

## **Blauzungenimpfung in der Schweiz aus rechtlicher Sicht (Stand 26.4.2011)**

### **.1 Ausgangslage**

1. Mit Verordnung des BVET vom 14. Januar 2009 wurden die Tierhalter in der Schweiz dazu verpflichtet, Rinder und Schafe bis zum 31. Mai 2009 gegen die Blauzungenkrankheit Serotyp 8 (BTV-8) zu impfen. Von dieser Impfpflicht ausgenommen waren Tiere, die weniger als drei Monate alt waren, Tiere, die im Alter von höchstens sechs Monaten geschlachtet werden, Rinder, die innerhalb von zwei Monaten nach dem ersten Impftermin geschlachtet werden sowie Schafe, die innerhalb eines Monats nach dem Impftermin geschlachtet werden sollten.
2. Die Tierhalter wurden gestützt auf diese Verordnung von den kantonalen Veterinärbehörden dazu aufgefordert, ihre Tiere zu impfen. Diejenigen Tierhalter, die sich gegen diese Impfpflicht wehrten, wurden mit einer einfachen Sperre 1. Grades im Sinne des Tierseuchengesetzes belegt. Zahlreiche der betroffenen Tierhalter beschritten darauf mit der Unterstützung von Rechtsvertretern den Rechtsweg. Ziel dieses Weiterzugs war es, den gerichtlichen Nachweis zu erbringen, dass die Anordnung der Impfpflicht und der Sperre im Verweigerungsfall aus verschiedenen Gründen rechtswidrig war.

### **.2 Vereitelung einer unabhängigen gerichtlichen Überprüfung des Impfbligatoriums**

#### **.2.1 Entscheide des Veterinäramtes und der Gesundheitsdirektion**

3. Im Kanton Zürich wurden die entsprechenden Verfügungen des Veterinäramtes (Anordnung der Sperre 1. Grades nach Impfverweigerung) in der zweiten Hälfte Mai 2009 versandt, worauf eine dreissigtägige Rekursfrist zu laufen begann. Mitte November bis Anfang Dezember 2009, also kurz vor Aufhebung der Verordnung bzw. der Sperren 1. Grades (vektorfremde Zeit), bestätigte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich als erstinstanzliche Rechtsmittelbehörde die angefochtenen Verfügungen des ihm unterstellten Veterinäramtes

(mit Ausnahme einer untergeordneten Kostenfrage). Auf die materiellrechtlichen Argumente der Tierhalter wurde nicht vertieft eingegangen. Sowohl die tatsächlichen Bedenken hinsichtlich der Nutzlosigkeit und der Gefährlichkeit der obligatorischen Impfung (dazu unten Ziff. .3.1) wie auch die rechtlichen Argumente der Beschwerdeführer wurden verworfen (unten .3.2).

