



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Inneren EDI

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV

Schwerpunktprogramm Schweine 2017-2019

Schlussbericht

Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1. Einleitung	3
2. Ergebnisse der Umfrage.....	3
Nutzen des Schwerpunktprogramms	3
Auswertung der Kontrollbefunde.....	4
Verbesserung des Tierwohls	4
Massnahmen auf den Mängelbetrieben.....	4
Mehraufwand durch das Schwerpunktprogramm.....	4
Optimierungsmöglichkeiten für zukünftige Schwerpunktprogramme	5
Akzeptanz bei den Tierhaltenden	5
Längerfristige Wirkung des Schwerpunktprogramms.....	5
Wiederholung der Kontrollen in einigen Jahren (Nachkontrolle).....	5
Beurteilung des Schwerpunktprogramms durch die Suisseporcs.....	5
3. Quantitative Auswertung des Schwerpunktprogramms.....	6
4. Fazit und Ausblick auf künftige Schwerpunktprogramme.....	7

Zusammenfassung

In den Jahren 2017 bis 2019 wurden auf Betrieben mit Schweinezucht und/oder -mast im Rahmen eines Schwerpunktprogramms bei den Tierschutzkontrollen einzelne Kontrollpunkte vertieft überprüft. Das Programm sollte sicherstellen, dass die Haltungsbedingungen der Schweine bei den überprüften Aspekten den Mindestanforderungen der Tierschutzgesetzgebung entsprechen.

Nach Abschluss des Schwerpunktprogramms wurde bei den Kantonalen Veterinärdiensten und der Suisseporcs eine Umfrage durchgeführt, um die Erfahrungen zu verschiedenen Aspekten dokumentieren zu können. Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen auf, dass eine Mehrheit der Kantonalen Veterinärdienste den Nutzen des Schwerpunktprogramms positiv einschätzt. Begrüsst wurde insbesondere die Sensibilisierung der Tierhaltenden für die im Schwerpunktprogramm vertieft überprüften Kontrollpunkte. Die meisten Mängel betrafen gemäss Aussagen der Kantonalen Veterinärdienste die beiden Kontrollpunkte «Beschäftigungsmaterial» und «Unterbringung und Pflege kranker Tiere».

Die Akzeptanz des Schwerpunktprogramms bei den Tierhaltenden wurde in den Rückmeldungen der Kantonalen Veterinärdienste als ausreichend bis gut bezeichnet. Der Mehraufwand für die zuständige Vollzugsbehörde wurde von vielen Kantonalen Veterinärdiensten als nicht wesentlich eingestuft. Bezweifelt wurde aber, dass das Schwerpunktprogramm bei den Tierhaltenden längerfristig zu Verhaltensänderungen führen wird.

Die Suisseporcs begrüsst die Durchführung des Schwerpunktprogramms in ihrer Rückmeldung, da dieses zur Qualitätssicherung und zur Glaubwürdigkeit der CH-Schweinehaltung beigetragen habe. Positiv vermerkt wurde die klare Definition der Kontrollpunkte und des Ablaufs, was für alle Beteiligten hilfreich war.

Für das zukünftige Schwerpunktprogramm Geflügel 2021-2023 muss sichergestellt werden, dass eine Tierschutzkontrolle, die in diesem Programm erfolgen wird, als solche gekennzeichnet und zugeordnet werden kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Ergebnisse der Kontrollen auch quantitativ ausgewertet werden können.

1. Einleitung

In den Jahren 2017 bis 2019 wurden auf Betrieben mit Schweinezucht und -mast im Rahmen eines Schwerpunktprogramms bei den Tierschutzkontrollen einzelne Kontrollpunkte vertieft überprüft. Der Inhalt des Schwerpunktprogramms wurde von Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzten zusammen mit dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV erarbeitet. Das Programm sollte sicherstellen, dass die Haltungsbedingungen der Schweine bei den überprüften Aspekten den Mindestanforderungen der Tierschutzgesetzgebung entsprechen. Die vertieften Kontrollen sollten in jedem Kanton auf 33% der Zucht- und Mastbetriebe durchgeführt werden, die pro Kontrolljahr aus der Gesamtheit der Betriebe mit Schweinehaltung für die Tierschutzkontrollen ausgewählt wurden.

