

Administrativuntersuchung zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Fall des Tierhalters U.K.

Kurzfassung

**des Schlussberichts an den Regierungsrat des Kantons Thurgau
vom 23. Oktober 2018**

Inhalt

I.	Auftrag	3
II.	Chronologie	4
A)	Kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ereignisse	4
B)	Fazit.....	8
III.	Abstract	10
A)	Tierschutzrelevante Situation	10
B)	Vollzug der Tierschutzgesetzgebung durch das Veterinäramt	10
C)	Umgang mit schwierigen Bürgern.....	12
D)	Zusammenarbeit Ämter - Kantonspolizei	13
E)	Andere Ämter und Zusammenarbeit untereinander	14
F)	Strategie und Versuche der gemeinsamen Umsetzung.....	14
G)	Einbezug der Regierung als Gesamtgremium	16
IV.	Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren aus dem Fall)	17
A)	Veterinäramt.....	17
B)	Departement für Inneres und Volkswirtschaft	18
C)	Verschiedene Ämter und Departemente.....	18
D)	AGUK.....	19
E)	Kantonspolizei.....	19
F)	Staatsanwaltschaft.....	20
G)	Gesamtregierungsrat	20
V.	Empfehlungen	21

Abkürzungen

AfU	Kantonales Amt für Umwelt (Amtsstelle des DBU)
AGUK	Vom Regierungsrat eingesetzte „Arbeitsgruppe in Sachen U.K.“
ARP	Kantonales Amt für Raumplanung (Heute: „Raumentwicklung“ ARE - Amtsstelle des DBU)
ATA	Amtstierarzt (TG)
BGer	Bundesgericht
BVerG	Bundesverwaltungsgericht
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltung (Tierwohlprogramm des Bundes)
DBU	Departement für Bau und Umwelt (TG)
DEK	Departement für Erziehung und Kultur (TG)
DFS	Departement für Finanzen und Soziales (TG)
DIV	Departement für Inneres und Volkswirtschaft (TG)
DJS	Departement für Justiz und Sicherheit (TG)
DZ	Direktzahlungen an die Landwirtschaft gemäss Verordnung des BLW
GS DIV	Generalsekretär DIV
Kapo	Kantonspolizei (Amtsstelle des DJS)
LA	Landwirtschaftsamt (Amtsstelle des DIV)
LBBZ	Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum, Arenenberg (TG)
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
RAUS	Regelmässiger Auslauf im Freien (Tierwohlprogramm des Bundes)
StA	Staatsanwaltschaft
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
TSB VetA	Tierschutzbeauftragter Veterinäramt
TSchG	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 455)
TSchV	Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (SR 455.1)
U.K.	betreffender Tierhalter
VetA	Veterinäramt (Amtsstelle des DIV)
VGer	Verwaltungsgericht

I. Auftrag

Am 15. August 2017 entschied der Regierungsrat des Kantons Thurgau, eine externe und unabhängige Untersuchungskommission zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Fall des Tierhalters U.K. einzusetzen. Dies mit dem Ziel, den Vollzug des Tierschutzgesetzes aufzuarbeiten und systematisch analysieren zu lassen sowie allfällige Vollzugslücken aufzudecken. Mit Beschluss vom 6. September 2017 erteilte er der Untersuchungskommission verschiedene Teilaufträge (Buchstaben a bis m, siehe nachfolgende Hinweise in den Unterkapiteln).

Während über einem Jahr hat die Untersuchungskommission Akten im Umfang von 46 Bundesordnern aufgearbeitet, 49 Gespräche mit Behördenvertretern von Gemeinde, Kantonen und Bund, Privatpersonen und Repräsentanten verschiedener Institutionen geführt und sich so ein detailliertes und vielschichtiges Bild machen können. Die Ergebnisse sind in zwei Teilen dargestellt: Dem Untersuchungsbericht (Teil 1) und der Chronologie zum Fall (Teil 2). Während die Chronologie eine Rekonstruktion der Ereignisse von 1994 bis 2017 in zeitlicher Abfolge ermöglicht, stellt der Bericht die umfangreiche Analyse der Untersuchungskommission dar.

Eine klare Abgrenzung hat die Untersuchungskommission zu allen laufenden Verwaltungs- und Strafverfahren vorgenommen: So ist es u.a. nicht Gegenstand der Administrativuntersuchung zu klären, inwiefern die Räumung des Betriebs von U.K. und die Versteigerung der Pferde im Spätsommer 2017 rechtens waren. Hiermit sind die zuständigen Gerichte befasst.

Vorauszuschicken ist weiter, dass es sich beim Fall des Tierhalters U.K. aus Sicht der Untersuchungskommission um einen Einzelfall handelt: Sowohl auf der Zeitachse wie auch inhaltlich liegt eine ausserordentliche Konstellation vor. Auch würde die Untersuchungskommission U.K. nicht als klassischen Landwirt bezeichnen. Es gehörte jedoch ebenfalls nicht zu ihrem Auftrag, den Aspekt des Tierhandels und das allfällige Netzwerk von U.K. zu durchleuchten.

In der vorliegenden Kurzfassung sind die wichtigsten Erkenntnisse wie folgt zusammengefasst:

- Zusammenfassung der Chronologie (Teil 2 des Schlussberichts)
- Abstract (Teil 1 des Schlussberichts)
- Lehren aus dem Fall
- Empfehlungen der Untersuchungskommission

II. Chronologie¹

Auftrag a) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Darstellung der Chronologie und Ausgangslage im Fall Hefenhofen

A) Kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ereignisse

Bereits in den Jahren 2000 bis 2006 machte das Veterinäramt (VetA) regelmässig Kontrollen auf dem Betrieb. Es gab Tierschutzmängel in der Haltung, allerdings in einem Ausmass, wie es sie in anderen Betrieben auch gibt. Eine Ausnahme war die Verurteilung wegen mehrfachen Schächterns auf dem Betrieb. Ansonsten ging es in dieser Zeitperiode im Wesentlichen um Verstösse gegen das Lebensmittelgesetz und das Tierseuchengesetz. Verschiedene Strafverfahren beeinflussten das Verhalten von U.K. nicht, so dass das VetA 2004 ein Tierhalteverbot als sich möglicherweise aufdrängende Massnahme erwähnte. Das Amt für Umwelt (AfU) verfügte 2005 die Sanierung der Liegenschaftsentwässerung, weil Kot und Urin der Tiere via Schlitze und Löcher in den Schachtdeckeln zu Gewässerverschmutzungen führten. Es setzte die angeordneten Massnahmen aber nicht durch, obwohl Beschwerden gegen diese die aufschiebende Wirkung entzogen worden war.

Schon in dieser Zeitperiode mussten die Mitarbeiter namentlich des VetA und des AfU mit Beschimpfungen, aber auch mit Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte rechnen. Exemplarisch ist ein Vorfall, den ein Mitarbeiter des AfU erlebt hatte: „*Wutentbrannt rannte U.K. Richtung Scheune und schrie ‚du verdammte Dreckchäib, i schloh die abä, i bring di um‘*“, nachdem er vorher schon einen schweren Holzpilz auf ihn geworfen hatte. Dabei hielt er einen Metallschaber mit einer scharfen Kante in die Luft und schrie: „*jetzt isch fertig, i schloh die abä.*“ Nur mit gezogener Dienstwaffe und einem Pfefferspray hätten zwei Polizisten ihrem Rapport nach Schlimmeres verhindern können. Grund für den Wutausbruch von U.K. war eine Bemerkung des AfU-Mitarbeiters auf eine Äusserung eines Kindes von U.K. hin.