## **.2.2 Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts**

4. Obwohl die angeordneten Massnahmen inzwischen wie erwähnt wieder aufgehoben worden waren, entschlossen sich fünf der betroffenen zürcherischen Tierhalter, den Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich weiterzuziehen. Dieser Schritt erfolgte (auch) in Koordination mit Tierhaltern aus Bern und der Innerschweiz, welche die Blauzungenimpfung 2009 verweigert und die Anordnung der Sperrungen ebenfalls angefochten hatten.
5. Es bestand in diesem Zusammenhang die Hoffnung, dass man dank eines sorgfältig hergeleiteten und fundierten Entscheids des Zürcher Verwaltungsgerichts eine für die ganze Schweiz wegweisende Klärung der Rechtslage bewirken könnte und so insbesondere auch die Entscheidfindung der Gerichte in Bern und der Innerschweiz positiv beeinflussen könnte. Die Hoffnung der Beschwerdeführer, dass das Zürcher Verwaltungsgericht seinem Ruf als rechtlich kompetentes und zu mutigen Entscheiden fähiges Gericht gerecht werde, wurde allerdings zum Bedauern vieler Tierhalter bitter enttäuscht.
6. Das Zürcher Gericht drückte sich vor einer echten materiellen Prüfung der aufgeworfenen Fragen und blieb inhaltlich an der Oberfläche. Statt sich mit der Rechtmässigkeit der angeordneten Massnahmen ernsthaft zu befassen, stellte es den vier zürcherischen Beschwerdeführern Mitte Juni 2010 die inhaltlich identischen Beschwerdeentscheide zu, worin behauptet wurde, es bestehe kein ausreichendes Rechtsschutzinteresse daran, die Zulässigkeit des Impfblogatoriums und der Verhängung der Sperre 1. Grades zu prüfen.
7. Zusammengefasst stellte das Verwaltungsgericht fest, dass sich weder eine Grundsatzfrage stelle, noch die Gefahr bestehe, dass sich „in Zukunft mit grosser Wahrscheinlichkeit erneut die Frage stellen wird, ob es zulässig sei, über sämtliche ungeimpften Rinder und Schafe eine einfache Sperre 1. Grades anzuordnen.“ Mit anderen Worten verweigerte das Verwaltungsgericht die Auseinandersetzung mit den zahlreichen offenen Fragen mit der Begründung,

dass die angeordneten Massnahmen in der Vergangenheit lägen und deshalb kein Grund mehr dafür bestehe, dass sich ein Gericht mit der Frage der Rechtmässigkeit des Vorgehens der Veterinärbehörden befasste.

8. Obwohl es damit eigentlich einen Nichteintretensentscheid fällte und somit die inhaltlichen Fragen nicht zu prüfen gewesen wären, fegte es dann schliesslich trotzdem auf rund einer A4-Seite sämtliche materiellen Bedenken der Beschwerdeführer mit einer oberflächlichen Begründung vom Tisch und kam (im Rahmen der Prüfung der Neben-/Kostenfolgen) zur Erkenntnis: „Der angefochtene Rekursentscheid kann demnach nicht als offensichtlich haltlos bezeichnet werden (...).“

### **.2.3 Entscheid des Bundesgerichts**

9. Die Beschwerdeführer waren sehr enttäuscht über diesen (Nicht-)Entscheid, weshalb sich vier von ihnen dazu entschlossen, auch noch den Schritt an das höchste Schweizer Gericht, das Bundesgericht, zu wagen. Die Tierhalter hofften auf eine unabhängige und mutige Entscheidungsfindung und auf einen gerechten Entscheid, der den vorgebrachten Argumenten endlich angemessen Rechnung tragen würde. Sie nahmen deshalb trotz ihrer beschränkten finanziellen Möglichkeiten erneut Geld in die Hand, um im Juli 2010 die Beschwerde an das Bundesgericht erheben zu können.
10. Nach einem Austausch der Argumente der Impfgegner mit den involvierten staatlichen Stellen im Rahmen des Schriftenwechsels vor Bundesgericht und nachdem die Beschwerdeführer erneut starke Belege für die Nutzlosigkeit des Impfblogatoriums und der Schädlichkeit/Gefährlichkeit der Impfung vorgebracht hatten, fällte das Bundesgericht schliesslich am 11. März 2011, also nach über zwei Jahren, seit die Impfpflicht verfügt worden war, einen Nichteintretensentscheid.
11. Anders als das Zürcher Verwaltungsgericht kam das Bundesgericht zum Schluss, dass sich der Fall sehr wohl ähnlich wiederholen könne, dass er dann aber vielleicht selbst wiederum angefochten werden könne.
12. Es verwies dabei auf seine eigene Rechtsprechung, wonach auf das Erfordernis des „aktuellen Rechtsschutzinteresses“ verzichtet werden könne, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je

möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt. Dabei habe sich die nachträgliche Überprüfung einer gegenstandslos gewordenen Anordnung auf die sich in Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erneut stellenden Streitfragen zu beschränken, was insbesondere im Zusammenhang mit gesundheitspolizeilichen Massnahmen gelte.

