

Untersuchungskommission zum Vollzug der Tierschutzgesetz-  
gebung im Kanton Thurgau

## Zwischenbericht an den Regierungsrat des Kantons Thurgau

20. Dezember 2017

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage und Auftrag.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Reglement der Untersuchungskommission.....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Arbeitsweise und Methodik der Untersuchungskommission.....</b>	<b>4</b>
3.1.	Erstellen einer Chronologie des Falles Hefenhofen, Einzelfallprüfung mittels Matrix, Hypothesenbildung und kritische Prüfung .....	4
3.1.1.	Chronologie .....	5
3.1.2.	Matrix .....	5
3.1.3.	Hypothesenbildung und kritische Prüfung der Hypothesen.....	6
3.1.4.	Weitere Fälle als Vergleichsmaßstab .....	7
3.2.	Befragungen und Abgrenzungen zu anderen Verfahren, namentlich zum Strafverfahren. 7	
3.2.1.	Keine Befragung ohne vertiefte Aktenkenntnisse .....	7
3.2.2.	Befragungen durch die Untersuchungskommission .....	7
3.2.3.	Abstellen auf die Einvernahmen der Staatsanwaltschaft, wenn gegen eine Person ein Strafverfahren eröffnet ist.....	8
3.3.	Methodisches Vorgehen als Grundstein für einen möglichst aufschlussreichen Schlussbericht .....	8
<b>4.</b>	<b>Schlussbericht und Termin .....</b>	<b>9</b>

## Anlagen 1-3

## **1. Ausgangslage und Auftrag**

Seit längerer Zeit beschäftigt der Fall des Tierhalters Ulrich Kesselring, Hefenhofen, die kantonalen, gerichtlichen und strafuntersuchenden Behörden des Kantons Thurgau und des Bundes.

Am 7. August 2017 erfolgte die Räumung des Hofes, und am 15. August 2017 entschied der Regierungsrat, noch ohne formellen Beschluss, eine externe und unabhängige Untersuchungskommission einzusetzen. Dies mit dem Ziel, den Vollzug des Tierschutzgesetzes aufzuarbeiten und systematisch analysieren zu lassen sowie allfällige Vollzugslücken aufzudecken. Im Auftrag an die mit Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2017 eingesetzte Untersuchungskommission wird zudem auch die Darstellung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Amtsstellen (Veterinäramt, Amt für Umwelt, Landwirtschaftsamt, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und weitere Amtsstellen) als Auftrag formuliert.

Der vollständige Auftrag des Regierungsrates an die Untersuchungskommission findet sich in der Anlage (Anlage 1).

Der Regierungsrat zog den Kommissionspräsidenten bei der Formulierung des Auftrages ein, damit der Auftrag aus externer Sicht validiert werden konnte. Einbezogen wurde der Präsident auch für die Zusammensetzung der Untersuchungskommission mit externen und unabhängigen Fachpersonen.

Bis Ende Dezember 2017 erwartet der Regierungsrat von der Untersuchungskommission einen ersten Bericht über den Stand der Arbeiten und erste Erkenntnisse. Dieser Zwischenbericht wird hiermit vorgelegt. Allerdings verzichtet die Untersuchungskommission bewusst und einstimmig darauf, erste Erkenntnisse in den Raum zu stellen. Grund ist, dass die Ursprünge des Falles weit zurückreichen, umfangreiche Akten geprüft werden müssen und die komplexe Vorgeschichte einer detaillierten Analyse bedarf, bevor eine seriöse Bewertung publiziert werden kann. Inhalt des Zwischenberichts sind daher der Stand und die Methodik der Kommissionsarbeiten.

Die Untersuchungskommission ist aktuell dabei, eine umfassende und gleichzeitig übersichtliche Chronologie zu erarbeiten, welche alle Phasen kurz und prägnant zusammenfasst. Die Aufarbeitung von mehr als 20 Bundesordnern mit Akten braucht entsprechend Zeit. Die Chronologie wird zugleich die Basis für die Analyse und Bewertung des Vorgehens der involvierten kantonalen Stellen und Grundlage für den Schlussbericht sein.

## **2. Reglement der Untersuchungskommission**

Die Untersuchungskommission hat an ihrer ersten Sitzung am 20. September 2017 ein Reglement für ihre Arbeit beschlossen. Der Regierungsrat hat dieses Reglement an seiner Sitzung vom 3. Oktober 2017 genehmigt.

Das Reglement der Untersuchungskommission findet sich in der Anlage 2.

## **3. Arbeitsweise und Methodik der Untersuchungskommission**

Die Untersuchungskommission hat an ihrer konstituierenden Sitzung vom 20. September 2017 einen Arbeitsplan für den Zeitraum bis Weihnachten 2017 festgelegt. Sie tagte am 20. September, 24. Oktober, 7. November, 28. November (ganztags) und 19. Dezember 2017.

In den folgenden Abschnitten sind die Themenbereiche, die Methodik und der Stand der Arbeiten festgehalten.

### **3.1. Erstellen einer Chronologie des Falles Hefenhofen, Einzelfallprüfung mittels Matrix, Hypothesenbildung und kritische Prüfung**

Der Untersuchungskommission sind auf ihr Ersuchen und direkt von Seiten der Behörden bisher Akten im Umfang von mehr als 20 Bundesordnern zugestellt worden; alle Dokumente sind auch in elektronischer Form vorhanden. Die Akten umfassen den Zeitraum zwischen 1995 bis 2017. Vor Weihnachten stehen der Kommission zusätzliche Dokumente des Veterinäramtes, Strafsentscheide kantonaler Gerichte und des Bundesgerichts sowie weitere Strafakten zur Verfügung. Damit wird der Aktenumfang nochmals um die Hälfte zunehmen.