Weil U.K. die Verbesserung der Liegenschaftsentwässerung immer noch nicht umgesetzt hatte, verfügte das AfU 2008 eine Ersatzvornahme. U.K. führte die Massnahmen in letzter Minute durch eine Baufirma selber durch, wobei gemäss AfU nicht alles korrekt, insgesamt aber akzeptabel ausgeführt wurde. Auch der Liegenschaftsentwässerungsplan wies Fehler auf.

Das VetA intensivierte ab 2007 seine eigene und die Kontrolltätigkeit der landwirtschaftlichen Kontrollorganisationen. Es erliess im April 2007 einen Entscheid, nachdem eine Tierschutzorganisation Ende 2006 auf angeblich unakzeptable Umstände hingewiesen hatte. Im Sommer 2007 fand eine weitere unangemeldete, sehr detaillierte Kontrolle statt, bei der eine tote und zwei hochgradig lahme Kühe im Laufstall, ein krankes Kalb und eine weitere tote, stark abgemagerte Kuh entdeckt wurden. Das Futter war verdorben.

Ein Fachgutachten diente als Grundlage für Entscheide, um verwaltungs- und strafrechtlich gegen U.K. vorgehen zu können. Das Verfahren führte u.a. zu einer Verurteilung wegen Tierquälerei, die vom Obergericht und auch vom Bundesgericht bestätigt wurde. Der Tod eines Jungpferds, der sich

¹ Schlussbericht Teil 2

im Juni 2007 ereignete, wurde gemäss Gerichtsurteil auf „*die äusserst brutale und rücksichtslose Vorgehensweise beim Beschlagen*“ zurückgeführt. Aufgrund dieses Urteils wurde in den Medien die Frage aufgeworfen, weshalb das VetA nicht früher und konsequenter vorgegangen sei. Der Chef DIV lud andere Departements- und Amtschefs zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch ein, um die Zusammenarbeit und die Vorgehensweise mit U.K. zu koordinieren. Es wurde beschlossen, vermehrt zusammenzuarbeiten, und als erster Schritt wurden die Akontozahlungen für Direktzahlungen sistiert. Als weitere Massnahme wurde im August 2008 verfügt, Kontrollen fortan unter Aufsicht der Polizei (Personenschutz) durchzuführen.

2008 führte der Veterinärdienst der Armee eine Kontrolle durch und kam zum Schluss, dass die Pferdehaltung nicht den Normen entspreche: „*Das kann zur heutigen Zeit einfach nicht mehr länger toleriert werden.*“

Im Jahr 2008 hätte den zuständigen Departementen und Ämtern auch bekannt sein müssen, dass die Umnutzung eines 2003 bewilligten Mutterkuhstalls in einen Pferdestall trotz ablehnender Entscheide und Stellungnahmen aller involvierten Stellen vollzogen worden war. Einzig die Gemeinde verlangte das Rückgängigmachen der faktisch schon länger dauernden Umnutzung, die der früheren Baubewilligung nicht entsprach und drohte die Ersatzvornahme an. Die Umnutzung wurde dennoch weiterhin toleriert.

Ein Hebel, der in Zusammenarbeit von VetA (inkl. Kontrollstellen) und LA benutzt wurde, war die Kürzung oder die Verweigerung der Direktzahlungen. Diese Strategie führte ab 2009 zu vielen Rekursen, Beschwerden und Verfahren im Kanton Thurgau und bis vor Bundesverwaltungsgericht und Bundesgericht. Anfangs fielen sie teilweise auch zu Gunsten von U.K. aus. Die entsprechend notwendigen Kontrollen als Grundlage für DZ-Kürzungsentscheide bedeuteten auch für die Polizei grossen Aufwand.

Auch in den Jahren 2011 bis 2012 gab es immer wieder Kontrollen und Verfahren. Am 24. April 2013 führten das VetA und das AfU gemeinsam eine unangemeldete Kontrolle unter Polizeischutz durch. Gestützt auf die Kontrollresultate verfügte Ende Juli 2013 das AfU eine Reihe von Sofortmassnahmen, und anfangs August 2013 verfügte das VetA, dass die festgestellten tier-schutzrechtlichen Mängel beseitigt werden müssen; namentlich forderte es auch die Reduktion des Pferdebestandes von 123 auf 60 Pferde bis September 2013. Im Sinne der Deeskalation sollte eine letzte Chance zur Aufrechterhaltung des Betriebes gewährt werden.

Im weiteren Verlauf des Jahrs 2013 hat es nach der Wahrnehmung der Untersuchungskommission keine Aktivitäten gegeben, um den rechtskräftigen Entscheid durchzusetzen. U.K. hatte den Entscheid vom April 2013 zwar angefochten, jedoch nicht ausreichend begründet, womit auf den Rekurs nicht eingetreten werden konnte.

Anfangs 2014 machte sich der Chef VetA Gedanken über den Vollzug des Entscheids und skizzierte im Hinblick auf eine vom Chef DIV einberufene Arbeitsgruppe drei mögliche Lösungswege: Zwangsvollstreckung, Fall nicht mehr weiter zu verfolgen (Betrieb im rechtsfreien Raum), Status quo (Kontrollen, Nachkontrollen, Verfahren, Strafanzeigen, ungedeckte Kosten) auf Zusehen hin.

Anfangs April 2014, knapp ein Jahr nach den Kontrollen von AfU und VetA, lud der Chef DIV die Amtsleiter VetA, Landwirtschaftsamt (LA), den Kommandanten Kapo, den Oberstaatsanwalt (auch Stv. Generalstaatsanwalt) sowie Mitarbeitende des Rechtsdienstes DIV bzw. AfU zu einer Sitzung ein. Ziel war der Vollzug der Reduktion des Pferdebestandes von rund 120 auf maximal 60 Tiere.

Unmittelbar bestehe keine Gefahr für die Tiere, und auch beim Gewässerschutz sei ein Eingreifen nicht dringend, hielt das Einsetzungsprotokoll der Arbeitsgruppe U.K. (AGUK) Ende April 2014 an ihrer ersten von gesamthaft 11 Sitzungen (bis Dezember 2015) fest.

Im August 2014 brachte der Chef DIV dem Gesamtregierungsrat einen Bericht der AGUK zur Kenntnis und zur allfälligen Beratung. Grund dafür sei, dass der Fall bisher bekannte Dimensionen sprengte und nicht nur das DIV, sondern auch das DBU (AfU), das DJS (Polizei und StA), das DFS (aussergewöhnliche Kosten) und den Informationsdienst (allenfalls riesige Publizität) betreffe. Die Verwaltung sah sich im Dilemma zwischen nicht akzeptabler Duldung und grossen Vollzugsschwierigkeiten (personell, finanziell und sicherheitsmässig). Die damaligen Regierungsmitglieder waren der Auffassung, dass auf die von der AGUK vorgeschlagene Weise vorgegangen werden soll. Dabei ging es darum, das Teiltierhalteverbot zu vollziehen, aber vorgängig noch Gespräche zu führen und dem Betrieb die Möglichkeit zu geben, den Tier- und namentlich den Pferdebestand selber zu reduzieren.

Am 6. Oktober 2014 erliess das VetA ein totales Tierhalteverbot für U.K. Es räumte ihm vor diesem Entscheid jedoch keine Möglichkeit zur Stellungnahme ein und verletzte damit das rechtliche Gehör, wie das Bundesgericht später feststellte. Zweck der Entscheide sei nicht in erster Linie die Durchsetzung gewesen, so der damalige Chef DIV, sondern der Druckaufbau, der fast alle anderen Tierhalter dazu gebracht habe, den Tierbestand selber zu reduzieren oder den Betrieb aufzugeben. U.K. liess sich aber offenbar von diesen Entscheiden nicht massgeblich beeindrucken.