13. Das Bundesgericht wies die Beschwerde schliesslich ab und führte im Wesentlichen aus, es könne allenfalls angenommen werden, die aufgeworfenen Rechtsfragen könnten sich unter Umständen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wieder stellen, es sei aber so oder so nicht davon auszugehen, dass eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre.

#### **.2.4 Fazit: Kein Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gericht**

14. Die Entscheide des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts hinterlassen einen bitteren Nachgeschmack.

Die Tatsache, dass der Impfzwang 2009 (wie auch diejenigen von 2008 und 2010) durch eine befristete Verordnung angeordnet wurde, führte zusammen mit der langen Dauer der Rechtsmittelwege dazu, dass weder das kantonale Verwaltungsgericht noch das Bundesgericht die von den betroffenen Tierhaltern aufgeworfenen Fragen je detailliert geprüft haben. Einzig die erste Rekursinstanz, nämlich die Rekursabteilung der Gesundheitsdirektion, hat die von den Tierhaltern aufgeworfenen Rechtsfragen inhaltlich nicht ganz oberflächlich diskutiert, hat aber erwartungsgemäss die Rechtsauffassung des eigenen Veterinäramtes und des Bundesamtes für Veterinärwesen geschützt.

15. Eine unabhängige gerichtliche Beurteilung wäre vorab die Aufgabe des Zürcher Verwaltungsgerichts gewesen. Es hätte mit voller Überprüfungsbefugnis sämtliche Rechtsfragen im Zusammenhang mit Impfpflicht und Anordnung der Sperre 1. Grades überprüfen können und müssen. Es zog es aber vor, sich durch einen Nichteintretensentscheid aus der Affäre zu ziehen, welcher darauf basierte, dass die angefochtene Verordnung zum Zeitpunkt der Beurteilung bereits nicht mehr galt. Stattdessen behauptete es sinngemäss, die umstrittene Situation werde sich nicht mehr wiederholen und darum bestehe kein Rechtsschutzinteresse an einer entsprechenden juristischen Vergangenheitsbewältigung.

16. Auch das Bundesgericht entzog sich seiner Beurteilungspflicht und führte aus, der Fall könne sich schon wiederholen, und behauptete aber im Gegensatz zum Verwaltungsgericht, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Fall dann (rechtzeitig) gerichtlich überprüft werden könne.
17. Beide Gerichte zeigten somit den Bundesbehörden (BVET) wie auch den kantonalen Gesundheitsbehörden (Veterinäramt) mit aller für sie wünschbaren Deutlichkeit auf, dass sie auch in einem nächsten Fall von (angeblicher) Seuchengefahr nichts zu befürchten haben, wenn sie ein unverhältnismässiges und rechtswidriges Impfobligatorium einführen. Sie müssen die entsprechenden Anordnungen und Zwangsmassnahmen nur entsprechend befristen. Bei Verordnungen und Verfügungen, deren Gültigkeitsdauer und Wirkung von Anfang an auf unter ein Jahr beschränkt sind, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sie je rechtzeitig vom einem unabhängigen Gericht beurteilt werden können.
18. Der Rechtsschutz durch formell unabhängige Gerichte sollte zwar nicht überschätzt werden. Schliesslich sind die Chancen, auch in begründeten Fällen vor Gericht Recht zu bekommen, aus verschiedenen Gründen beschränkt. Der Bürger oder hier konkret die Tierhalterinnen und Tierhalter haben aber einen Anspruch darauf, dass sich wenigstens ein Gericht formell vertieft mit der Sache befasst. Dieser Anspruch wird hinsichtlich der temporären Impfobligatorien vereitelt. Die Behörden können hier in diesem Zusammenhang somit faktisch im rechtsfreien Raum handeln, denn sie müssen nicht befürchten, die ihre Vorgehensweise je einer rechtlichen Überprüfung zu Opfer fällt.

