

# Zwischenbericht

der Untersuchungskommission zum Vollzug der  
Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau

Frauenfeld, 4. Januar 2018

Hanspeter Uster, Präsident der Untersuchungskommission

# Ausgangslage

- Seit längerer Zeit beschäftigt der Tierhalter Ulrich Kesselring die kantonalen, gerichtlichen und strafuntersuchenden Behörden des Kantons Thurgau und des Bundes.
- Räumung des Hofes von Ulrich Kesselring am 7. August 2017.

# Einsetzung einer Untersuchungskommission

Einsetzung einer Untersuchungskommission durch den  
Regierungsrat

- Vorentscheid des Regierungsrats vom 15. August 2017
- Bestimmung des Präsidenten der Kommission am 22. August 2017
- Formelle Einsetzung der Kommission und Auftrag des Regierungsrat am 5. September 2017

# Personelle Zusammensetzung der Untersuchungskommission (1)

- Dr. med. vet. Dominik Burger, Agroscope, Universität Bern Vet-Suisse Fakultät, Institut suisse de médecine équine
- Hans Frei, Vizepräsident des Schweizerischen Bauernverbandes und Mitglied der Zürcher Tierschutzkommission, Watt ZH
- lic.iur. Vanessa Gerritsen, stv. Geschäftsleiterin Stiftung für das Tier im Recht (TIR), Zürich
- O. Univ.-Prof. Dr. med. vet. Josef Troxler, Institut für Tierhaltung und Tierschutz, Veterinärmedizinische Universität Wien

# Personelle Zusammensetzung der Untersuchungskommission (2)

- Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt Kanton Bern, Präsident der Schweizer Kantonstierärztinnen und –ärzte
- Hanspeter Uster, Baar, seit 2007 Untersuchungs- und Auditbeauftragter mit verschiedenen Aufträgen von Bund und Kantonen und von selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalten

Als Delegation der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rats:

- Kantonsrat Didi Feuerle, GP, Arbon
- Kantonsrat Roland A. Huber, BDP, Frauenfeld

# Koordinatorische Dienstleistungen für die Untersuchungskommission

Dem Präsidenten steht in der Person von Frau

- Frau lic. phil. Karin Enzler, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Departements für Bau und Umwelt (DBU)

zur Verfügung, namentlich für

- koordinatorische Dienstleistungen
- administrative Arbeiten wie Terminabsprachen, Sitzungsvorbereitung, Einladungen
- Protokollierung, Sicherstellung des elektronischen Zugriffs auf alle Kommissionsunterlagen und Akten

# Auftrag des Regierungsrates an die Untersuchungskommission (1)

- Darstellung der Chronologie und Ausgangslage im Fall Hefenhofen
- Darstellung und Würdigung der durch das Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) gewählten Strategie des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung, namentlich:
  - welche Strategie wurde gewählt, wie wurde sie verfolgt, mit welchen Möglichkeiten innerhalb der rechtlichen Grundlagen
- Darstellung und Würdigung der Abläufe des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Verwaltungsalltag des Veterinäramts (bei Bedarf unter Einbezug weiterer Fälle)

# Auftrag des Regierungsrates an die Untersuchungskommission (2)

- Darstellung und Beurteilung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Amtsstellen (Veterinäramt, Amt für Umwelt, Landwirtschaftsamt, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, weitere Amtsstellen)
- Darstellung und Beurteilung
  - der Zusammenarbeit mit übergeordneten Behörden (Veterinäramt – DIV, DIV – Regierungsrat, kantonale Stellen – Bund)
  - der Schnittstellen mit anderen Organisationen, die als Vertreter der Interessen ihrer Mitglieder aktiv sind (Verband Thurgauer Landwirtschaft, Tierschutzorganisationen)



# **Auftrag des Regierungsrates an die Untersuchungskommission (3)**

- Würdigung im Vergleich zu Best-Practice-Niveaus (vergleichbare Kantone)
- Würdigung der Definition von Eingriffsschwellen und –stufen und Einschätzung von Gefahrenabwehrsituationen
- Feststellung und Würdigung der Dokumentation und Vorgehenssystematik auf Amtsstufe
- Feststellung und Würdigung der Kontrollmechanismen und der Fallsteuerung (fachlich und politisch)
- Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren)

# Auftrag des Regierungsrates an die Untersuchungskommission (4)

- Prüfung des heutigen Funktionendiagramms, wie es sich aus den Unterlagen und Befragungen ergibt, und Vorschläge zum Änderungsbedarf
- Vorschläge für rechtliche, organisatorische, dokumentative und fachliche Optimierungen
- Empfehlungen für weitere Massnahmen

# Einbezug des Kommissionspräsidenten durch den Regierungsrat

- Bei der Formulierung des Auftrags
- Bei der Zusammensetzung der Kommission
- Bei der Auswahl der Person für die Sicherstellung der Protokollführung und der koordinatorischen Dienstleistungen

# Reglement der Untersuchungskommission (1)

- Von der Kommission beschlossen am 20. September 2017
- Vom Regierungsrat am 3. Oktober genehmigt

## Inhalt

Ziffer 2: Definition der Rollen der Mitglieder und des Präsidenten der Untersuchungskommission (vgl. Auftrag RR, Ziffer 3.2. und 3.3.)