In der AGUK gab es unterschiedliche Meinungen, wie bei Kontrollen auf dem Betrieb vorzugehen sei. Gegenüber standen sich Deeskalation bzw. die Anwendung von Zwangsmassnahmen bzw. eine Kombination von beidem, was nicht ganz ohne Widerspruch ist. Auch die Rolle der Polizei (Schutz der Kontrollpersonen, aber keine Durchsetzung von Massnahmen) gab Anlass zu Diskussionen.

Im Dezember 2014 mandatierte die AGUK einen externen Sachverständigen für die Durchsetzung der beiden Entscheide des VetA und AfU. Dieser sah - faktisch im Einverständnis mit der AGUK - seine Aufgabe von Anfang an jedoch im Finden einer Verhandlungslösung, an der er fast ein Jahr arbeitete, ohne wirklichen Erfolg. Die Umwidmung des Mandates erfolgte zu Beginn der AGUK-Sitzung im Dezember 2014, als zwei parallele Wege skizziert und implizit genehmigt wurden: Einerseits Deeskalation, andererseits repressives Vorgehen. Während dieser ganz auf Deeskalation fokussierten Phase war eine Durchsetzung nicht möglich, und das parallel zu verfolgende repressive Vorgehen war praktisch nur noch dazu da, in Richtung einer Verhandlungslösung Druck auf U.K. machen zu können. Dazu kam, dass sich VetA, LA und das AfU nicht wirklich geschützt, sondern vielmehr im Stich gelassen fühlten. Dieses subjektive Befinden der Betroffenen ist bei den Befragungen wiederholt zum Ausdruck gekommen und von der Kapo in ihrer Stellungnahme vom 26. September 2018² als Abwertung ihres Einsatzes empfunden worden. Auch diese Reaktion ist verständlich, da die Kapo den beteiligten Ämtern schon vor und wiederholt in der AGUK-Phase begründet dargelegt hatte, was sie leisten und welche Sicherheitsmassnahmen im Falle einer Durchsetzung sie anbieten kann und wird. Genau so verständlich ist das Unsicherheitsgefühl der mit Vollzugsaufgaben betrauten Amtspersonen, die verschiedentlich Tätlichkeiten und regelmässig

² Der Bericht wurde auf Antrag der Untersuchungskommission dem Gesamtregierungsrat am 6. September 2018 zum rechtlichen Gehör und zur Stellungnahme unterbreitet. Der Regierungsrat hat über die Departemente die Schlüsselpersonen zur Stellungnahme eingeladen und diese gebündelt an die Untersuchungskommission gesandt. Diese Antworten sind im Bericht an den betreffenden Stellen verarbeitet.

Beschimpfungen und Drohungen ausgesetzt waren, ohne dass dies immer zu Sanktionen geführt hätte. Die objektiv möglichen Massnahmen der Polizei konnten den Eindruck eines Teils der Mitarbeitenden, die sich nicht sicher fühlten, im Rahmen der weitgehenden Deeskalationsstrategie der in der AGUK involvierten Ämter nicht aufwiegen.

Für den Fall, dass nach der Rückkehr der Pferde von den Alpen mehr als 60 Tiere auf dem Betrieb sein sollten, wurde an der Sitzung vom 26. Oktober 2015 eine Zwangsvollstreckung der 2013 angeordneten Reduktion der Zahl der Pferde auf 60 Tiere diskutiert. Für diesen Entscheid sprachen sich 4 AGUK-Mitglieder aus, 2 stimmten dagegen und 2 enthielten sich der Stimme. Weil aber das für diese Massnahme zuständige und damit hauptsächlich betroffene VetA aus Sicherheitsgründen dagegen war, wurde der Plan vorläufig nicht weiterverfolgt. Nach einer letzten Sitzung im Dezember 2015 löste der Chef DIV die AGUK auf - mit dem Hinweis, dass sie, wenn nötig, zu einem späteren Zeitpunkt wieder einberufen werde.

Während der AGUK-Phase erfolgte am 1. Juli 2015 der Versuch einer Beschlagnahme eines verletzten Fohls, das von U.K. vom Kanton Graubünden nach Hefenhofen transportiert worden war. Die Schilderung dieses Vorgangs zeigt wie in einem Brennglas die Schwierigkeiten der Behörden im Umgang mit U.K.: Ihm gelang es, trotz Polizeipräsenz ein Bolzenschussgerät zu behändigen, das Fohlen zu töten, es zu entbluten und mit dem dafür benutzten Messer vor den ATA zu treten. Auch der abwesende Chef VetA wurde beschimpft und bedroht mit den Worten, er wisse schon, wie er diesen um die Ecke bringen könne, das werde er nicht selber machen, sondern fünf Rumänen 1000 Franken in die Hand drücken. Ausserdem sitze ihm das Messer relativ locker in der Hand. Die Beschlagnahmung des toten Tieres erfolgte dann über die StA, wobei offensichtlich niemand auf Platz wirklich verstand, was die StA angeordnet hatte, weshalb die Beteiligten unverrichteter Dinge den Hof verliessen. Das Polizeijournal schliesst: *„Somit verliessen wir den Hof nach 4 Stunden ohne etwas. Den Erhalt des Herausgabebefehls unterzeichnete U.K.³ mit einem grossen Lachen.“*

Schon in den vorangegangenen Jahren hatte U.K. bestimmten Amtspersonen den Zutritt zu seinem Betrieb verwehrt. Im Sinne der Deeskalation riet die Polizei davon ab, dass eine von ihm nicht erwünschte Person sich auf Platz begab. In den Befragungen der Vertreter der Polizei und auch in ihrer Stellungnahme ortete die Polizei eine zu konfrontative Haltung bestimmter Personen gegenüber U.K., die den Vollzug schwierig bis unmöglich gemacht habe.

Kurz nach seiner Wahl in den Regierungsrat ging der neue Chef des DIV Ende Juni 2016 mit einem Aussprachepapier in die Regierung, das deutlich zeigte, dass auch die Gemeinde Hefenhofen und weite Teile der kantonalen Verwaltung in allen Departementen (ausser dem DEK) betroffen waren. Eine Koordination sei praktisch unmöglich, weil kein betroffenes Amt ins „Schussfeld“ von U.K. und in den öffentlichen Fokus geraten möchte. Die Situation sei auch im Hinblick auf die Öffentlichkeit schwierig: *„Man würde zuerst die Untätigkeit kritisieren und dann - wenn es nach konsequentem Durchgreifen zur Eskalation kommt - die Unverhältnismässigkeit des Vorgehens beanstanden.“* Der neue Chef DIV erachtete sich als weiterhin federführend verantwortlich.