### **.3 Nicht überprüfte tatsächliche und rechtliche Mängel der Massnahmen gegen die Blauzungenkrankheit**

19. Die betroffenen Tierhalter haben in ihren Beschwerden verschiedene tatsächlich und rechtliche Mängel geltend gemacht, die aufgrund der vorstehenden Entscheide des Zürcher Verwaltungsgerichts und des Bundesgericht nie unabhängig beurteilt werden.

### **.3.1 Tatsächliche Mängel**

#### **.3.1.1 Übertrieben dargestellte Bedrohungslage**

20. In den Jahren 2008 und 2009 wurde seitens der Bundesbehörden im Einklang mit den Behörden der Europäischen Union zum kollektiven und vernichtenden Angriff gegen eine angeblich drohende Blauzungenepidemie geblasen. Die Grafiken des BVET zeigten eindrücklich, wie die Schweiz von der Seuche angeblich bereits eingekreist sei und dass es nun darum gehe, den Einfall der ausländisch bereits weitverbreiteten Seuche in die Schweiz mit einem konsequent durchgesetzten Impfblogatorium zu verhindern. Nach Auffassung sehr vieler Tierhalter in der Schweiz aber auch in den Nachbarländern – insbesondere in Deutschland und Österreich – wurde die Gefahr durch das Blauzungenvirus qualitativ und quantitativ von Anfang an massiv überschätzt. Der Widerstand führte dann auch etwa in Deutschland und Österreich zu einer vorgezogenen Beendigung der Impfkampagne.
21. Inzwischen spricht auch seitens der Behörden kaum noch jemand über diese Problematik. Obwohl der effektive Durchimpfungsgrad innerhalb und ausserhalb der Schweiz viel geringer war, als seitens der Verantwortlichen behauptet wird, betonen die offiziellen Stellen des Veterinärwesens, es handle sich um eine Ausrottung dank der Impfkampagnen.
22. Trotzdem seien im Mittelmeerraum noch verschiedene Virentypen aktiv. So kämen Krankheitsfälle im Süden von Spanien und Portugal, auf Sardinien und Sizilien, sowie in Griechenland, der Türkei und Israel vor. Auch wenn diese Ausbrüche für Tiere in der Schweiz derzeit keine unmittelbare Gefahr darstellten, sei „eine stete Wachsamkeit hinsichtlich Blauzungenkrankheit weiterhin wichtig.“
23. Tatsache ist, dass die Blauzungenkrankheit keineswegs so gefährlich war, dass sie die Einführung einer Zwangsimpfung rechtfertigte. Die Schäden, welche durch die Impfungen angerichtet werden, sind bedeutend grösser als die möglichen Erkrankungsfolgen. Gemäss Erhebungen in Deutschland lagen die Erkrankungsraten 2007, also vor der Impfung, beim Rindvieh bei 1.96% und bei den Schafen bei 6.22%. Die Sterblichkeit lag bei den Rindern im Promillebereich (0.22%) und wurde durch die übrige natürliche Sterblichkeit der Rinder klar überlagert. Angesichts des üblicherweise milden, zur lebenslangen Immunität des betroffenen Tieres führenden Verlaufs der Blauzungenkrank-

heit entsteht der wirtschaftliche Schaden bei Rindern hauptsächlich durch die Restriktionen beim Verstellen etc. und nicht durch die Krankheit selbst.

