung der verletzten Norm.

2.5.4.3. Normen werden nach ihrem Wortlaut (grammatikalische Auslegung), ihrem Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang (systematische Auslegung), dem Sinn, den man - insbesondere der Gesetzgeber - einer

Norm zur Zeit seiner Entstehung gab (historische Auslegung), und dem verfolgten Zweck (teleologische Auslegung) ausgelegt (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1998, 4. Auflage, N. 74 ff.).

2.5.4.3.1. Die grammatikalische Auslegung von Art. 70 Abs. 2 lit. a und Abs. 4 LwG-CH sowie Art. 5 DZV, d.h. die Auslegung nach dem Wortlaut, führt zu keinem eindeutigen Ergebnis, d.h. rein aufgrund des Wortlautes wird nicht klar, ob die Missachtung der Tierschutzvorschriften eine gänzliche oder eine teilweise Streichung der Direktzahlungen nach sich ziehen soll.

2.5.4.3.2. Beim historischen Auslegungselement wird der Wille des Gesetzgebers ermittelt.

In der parlamentarischen Beratung des LwG-CH finden sich mehrere Voten hinsichtlich der Auswirkung der Verletzungen der Tierschutzvorschriften auf die Direktzahlungen.

Ganz allgemein hielt der Berichterstatter der vorberatenden nationalrätlichen Kommission (Hans-Rudolf Nebiker, SVP) zum ÖLN fest: "überall sind die entsprechenden Standards Voraussetzung, sonst gibt es keine Beiträge" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 7. Oktober 1997, S. 2002). Die vom Bundesrat vorgeschlagenen ÖLN-Elemente enthielten noch keine Bestimmungen hinsichtlich des Tierschutzes. Ein entsprechender Antrag eines Parlamentariers (Hans Meier, GPS) wollte als ÖLN-Element neu "eine tierfreundliche Haltung der Nutztiere" aufnehmen. Die vorberatende nationalrätliche Kommission beantragte dem Plenum die Ablehnung des Antrages. Begründet wurde dies mit Art. 67 Abs. 3bis der Entwurfsfassung bzw. dem heutigen Art. 70 Abs. 4 LwG-CH, der bereits vorschreibe, dass die Tierschutzbestimmungen einzuhalten sind: "Wenn das Tierschutzgesetz eingehalten werden muss, sollten auch die von Herrn Meier genannten Bedingungen erfüllt sein. Das ist nämlich ein massives Mittel. Sie sehen das heute schon: Wenn ein Bauer seine Direktzahlungen nicht mehr bekommt, weil er z. B. die Spaltenböden im Stall nicht rasch genug entfernt, dann wird sehr schnell umgestellt. Damit wird genau das erreicht, was Sie, Herr Meier, wollen" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 8. Oktober 1997, S. 2068, S. 2070 f.). Daraufhin wurde der Antrag Hans Meier abgelehnt