Der Vorsteher des Departements für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) hat auf Gesuch der Kommission vom 28. November 2017 mit Schreiben vom 1. Dezember 2017 mitgeteilt, dass er den Kantonstierarzt schriftlich ermächtigt habe, die Akten zur Verfügung zu stellen. Eine gleiche Ermächtigung für die Aktenherausgabe erfolgte auch an die anderen Ämter des DIV und das Generalsekretariat; auch sie wurden für die zur Verfügung gestellten Akten schriftlich vom Amtsgeheimnis entbunden.

Der Aktenumfang wird sich weiter vergrössern, sobald die Bestände von anderen Departementen und Ämtern erschlossen werden, die ebenfalls über Akten verfügen, die für die Aufarbeitung des Falls erforderlich sind.

### 3.1.1. Chronologie

Um die Fülle von aktenmässig belegten Verfahren und Ereignissen so aufzuarbeiten, dass Erkenntnisse daraus gezogen werden können, hat die Untersuchungskommission folgendes Vorgehen festgelegt:

Die Untersuchungskommission erstellt pro zeitlich oder inhaltlich bestimmtem Aktenkomplex eine chronologisch strukturierte Zusammenfassung. Diese muss alle wesentlichen Informationen genau erfassen, ohne die Lesbarkeit und Verständlichkeit mit einer Fülle von kleinen Details zu erschweren. Vier Beispiele solcher Chronologien oder Komplexe seien erwähnt:

#### Chronologie 1995 - 2007

Die ältesten zum heutigen Zeitpunkt vorliegenden Akten betreffen den Zeitraum ab 1995 bis 2007.

#### AGUK

Am 2. April 2014 fand eine departements- und ämterübergreifende Besprechung in Sachen Ulrich Kesselring statt. Als Resultat wurde vom damaligen Vorsteher des DIV eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe Ulrich Kesselring (AGUK) eingesetzt, die vom 28. April 2014 bis zum 18. Dezember 2015 in 11 Sitzungen tagte.

#### Mediation

Im August 2016 fragte der Rechtsvertreter von Ulrich Kesselring den neuen Vorsteher des DIV an, ob Interesse bestehe, die Sache im Sinne der zur Zeit der AGUK begonnenen Mediation mit dem damaligen Mediator zu regeln. Das letzte Dokument im Ordner Mediation datiert vom 7. August 2017.

#### Entscheid Veterinäramt betr. Teil-Tierhalteverbot vom 8. August 2013

Dank ihrer in der Regel chronologischen Struktur sind auch Entscheide der Behörden nutzbar, wie das gegenüber Ulrich Kesselring verfügte Teil-Tierhalteverbot oder Entscheide, die früher erfolgt sind.

### 3.1.2. Matrix

Die aus den Akten erarbeiteten Chronologien, die alle relevanten Entscheide der Thurgauer Behörden umfassen, sind die Grundlage für die Prüfung des behördlichen Handelns durch die externe Untersuchungskommission.

Mittels einer Matrix (siehe Anlage 3) gehen die Mitglieder der interdisziplinär zusammengesetzten Untersuchungskommission wie folgt vor:

Jedes Mitglied der Untersuchungskommission analysiert und prüft anhand der Chronologie über einen bestimmten Zeitabschnitt (bspw. 1995-2007, AGUK oder Mediation) oder einen Entscheid der Behörden (siehe das Beispiel Teil-Tierhalteverbot vom 8.8.2013) folgende Aspekte: Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und best practice sowie Grad der Durchsetzung der angeordneten Massnahmen. Grundlage ist das Fachwissen der Kommissionsmitglieder.

Die jeweiligen Ergebnisse aus dieser interdisziplinären Perspektive werden anschliessend in einem Text, der die wesentlichen Erkenntnisse und Beurteilungen enthält, zusammengefasst. Dieser Text ergänzt dann die betreffende Chronologie über einen Zeitraum oder einen Fallkomplex.

An ihren Sitzungen vom 28. November 2017 und 19. Dezember 2017 fand in der Untersuchungskommission ein vertiefter Austausch anhand von zwei konkreten Fällen statt (Teil-Tierhalteverbot vom 8.8.2013, Chronologie 1995-2007). Die Mitglieder hatten diese aus ihrer Fachsicht geprüft und die Matrix vor der Sitzung ausgefüllt. An der Sitzung selber stellte jedes Mitglied seine Befunde vor; diese wurden protokolliert. Die Protokollstellen werden weiter verdichtet und sind die Grundlage für eine erste Einschätzung der Arbeit der Behörden. Sie werden - um nur ein Beispiel zu nennen - im Schlussbericht im Anschluss an die Schilderung des Teil-Tierhalteverbots vom 8.8.2013 als Auffassung der Kommission zu lesen sein.

### 3.1.3. Hypothesenbildung und kritische Prüfung der Hypothesen

Die Untersuchungskommission hat an ihrer Sitzung vom 7. November 2017 Hypothesen über die Art und Weise des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau entwickelt, insbesondere zu den Massnahmen, die geprüft, getroffen, angefochten oder nicht ausgeführt worden sind.

Hypothesen sind eine Arbeitsgrundlage und keine Vorverurteilungen. Sie dienen einer Strukturierung der vielen Erkenntnisse, welche die Untersuchungskommission aus den Akten, der Prüfung von Einzelfällen und später auch mittels Befragungen gewinnen wird. Die Kommission wird ihre Hypothesen immer wieder hinterfragen - ganz im Sinne von Karl Popper, der schrieb:

*„Wann immer wir nämlich glauben, die Lösung eines Problems gefunden zu haben, sollten wir unsere Lösung nicht verteidigen, sondern mit allen Mitteln versuchen, sie selbst umzustossen.“*

Wendet man diese Denk- und Arbeitsweise an, kann verhindert werden, dass man stur in eine Richtung geht und sich auf etwas versteift, was weder der Beurteilung der tatsächlichen Ereignisse und Handlungen noch den betroffenen Personen gerecht würde. Aus diesem Grund wäre es beim heutigen Stand der inhaltlich und vom Umfang her anspruchsvol-

len Kommissionsarbeiten, die voll am Laufen sind, nicht seriös, wenn die Untersuchungskommission ihre Hypothesen oder vorläufige erste Resultate bereits in den Zwischenbericht einfließen liesse. Zudem würde bei vorläufigen Einschätzungen auch der verfassungsrechtliche Anspruch der von der Untersuchung betroffenen Personen auf rechtliches Gehör verletzt. Deshalb kann der vorliegende Zwischenbericht noch keine vorläufigen Resultate oder Einschätzungen enthalten - dies im Interesse der Sache, die ganze Angelegenheit seriös und unparteiisch anzugehen und auch die von der Regierung und der Öffentlichkeit erwarteten Empfehlungen für die Zukunft abzugeben.