### **.3.1.2 Impfschäden aufgrund der Impfung 2008**

24. Aufgrund der Impfungen im Jahre 2008 stellten zahlreiche Landwirte gravierende Schäden in ihren Beständen fest. Entsprechende gesundheitliche Risiken wurden auch durch die Untersuchungen im Auftrag der Zürcher Gesundheitsdirektion bestätigt, welche im November 2009 mit einer wahrheitswidrig beschönigenden Pressemitteilung publik gemacht wurde. Die Resultate der Untersuchung sind umso bedenklicher, als bereits die Grundanlage der Untersuchung der Fachgruppe Blauzungenkrankheit zugunsten der Impfbefürworter angelegt war, indem nur sehr kurzfristig auftretende Nebenfolgen berücksichtigt wurden, in vielen Fällen keine konkreten Untersuchungen mehr durchgeführt werden konnten und die Untersuchung auch im Übrigen unvollständig war. Viele betroffene Tierhalter haben auch aufgrund der Impfungen 2009 und 2010 Schäden erlitten. Diese werden von den Behörden jedoch bestritten und schon gar nicht entschädigt. Unbestritten ist heute immerhin, dass Betriebe mit Bestandesproblemen nicht noch zusätzlichen Belastungen, etwa durch Impfungen mit Stoffen, die gefährliche Adjuvantien enthalten, ausgesetzt werden dürfen.

### **.3.1.3 Ungenügend getestete Impfstoffe**

25. Bezüglich des eingesetzten Impfstoffes wurde seitens des BVET behauptet, dieser sei ausgiebig auf Wirksamkeit und unerwünschte Nebenwirkungen untersucht worden und für den Einsatz auch bei trächtigen Tieren zugelassen. Ein Beleg hierfür fehlt jedoch gänzlich. Hingegen fand sich im englischen Medikationsbeschrieb zum Impfstoff BTVPUR AISap<sup>TM</sup>8 von Merial die Einschränkung, dass der Impfstoff an trächtigen oder laktierenden Kühen und bezüglich seiner Auswirkungen auf die Fruchtbarkeit der männlichen Tiere nicht getestet, somit für diese Tiere keine Nebenwirkungsfreiheit erstellt worden war. Auch im Übrigen wies einiges darauf hin, dass der eingesetzte Impfstoff BTVPUR AISap<sup>TM</sup>8 äusserst problematisch ist und hinsichtlich Wirkung und Nebenwirkungen zahlreiche offene Fragen bestehen.

26. Fest steht zudem auch, dass der eingesetzte Impfstoff – wie erwähnt –proble-matische Adjuvantien, insbesondere das als kritisch bekannte Aluminiumhy-droxid enthält, das gerade bei empfindlichen und/oder vorbelasteten Tieren zu Schäden führte.

#### **.3.1.4 Problematik der weiteren betroffenen Tierarten; ungenügende Durchimpfung**

27. Selbst wenn die Blauzungenerkrankung tatsächlich so gefährlich gewesen wäre, wie dies vom BVET und den Vollzugsbehörden behauptet worden war, waren die Impfaktionen 2008 bis 2010 schon rein theoretisch bzw. statistisch unge-eignet, ihr Ziel zu erreichen, denn es wurden von der Krankheit ebenfalls be-troffene Tierarten gänzlich von der Impfpflicht ausgenommen. Die Verordnung des Bundesamtes für Veterinärwesen sah nämlich weitgehende Ausnahmen von der Impfpflicht für Rinder und Schafe vor und erklärte bezüglich aller wei-teren empfänglichen Tieren (Ziegen, Kameliden, Wiederkäuer in Zoos, Wild-wiederkäuer in Gehegen) die Impfung als freiwillig und verzichtete (gezwun-genermassen) auf jegliche Berücksichtigung der Wildtiere. Damit verblieben trotz Impfwang bedeutende Virenreservoirs, die sich über die ganze Schweiz verteilen konnten. Gnitzen, also die Überträger der Krankheit, die selbst einen aktiven Bewegungsradius von 2 km und passiv, also über Winde, einen sol-chen von bis zu 400 km haben, konnten und können somit jederzeit völlig un-abhängig von den Rindern und Schafen Träger des Virus werden und die Krankheit weiter übertragen.