(Amtliches Bulletin des Nationalrates, 8. Oktober 1997, S. 2071). Diese Ablehnung interpretierte der Antragsteller wie folgt (und begründete gleichzeitig einen weiteren Antrag bezüglich Strukturverbesserungen, wonach bei Stallbauten besonders tierfreundliche Haltungsformen zu realisieren seien): "(...) Mindestanforderungen für den Tierschutz fehlen. Mit anderen Worten: Direktzahlungen gibt es weiterhin auch für tierschutzwidrige Haltungssysteme, für Rinder- und Schweinemast auf Vollspaltenböden, für Kastenstände in der Schweinezucht, für Milchbetriebe, die ihre Kühe den grössten Teil des Jahres im Stall angebunden halten, und auch für Geflügelhaltungen ohne Einstreu und Tageslicht." Darauf entgegnete der Berichterstatter jedoch: "Alle Strukturverbesserungsmassnahmen können nur unterstützt werden, wenn sie tierschutzkonform und umweltgerecht sind. Ich habe schon einmal gesagt: Die Einhaltung des Tierschutzgesetzes sollte tierschutzkonform sein" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 8. Oktober 1997, S. 2081 f.). Der Ständerat hat das im Nationalrat abgelehnte Anliegen von Hans Meier wieder aufgenommen und den ÖLN um das Gebot der tiergerechten Haltung von Nutztieren erweitert (Amtliches Bulletin des Ständerates, 22. Januar 1998, S. 116 und S. 151). In der ständerätlichen Eintretensdebatte führte Ständerat Christoffel Brändli (SVP) aus: "Gemäss dem Verfassungsauftrag soll die Ausrichtung der Direktzahlungen an einen ÖLN gebunden werden. Wer sich nicht an die Auflagen der Tier- und Umweltschutzgesetzgebung hält, hat keinen Anspruch auf Direktzahlungen. (...). Die Agrarreform macht die schweizerische Landwirtschaft zur nachhaltigsten und tiergerechtesten Landwirtschaft Europas" (Amtliches Bulletin des Ständerates, 22. Januar 1998, S. 119). Einer Minderheit im Nationalrat, die die Ansicht vertrat, allein die Freilandhaltung sei artgerecht, genügte die Auffassung des Ständerates nicht, wonach eine tiergerechte Haltung der Nutztiere als ÖLN-Element mit der Einhaltung der Tierschutzgesetze identisch sei, und forderte deshalb, dass die kontrollierte Freilandhaltung der Nutztiere ÖLN-Element werde; es solle nicht mehr zugelassen werden, "dass Tiere wochen-, monate-, ja das ganze Leben lang eingepfercht bleiben und, vor allem, dass das mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz nach wie vor belohnt wird" (Amtliches Bulletin des

Nationalrates, Votum Ruedi Baumann [GPS], 4. März 1998, S. 305). Gegen diesen Antrag wurde ins Feld geführt: "(...) Unser Kollege Baumann Ruedi hat nicht ganz die Wahrheit gesagt. Es ist so, dass bei der Regelung, die die Mehrheit beantragt [d.h. ständerätliche Version, siehe oben {Anm. der Landwirtschaftlichen Rekurskommission}], auf jeden Fall das Tierschutzgesetz eingehalten werden muss, sonst bekommt der Bauer keine Direktzahlungen. (...). Dort, wo was gemacht werden kann, soll es gemacht werden, und in allen übrigen Fällen müssen wir unbedingt die Tierschutzgesetzgebung und das Gewässerschutzgesetz einhalten" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, Votum Karl Tschuppert [FDP], 4. März 1998, S. 306). Der Mehrheitssprecher der vorberatenden Kommission führte gegen den Antrag Baumann aus: "Der Ständerat und auch der Bundesrat haben sich unserem Rat angeschlossen, der einer neuen Konzeption der Direktzahlungen zustimmte. Das Wichtigste daran ist, dass alle Direktzahlungen von einer gewissen ökologischen Leistung und von tierschützerischen Standards abhängig sind. **Sonst gibt es nichts** (Hervorhebung der Landwirtschaftlichen Rekurskommission). Das ist ein deutlicher Schritt in Richtung Ökologisierung und sollte auch als solcher anerkannt werden. Die Minderheit Baumann Ruedi will, dass in Abs. 2 für alle Direktzahlungen - ich möchte darauf hinweisen: für alle Direktzahlungen! - die kontrollierte Freilandhaltung Voraussetzung ist. Der Ständerat hat in bezug auf die Tierhaltung schon einen Schritt in diese Richtung gemacht, indem er feststellt, dass eine tiergerechte Nutztierhaltung nötig sei, um Direktzahlungen zu erhalten; das bedeutet die Einhaltung der bestehenden Gesetze und Verordnungen" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 4. März 1998, S. 307). In der Folge lehnte der Nationalrat den Antrag Baumann ab und schloss sich der ständerätlichen Fassung (s. oben) an (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 4. März 1998, S. 308).

Aufgrund der eben dargelegten, zum Thema Tierschutz und Direktzahlungen auffindbaren Voten ergibt sich, dass der Gesetzgeber bei Nichteinhaltung der Tierschutzvorschriften eine gänzliche Streichung und nicht bloss eine Kürzung wollte.