#### 3.1.4. Weitere Fälle als Vergleichsmaßstab

Um auch ein Bild zu erhalten, wie die Arbeit der Behörden in anderen Tierhaltungen erfolgt, wird die erwähnte Matrix auch auf ausgewählte andere Fälle im Kanton Thurgau, ausserhalb von Hefenhofen, angewendet.

### **3.2. Befragungen und Abgrenzungen zu anderen Verfahren, namentlich zum Strafverfahren**

Die Untersuchungskommission hat bis jetzt bewusst noch keine Befragungen durchgeführt. Leitlinie für die Befragungen sind die folgenden Überlegungen:

#### 3.2.1. Keine Befragung ohne vertiefte Aktenkenntnisse

Ohne vertiefte Aktenkenntnis und eine möglichst präzise Synthese der Aktenbestände (Chronologien, Matrix-Analysen, Hypothesen) sind Befragungen eine *fishing expedition*, mit grossem Zeitbedarf und - ohne Hintergrundkenntnisse aus den Akten - wenig Ertrag.

#### 3.2.2. Befragungen durch die Untersuchungskommission

Die Untersuchungskommission wird in Kenntnis der Akten Befragungen vornehmen, um

- einerseits Fragen, die sich aus dem Aktenstudium ergaben, klären zu können,
- und andererseits den betroffenen Personen zu ermöglichen, Stellung zu nehmen und ihre Sicht darzulegen; dies im Sinne des durch die Bundesverfassung garantierten Anspruchs auf rechtliches Gehör.

Das von der Untersuchungskommission geführte Verfahren richtet sich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens und ist formell eine Administrativuntersuchung, auch wenn der Kanton Thurgau die Administrativuntersuchung in seiner Gesetzgebung nicht aus-

drücklich geregelt hat. Der Regierungsrat führt dazu in seinem Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2017<sup>1</sup> aus:

*Spezifische Rechtsgrundlagen für eine Administrativuntersuchung finden sich im kantonalen Recht nicht. Die vorliegende Administrativuntersuchung hat sich nach den anerkannten verfassungsrechtlichen Standards für Verwaltungsverfahren auszurichten, unter Wahrung von verfassungs-, verwaltungs- und strafprozessualen Rechten.*

Im Administrativverfahren besteht im Gegensatz zum strafrechtlichen Verfahren eine Mitwirkungspflicht der zu befragenden Personen.

### 3.2.3. Abstellen auf die Einvernahmen der Staatsanwaltschaft, wenn gegen eine Person ein Strafverfahren eröffnet ist

#### a) Grundsatz

Aufgrund von Strafanzeigen hat die Staatsanwaltschaft Strafverfahren gegen Amtspersonen eröffnet. Mit Bezug auf eine Strafanzeige gegen eine Magistratsperson läuft das Ermächtigungsverfahren beim Grossen Rat. Die Untersuchungskommission wartet diese Einvernahmen ab und wird, nachdem sie durch die Staatsanwaltschaft erfolgt sind, bei dieser ein Gesuch um Akteneinsicht stellen.

#### b) Vorbehalt eigener Befragungen von bereits einvernommenen Personen

Die Untersuchungskommission behält sich allfällige ergänzende Befragungen von Personen vor, die sich im Verfahren vor der Staatsanwaltschaft auf ihr in Artikel 113 der Schweizerischen Strafprozessordnung garantiertes Recht berufen haben, sich nicht selber belasten zu müssen.

### **3.3. Methodisches Vorgehen als Grundstein für einen möglichst aufschlussreichen Schlussbericht**

Mit dieser Methodik will die Untersuchungskommission den mengenmässig sehr grossen sowie fachlich vielfältigen und anspruchsvollen Stoff bewältigen, um valide Einschätzungen und in die Zukunft weisende Empfehlungen abgeben zu können.

---

<sup>1</sup> Regierungsratsbeschluss Seite 3 oben.



## 4. Schlussbericht und Termin

Der aus den erwähnten Bausteinen (Chronologien, Schilderung von Fallkomplexen, interdisziplinäre Prüfung durch die Fachleute der Kommission, Befragungen sowie Hypothesenbildung und kritische Prüfung der Hypothesen) erstellte Schlussbericht wird eine ausführliche Sachverhaltsschilderung enthalten. Der Schlussbericht wird ganz wesentlich auf den erwähnten Bausteinen beruhen, die in den nächsten Wochen und Monaten von der Untersuchungskommission erarbeitet werden.

Gestützt darauf wird die Untersuchungskommission ihre Einschätzungen der bisherigen Praxis und die Empfehlungen für die künftige Praxis abgeben.

Die kommenden Untersuchungsschritte sind die folgenden:

- Weiterführung der Aufarbeitung aller vorhandenen Unterlagen mittels zusammenfassenden Chronologien und Matrix sowie kritische Prüfung der Hypothesen;
- Befragung von Personen;
- Redaktion des Schlussberichtes, rechtliches Gehör der Betroffenen (*gemäss dem Reglement der Kommission*), Finalisierung des Schlussberichtes.