#### **.3.2 Rechtliche Mängel der Einführung der Impfpflicht**

28. Die Einführung der Impfpflicht stellt einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit, die Wirtschaftsfreiheit und die persönliche Freiheit der betroffenen Tierhalter dar. Schwere Eingriffe in diese Freiheitsrechte bzw. Grundrechte bedürfen einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, sie müssen im öffentlichen In-teresse liegen und verhältnismässig sein. Ausserdem sind die Anforderungen des Rechsgleichheitsgebots und des Willkürverbots zu beachten.



### **.3.2.1 Fehlende gesetzliche Grundlage**

29. Bereits an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage fehlt es vorliegend. Das Tierseuchengesetz selbst sieht kein Impfblogatorium gegen die Blauzungenkrankheit vor. Art. 10 Abs. 1 Tierseuchengesetz (TSG) bildet keine genügende Delegationsgrundlage, um eine verordnungsbasierte Anweisung, Impfungen mit höherem Schadensrisiko als der Erkrankung selbst inhärent sind, zwecks Verhinderung von wirtschaftlichen Einbussen beim einzelnen Tierhalter durchzuführen. Der Gesetzgeber erteilte dem Bundesrat lediglich die Kompetenz (und die Pflicht), Bekämpfungsmassnahmen zu regeln. Bei anderen (also nicht hochansteckenden) Seuchen hat er hierfür zunächst ein Bekämpfungsziel festzulegen. Dies dient der Klärung, was genau mit den Massnahmen erreicht werden soll, um zu Beginn – aber auch im Verlauf der Massnahmen – prüfen zu können, ob die Vorgehensweise zweckgerichtet erfolgt und angemessen ist.
30. An einer solchen Festlegung fehlt es im Falle der Bekämpfungsmassnahmen gegen die Blauzungenkrankheit, wie der Blick in die lex specialis von Art. 239a ff. Tierseuchenverordnung (TSV) zeigt.
31. Sodann verlangt der Gesetzgeber, dass der Ordnungsgeber bei der Festlegung der Bekämpfungsmassnahmen für andere Seuchen Kosten und Nutzen der Bekämpfung berücksichtigt. Diese Vorgabe bezweckt, vom Ordnungsgeber Rechenschaft darüber zu verlangen, ob die angestrebte Wirkung die eingesetzten Mittel rechtfertigt und ob diese Mittel geeignet und erforderlich sind, das angestrebte Ziel zu erreichen. Nicht auf jede als Seuche zu definierende Erkrankung muss mit massiven Bekämpfungsmassnahmen reagiert werden. Es ist vorliegend nicht nachgewiesen, dass Kosten und Nutzen der jährlichen Zwangsimpfung gegen die Blauzungenkrankheit in einem vertretbaren Verhältnis zur Zielerreichung stehen. Die Auswirkungen der Erkrankung auf einen gesunden Rinderbestand sind marginal. Einer effizienten, langfristig ausgelegten und den Organismus auch anpassungsfähig erhaltenden natürlichen Immunisierung ist – in Kombination mit einer freiwilligen Impfung – der Vorzug zu geben. In Verletzung der Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 TSG hat es der Bundesrat bezüglich der Blauzungenkrankheit unterlassen, unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen der Massnahme ein oder mehrere Bekämpfungsziele klar festzulegen. Er kann sich für den Impfwang gegen die Blauzungenkrankheit nicht auf Art. 10 Abs. 1 TSG berufen.