Die Kontrollen im Schwerpunktprogramm erfolgten unangemeldet. Vertieft überprüft wurden a) die Anzahl und das Funktionieren der Tränken, b) das Einsperren von einzelnen Sauen während der Geburtsphase, c) das Anbieten von Nestbaumaterial in den Abferkelbuchten, d) das Anbieten von Beschäftigungsmaterial und e) die Haltung und Betreuung von kranken oder verletzten Tieren. Für die detaillierte Kontrolle dieser Aspekte hat das BLV den zuständigen Vollzugsbehörden sogenannte «Erläuterungen zu den Kontrollpunkten Schwerpunktprogramm 2017-2019» zur Verfügung gestellt. Zudem wurden die Mitarbeitenden der kantonalen Tierschutzfachstellen in einem Workshop über den Inhalt und den Ablauf des Schwerpunktprogramms informiert und Schulungsunterlagen für die Ausbildung der Kontrolleurinnen und Kontrolleure erstellt.

Ebenfalls in den Jahren 2017-2019 wurde zusätzlich bei allen angemeldeten Kontrollen auf Betrieben mit Schweinehaltung der Zustand der Böden in den Buchten beurteilt. Für Mastbetriebe begleitete das Schwerpunktprogramm somit das Ablaufen der Übergangsfrist für das Verbot von Vollspaltenböden. Bis zum 31. August 2018 wurde bei den Kontrollen festgestellt, ob auf dem Betrieb Anpassungsbedarf bei der Bodenqualität bestand. Nach diesem Datum wurde überprüft, ob noch Schweine in Vollspaltenbuchten gehalten wurden.

Nach Abschluss des Schwerpunktprogramms führte das BLV bei den Kantonalen Veterinärdiensten eine Umfrage durch, um deren Erfahrungen zu verschiedenen Aspekten dokumentieren zu können. Geplant war auch eine quantitative Auswertung der Ergebnisse aller Kontrollen, die im Rahmen des Schwerpunktprogramms durchgeführt wurden. Insbesondere sollte ermittelt werden, bei welchem Anteil der Kontrollen bei den einzelnen Kontrollpunkten Mängel festgestellt wurden und ob es hierbei Unterschiede zwischen den drei Jahren gab. Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Umfrage vorgestellt und die Probleme erörtert, welche bei der quantitativen Auswertung auftraten. Die Ergebnisse der Umfrage zu den qualitativen Aspekten des Schwerpunktprogramms beruhen auf 19 Rückmeldungen von kantonalen Veterinärdiensten und einer Rückmeldung durch die Suisseporcs. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass in einzelnen Veterinärdiensten mehrere Kantone zusammengeschlossen sind.

2. Ergebnisse der Umfrage

Nutzen des Schwerpunktprogramms

Fragestellung der Umfrage: Wie schätzen die Kantonalen Veterinärdienste den Nutzen des Schwerpunktprogramms ein?

Die Mehrheit der Kantonalen Veterinärdienste schätzte den Nutzen des Schwerpunktprogramms positiv ein (n = 15 Rückmeldungen). Einzelne Veterinärdienste werteten den Nutzen aber als gering (n = 4). Es wurde positiv angemerkt, dass das Schwerpunktprogramm zu einem vermehrten Austausch unter den Kontrollpersonen geführt und diese für die spezifisch überprüften Kontrollpunkte sensibilisiert hat (n = 3). Weitere als nützlich erachtete Aspekte betrafen die Harmonisierung des Vollzugs in den Kantonen (n = 2), die Sensibilisierung der Tierhaltenden für die im Schwerpunktprogramm vertieft überprüften Kontrollpunkte (n = 7), die erhöhte Wirkung von ungemeldeten Kontrollen (n = 1) und die Möglichkeit, die Aktivität des Veterinärdienstes Schweiz für die breite Öffentlichkeit aufzuzeigen (n = 1). Positiv erwähnt wurden auch

die vom BLV für das Schwerpunktprogramm zur Verfügung gestellten Unterlagen (n = 1). Kritisch angemerkt wurde, dass mit einem Schwerpunktprogramm die Prioritäten bei den Grundkontrollen zu stark auf eine Tierart und spezifische Kontrollpunkte gelegt werden (n = 1).