Nach der Feststellung des Bundesgerichts in seinem Urteil vom 18. Juli 2016, dass das rechtliche Gehör von U.K. betreffend Totaltierhalteverbot verletzt worden war, wollte der Chef DIV Ende August 2016 mit einer Mediation einen Neuanfang machen. Mediator war der schon von der AGUK eingesetzte externe Sachverständige; involviert waren U.K. und sein Anwalt sowie der Gene-

³ In den Originalen ist der Name jeweils ausgeschrieben. Dies gilt für sämtliche Zitate im Bericht.

ralsekretär des DIV. Zwar hatten verschiedene Personen im DIV von einer erneuten Mediation abgeraten, denn die faktische Mediation des externen Sachverständigen im Jahr 2015 sei zu keinem Ergebnis gekommen. Geplant war, auf dem Verhandlungsweg (wie schon 2015) eine Reduktion des Pferdebestandes sowie eine tierschutzkonforme Situation auf dem Hof zu erreichen. Die Mediation erfolgte ohne Beteiligung des VetA, dessen Handlungsfähigkeit in dieser Zeit erheblich eingeschränkt wurde. Die Zeit für die Umsetzung der Mediationspläne bis im Herbst 2017 wurde immer knapper, da auch eine Reihe von baulichen Massnahmen hätte umgesetzt werden müssen. Während Monaten wurde über die Zahl der auf dem Hof zulässigen Pferde gefeilscht, obschon für die diskutierte Pferdezahl kein Auslauf sichergestellt werden konnte und in dieser Zeit verschiedene neue Tierschutzmeldungen eingingen. Schon im Januar 2017 zeigte sich gemäss den Aussagen einer externen Expertin und anderer Zeugen eine weitere Verschlechterung der Situation. Davon hat der Chef DIV nach seinen Angaben im Rahmen der Stellungnahme zum Schlussbericht nichts erfahren. Ende Mai 2017 stellte der erwähnte Mediator fest, dass U.K. diese Tierhaltung „niemals“ tierschutzkonform umsetzen könne. Dennoch hielt das DIV an der Mediation fest. Am 6. Juli 2017 finalisierte der Generalsekretär DIV ein Papier als unterschriftsreif, wonach U.K. künftig 70 Pferde plus maximal 10 Pferde (eigene oder Pension) halten dürfe.

Knapp eine Woche später erhielten das DIV und das VetA und etwas später auch die Strafverfolgungsbehörden Kenntnis von zahlreichen Fotos über die Zustände auf dem Hof. Am 3. August 2017 veröffentlichte die Zeitung „Blick“ diese Fotos, und daraufhin bereiteten die Thurgauer Behörden die Räumung des Betriebes vor, die am 7. und 8. August 2017 erfolgte, mit Unterstützung auch der Armee. Folge davon war die Versteigerung der Pferde an zwei Anlässen im Kanton Bern und die Veräusserung des gesamten Tierbestands an Viehhändler und private Tierhalter.

B) Fazit

Auf einem Tierhaltungsbetrieb sind die Fragen des Tierschutzes entscheidende Faktoren: für den Landwirt selber, für die Abnehmer, die Konsumenten, und nicht zuletzt auch im Interesse des Kantons und seiner Bevölkerung. Ganz wesentlich und im Wortsinn existenziell ist für einen Betrieb aber auch das System der Direktzahlungen, für das - auf kantonaler Ebene - das LA zuständig ist und die entsprechenden Kontrollorganisationen, die mit ihren Resultaten eine faire Beurteilung in den unterschiedlichen Direktzahlungsarten gewährleisten sollen. Auch von Bedeutung sind die Bestandestierärzte, die zur Qualität der Tierhaltung beitragen und einen wichtigen Beitrag für den Tierschutz leisten können.

Auch wenn bei diesem Einzelfall sowohl auf der Zeitachse wie auch inhaltlich eine ausserordentliche Konstellation vorliegt: Bei einem solchen Fall verfügt nicht allein das direkt für den Tierschutz zuständige Amt über Entscheid- und Steuerungsmöglichkeiten. Diese haben auch die zuständigen Stellen auf Kantons- und Gemeindeebene, die Bauten innerhalb oder ausserhalb der Bauzone bewilligen oder nicht bewilligen. Auch der landwirtschaftliche Gewässer- und Umweltschutz ist direkt verknüpft mit der Frage, mit welcher Hofdüngerbilanz ein Betrieb arbeitet; das hat Auswirkungen auf die Zahl der Tiere, die auf einem Betrieb gehalten werden dürfen, genauso wie auch die Bewilligung von zusätzlichen Bauten und damit entsprechenden Kapazitäten, die den Ausbau der Tierhaltung ermöglichen.

Unerlässlich ist in einer solchen Situation - neben Absprachen und Koordination - eine gemeinsame Strategie, gerade bei einem grösseren Tierhaltungsbetrieb, der die Behörden seit mehr als 20 Jahren weit stärker als andere vergleichbare Betriebe beschäftigte.

III. Abstract⁴

A) Tierschutzrelevante Situation⁵

Aus einer umfangreichen Dokumentenanalyse hat die Untersuchungskommission ein zum Teil widersprüchliches Bild von der tierschutzrelevanten Situation auf dem Betrieb von U.K. gewonnen. So beurteilte das nähere Umfeld seine Tierhaltung vorwiegend als nicht ganz ordentlich, aber in Bezug auf das Tierwohl als durchaus in Ordnung. Die zahlreich involvierten Kontrollbehörden kamen zu durchmischten Ergebnissen. Regelmässig wurden auf dem Betrieb eine Reihe von Verstössen gegen die Tierschutz- oder wiederholt auch gegen die Tierseuchen- und Lebensmittelgesetzgebung behördlich festgestellt oder von Dritten gemeldet. Es gab aber auch Kontrollen, bei denen keine oder nur geringfügige Mängel festgestellt wurden, zudem wurde U.K. im Allgemeinen ein guter Umgang mit Pferden attestiert. Die meldenden Drittpersonen und Tierschutzorganisationen hingegen sprachen nicht selten von katastrophalen Zuständen. Nicht von der Hand zu weisen ist zusammenfassend, dass auf dem Betrieb von U.K. während mindestens 15 Jahren Tierschutzprobleme bestanden haben.

Tierschutzrechtlich fragt sich deshalb rückblickend, weshalb trotz mehrerer Vorfälle über lange Zeit kein Tierhalteverbot durchgesetzt wurde. Trotz strafrechtlicher Verurteilungen wegen mehrfacher Tierquälerei hatte das VetA zunächst mit entsprechenden Massnahmen und danach mit deren Durchsetzung zugewartet. Wann konkret welche Mittel zu ergreifen gewesen wären, lässt sich im Nachhinein unter Berücksichtigung aller vorhandenen Informationen gewiss einfacher beurteilen als in der konkreten Situation vor zehn oder 15 Jahren. Daher ist es erforderlich, die einzelnen Aspekte zu analysieren, damit sich ein solcher Fall nicht wiederholen kann.

B) Vollzug der Tierschutzgesetzgebung durch das Veterinäramt⁶

Aufträge des Regierungsrats an die Untersuchungskommission:

b) Darstellung und Würdigung der durch das Veterinäramt gewählten Strategie des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung;

c) Darstellung und Würdigung der Abläufe des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung im Verwaltungsalltag des Veterinäramtes (bei Bedarf unter Einbezug weiterer Fälle);

f) Vergleich zu Best-Practice-Niveaus (vergleichbare Kantone)

g) Dokumentation und Vorgehenssystematik auf Amtsstufe

⁴ Schlussbericht Teil 1

⁵ Kapitel 3 des Schlussberichts (Teil 1)

⁶ Kapitel 4

Der Vollzug der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung ist im Kanton Thurgau Aufgabe des VetA, das unter der Leitung des Kantonstierarztes steht. Es gehörte zum Auftrag der Untersuchungskommission, die damit verbundenen Abläufe im Verwaltungsalltag des VetA darzustellen, wobei aufgrund der hohen Komplexität von Einzelfällen im Allgemeinen und des Falls U.K. im Besonderen auf den Einbezug weiterer Fälle verzichtet werden musste.