### **.3.2.2 Fehlendes öffentliches Interesse**

32. Von den Behörden wird immer wieder behauptet, dass mit der Impfung massive ökonomische Verluste durch die Blauzungenkrankheit vermieden werden sollen (wirtschaftliche Zielsetzung). Dieser Unterstellung fehlt insbesondere bezüglich der Rinder jegliche wissenschaftliche Fundierung. Gemäss bisherigen Erkenntnissen liegt die Ansteckungswahrscheinlichkeit bei Rindern bei 1.96% und die Mortalität bei 0.22%. Berücksichtigt man die Schäden aus der Zwangsimpfung (tote und missgebildete Tiere; Totgeburten; Senkung der Milchleistung; derart erhöhte Zellzahlen in der Milch, dass diese nicht abgeliefert werden kann; Durchfall und Abmagerung; tierärztliche Behandlungskosten und Tierbetreuungsaufwand; Kosten für die jährliche Impfung etc.), so stehen die erst als Vermutungen im Raum stehenden Schäden aus einer Ansteckung mit der Krankheit in keinem Verhältnis zu den aufgrund der Impfung eintretenden Impfschäden.
33. Die Voraussetzungen für eine sachliche Begründung des Impfzwangs, nämlich, dass der Gesamtnutzen aus der Impfung grösser sein muss als der Gesamtschaden eines Impfverzichts, waren nie erfüllt. Auch unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsvorsorge ist übermässiger Impfzwang inadäquat. Eingriffe in den natürlichen Immunisierungs- und damit Anpassungsprozess sind auf jene Krankheiten zu beschränken, die selbst bei gesunden Organismen massive Wirkungen zeitigen. Negative Folgen auf die menschliche Gesundheit sind im Übrigen als mögliches öffentliches Interesse ohnehin nicht gegeben, da die Krankheit nicht auf den Menschen übertragbar ist und ihm auch sonst keine gesundheitlichen Schäden entstehen.

### **.3.2.3 Verhältnismässigkeit**

34. Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der Massnahme ist festzuhalten: Solange nur 80% der Schafe und Rinder geimpft werden – also 20% der Rinder und Schafe, 100% der Ziegen, Kameliden und Wildwiederkäuer als Virenträger verbleiben –, wird selbst bei jährlichem Nachimpfen kein Eindämmen der Krankheit möglich sein. Effektiv diene die Impfung einzig dazu, individuellen Ansteckungsschutz zu erreichen (und der Pharmaindustrie regelmässige grosse Erträge zu sichern).

35. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Impfwang unzumutbar war. Die Interessen der Tierhalter, ihre Tiere nicht der Impfbelastung und damit sich selber nicht den aus der Belastung resultierenden Schäden (Tierleid, Tierarztkosten, Ertragsausfall, Behandlungsaufwand, ethische Konflikte mit dem Produktionsergebnis etc.) auszusetzen, waren in Abwägung der mit der Massnahme erreichbaren Beeinflussung des als rechtfertigend vorgegebenen volkswirtschaftlichen Interesses als klar überwiegend zu qualifizieren.

#### **.3.2.4 Rechtsgleichheit**

36. Die in Art. 239g TSV enthaltene Rechtsetzungsdelegation befreit das BVET nicht von der Einhaltung übergeordneten Rechts, insbesondere der Bundesverfassung. Diese verlangt, dass staatliche Differenzierungen in Pflichten und Rechten auf einem sachlichen Grund basieren, der die Ungleichbehandlung rechtfertigt. Es wird bestritten, dass es einen sachlichen Grund dafür gibt, dass die Tierhalter trotz diverser Risiken für ihre Tiere und ihre Existenz ihren Tierbestand impfen müssen, während es den Haltern anderer ansteckungsfähiger Wiederkäuer freigestellt war, ihre Tiere zu impfen bzw. Wildtiere ungeimpft bleiben. Die Ausgestaltung der Impfpflicht in der Verordnung des BVET trifft sachlich nicht begründbare Unterscheidungen und verletzt damit das Rechtsgleichheitsgebot.