Auswertung der Kontrollbefunde

Fragestellungen der Umfrage: Wurde eine Auswertung der Kontrollbefunde durchgeführt? Wenn ja, wie und was sind die Resultate daraus (z.B. wie ist die qualitative Beurteilung der Kantonalen Veterinärdienste bezüglich der im Rahmen des Schwerpunktprogramms festgestellten Mängel auf den Praxisbetrieben? Was waren die häufigsten Gründe für Beanstandungen? Inwiefern wurden auch schwerwiegende Mängel aufgedeckt?)?

Die meisten Kantonalen Veterinärdienste führten keine vertiefte Auswertung der Kontrollergebnisse aus dem Schwerpunktprogramm durch (n = 10 Rückmeldungen). Bei einzelnen Veterinärdiensten erfolgte jährlich eine Auswertung (n = 4). Andere Veterinärdienste stellten am Schluss die Ergebnisse für das gesamte Schwerpunktprogramm zusammen (n = 4). Als häufigster Mangel wurde fehlendes/ungenügendes Beschäftigungsmaterial (n = 12) genannt, gefolgt von mangelhafter Unterbringung und Pflege kranker Schweine (n = 8), Defekten bei den Spaltenböden (z.B. Verschleiss, Spaltenweite) (n = 4), fehlender Einstreu bei säugenden Zuchtsauen (n = 4), Mängeln bei der Versorgung mit Wasser (n = 4) und fehlendem Nestbaumaterial (n = 2). Schwerwiegende Mängel wurden sehr selten aufgedeckt. In Einzelfällen wurden solche bei verletzten Tieren (z.B. Kannibalismus) (n = 4), beim Einsperren der Sauen in Kastenständen (n = 1) und bei der Wasserversorgung (n = 1) festgestellt.

Verbesserung des Tierwohls

Fragestellungen der Umfrage: Welchen Beitrag leistet das Schwerpunktprogramm zur Verbesserung des Tierwohls? Hat das Programm die gewünschte Wirkung erzielt? Hat die Ankündigung der unangemeldeten Kontrollen präventiv zu Massnahmen auf den Betrieben geführt?

Viele Kantonale Veterinärdienste erwähnten eine gewisse Sensibilisierung der Tierhaltenden durch die Ankündigung des Schwerpunktprogramms (n = 11 Rückmeldungen). Einzelne Veterinärdienste merkten jedoch an, dass das Programm bei den Tierhaltenden kaum zu Verhaltensänderungen geführt hat (n = 3). Vereinzelt wurde der Nutzen von vertieften Kontrollen für die Verbesserung des Tierwohls genannt (n = 2).

Massnahmen auf den Mängelbetrieben

Fragestellungen der Umfrage: In welchem Umfang (z.B. in Prozent der Kontrollen) hatten die Kontrollergebnisse Massnahmen auf den Mängelbetrieben zur Folge: Sofortmassnahmen wie Tiere töten/behandeln, Nachkontrollen, Verfügungen zur Mängelbehebung, Tierhalteverbote, Strafanzeigen?

Die Rückmeldungen aus den Kantonalen Veterinärdiensten zu diesen Fragen waren zu wenig differenziert, um ein Bild über die auf den Mängelbetrieben getroffenen Massnahmen zeichnen zu können. Wiederholt wurde aber angemerkt, dass nur selten schwerwiegende Mängel aufgedeckt wurden, die besondere Massnahmen hervorgerufen hätten (n = 9 Rückmeldungen). Vereinzelt mussten vernachlässigte Tier sofort getötet werden (n = 4). Mehrere Veterinärdienste erwähnten ausdrücklich, dass die Ergebnisse der Kontrollen im Schwerpunktprogramm nicht zu Tierhalteverboten führten (n = 5).