Grundsätzlich kann aus dem Fall U.K. nicht gefolgert werden, dass das VetA seine Aufgaben im Bereich Tierschutz nicht wahrnehmen würde. Das VetA zeigte hinsichtlich des Informationsaustauschs mit anderen Behörden und der Erhebung und Feststellung der Tierschutzsituation auf dem Hof von U.K. konstant Handlungswillen. Dennoch war die Anordnung griffiger Massnahmen häufig geprägt von grosser Zurückhaltung und der steten Suche nach verträglichen, verhältnismässigen und möglichst einvernehmlichen Lösungen, was in diesem Fall nicht adäquat war. Auch kam es zu juristischen Fehlern (Verfügungen mit bloss appellatorischem und deshalb nicht durchsetzbarem Inhalt; Beschlagnahmungs-Androhung ohne Entzug der aufschiebenden Wirkung; fehlendes rechtliches Gehör etc.). Letztlich fehlte es insbesondere an einer konsequenten Durchsetzung. Verbote wurden vor allem als Druckmittel eingesetzt, weil diese Taktik bei anderen Betrieben Erfolg hatte. Bei U.K. war das nicht der Fall. Erst die Eskalation im August 2017 veranlasste die Behörden zur Räumung des Betriebs.

Die Akten weisen darauf hin, dass die Anordnung eines Teiltierhalteverbots bereits im Jahr 2007 oder spätestens 2009 angezeigt gewesen wäre (nicht erst im Jahr 2013). Auch hätte ein Tierhalteverbot auf Basis der Verurteilung wegen mehrfacher Tierquälerei und mit schlechter Prognose für eine tierschutzkonforme Tierhaltung spätestens 2010 erfolgen sollen. Dennoch liegt das Scheitern bei der Durchsetzung von Tierschutzmassnahmen auf dem Betrieb U.K. nicht ausschliesslich in der Arbeit des VetA begründet. Um den Fall zu verstehen, müssen weitere Aspekte und ihr Zusammenspiel untereinander betrachtet werden. Erst in der Summe wird ersichtlich, woran der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Fall des Tierhalters U.K. scheiterte.

Die Strategie des VetA orientierte sich an der Tierschutzgesetzgebung des Bundes und an den vorhandenen Ressourcen, aber auch an den Ergebnissen der interdepartemental zusammengesetzten AGUK, die von April 2014 bis Dezember 2015 elfmal tagte (Kapitel 6.3.1 und 6.3.2 des Schlussberichts). Im konkreten Fall zeigt das Kapitel 4.1 des Schlussberichts, wie das VetA auf die in den Kapiteln 3.1 und 3.2 dargestellten Kontrollergebnisse, Ereignisse und Probleme reagierte. Während es am Anfang eher deklaratorische Entscheide fällte, achtete es mit der Zeit darauf, dass diese auch um- und durchsetzbar wurden. Nicht zu unterschätzen ist der Sicherheitsaspekt, weil U.K. immer wieder Beschimpfungen gegen Beamte aussprach und wiederholt auch Gewalt und Drohungen gegen Behörden anwendete. Die rechtlichen Verfügungsmöglichkeiten wurden in der Regel ausgeschöpft; hingegen war die Durchsetzung von Entscheiden aus den Jahren 2007 sowie 2009 nicht zeitgerecht erfolgt und namentlich der 2013 verfügten Reduktion des Pferdebestandes aus folgenden Gründen während vier Jahren nicht umgesetzt worden:

- Schwanken zwischen Deeskalation und Repression (mit dem strategischen Schwergewicht auf Deeskalation gemäss der Stossrichtung der AGUK);
- Sorge der Mitarbeitenden und ihrer Vorgesetzten um ihre Sicherheit bei Kontrollen;
- Betonung der hohen Kosten einer Durchsetzung der Reduktion des Tierbestandes durch den früheren Chef DIV;

- zahlreiche Rekurse gegen beinahe alle amtlichen Verfügungen, welche oftmals bis vor Bundesgericht gezogen wurden, was ein grundlegendes Recht jeder Person ist.

Namentlich zu Punkt c. des Auftrags des Regierungsrats ist zudem festzustellen, dass Veterinärmitarbeitende keine Juristinnen und Juristen sind. Sie brauchen aber, um konzise Entscheide begründen zu können, juristische Unterstützung, ganz besonders auch für die Punkte, die im Dispositiv des Entscheides für die Durchsetzung von grosser Bedeutung sind.

Gemäss best practice ist ein Fall schon in einem frühen Stadium so zu bearbeiten, dass er nicht während 15 Jahren immer schwieriger zu handhaben wird und letztlich während Jahren nicht vollzogen werden kann. Dies ist eine Kernaufgabe der zuständigen Ämter wie auch der vorgesetzten Departemente. Im Vergleich zu anderen Kantonen fehlen im Kanton Thurgau wichtige Instrumente gemäss den Empfehlungen in Kapitel 10 des Schlussberichts.

Die Dokumentation und das Vorgehen auf Amtsstufe entsprechen den Prozessen, die üblich und aus der Gesetzgebung bzw. Organisationsstruktur ableitbar sind.

C) Umgang mit schwierigen Bürgern⁷

Auftrag f) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Würdigung der Definition von Eingriffsschwellen und -stufen und Einschätzung von Gefahrenabwehrmassnahmen

Bei der Dokumentenanalyse und insbesondere in den Befragungen zeigte sich der Untersuchungskommission, dass die Sicherheitsbedenken der für Kontrollen eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Verwaltungshandeln prägten und zwischenzeitlich zu Lähmungen führten. U.K. war nicht nur mehrmals gegen Amtsträger tätlich geworden und hatte Gewalt angedroht, sondern bestimmte auch, welche Amtspersonen nicht auf den Betrieb kommen durften, was letztlich die staatliche Autorität schwächte und U.K. in seiner Renitenz stärkte. Im Kern ging es neben dem Vollzug der Fachämter immer wieder um die Frage, wie die Behörden mit schwierigen Bürgern umgehen, und um das Rollenverständnis der im Einsatz stehenden Ämter und Mitarbeitenden. Die Kapo hatte Erfahrung und eine Analyse, die sie auch den zuständigen Departementen zustellte; sie verfügte ab 2015 auch über eine Fachstelle Gefahrenabwehr und Bedrohungsmanagement.

Die deeskalierende Taktik der Polizei ist zwar im Grundsatz nachvollziehbar. Sie ist überdies ein wichtiges Element, um ein verhältnismässiges Handeln der Polizei und der Behörden überhaupt zu gewährleisten. Auch DIV mit VetA und LA sowie das AfU setzten auf Deeskalation, weil sie Bedenken wegen ihrer eigenen Sicherheit hatten und für das DIV die Kostenfrage einer Durchsetzung zentral war. Im Fall U.K. jedoch führte diese Strategie in den Augen der Untersuchungskommission letztlich zu einer Erosion der staatlichen Autorität der Amtsträger, da U.K. sich durch die Nicht-Durchsetzung rechtskräftiger Entscheide immer wieder in seinem Handeln bestätigt fühlen musste. Die Strategie war nicht mehr verhältnismässig.

⁷ Kapitel 6.5.

D) Zusammenarbeit Ämter - Kantonspolizei⁸

Aufträge des Regierungsrats an die Untersuchungskommission:

f) Würdigung der Definition von Eingriffsschwellen und -stufen und Einschätzung von Gefahrenabwehrmassnahmen

d) Darstellung und Beurteilung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Amtsstellen (Veterinäramt, Amt für Umwelt, Landwirtschaftsamt, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, weitere Amtsstellen)

Das gegenseitige Rollenverständnis wurde erst im zweiten AGUK-Jahr geklärt. Den Begriff der Vollzugshilfe interpretierten das VetA und die Kapo unterschiedlich: Das VetA las aus der Vorschrift heraus, dass die Polizei das Amt bei der Durchsetzung von angeordneten Massnahmen (tatkräftig) unterstützen würde. Die Kapo hingegen machte geltend, sie sei allein für den Schutz und die Sicherheit aller Beteiligten zuständig. Dies war immer wieder eine Quelle von Diskussionen und latenten Auseinandersetzungen, die während Jahren nicht bereinigt werden konnten und auch nie auf der Ebene der zuständigen Departementschefs (namentlich DIV und DJS) besprochen und gelöst worden sind. Eine Bereinigung dieses wichtigen Punkts und damit eine einvernehmliche Zusammenarbeit hätte eine andere Wirkung und Ausstrahlung auf U.K. gehabt.