Zeitlich realistisch wird der Schlussbericht Ende August/Anfang September 2018 vorliegen. Auf den Zeitrahmen der Strafuntersuchungen hat die Kommission keinen Einfluss; diese sind allein Sache der Staatsanwaltschaft.

Frauenfeld, 20. Dezember 2017

Im Namen der Untersuchungskommission:



Der Präsident der Untersuchungskommission

Hanspeter Uster

### Anlagen

1. RRB betr. Auftrag
2. Reglement der Untersuchungskommission
3. Matrix

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Protokoll vom 05. September 2017

Nr. 726

## **Anordnung einer Administrativuntersuchung zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Fall Hefenhofen (Tierhalter Ulrich Kesselring)**

### **Einsetzung einer externen und unabhängigen Untersuchungskommission zur Analyse des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung anhand des Falls Hefenhofen und zur Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen im Vollzug sowie zur Anpassung von rechtlichen Grundlagen**

#### **1. Ausgangslage**

Seit längerer Zeit beschäftigt der Fall des Tierhalters Ulrich Kesselring, Hefenhofen, welcher auf seinem Hof gegen hundert Pferde, daneben Dutzende von weiteren Tieren wie Kühe, Schweine, Hühner, Lamas, Schafe und Hunde gehalten hat, die kantonalen, gerichtlichen und strafuntersuchenden Behörden des Kantons Thurgau und des Bundes. Verschiedenste bis vor Bundesgericht ausgetragene gerichtliche Verfahren zu tierhalterischen, landwirtschaftlichen, gewässerschutzrechtlichen und strafrechtlichen Belangen stützten zum Teil die Vollzugsmöglichkeiten des Kantons, engten sie zum Teil aber auch entscheidend ein. Schliesslich wurde über längere Zeit durch die zuständigen Stellen versucht, im Sinne einer Deeskalationsstrategie eine verhältnismässige, tierhalter- und umweltgerechte, sozialverträgliche Lösung herbeizuführen. Das Verhalten des Tierhalters erwies sich aus Sicht der beteiligten Amtsstellen als anhaltend obstruktiv, unbelehrbar und teilweise auch gegen Behörden als gewaltbereit bis gefährlich, was bis zu rechtskräftigen Strafurteilen gegen den Tierhalter führte.

Im Hochsommer 2017 verschärfte sich die Lage auf dem Hof Kesselring mit plötzlicher Dynamik massgeblich. Schon zuvor hatten das Departement für Inneres und Volkswirtschaft und das Veterinäramt sowie weitere Amtsstellen wegen tierhalterisch unhaltbarer Zustände die Räumung des Hofes und die Beschlagnahmung der Tiere erwogen. Nachdem im Juli 2017 von privater Seite Fotos an die Medien gelangt waren, welche auf dem Hof Kesselring tierhalterische Missstände und unter dem Blickwinkel des Tierschutzgesetzes strafrechtlich relevante Sachverhalte deutlich indizierten, ergab sich für das zuständige Departement und das Veterinäramt eine rechtlich abstützbare Möglichkeit, die rasche Räumung des Hofes anzuordnen. Am 7. August 2017 wurde in einer konzertierten Aktion der Hof unter polizeilicher Hilfe geräumt, der Tierhalter in eine fürsorgliche Unterbringung (FU) überführt und die Pferde in einer aufwendigen logistischen Operation in die Obhut der Armee nach Schönbühl transportiert. Begleitet waren

2/10

die Vorgänge von einer bisher kaum gesehenen Kampagne der Medien, Tierschutzorganisationen und weiterer Kreise, welche von scharfer (bis hin zu untolerierbarer und persönlichkeitsverletzender) Kritik primär am Chef DIV und am Kantonstierarzt, dann aber auch am Regierungsrat als Gremium geprägt war. Die Aktion der Hofräumung verlief generalstabsmässig und konnte ohne Zwischenfälle auf dem Hof abgewickelt werden. Die gegen hundert Pferde übernahm die Armee in ihre Obhut in Sand/Schönbühl BE. Die Tiere wurden in gutem Zustand am 17. August 2017 bei grossem Publikumsinteresse verkauft.

Der Regierungsrat wurde durch das federführende Departement DIV im Verlauf des Falls seit 2007 periodisch ins Bild gesetzt, ausführlich durch eine Information am 21. August 2014 und am 27. September 2016 zur Darlegung des geplanten Vorgehens durch das DIV. Der Chef DIV informierte sodann aus aktuellem Anlass den Regierungsrat am 7. August 2017 und kontinuierlich in den Folgetagen und -wochen. Der Druck durch Medien, Tierschutzorganisationen, parlamentarische Interventionen, Social Media und weitere Kreise nahm innert kürzester Frist exponentiell zu. Am 15. August 2017 entschied der Regierungsrat, noch ohne formellen Beschluss, eine externe und unabhängige Kommission einzusetzen mit dem Ziel, den Vollzug des Tierschutzgesetzes aufzuarbeiten und systematisch analysieren zu lassen sowie allfällige Vollzugslücken aufzudecken. Er bekräftigte den klaren Willen, das Tierwohl konsequent zu schützen und Verstösse gegen das Tierschutzgesetz zu ahnden. Der Regierungsrat bestätigte diese Absicht in einer Erklärung gegenüber dem Grossen Rat am 16. August 2017 und skizzierte gleichzeitig Auftrag und Zusammensetzung der Kommission. In der Folge ergriff der Regierungsrat unverzüglich die erforderlichen Schritte zur Kommissionsbestellung und Erarbeitung der Auftragserteilung.