Mehraufwand durch das Schwerpunktprogramm

Fragestellungen der Umfrage: Welchen Mehraufwand verursachte das Schwerpunktprogramm für die Kantonalen Veterinärdienste? Waren die durchgeführten Kontrollen mit den wenigen, ausgewählten Kontrollpunkten effizient? Wie gut war es möglich, die Kontrollen ohne Ankündigung auf den Betrieben durchzuführen? Wie gross war der Mehraufwand für die strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Massnahmen zur Beseitigung der Mängel?

Viele Kantonale Veterinärdienste gaben an, dass durch das Schwerpunktprogramm für die zuständige Vollzugsbehörde kein wesentlicher Mehraufwand verursacht wurde (n = 11 Rückmeldungen). Mehrfach wurde aber festgehalten, dass die Durchführung von unangemeldeten Kontrollen einen gewissen Mehraufwand mit sich bringt (n = 6). In einem Kanton wurden flächendeckend alle grösseren Schweinehaltungen kontrolliert, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden war.

Optimierungsmöglichkeiten für zukünftige Schwerpunktprogramme

Fragestellung der Umfrage: Wo sehen die Kantonalen Veterinärdienste Optimierungsmöglichkeiten für zukünftige Schwerpunktprogramme?

Am häufigsten genannt wurde eine Verbesserung bei der Datenerfassung, damit in zukünftigen Schwerpunktprogrammen eine quantitative Auswertung der Kontrollergebnisse erfolgen kann (n = 8 Rückmeldungen). Angemerkt wurde zudem, dass ein Schwerpunktprogramm mit der VKKL und MNKPV abgeglichen und 4 Jahre dauern sollte (n = 1), dass eine vertiefte Kontrolle von einzelnen Kontrollpunkten einen ähnlichen Aufwand bedeutet wie eine vollständige Grundkontrolle (n = 1), dass bei unangemeldeten Kontrollen nicht bauliche Aspekte kontrolliert werden sollten (n = 1) und dass für die Kontrollen gut ausgebildete Personen eingesetzt werden müssen (n = 1). Gewünscht wurde auch, dass noch stärker und über die ganze Dauer eines Schwerpunktprogramms Informationen an die Tierhaltenden gerichtet werden (n = 4) und dass die Kantonalen Veterinärdienste bei der Erarbeitung von solchen Programmen stärker eingezogen werden (n = 1). Aufgeworfen wurde die Frage, ob es angesichts der generellen Zunahme von unangemeldeten Kontrollen in Zukunft noch sinnvoll ist, spezifische Schwerpunktprogramme durchzuführen (n = 1).

Akzeptanz bei den Tierhaltenden

Fragestellung der Umfrage: Wie war die Akzeptanz dieser Kontrollen bei den Tierhaltenden?

Insgesamt wurde die Akzeptanz bei den Tierhaltenden als ausreichend (n = 8 Rückmeldungen) bis gut (n = 7) bezeichnet. Ein Kantonaler Veterinärdienst erwähnte, dass die Tierhaltenden das Schwerpunktprogramm nicht wirklich wahrgenommen haben und es daher Erklärungsbedarf gab, weshalb die Kontrollen unangemeldet durchgeführt wurden (n = 1).

Längerfristige Wirkung des Schwerpunktprogramms

Fragestellung der Umfrage: Ist damit zu rechnen, dass das Schwerpunktprogramm bei den Tierhaltenden längerfristig zu Verhaltensänderungen führen wird?

Zahlreiche Kantonale Veterinärdienste bezweifeln die längerfristige Wirkung eines Schwerpunktprogramms (n = 11 Rückmeldungen). Positiv gewertet wurde aber die Sensibilisierung der Tierhaltenden durch das Schwerpunktprogramm (n = 3). Es wird damit gerechnet, dass mehr unangemeldete Kontrollen im Rahmen der Grundkontrollen längerfristig eine Wirkung zeigen werden (n = 2). Angemerkt wurde auch, dass mit normalen Grundkontrollen ein ähnlicher Effekt erzielt werden kann (n = 1).