Die Beschränkung der polizeilichen Rolle auf den Schutz der für den Vollzug zuständigen Amtspersonen entspricht nicht dem Wortlaut von Artikel 24 des Tierschutzgesetzes. Dieser hält fest, dass das VetA für die Durchsetzung von Massnahmen zuständig ist, aber dabei die Hilfe der Polizei in Anspruch nehmen kann. Das bedeutet, dass das VetA die Polizei für die Unterstützung von Durchsetzungshandlungen beiziehen kann und die Polizei Vollzugshilfe leistet.

Diese rechtliche Betrachtungsweise deckt sich auch mit der Stellungnahme des Kommandanten der Kapo vom 27.9.18: „*Die Aufgabe der Kantonspolizei war und ist es, Angehörige anderer Ämter bei der Durchsetzung von in ihrem Kompetenzbereich liegenden Anordnungen zu schützen. Die Polizei kann zur Durchsetzung von durch das Veterinäramt angeordneten Massnahmen beigezogen werden. Für die Durchsetzung verantwortlich ist und bleibt das Veterinäramt.*“

Zudem sind Offizialdelikte von der Polizei von Amtes wegen anzuzeigen. Die kantonale Gesetzgebung hat überdies eine Anzeigepflicht der Polizei statuiert, die für alle Delikte gilt. Sie geht weiter als die Anzeigepflicht für andere kantonale Mitarbeitende, die sich auf schwere Delikte beschränkt.

Anmerkungen zur Zusammenarbeit: Die Amtsstellen hatten zwar Kontakt miteinander und arbeiteten grundsätzlich gut zusammen. Zu wenig erkannten sie jedoch - ebenso wie die Departemente - dass jedes Amt über Hebel verfügte, die (gut eingesetzt) für die Arbeit gerade an diesem schwierigen Fall Wirkung hätten entfalten können.

⁸ Kapitel 6.1.

E) Andere Ämter und Zusammenarbeit untereinander⁹

Auftrag d) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Darstellung und Beurteilung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen Amtsstellen (Veterinäramt, Amt für Umwelt, Landwirtschaftsamt, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, weitere Amtsstellen)

Bei einem Tierhaltungsbetrieb verfügt nicht allein das direkt für den Tierschutz zuständige Amt über Entscheid- und Steuerungsmöglichkeiten. Andere Amtsstellen waren bezüglich Direktzahlungen (LA), Gewässerschutz (AfU), Bau- und Ausnahmegenehmigungen (ARP/ARE), Steuern (Steueramt) und Sicherheit (Kapo) involviert. Auch sie scheiterten an der Durchsetzung von Massnahmen auf dem Betrieb von U.K. (Umnutzungen ohne Bewilligung, mangelhafter landwirtschaftlicher Gewässerschutz, erschwerte Durchführung von Kontrollen), sahen sich aber nicht in der Hauptverantwortung.

Im Bereich Direktzahlungen ergriffen das DIV und das LA ab 2008 die Initiative, indem in Absprache mit dem VetA der Fokus noch stärker auf das Verhältnis Kontrollergebnisse - Direktzahlungen gerichtet wurde.

Das AfU machte ebenfalls Kontrollen und verfügte Massnahmen, deren Umsetzung jedoch schwierig war und sich teils über Jahre hinzog. Das ARE und das DBU nahmen ihre Aufsicht bei der Umnutzung eines Mutterkuh- und Pferdestalls zu einem Pferdeaufzuchtstall nicht wahr. Alle involvierten Ämter hatten die Umnutzung zwar in ihren Stellungnahmen abgelehnt und die Gemeinde hatte angeordnet, dass die Umnutzung rückgängig zu machen sei und – für den Fall, dass dies nicht geschieht – die Zwangsdurchsetzung angedroht. Diese erfolgte aber nie. Mögliche Hebelwirkungen wurden auf diese Weise nicht genutzt, so dass die Tierschutzproblematik, welche in der Öffentlichkeit am emotionalsten wirkt, im Fokus blieb.

F) Strategie und Versuche der gemeinsamen Umsetzung¹⁰

Aufträge des Regierungsrats an die Untersuchungskommission:

b) Darstellung und Würdigung der durch das DIV gewählten Strategie des Vollzugs der Tierschutzgesetzgebung sowie

h) Feststellung und Würdigung der Kontrollmechanismen und der Fallsteuerung (fachlich und politisch)

Zur mangelhaften Zusammenarbeit und den grossen Sicherheitsbedenken hinzu kamen strategische Unzulänglichkeiten und Fehler. Gerade bei einem grösseren Betrieb, der die Behörden seit mehr als 20 Jahren weit stärker als andere vergleichbare Betriebe beschäftigte, wäre eine gemeinsame, durchdachte Strategie unerlässlich gewesen.

⁹ Kapitel 5

¹⁰ Kapitel 6.2, 6.3

Über die Jahre hinweg waren unter der Federführung des DIV verschiedene Ansätze ausprobiert worden, um das Verhalten von U.K. besser steuern zu können. Ab 2008 wurde versucht, ihn über die landwirtschaftlichen Direktzahlungen zu beeinflussen, was in langwierigen juristischen Verfahren mündete. Exemplarisch für die Probleme auf strategischer Ebene waren die Diskussionen in der vom Chef DIV einberufenen AGUK. Für die Durchsetzung des rechtskräftigen Teiltierhalteverbots aus dem Jahr 2013 (Reduktion des Pferdebestandes auf max. 60 Tiere) skizzierte der Chef VetA im Hinblick auf die erste Sitzung drei mögliche Lösungswege: Zwangsvollstreckung, Fall nicht mehr weiter zu verfolgen (Betrieb im rechtsfreien Raum), Status quo (Kontrollen, Nachkontrollen, Verfahren, Strafanzeigen, ungedeckte Kosten auf Zuseher hin). Die AGUK schlug ein Vorgehen vor, mit dem es jeweils an U.K. lag, die Reduktion des Pferdebestandes vorzunehmen und für den Fall, dass er das nicht tun sollte, kaskadenartig weitere Massnahmen des VetA folgen sollten. Im Herbst 2014 verhängte das VetA als Druckmittel ein Totaltierhalteverbot, wobei der inhaltliche Fokus auf der Zwangsvollstreckung des Teiltierhalteverbots blieb. Für das weitere Vorgehen hiess die AGUK unter Federführung namentlich des DIV und des VetA die parallele Verfolgung von zwei Wegen gut: „Deeskalation“ und „repressives Vorgehen“, was angesichts des inhärenten Widerspruchs trotz Einsetzung eines externen Sachverständigen erfolglos bleiben musste. Auf eine Räumung des Hofes oder eine Wegnahme der Tiere wurde aus Gründen der Verhältnismässigkeit, des Sicherheitsrisikos und der grossen Kosten verzichtet. Ende 2015 wurde die AGUK aufgelöst, weil sie nicht zum Ziel kam. U.K. und sein Anwalt hatten den Charakter der Durchsetzungsdrohung wohl durchschaut, was sich später auch im Rahmen der Mediation zeigte.