## **2. Rechtliche Grundlagen**

Der vorliegende Fall von ausserordentlichem Ausmass, enormer Komplexität und Vielschichtigkeit verlangt nach vertiefter Abklärung. Der Regierungsrat ordnet zur Untersuchung des Falls Hefenhofen eine Abklärung im Sinn einer Administrativuntersuchung an. Er setzt dafür eine externe Kommission zur Analyse des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung und zur Unterbreitung allfälliger Vorschläge zur Verbesserung beim Vollzug ein. Die Einsetzung einer Kommission lässt sich aus dem verfassungsmässigen Leitungsauftrag des Regierungsrates ableiten (§ 46 Kantonsverfassung, KV; RB 101), welche ihm auch die umfassenden Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse sowie die umfassende Organisationsgewalt einräumt. Explizit verleiht § 50 KV dem Regierungsrat zudem die Kompetenz, Kommissionen einzusetzen, welche durchaus auch mit befristetem Auftrag versehen sein können (§ 50 Abs. 3 KV).

3/10

Spezifische Rechtsgrundlagen für eine Administrativuntersuchung finden sich im kantonalen Recht nicht. Die vorliegende Administrativuntersuchung hat sich nach den anerkannten verfassungsrechtlichen Standards für Verwaltungsverfahren auszurichten, unter Wahrung von verfassungs-, verwaltungs- und strafprozessualen Rechten. Ergänzend lassen sich die Vorgaben von Art. 27a bis 27j der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung des Bundes (SR 172.010.1) sinngemäss heranziehen. Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass der Kommission keine Entscheidungskompetenzen zukommen (§ 50 Abs. 2 KV), sondern ihr Auftrag auf Abklärung und Vorschlagsunterbreitung an den Regierungsrat beschränkt bleibt.

### **3. Grundkonzeption und Aufgabenzuweisung**

#### **3.1. Regierungsrat**

- setzt die Untersuchungskommission ein;
- ernennt das Präsidium und die übrigen Kommissionsmitglieder;
- erteilt den Auftrag an die Kommission;
- genehmigt ein Reglement für die Kommission;
- regelt die Entschädigung der Kommissionsmitglieder;
- ersucht das Büro des Grossen Rates um Entbindung vom Amtsgeheimnis für Regierungsmitglieder und entbindet (auf Antrag der Kommission) die Angestellten des Kantons vom Amtsgeheimnis und, falls Arbeiten im Mandat ausgeübt worden sind, die entsprechend mandatierten Personen vom Mandatsgeheimnis gegenüber der Kommission;
- nimmt Zwischenbericht und Schlussbericht entgegen;
- führt die Informationstätigkeit.

#### **3.2. Kommissionspräsidium**

- wirkt bei der Festlegung des Auftrags an die Kommission mit;
- wirkt bei der Erstellung des Reglements für die Kommission mit;
- leitet die Kommissionsarbeit;
- sorgt für die Selbstkonstituierung der Kommission;
- legt in Absprache mit der Kommission die Vorgehensmethode fest;
- koordiniert das Vorgehen mit Unterstützung einer Koordinatorin oder eines Koordinators aus dem Kreis der kantonalen Verwaltung;
- führt allein oder in Zusammenarbeit mit den Kommissionsmitgliedern die einzelnen Untersuchungsschritte;
- weist die entsprechenden Untersuchungsteile den Kommissionsmitgliedern zur Abklärung zu;

4/10

- trägt die Verantwortung für die Erstellung von Zwischenbericht und Schlussbericht;
- ist allein für die Kommunikation der Kommission zuständig;
- spricht sich mit dem Regierungsrat bezüglich der Kommunikation ab, wobei allein der Regierungsrat auf allfällige Anfragen oder aktiv Auskunft gibt.
- regelt die sich ergebenden Punkte im Verlauf der Kommissionsarbeit.

### **3.3. Kommissionsmitglieder**

- wirken entsprechend der Aufgabenzuweisung durch die Kommission in den Untersuchungen mit;
- unterziehen sich den Vorgaben des Reglements;
- wirken bei der Beschlussfassung über Berichte mit;
- wahren die Vertraulichkeit von Informationen gegen aussen nach den Regeln des Amtsgeheimnisses;
- kommunizieren nicht selbständig über die Kommissionsarbeiten oder Ergebnisse;
- führen eine Aufwanderfassung für die Entschädigung.

### **3.4. Büro des Grossen Rates**

- beschliesst über die allfällige Entbindung vom Amtsgeheimnis für Magistratspersonen (§ 6 Abs. 3 GOGR).

### **3.5. Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK)**

- bestimmt die Mitglieder aus ihren Reihen für die Mitwirkung in der Kommission;
- ist Ansprechgremium des Regierungsrates für Informationen entsprechend dem Stand der Arbeiten.

### **3.6. Staatsanwaltschaft**

- führt allfällige Strafuntersuchungen unabhängig von der Arbeit der Kommission.

## **4. Bestellung der Kommission**

Der Regierungsrat erachtet eine unabhängige, fachlich breit abgestützte Zusammensetzung der Kommission als zwingend. Zielführend ist das Zusammenwirken von verschiedenen Disziplinen und damit - allenfalls mehrere Kompetenzen vereint in einer Person - die Vertretung der fachlichen Sparten aus Tierarzt- und Tierhaltungs-, Vollzugs-, Juristen-, Tierschutz- und Landwirtschaftskreisen sowie eine Vertretung der GFK.

5/10

#### 4.1. Kommissionspräsidium

Der Regierungsrat hat nach verschiedenen Abklärungen und Prüfung mehrerer Varianten eine mit ähnlichen Aufgaben vertraute und bewährte Person angefragt und für den Auftrag gewinnen können. Er beauftragt

**Hanspeter Uster, lic.iur., Arbachstr. 60B, 6340 Baar**

mit dem Kommissionsvorsitz.

Hanspeter Uster verfügt als ehemaliger Regierungsrat des Kantons Zug, aufgrund seiner profunden Ausbildung, seiner vielfältigen Tätigkeit in verschiedenen Untersuchungsmandaten sowie seiner Positionierung, welche keine Unvereinbarkeiten im Verhältnis zum Kanton Thurgau erkennen lässt, über ausgezeichnete Voraussetzungen zur Übernahme dieser Aufgabe.