#### **.3.3 Widerrechtlichkeit des Entschädigungsausschlusses für Impfschäden**

37. Der Bundesrat ist im Rahmen der Tierseuchenverordnung nur insoweit berechtigt, neue Pflichten oder Rechte zu statuieren, als ihm das Tierseuchengesetz eine entsprechende Ermächtigung einräumt. Der Ausschluss jeglicher Entschädigung für durch eine Zwangsimpfung ausgelöste Schäden bedarf als schwerer Eingriff in Grundrechte einer formell gesetzlichen Grundlage. Art. 32 Abs. 1 lit. d TSG statuiert die Pflicht zur Entschädigungsleistung für gesunde Tiere, die wegen eines vom zuständigen Organ der Tierseuchenpolizei angeordneten Eingriffs umstehen, geschlachtet oder abgetan und entsorgt werden müssen. Diese Bestimmung räumt dem Bundesrat keinen Abweichungsspielraum von der Entschädigungspflicht ein. Vielmehr handelt es sich um eine zwingende Norm, gestützt auf welche die Geschädigten direkt einen Anspruch

anhängig machen können. Art. 32 Abs. 1<sup>bis</sup> TSG berechtigt den Verordnungsgeber nicht dazu, von der Verfassung abzuweichen und Tierverluste aufgrund staatlicher Zwangsmassnahmen für entschädigungslos zu erklären. Art. 239h TSV ist inkonsequent, soweit seitens der den Ausschluss der Entschädigung anordnenden Behörden auf die Unbedenklichkeit der Impfung gepocht wird. Das hinter der Regelung ersichtliche fiskalische Interesse vermag die damit einhergehenden Belastungen der Betroffenen nicht zu rechtfertigen.

### **.3.4 Fehlende rechtliche Grundlage für die Verhängung der Sperre**

38. Aus rechtlicher Sicht ist auch zu bemängeln, dass für die verhängte Sperre 1. Grades keine gesetzliche Grundlage besteht. Gemäss Art. 269d TSV darf im Zusammenhang mit der Blauzungenkrankheit eine Sperre nur verhängt werden, wenn ein Bestand tatsächlich betroffen ist. Die Verhängung einer solchen Sperre 1. Grades ist auch gestützt auf Art. 69 TSG unzulässig. Dieser setzt ebenfalls einen konkret betroffenen Tierbestand oder einzelne betroffene Tiere voraus. Keine der beiden Bestimmungen ist als disziplinierende Massnahme gegenüber Tierhaltern konzipiert, die sich aus nachvollziehbaren Gründen gegen eine Impfung ihrer Tiere zur Wehr setzen, insbesondere weil sie negative gesundheitliche Folgen bei ihren Tieren befürchten. Schliesslich ist konkret auch zu bemängeln, dass die Verordnung des BVET über die Impfungen gegen die Blauzungenkrankheit im Jahr 2009 selbst ebenfalls keine rechtliche Grundlage für die Anordnung einer Sperre 1. Grades oder anderer Zwangsmassnahmen enthielt.

## **.4 Zusammenfassung**

39. Die Einführung der sehr umfassenden Impfpflicht gegen die Blauzungenkrankheit insbesondere für das Jahr 2009 war nach Auffassung vieler betroffener Tierhalterinnen und Tierhalter aus der ganzen Schweiz unnötig, unverhältnismässig und rechtswidrig. Dasselbe gilt für die Anordnung der Sperren 1. Grades über Bestände von Tierhaltern, die sich gegen die Impfpflicht zur Wehr gesetzt hatten. Aufgrund der langen Rechtsmittelwege und der Weigerung der Gerichte, die aufgeworfenen Rechtsfragen grundsätzlich zu prüfen und zu beantworten, bleibt der Vorwurf der Rechtswidrigkeit weiterhin im Raum stehen. Die fehlende Klärung der Rechtslage durch das Bundesgericht erlaubt den

Bundes- und kantonalen Veterinärbehörden aber auch im Falle einer angeblichen neuen Bedrohung durch dieselbe oder eine andere Tierkrankheit, mittels einer befristeten Verordnung die Rechtsmittelinstanzen zu unterlaufen.

40. Immerhin sind sie nun wohl dahingehend gewarnt, dass die Tierhalter auch das nächste Mal alles in Bewegung setzen werden, um zu ihrem Recht zu kommen, wenn wiederum unverhältnismässige Massnahmen ergriffen werden sollen.