Der Nationalrat bestätigte diese Auffassung erneut anlässlich der ein Jahr nach Verabschiedung des LwG-CH erfolgten Behand-

lung der parlamentarischen Initiative von Hans Meier (GPS). Die Initiative verlangte, dass der Bund nach Ablauf von zehn Jahren nur noch die Freilandhaltung finanziell unterstütze. Die Minderheit der vorberatenden Kommission, welche im Nationalrat schliesslich obsiegte, argumentierte unter anderem damit, dass die Initiative unnötig sei. Im Kommissionsbericht wurde ihre Auffassung wie folgt festgehalten: "In der neuen Agrarpolitik seien die ökologischen Anforderungen, die im Zusammenhang mit den Direktzahlungen gestellt werden, bereits verschärft worden, so dass heute Direktzahlungen - auch solche, die nicht ausdrücklich auf die Förderung naturgerechter Produktionsmethoden abzielen - nur noch entrichtet würden, wenn der ÖLN, insbesondere in bezug auf die Tierhaltung erbracht werde" (Amtliches Bulletin des Nationalrates, 19. März 1999, S. 439 ff, insbes. 442).

2.5.4.3.3. Die gewollte gänzliche Streichung der Direktzahlungen lässt denn auch erklären, weshalb sowohl Abs. 2 lit. a als auch Abs. 4 des Art. 70 LwG-CH die Einhaltung der Tierschutzgesetzgebung voraussetzen; ihr soll offenbar ein besonderer Stellenwert zukommen (systematisches Auslegungselement).

2.5.4.3.4. Die Auslegung nach Sinn und Zweck ist angesichts der erst kurzen verflossenen Zeit seit der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung mit der historischen Auslegung identisch (Erw. ...).

2.5.4.3.5. Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten. Während die grammatikalische Auslegung das Ergebnis offen lässt bzw. nicht explizit die zwingende Direktzahlungsstreichung bei Tierschutzverletzungen vorschreibt, sondern undifferenziert nach Vorschriftsverletzung die blosse Möglichkeit von Kürzungen oder Streichungen festhält, sprechen die historische und teleologische Auslegung für eine gänzliche Streichung der Direktzahlungen. Die systematische Auslegung stützt das Ergebnis der historischen Auslegung. Auch die bisherige Praxis der Abteilung Landwirtschaft und der Landwirtschaftlichen Rekurskommission unter altem Landwirtschaftsrecht sah eine vollständige Streichung vor, allerdings nicht sämtlicher Direktzahlungen, sondern der IP oder der ergänzenden Direktzahlungen (LKE DZ.1999.50007 vom 30. August 2000 i. S. R.

F., S. 10 mit weiteren Hinweisen). Das Sanktionsschema bringt im Bereich der Direktzahlungsauswirkungen von Tierschutzverletzungen eine Verwässerung des bisherigen Standards, was vom Gesetzgeber nicht gewollt war. Eine gänzliche Streichung sämtlicher Direktzahlungen steht andererseits im Spannungsfeld mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, falls es sich um eine geringfügigere Tierschutzverletzung handelt. Die Landwirtschaftliche Rekurskommission ist der Auffassung, dass das Parlament nicht sämtliche Konsequenzen bedachte, die eine gänzliche Streichung mit sich brächte, namentlich bei weniger gravierenden Tierschutzverletzungen. Es hatte wohl schwerwiegende Verstösse gegen das Tierwohl vor Augen und nicht z. B. den Mangel eines einzigen Auslauftages (89 statt 90 Tage Auslauf). Die vollständige Streichung selbst bei geringfügigen Tierschutzverletzungen würde gegen das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit verstossen (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV] vom 18. April 1999 [SR 101]). Zwar dürfen die Gerichte, selbst das Bundesgericht, nicht von einem verfassungswidrigen Gesetz des Parlamentes abweichen (Art. 191 BV), wenn immer irgendwie möglich soll aber derjenigen Auslegung des Gesetzes den Vorzug gegeben werden, welche nicht verfassungswidrig ist. Die Landwirtschaftliche Rekurskommission kommt daher zum Schluss, dass nicht jede Tierschutzverletzung eine vollständige Streichung der Direktzahlungen zur Folge haben kann. Die im Sanktionsschema vorgesehenen Sanktionen werden aber grundsätzlich als unterste Limite betrachtet; bei entsprechend gravierenden Tierschutzverletzungen ist eine vollständige Streichung vorzunehmen.

(...)