Hanspeter Uster hat sich bereit erklärt, die Aufgabe des Kommissionspräsidiums zu übernehmen, und bei der Bereinigung des Auftragswortlauts bereits mitgewirkt.

#### 4.2. Mitglieder der Kommission

Der Regierungsrat versieht die Kommission mit einer breiten fachlichen Abstützung, will die Mitgliederzahl aber in begrenztem Umfang halten, um die Untersuchungstätigkeit schlagkräftig zu halten und das Vorgehen nicht unnötig zu komplizieren. Er hat folgende Personen zur Mitwirkung in der Kommission angefragt und gewinnen können:

- **Dr.med.vet. Dominik Burger**, Agroscope, Universität Bern Vetsuisse-Fakultät, Institut suisse de médecine équine, Les Longs Prés, 1850 Avenches
- **Hans Frei**, Vizepräsident des Schweizerischen Bauernverbandes und Mitglied der Zürcher Tierschutzkommission, Lindenhof, 8105 Watt
- **lic.iur. Vanessa Gerritsen**, stv. Geschäftsleiterin Stiftung für das Tier im Recht (TIR), Rigistrasse 9, 8006 Zürich
- **O.Univ.-Prof. Dr.med.vet. Josef Troxler**, Leiter des Instituts für Tierhaltung und Tierschutz (ITT), Departement/Universitätsklinik für Nutztiere und öffentliches Gesundheitswesen, Veterinärmedizinische Universität Wien, Veterinärplatz 1, A-1210 Wien
- **Dr.med.vet. Reto Wyss**, Kantonstierarzt Kanton Bern, Präsident der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT), Amt für Landwirtschaft und Natur, Veterinärdienst, Herrengasse 1, 3011 Bern

6/10

Der Regierungsrat hat zudem die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) eingeladen, sich durch eine Delegation vertreten zu lassen. Die GFK hat an ihrer Sitzung vom 17. August 2017 folgende Delegation für die Mitwirkung in der Kommission bestimmt:

- **Kantonsrat Didi Feuerle**, GP, Feilen 19, 9320 Arbon
- **Kantonsrat Roland A. Huber**, BDP, Fliederstr. 19, 8500 Frauenfeld

## **5. Auftrag der Kommission**

Der Regierungsrat erteilt der Kommission folgenden Auftrag zur Administrativuntersuchung über den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung ausgehend vom Fall Hefenhofen, mit folgenden Elementen:

- a) Darstellung der Chronologie und Ausgangslage im Fall Hefenhofen
- b) Darstellung und Würdigung der durch DIV und Veterinäramt gewählten Strategie des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung, namentlich
  - welche Strategie wurde gewählt?
  - wie wurde die Strategie verfolgt?
  - Möglichkeiten aufgrund der rechtlichen Grundlagen?
- c) Darstellung und Würdigung der Abläufe des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Verwaltungsalltag des Veterinäramtes (bei Bedarf unter Einbezug weiterer Fälle)
- d) Darstellung und Beurteilung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Amtsstellen (Veterinäramt, Amt für Umwelt, Landwirtschaftsamt, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, weitere Amtsstellen)
- e) Darstellung und Beurteilung der Zusammenarbeit mit übergeordneten Behörden (Veterinäramt - DIV, DIV - Regierungsrat, kantonale Stellen - Bund) und der Schnittstellen mit anderen Organisationen, die als Vertreter der Interessen ihrer Mitglieder aktiv sind (Verband Thurgauer Landwirtschaft, Tierschutzorganisationen)
- f) Würdigung im Vergleich zu Best-Practice-Niveaus (vergleichbare Kantone)
- g) Würdigung der Definition von Eingriffsschwellen und -stufen und Einschätzung von Gefahrenabwehrmassnahmen

7/10

- h) Feststellung und Würdigung der Dokumentation und Vorgehenssystematik auf Amtsstufe
- i) Feststellung und Würdigung der Kontrollmechanismen und der Fallsteuerung (fachlich und politisch)
- j) Feststellung und Würdigung angrenzender Problemkreise, die sich aus dem Untersuchungsgang im Rahmen des Grundauftrags der Kommission ergeben
- k) Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren)
- l) Prüfung des heutigen Funktionendiagramms, wie es sich aus den Unterlagen und Befragungen ergibt, und Vorschläge zum Änderungsbedarf
- m) Vorschläge für rechtliche, organisatorische, dokumentative und fachliche Optimierungen
- n) Empfehlungen für weitere Massnahmen

## **6. Kommissionsarbeit**

### **6.1. Rahmen**

Die Kommission erbringt ihre Arbeit nach einem Reglement, welches durch den Regierungsrat zu genehmigen ist. Die Vorgehensmethode bestimmt die Kommission selber.

### **6.2. Amtsgeheimnis**

Der Kommissionsvorsitzende und die Mitglieder der Kommission halten ihr Mandatsgeheimnis ein und unterstellen sich den Regeln des Amtsgeheimnisses.

Der Regierungsrat entbindet die durch die Kommission befragten Angestellten der kantonalen Verwaltung (gegebenenfalls auch ehemalige Angestellte) im Umfang des Untersuchungsauftrags von ihrem Amtsgeheimnis gegenüber der Kommission.

### **6.3. Unterstützungsleistungen zugunsten des Kommissionspräsidiums**

Der Kanton stellt dem Kommissionspräsidium für koordinatorische Dienstleistungen sowie administrative Arbeiten (Terminabsprachen, Sitzungsvorbereitung, Einladungen,



8/10

Protokollierung etc.) des Kommissionspräsidiums Kapazitäten aus dem Kreis der kantonalen Verwaltung zur Verfügung. Das Departement für Bau und Umwelt (als derzeitiges Präsidialdepartement) sorgt für die Bereitstellung der Kapazitäten. Es hat dafür aus dem Stab des Generalsekretariats bereits bestimmt:

**KarinENZler**, lic.phil. I, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Sieht die Kommission, dass für ein bestimmtes Spezialgebiet zusätzliches Fachwissen notwendig ist, kann der Kommissionsvorsitzende beim Regierungsrat einen entsprechenden Antrag stellen, eine dafür qualifizierte Person beizuziehen. Für diese Person gelten die gleichen Rechte und Pflichten wie für Kommissionsmitglieder.