Die AGUK wäre ein wirkungsvolles Gremium geworden, wenn sie zielgerichtet vom zuständigen Regierungsrat selber oder seinem Generalsekretär und unter Einbezug der weiteren betroffenen Departementschefs geführt worden wäre. Zudem hätten die unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Durchsetzung von Massnahmen bei Kontrollen wirklich vertieft diskutiert und massgebliche Differenzen zwischen den Ämtern des DIV und des DJS auf der Ebene der Departementsvorsteher besprochen und entschieden werden müssen, allenfalls unter Moderation der Gesamterregierung im Falle einer Nicht-Einigung. Damit wäre eine gemeinsame Durchsetzung der im Jahr 2013 von VetA (und auch AfU) getroffenen Entscheide realisierbar geworden.

Kurz nach seinem Amtsantritt im Jahr 2016 wollte der neue Chef DIV, der die Tragweite des Problems und den dringenden Handlungsbedarf erkannte, einen strategischen Neustart wagen und wählte als ersten Schritt ein Aussprachepapier zuhanden der Regierung und daraufhin eine Mediation. Beigezogen wurde wiederum der externe Sachverständige, der bereits im zweiten AGUK-Jahr den Durchsetzungsauftrag nie an die Hand genommen und bereits damals eine Art Mediation geführt hatte. Das Totaltierhalte-Verbot als Druckmittel war inzwischen aufgrund des Bundesgerichtsurteils weggefallen und musste neu aufgelegt werden. Die Mediation ab August 2016 lief dann fast wie eine Kopie des massgeblich von DIV und VetA eingeschlagenen Deeskalationsweges im zweiten Jahr der AGUK ab, ausser dass das VetA diesmal faktisch handlungsunfähig war, weil die Verhandlungen des DIV mit U.K. im Vordergrund standen. Spätestens im Frühsommer 2017 hätten das DIV und der externe Sachverständige als Mediator sehen müssen, dass das Unterfangen, eine Verhandlungslösung zu erzielen, aus einer Reihe von Gründen kaum mehr durchführbar war.

Eine fachliche Fallsteuerung hat es in aller Regel gegeben, und in der Zusammenarbeit gab es zwischen den Ämtern immer wieder funktionierende Koordination und auch ein strategisches Gremium (AGUK). Zwar war der jeweilige Chef DIV involviert, was sowohl das Engagement mit AGUK und

Mediation als auch die beiden Aussprachepapiere 2014 bzw. 2016 zeigen. Eine wirklich strategische Steuerung ist jedoch nicht ersichtlich, gerade auch in der gegenseitigen Zusammenarbeit mit den Departementen DBU und DJS.

G) Einbezug der Regierung als Gesamtgremium¹¹

Auftrag h) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Feststellung und Würdigung der Kontrollmechanismen und der Fallsteuerung (fachlich und politisch)

Im unter E) erwähnten Zusammenhang ebenfalls nicht optimal verlief der Einbezug der Gesamtregierung. Sie wurde zwar je einmal vom jeweiligen Chef DIV im Rahmen einer Aussprache informiert. Der damalige Chef DIV brachte dem Regierungsrat im Sommer 2014 den AGUK-Bericht über das geplante Vorgehen „zur Kenntnis und zur allfälligen Beratung“, wobei er den Fokus stark auf den Veterinärvollzug legte, aber auch schilderte, dass eine Reihe von anderen Ämtern auf und mit dem Betrieb von U.K. ebenfalls Durchsetzungsschwierigkeiten hatte. Der aktuelle Chef DIV ging im Sommer 2016 mit einem Aussprachepapier in den Regierungsrat, um daraufhin mit der geplanten Mediation zu beginnen. Eine vertiefte strategische Beratung fand aufgrund der Übungsanlage und der klaren Intention des jeweiligen Chefs DIV, seinen Lösungsweg weiterzuverfolgen, nicht statt.

Die Rolle des Regierungsrats als Kollegialbehörde ist im Auftrag nicht erfasst. Den Chefs der Departemente war zu wenig bewusst, dass sich alle (das DEK ausgenommen) in verschiedenen Formen immer wieder mit dem Betrieb in Hefenhofen auseinandersetzen mussten (und das DEK als einziges stellvertretendes Departement heute Beschwerden in diesem Fall bearbeitet, weil alle anderen Departemente im Ausstand sind).

¹¹ Kapitel 6.4.

IV. Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren aus dem Fall)¹²

Auftrag j) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren)

Der Auftrag des Regierungsrats an die Untersuchungskommission umfasste nicht nur die Aufarbeitung des Falls, sondern in Buchstabe j) auch die Feststellung von möglichen Fehleinschätzungen oder Fehlverhalten und deren Konsequenzen (Lehren).

Wie bereits eingangs erwähnt, grenzt die Kommission ihre Arbeit von allen laufenden Verwaltungs- und Strafverfahren ab, da hiermit die zuständigen Gerichte befasst sind, und konzentriert sich dafür auf den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Fall von U.K. und damit zusammenhängende Bereiche.

Fehlverhalten im Vollzug - verstanden als bewusst pflichtwidriges Handeln, das den gesetzlichen Normen widerspricht - hat die Kommission in ihrer Untersuchung nicht festgestellt. Allerdings kam es auf verschiedenen Ebenen zu Fehleinschätzungen, die wiederum zu Fehlentscheidungen führten. In der Summe verhinderten diese einen wirkungsvollen Vollzug.

Zusammengefasst lassen sich folgende Fehleinschätzungen benennen:

A) Veterinäramt

Möglichkeiten für konsequente Massnahmen ab spätestens 2010 nicht genutzt

Die Akten weisen darauf hin, dass die Anordnung eines Teiltierhalteverbots bereits im Jahr 2007 oder spätestens 2009 angezeigt gewesen wäre (nicht erst im Jahr 2013). Auch hätte ein Tierhalteverbot auf Basis der Verurteilung wegen mehrfacher Tierquälerei und mit schlechter Prognose für eine tierschutzkonforme Tierhaltung spätestens 2010 erfolgen sollen. Hier ist eine Fehleinschätzung der zuständigen Behörden, namentlich des VetA und des vorgesetzten DIV, festzustellen.

Tierhalteverbot als Druckmittel im konkreten Fall überschätzt

Eine Fehleinschätzung erfolgte auch dadurch, dass man in den jeweils zuständigen Ämtern (nicht nur im VetA) davon ausging, dass die behördlichen Entscheide Druck auf U.K. ausüben würden - nicht zuletzt das anfangs Oktober 2014 verfügte Total-Tierhalteverbot. Jedoch beeindruckten weder behördliche Entscheide noch deren drohende Umsetzung U.K. (im Gegensatz zu fast allen anderen Betriebsleitern im Landwirtschaftsbereich). Waren diese Hoffnungen, mit Druck etwas erreichen zu können, zu Beginn der AGUK-Phase trotz einschlägiger Erfahrungen seit 2007 noch halbwegs verständlich, wurden sie insbesondere im Jahr 2015 illusorisch.

¹² Kapitel 9.

B) Departement für Inneres und Volkswirtschaft

Ungerechtfertigtes Glauben an eine einvernehmliche Lösung

Zudem gab es von Seiten DIV zwei weitere Fehleinschätzungen: Im Jahr 2015 versuchte der damalige Chef DIV mit einem externen Sachverständigen in Verhandlungen mit U.K. und seinem Anwalt die Probleme auf dem Hof zu lösen. Die zweite Fehleinschätzung machte - im Wissen um den Misserfolg der von seinem Vorgänger eingeleiteten Verhandlungen - der neue Chef DIV, indem er den Generalsekretär und den gleichen externen Sachverständigen im August 2016 mit neuen Verhandlungen mit U.K. und seinem Anwalt beauftragte; diese scheiterten Mitte Juli 2017, als die Fotos über den Zustand der Tiere auftauchten. Das hatte sich aber nach Rückmeldungen der eingesetzten Sachverständigen bereits im Januar 2017 und spätestens im Mai 2017 abgezeichnet.