Ziffer 3: Mandatsgeheimnis und Amtsgeheimnis:

- absolute Verschwiegenheit, gegenüber dem privaten, beruflichen, gesellschaftlichen und allenfalls politischem Umfeld
- sichere Aufbewahrung aller Kommissionsunterlagen

# Reglement der Untersuchungskommission (2)

## Inhalt

Ziffer 4: Kommunikation allein durch den Präsidenten der  
Untersuchungskommission

- Anfragen an Kommissionsmitglieder leiten diese an den  
Präsidenten weiter
- Information der Kommission über Eingaben, Vorschlag des  
Präsidenten über die Art der Behandlung

Ziffer 5: Arbeit der Kommission

- elektronischer Zugang zu allen Akten über gesicherten  
remote-access
- Protokollierung der Kommissions-Sitzungen
- Protokollierung von Befragungen, mit Rechtsbelehrung und  
Beschrieb des Genehmigungsverfahrens

# Reglement der Untersuchungskommission (3)

Inhalt Ziffer 5: Arbeit der Kommission

- Rechtliches Gehör der betroffenen Personen zum Schlussbericht
- a) erste Lesung des Schlussberichts durch die Kommission
- b) Zustellung dieser Fassung an den Regierungsrat mit der Einladung, den betroffenen Personen, Departementen und Ämtern die diese betreffenden Passagen zur Stellungnahme zu unterbreiten.
- c) Die Kommission setzt sich mit den Rückmeldungen inhaltlich auseinander und erwähnt sie im Bericht, den sie gestützt auf die Rückmeldungen allenfalls anpasst.
- d) Zustellung des Schlussberichts an den Regierungsrat, inkl. Empfehlungen.

# Aktenumfang

Im Moment stehen der Untersuchungskommission Akten im Umfang von rund 30 Bundesordnern aus den Jahren 1995 bis 2017 zur Verfügung.

Die Erschliessung weiterer Akten erfolgt, wenn diese für die Aufarbeitung des Falls erforderlich sind.

**Wie geht man um mit einer solcher Aktenfülle?**

# Arbeitsweise und Methodik der Untersuchungskommission

- Chronologie des Falls Hefenhofen mit Einzel-Chronologien
- Einzelfallprüfung mittels Matrix
- Hypothesenbildung und kritische Prüfung



# 1. Schritt: Erstellung von Chronologien

Aufarbeitung der aktenmässig belegten Verfahren und Ereignisse.

## Methode

Erstellen einer chronologisch strukturierten Zusammenfassung pro zeitlich oder inhaltlich bestimmbar Aktenkomplex

Anforderungen: - Erfassung aller wesentlichen Informationen  
- keine Erschwernis der Lesbarkeit und Verständlichkeit durch eine Fülle von Details

# Funktion der Chronologien

- Die Chronologien werden das Rückgrat der Sachverhaltsfeststellung des Schlussberichts sein.
- Die Chronologien sind auch die Grundlage für die Einzelfall-Prüfung des behördlichen Handelns durch die Untersuchungskommission mittels Matrix.

# Bereits erstellte Chronologien (1)

- Chronologie der Jahre 1995 – 2007
- Chronologie AGUK: verwaltungsinterne «Arbeitsgruppe Ulrich Kesselring», eingesetzt vom damaligen Vorsteher DIV. Führte vom 28. April 2014 bis 18. Dezember 2015 11 Sitzungen durch.

## Bereits erstellte Chronologien (2)

- Chronologie Mediation: Aufgrund einer Anfrage des Rechtsvertreters von U. Kesselring im August 2016 begann mit Entscheid des neuen Vorstehers DIV eine Mediation. Sie endete am 7. August 2017.
- Als Chronologie können dank ihrer in der Regel chronologischen Struktur auch Behörden-Entscheidungen dienen:  
Entscheid Veterinäramt vom 8. August 2013  
betreffend Teil-Tierhalteverbot

# 2. Schritt: Funktion der Matrix und Arbeitsweise (1)

Chronologie Datum	Feststellungen				Massnahmen					Weiteres Vorgehen	Bewertung
	Meldung	Kontrolle	Kontrollperson(en)	Feststellungen	Angeordnete Massnahmen	Beschwerde/ Weiterzug Strafurteil	Ergebnis Beschwerdeverfahren bzw Strafverfahren	Umsetzung der Massnahmen	Ergebnis andere Massnahmen	Geplantes weiteres Vorgehen	Beurteilung

# Funktion der Matrix und Arbeitsweise (2)

Jedes Mitglied der Untersuchungskommission analysiert mittels der Matrix aus der Sicht seines Fachbereichs die Chronologie über einen bestimmten Zeitabschnitt oder einen Entscheid der Behörden auf

- Rechtmässigkeit
- Zweckmässigkeit
- Wirksamkeit
- best practice.