## **7. Berichterstattung der Kommission**

Die Kommission erstattet Bericht gegenüber dem Regierungsrat. Vorgehensweise und Zwischenschritte obliegen der Kommission selber. Der Regierungsrat erwartet bis spätestens Ende Dezember 2017 einen ersten Bericht über den Stand der Arbeiten und erste Erkenntnisse. Schlussbericht und Anträge folgen dem Stand der Abklärungen. Vor Veröffentlichungen orientiert die Kommission über den Vorsitz den Regierungsrat.

## **8. Finanzielles**

### **8.1. Kommissionspräsidium und Kommissionsmitglieder**

Der Regierungsrat regelt die Entschädigungen des Kommissionspräsidiums und der einzelnen Mitglieder mittels separater Vereinbarung.

### **8.2. Kontierung**

Der Aufwand für die Arbeiten der Kommission wird in einem separaten Projektkonto erfasst, was eine transparente Darstellung ermöglicht. Das Konto wird durch die Staatskanzlei geführt. Der Regierungsrat entscheidet später darüber, welchem Konto die Kosten zu belasten sind.

## **9. Kommunikation**

Die Kommunikation der Kommission erfolgt ausschliesslich über den Vorsitz. Dieser spricht sich mit dem Regierungsrat zu Zeitpunkt und Inhalt von Kommunikationsschritten und -inhalt ab. Die Informationsführung verbleibt beim Regierungsrat.

9/10

Auf Antrag der Staatskanzlei

**beschliesst der Regierungsrat:**

1. Der Regierungsrat ordnet zur Untersuchung des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Fall Hefenhofen eine Administrativuntersuchung an.
2. Zur Durchführung der Administrativuntersuchung setzt der Regierungsrat eine externe und verwaltungsunabhängige Untersuchungskommission ein.
3. Als Vorsitzender der Kommission wird ernannt:
  - Hanspeter Uster, lic.iur., Arbachstr. 60B, 6340 BaarAls Mitglieder der Untersuchungskommission werden ernannt:
  - Dr.med.vet. Dominik Burger, Avenches
  - Hans Frei, Watt
  - lic.iur. Vanessa Gerritsen, Zürich
  - O.Univ.-Prof. Dr.med.vet. Josef Troxler, Wien
  - Dr.med.vet. Reto Wyss, Bernsowie als Vertreter der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK)
  - Kantonsrat Didi Feuerle, Arbon
  - Kantonsrat Roland A. Huber, Frauenfeld
4. Der in Erwägungen Ziff. 5 umschriebene Auftragswortlaut wird zum Auftrag an die Kommission für die Administrativuntersuchung erhoben.
5. Das Departement für Bau und Umwelt wird beauftragt, die Unterstützungsdienstleistungen gemäss Erwägungen Ziff. 6.3. sicherzustellen.
6. Die Staatskanzlei wird beauftragt, in Absprache mit dem Kommissionsvorsitz soweit erforderlich die Einzelheiten für die Konstituierung der Kommission bereitzustellen (Entschädigungsvereinbarungen etc.) sowie die Aufwanderfassung für die Kommissionsarbeit und den Zahlungsverkehr im Rahmen eines Projektkontos gemäss Erwägungen Ziff. 8.2. sicherzustellen.

10/10

7. Mitteilung an:

Zustellung extern

- Hanspeter Uster, lic.iur., Arbachstr. 60B, 6340 Baar (Kommissionsvorsitz)
- Kommissionsmitglieder (durch SK)

Zustellung intern

- Mitglieder des Regierungsrates
- Staatsschreiber
- Staatskanzlei RD
- KarinENZler, Generalsekretariat DBU
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle

Für richtige Ausfertigung

Der Staatsschreiber

*Jouretschach*



# UNTERSUCHUNGSKOMMISSION ZUM VOLLZUG DER TIERSCHUTZGESETZ- GEBUNG IM FALL HEFENHOFEN

Als eine der Grundlagen für die Erfüllung ihres Auftrages, den der Regierungsrat des Kantons Thurgau der Untersuchungskommission am 5. September 2017 erteilt hat, beschliesst diese an ihrer Sitzung vom 20. September 2017 das folgende

## **Reglement**

### **1. Auftrag**

Der Auftrag der Kommission ergibt sich aus dem Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2017.

### **2. Rolle und Aufgaben der Kommissionsmitglieder**

Die Rollen und Aufgaben des Kommissionspräsidenten bzw. der Kommissionsmitglieder ergeben sich aus den Ziffern 3.2. und 3.3. des Regierungsratsbeschlusses.

Die Kommission konstituiert sich selber; sie bestellt eine Stellvertretung für den Fall der Verhinderung des Präsidenten.

### **3. Mandatsgeheimnis und Amtsgeheimnis**

Die Kommissionsmitglieder halten ihr Mandatsgeheimnis ein und unterstellen sich den Regeln des Amtsgeheimnisses.

Präsident und Kommissionsmitglieder sind zur absoluten Verschwiegenheit verpflichtet über alles, was sie in der Kommission erfahren. Dies gilt insbesondere auch gegenüber ihrem privaten, beruflichen, gesellschaftlichen und allenfalls politischen Umfeld. Jedes Mitglied garantiert mit seiner Unterschrift unter dieses Reglement, dass es alle Arten von Unterlagen, die ihm im Rahmen der Kommissionsarbeit zur Verfügung stehen, ob schriftlich, elektronisch oder auf einem anderen Medium, an einem sicheren und nur ihm zugänglichen Ort oder Behältnis aufbewahrt. Das gilt ganz besonders auch für Passwörter wie z.B. für den Zugriff auf die kantonale Citrix-Umgebung mit Fabasoft und den SharePoint (bonsai.tg.ch). Nach Einrichtung der Citrix-Umgebung ist auf das Versenden oder Empfangen von Mails zu verzichten. Eigene elektronische Arbeitsdokumente sind direkt auf dem Fabasoft-Schreibtisch zu erstellen.