Wiederholung der Kontrollen in einigen Jahren (Nachkontrolle)

Fragestellung der Umfrage: Wäre es sinnvoll, zu einem späteren Zeitpunkt (z.B. in vier Jahren, nach Ablauf des Schwerpunktprogramms Geflügel) auf Betrieben mit Schweinen erneut unangemeldete Kontrollen zu denselben Kontrollpunkten durchzuführen (Nachkontrolle)?

Einige Kantonale Veterinärdienste befürworteten eine erneute vertiefte Kontrolle von ausgewählten Kontrollpunkten (n = 6 Rückmeldungen). Eine Mehrzahl äusserte sich jedoch ablehnend zur Wiederholung des Schwerpunktprogramms (n = 9).

Beurteilung des Schwerpunktprogramms durch die Suisseporcs

Die Suisseporcs begrüsst die Durchführung des Schwerpunktprogramms in ihrer Rückmeldung, da dieses zur Qualitätssicherung und zur Glaubwürdigkeit der CH-Schweinehaltung beigetragen habe. Sie hielt zudem fest, dass beim Tierwohl insbesondere durch die strengen Tierschutzvorgaben, die zusätzlichen Investitionen in den Stallbau und die tägliche Arbeit der Schweinehalter Wirkung erzeugt werde.

Die Suisseporcs wertete die Akzeptanz des Schwerpunktprogramms bei Tierhaltenden als gut. Diese Einschätzung beruht auf dem Austausch an Höcks sowie telefonischen Rückmeldungen an die Geschäftsstelle. Dabei wurde vereinzelt gefordert, dass die Aus- und Weiterbildung der Kontrollpersonen, auch im Hinblick auf die notwendigen Hygienemassnahmen, gesichert und verbessert werden muss.

Positiv vermerkt wurde die klare Definition der Kontrollpunkte und des Ablaufs im Schwerpunktprogramm, was für alle Beteiligten hilfreich war. Die Umsetzung des Verbots der Vollspaltenböden per 1.9.2018 konnte mit dem Schwerpunktprogramm gut begleitet werden. Die Kommunikation zum Ablauf dieser Übergangsfrist war aus Sicht der Suisseporcs gut.

Was die Kommunikation und Transparenz des Vollzugs (BLV und Kantonale Veterinärdienste) mit der Suisseporcs betrifft, werden die im Schwerpunktprogramm gemachten Erfahrungen unterschiedlich eingeschätzt: teilweise sehr gut, teilweise inexistent.

Die Suisseporcs vertritt die Ansicht, dass das Schwerpunktprogramm längerfristig zu einer guten Qualität der Tierhaltung und der Betreuungsmassnahmen führen wird. Es ist ihr wichtig, dass die Qualitätssicherung beim Tierschutz gut koordiniert ist und lückenlos erfolgt.

3. Quantitative Auswertung des Schwerpunktprogramms

Vorgesehen war, die in Acontrol zusammengeführten Kontrollergebnisse aller Kantonalen Veterinärdienste aus dem Schwerpunktprogramm in einer nationalen Auswertung zusammenzustellen. Von Interesse waren dabei die Anteile der Mängel pro Kontrollpunkt und pro Tierkategorie bezogen auf die Anzahl der durchgeführten Kontrollen sowie die Entwicklung dieser Anteile über die Jahre 2017-2019.

Eine erste Auswertung der Daten in Acontrol durch das BLV machte aber deutlich, dass die herausgefilterten Daten die Anzahl der Kontrollen im Schwerpunktprogramm und die Anteile der Mängel nicht gut abbildeten. Die Schwierigkeit lag darin, dass die Zuordnung der durch die Kantonalen Veterinärdienste durchgeführten Kontrollen zum Schwerpunktprogramm nicht eindeutig war. Zu Beginn des Programms war davon ausgegangen worden, dass alle unangemeldeten Kontrollen, die in den 3 Jahren in Betrieben mit Schweinezucht und -mast durchgeführt werden, als Beiträge zum Schwerpunktprogramm gewertet werden können. Die Art der Erfassung der Kontrollergebnisse bei den Kantonalen Veterinärdiensten war aber unterschiedlich, weshalb mit einem solchen Filter keine gesicherte Auswertung erfolgen konnte.