# **Funktion der Matrix und Arbeitsweise (3)**

Die Ergebnisse dieser Matrix-Prüfung werden in den Sitzungen der Kommission interdisziplinär diskutiert und im Detail protokolliert.

Daraus entsteht ein Text, der die wesentlichen Erkenntnisse und Beurteilungen enthält.

Jeder dieser so erstellten Texte bewertet und beurteilt die in der Chronologie erwähnten Handlungen oder Nicht-Handlungen und wird Bestandteil des Schlussberichts.

### 3. Schritt: Hypothesenbildung und kritische Prüfung

Die Kommission hat Hypothesen entwickelt über die Art und Weise des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau. Dazu folgende Bemerkungen:

#### Hypothesen

- sind eine Arbeitsgrundlagen und keine Vorverurteilung
- strukturieren die vielen Erkenntnisse aus der Prüfung von Einzelfällen
- sind regelmässig zu hinterfragen.



# Hypothesenbildung und kritische Prüfung

*«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.»*

Karl Popper

Damit kann garantiert werden, dass sich die Untersuchungskommis-sion nicht auf eine bestimmte Richtung versteift, die weder der Beurteilung der tatsächlichen Ereignisse und Handlungen noch den betroffenen Personen gerecht würde.

# Bisherige Arbeiten der Kommission

Die Kommission hat sich am 20. September 2017 konstituiert und das Kommissionsreglement diskutiert und zu Handen des Regierungsrats verabschiedet.

An den weiteren halbtägigen Sitzungen vom 24. Oktober, 7. November, 28. November (ganztags) und 19. Dezember 2017 (Verabschiedung des Zwischenberichts) haben die Kommissionsmitglieder

- die (zwischen den Sitzungen erstellten) einzelnen Chronologien diskutiert;
- mit der Matrix aus der Sicht der verschiedenen Fachbereiche untersucht;
- Hypothesen entwickelt.

Diese Arbeiten haben gezeigt, dass mit der von der Kommission entwickelten Arbeitsmethode eine nachvollziehbare Darstellung der grossen Stoffmenge und brauchbare Resultate erwartet werden können.

# Keine vorläufigen Ergebnisse möglich zum heutigen Zeitpunkt

Zum heutigen Zeitpunkt können weder vorläufige Erkenntnisse noch unsere Hypothesen bekanntgegeben werden:

- Umfang der Unterlagen
- Arbeitsmethode der Kommission:
  - Erstellen von Chronologien
  - Matrixergebnisse aus Sicht der unterschiedlichen Fachkompetenzen
  - Synthese dieser Ergebnisse mit Bewertung und Beurteilung
  - Hypothesenbildung und kritische Prüfung der Hypothesen
- Verfassungsmässiger Anspruch der Betroffenen auf Möglichkeit zur Stellungnahme (rechtliches Gehör)

# Grundsätze zu den Befragungen und zur Abgrenzung zu anderen Verfahren

Keine Befragung ohne vertiefte Aktenkenntnisse

Ohne eine möglichst präzise Synthese der Aktenbestände sind Befragungen eine fishing expedition auf gut Glück.

Befragungen durch die Kommission sind wichtig, um

- Antworten zu finden auf offene Fragen aus dem Aktenstudium und der Aufbereitung der Akten;
- den betroffenen Personen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Sachverhalt und dessen Beurteilung geben zu können.

# **Grundsätze zu den Befragungen und zur Abgrenzung zu anderen Verfahren**

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

Die Kommission wartet diese Einvernahmen durch die Staatsanwaltschaft ab und wird bei ihr ein Gesuch um Akteneinsicht stellen.

Vorbehalt ergänzender Befragungen von Personen, die sich im Verfahren vor der Staatsanwaltschaft auf ihr Recht berufen, sich selber nicht belasten zu müssen.

# Inhalt des Schlussberichts, Termin

Der Schlussbericht wird

- ausführlich und gleichzeitig konzis den Sachverhalt darstellen;
- die Ereignisse und Entscheide sowie die Organisation und die Abläufe bewerten;
- Empfehlungen für die Zukunft abgeben.
- realistischerweise Ende August/anfangs September 2018 vorliegen.

Auf den Zeitrahmen der Strafuntersuchungen hat die Kommission keinen Einfluss; diese sind allein Sache der Staatsanwaltschaft.

# Weiteres Vorgehen ab jetzt bis Ende August/anfangs September 2018

Die Kommission arbeitet weiter gemäss der geschilderten Methode und wird

- die Aufarbeitung aller vorhandenen und wenn notwendig zusätzlicher Unterlagen fortführen,
- Personen befragen bzw. bereits erfolgte Befragungen beiziehen,
- den Schlussbericht erstellen,
- den betroffenen Personen die Möglichkeit geben, zum Schlussbericht Stellung zu nehmen,
- die Stellungnahmen einarbeiten und sich mit ihnen auseinandersetzen, den Schlussbericht finalisieren und dem Regierungsrat Ende August/anfangs September 2018 abgeben.