### **4. Kommunikation und Information**

#### **4.1 Zuständigkeit**

Die Kommunikation der Kommission erfolgt gemäss Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2017 ausschliesslich über den Vorsitz.

## UNTERSUCHUNGSKOMMISSION ZUM VOLLZUG DER TIERSCHUTZGESETZ- GEBUNG IM FALL HEFENHOFEN

### 4.2 Umgang mit Kontaktnahmen von aussen

Werden Kommissionsmitglieder im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand kontaktiert, teilen sie der anfragenden Person mit, sie solle ihre Anliegen dem Präsidenten schriftlich mitteilen.

### 4.3 Umgang mit Eingaben

Der Präsident informiert die Kommission über Anfragen oder Eingaben, die für die Arbeit der Kommission relevant sind, und schlägt vor, ob und falls ja wie eine Antwort oder eine Verarbeitung aussehen könnte.

### 4.4 Medienmitteilung über die konstituierende Sitzung

Es erfolgt eine knappe Medienmitteilung über die Arbeitsweise. Vor Veröffentlichungen orientiert die Kommission über den Vorsitz den Regierungsrat.

## **5. Arbeit der Kommission**

Die Kommissionsarbeit wird im Sinne von Ziffer 3.2 und 3.3. vom Kommissionspräsidenten geleitet, namentlich auch bezüglich Zuweisung der Untersuchungsteile.

### 5.1. Zugang zu den Akten

Der Zugang zu den Akten wird allen Kommissionsmitgliedern gewährleistet, unter der Voraussetzung, dass die Anforderungen von Ziffer 3, namentlich des zweiten Absatzes, vollständig garantiert sind.

### 5.2 Protokollierung

- a) Die Sitzungen der Kommission werden in Form eines Beschlussprotokolls von der Protokollführerin festgehalten und an der nächsten Kommissionssitzung genehmigt. Gibt es Fragen, die kontrovers diskutiert wurden, wird die Diskussion kurz zusammengefasst wiedergegeben.
- b) Befragungen und Anhörungen von Personen führt der Präsident mit dem Mitglied oder den Mitgliedern der Kommission durch, die im spezifischen Fachgebiet spezialisiert sind, sowie in der Regel in Anwesenheit eines Parlamentsvertreters.
- c) Der Präsident erteilt zu Beginn der Befragung an die befragte Person die entsprechenden Rechtsbelehrungen.
- d) Die Befragung wird auf Band aufgenommen, sobald die befragte Person ihr Einverständnis gegeben hat. Die Protokollführerin erstellt fortlaufend das Protokoll und hält auch Diffuses und Ungenauigkeiten fest. Bei der Verschriftlichung ist ein

## UNTERSUCHUNGSKOMMISSION ZUM VOLLZUG DER TIERSCHUTZGESETZ- GEBUNG IM FALL HEFENHOFEN

besonderes Augenmerk auf die Sinnhaftigkeit zu legen (Schweizerdeutsch - Hochdeutsch); Schweizer-deutsche Begriffe können wo nötig stehen bleiben (Bsp. ein „Puff“).

- e) Die Protokollführerin stellt den Entwurf des Wortprotokolls den Mitgliedern der Kommission, die an der Befragung teilgenommen haben, per Fabasoft zur Verfügung. Sie nehmen im Korrekturmodus die aus ihrer Sicht notwendig Anpassungen vor respektive veranlassen Verifizierungen ab Band. Danach finalisiert die Protokollführerin das Wortprotokoll. Gibt es unterschiedliche Auffassungen, entscheidet der Präsident.
- f) Das finalisierte Wortprotokoll wird der befragten Person von der Protokollführerin im Auftrag des Präsidenten per Einschreiben zugestellt, mit einem Schreiben folgenden Inhalts:
  - Aufforderung, es bis zu einem bestimmten Termin durchzulesen und Korrekturen handschriftlich einzutragen,
  - allfällige Ergänzungen und Erläuterungen in einem separaten Schreiben vorzunehmen,
  - und es dem Präsidenten per Einschreiben an seine Büroadresse zu retournieren.

Nach Rücksendung des Protokolls wird die Tonaufnahme der Befragung gelöscht.

### **6. Rechtliches Gehör, Qualitätssicherung und Form der Berichterstattung**

Den Zwischenbericht wie auch den Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates erstellt der Präsident. Je nach Fachgebiet steuern die Kommissionsmitglieder von ihnen erstellte Abschnitte oder Kapitel bei. Den Zwischenbericht wie auch den Schlussbericht bespricht die Kommission im Plenum.

Die Fassung des Schlussberichtes nach der ersten Lesung in der Kommission stellt diese dem Regierungsrat zu mit der Einladung, den betroffenen Personen, Departementen und Ämtern die sie betreffenden Passagen zur Stellungnahme zu unterbreiten und selber Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat stellt diese Stellungnahmen der Kommission zur Verfügung. Die Kommission wird sich mit den Stellungnahmen auseinandersetzen, sie im Bericht zusammengefasst in den entsprechenden Kapiteln oder Abschnitten des Berichts erwähnen und sich mit ihnen inhaltlich in der zweiten Lesung auseinandersetzen.

Diese Fassung des Schlussberichtes wird die Kommission dem Regierungsrat zustellen, und zur Verfügung stehen, um ihre Erkenntnisse und Empfehlungen der Gesamregierung zu präsentieren.

*20. September 2017*