Im Mai 2020 stellte das BLV daher den Kantonalen Veterinärdiensten die Ergebnisse aller Kontrollen, die in den Jahren 2017-2019 für Betriebe mit Schweinezucht und -mast in Acontrol erfasst worden waren, zu mit der Bitte, die Angaben mit den kantonalen Auswertungen zu vergleichen und zu prüfen, zu plausibilisieren und allenfalls zu ergänzen und zu korrigieren.

Leider stellte sich heraus, dass es vielen Kantonalen Veterinärdiensten nicht möglich war, die 2017-2019 gemachten Tierschutzkontrollen zuverlässig dem Schwerpunktprogramm zuzuordnen, da diesen Kontrollen bei der Erfassung der Kontrollergebnisse nicht ein spezifischer Kontrollgrund «Schwerpunktprogramm» zugewiesen werden konnte. Die Kantonalen Veterinärdienste konnten daher die vom BLV zur Verfügung gestellten Daten nicht im erforderlichen Detaillierungsgrad überprüfen und korrigieren/validieren.

Aus diesem Grund musste im vorliegenden Schlussbericht auf eine quantitative Auswertung verzichtet werden. Für das Schwerpunktprogramm Geflügel 2021-2023 ist die Datenerfassung in Acontrol dahingehend angepasst worden, dass eine Tierschutzkontrolle, die in diesem Programm erfolgen wird, bei der Planung der Kontrollkampagne von den Mitarbeitenden der Kantonalen Veterinärdienste als solche gekennzeichnet werden kann. Die Kontrolleuren und

Kontrollere werden bei der Ausbildung für das Schwerpunktprogramm Geflügel entsprechend geschult werden.

4. Fazit und Ausblick auf künftige Schwerpunktprogramme

Obwohl eine Mehrheit der Kantonalen Veterinärdienste den Nutzen des Schwerpunktprogramms in der Umfrage positiv einschätzt, werden in vielen Rückmeldungen Zweifel geäußert, ob das Programm bei den Tierhaltenden längerfristig zu Verhaltensänderungen führen wird. Es wird daher notwendig sein, mit den normalen Grundkontrollen in Zukunft darauf hinzuwirken, dass die Haltungsbedingungen der Schweine auf allen Betrieben den Mindestanforderungen der Tierschutzgesetzgebung entsprechen.

Die meisten Mängel betrafen die Kontrollpunkte «Beschäftigungsmaterial» und «Unterbringung und Pflege kranker Tiere». Um diesbezüglich Verbesserungen zu erzielen, ist es wichtig, die Tierhaltenden mit regelmässigen Informationen auf die Bedürfnisse der Schweine und die gute fachliche Praxis hinzuweisen.

Viele Kantonale Veterinärdienste stuften den Mehraufwand, der durch das Schwerpunktprogramm für die zuständige Vollzugsbehörde entstand, als nicht wesentlich ein. Auch für das Schwerpunktprogramm Geflügel 2012-2023 muss angestrebt werden, dass der zusätzliche Aufwand mit einer gezielten Information der Tierhaltenden und einer guten Schulung der Kontrollleurinnen und Kontrolleure tief gehalten werden kann.

Es erwies sich als unmöglich, für die Jahre 2017-2019 eine quantitative Auswertung der Kontrollergebnisse im Schwerpunktprogramm Schweine zu machen. Die in Acontrol erfassten Kontrollen konnten in den meisten Kantonen nicht eindeutig dem Schwerpunktprogramm zugeordnet werden. Für das zukünftige Schwerpunktprogramm Geflügel 2021-2023 muss sichergestellt sein, dass eine Tierschutzkontrolle, die in diesem Programm erfolgt, als solche gekennzeichnet wird.