C) Verschiedene Ämter und Departemente

Eingeschränkte Fokussierung auf den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung

Das Scheitern bei der Durchsetzung von Tierschutzmassnahmen auf dem Betrieb U.K. liegt nicht nur in der Arbeit des VetA und des DIV begründet. Um den Fall zu verstehen, müssen weitere Aspekte und ihr Zusammenspiel untereinander betrachtet werden. Erst in der Summe wird ersichtlich, woran der Vollzug im Fall des Tierhalters U.K. gescheitert ist.

Die im Auftrag des Regierungsrats selber zum Ausdruck kommende Einschätzung, es handle sich im Wesentlichen um Fragen des Tierschutzvollzugs, ist nicht falsch. Mehr oder weniger unter dem Radar des Regierungsrats hat sich aber eine ganze Reihe von Zusammenarbeitsfragen aufgestaut, die offenbar weder auf der Ebene von zwei oder drei Ämtern lösbar waren und nur selten zwischen zwei Departementschefs erörtert wurden.

Neben dem VetA haben sich auch das LA, das AfU, die Gemeinde als Baubewilligungsbehörde, das ARP (später ARE), die Kapo wie auch die StA und die Gerichte namentlich im Straf- und Verwaltungsrechtsbereich bis hin zum Bundesverwaltungs- und Bundesgericht mit diesem Betrieb beschäftigt. Diese nicht abschliessende Aufzählung zeigt, wie wichtig der Austausch, die Koordination und Zusammenarbeit sowie ein gemeinsames, abgesprochenes und zielgerichtetes Vorgehen sind.

Nichterkennen von Umfang und Ernst der Lage

Die vorliegend in Kapitel II A geschilderten Ereignisse zeigen, wie weit man bei der Bearbeitung dieses vielfältigen Fallkomplexes vom best-practice-Zustand entfernt war. Zu vergegenwärtigen ist nur schon die grosse Zahl von parallel laufenden Verfahren in einem Dutzend Ämtern aus vier Departementen. Hier den Überblick zu bewahren, über das eigene Amt hinauszuschauen und Synergien zu entdecken ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Energie wurde aber in vielen kleineren Konflikten und bei der Diskussion grösserer Grundsatzfragen verbraucht, statt in eine durchaus kritisch-argumentierenden Zusammenarbeit einzusteigen, wo man zusammen eine bessere Lösung findet - für sich selber, aber auch für die Sache.

Die Untersuchungskommission sieht hier das grösste Problem, gerade weil eine Steuerung unglaublich schwierig geworden war. Zwar wurden immer wieder Anläufe für Koordination und Zusammenarbeit genommen, durchaus mit Erfolg in einigen Bereichen und Punkten; doch der Fall

(oder besser gesagt: die vielen hängigen Verfahren) schnürten alle involvierten Ämter immer mehr ein. Weil sich aufgrund des Verhaltens von U.K. zudem verschiedene Mitarbeitende und auch ihre Vorgesetzten um die Sicherheit sorgten, ging es auch nicht mehr nur um eine Verwaltungshandlung, sondern um etwas, von dem man zunehmend persönlich betroffen war.

Hier auf Amtsleiter- und Departementsstufe Mittel und Wege zu finden, bedeutet, dass die notwendigen Informationen fließen müssen.

Es geht der Untersuchungskommission nicht darum, Ämter in ein negatives Licht zu rücken. Das Versagen - wenn man so sagen will - betrifft einen Grossteil der Verwaltung und der Departementschefs, und zwar nicht wegen eines Einzelentscheids, der möglicherweise falsch war, sondern weil der Umfang und der Ernst der Lage nicht erkennbar waren oder nicht erkannt wurden. Zudem gab es zwischen VetA und Kapo immer wieder unterschiedliche Auffassungen über die Art des Vorgehens und des Umgangs mit U.K., insbesondere wenn es um Kontrollen oder Interventionen auf dem Betrieb ging.

D) AGUK

Unterschätzte Fragen der Führung, der Planung und der Mittel zur Zielerreichung

Die Konstituierung der AGUK war ein wichtiger Schritt des VetA und des DIV, und der Einbezug von verschiedenen in den Fall involvierten Ämtern war richtig. Einer Fehleinschätzung unterlag man, als nicht der Chef DIV bzw. sein Generalsekretär die Führung übernommen hatte. Auch hätten nebst den Fachleuten aus allen Ämtern die Leiter einbezogen werden müssen, die in Absprache mit ihren Departementschefs weiterhin für Entscheide zuständig waren.

Das zweite AGUK-Jahr war eine Art erste Mediation, die genauso wie die Mediation von August 2016 bis Juli 2017 keine Resultate zeitigte. Die AGUK wurde Ende Dezember 2015 vom Chef DIV aufgelöst: ohne Plan, wie es weitergehen soll. Das zeigt die Ratlosigkeit und die fehlende Perspektive nach anderthalb Jahren intensiver Arbeit.

Keine bilaterale Besprechung der unterschiedlichen Auffassungen für das Vorgehen auf dem Betrieb von U.K. zwischen den Chefs von DIV und DJS

Namentlich der Chef DJS (der nicht AGUK-Mitglied war) ist, soweit aus den Kommissionsunterlagen ersichtlich, nicht über die Schwierigkeiten der interdepartementalen Zusammenarbeit (insbesondere bezüglich der auf dem Betrieb zu vollziehenden VetA- und AfU-Entscheide) orientiert worden.

E) Kantonspolizei

Beschränkung auf den polizeilichen Schutz

Die Beschränkung der polizeilichen Rolle im Wesentlichen auf den Schutz der für den Vollzug zuständigen Amtspersonen fusst auf einer Fehleinschätzung von Artikel 24 des Tierschutzgesetzes (vgl. III. Abstract D).

Zudem sind Officialdelikte von der Polizei von Amtes wegen anzuzeigen. Die kantonale Gesetzgebung hat zudem eine Anzeigepflicht der Polizei statuiert, die für alle Delikte gilt. Sie geht weiter als die Anzeigepflicht für andere kantonale Mitarbeitende, die sich auf schwere Delikte beschränkt.

Festzuhalten ist aber auch, dass diese unterschiedliche Auffassung durch die in III. Abstract D vom Polizeikommandanten klar definierte Beschreibung der Aufgaben heute nicht mehr besteht.

F) Staatsanwaltschaft

Fehlende Wahrnehmung der Zuständigkeit bei Tierschutzdelikten

Das Abstützen allein auf die aus der Fachsicht des VetA erstellten Unterlagen beruht auf einer Fehleinschätzung der unterschiedlichen Anforderungen. Gerade bei grossen Kontrollen und Aktionen kann das VetA nicht gleichzeitig für deren Durchführung verantwortlich sein und sie gleichzeitig detailliert dokumentieren. Dafür braucht es die Unterstützung entsprechend ausgebildeter Mitarbeiter der Kapo und - bei grösseren Aktionen - auch die eines Staatsanwalts, der die Anforderungen seiner Behörde an die zu erstellende Dokumentation kennt.

Eine Reihe von im Bericht aufgeführten Vorgängen zeigen, wie wichtig einerseits eine fachliche Vertiefung und echte Spezialisierung bei ausgewählten Mitarbeitern der Kapo und der Einbezug eines Staatsanwalts ist, welcher gleichzeitig auch mit einem Pendant im VetA in Verbindung steht. Die Kommission erachtet es als eine Fehleinschätzung der StA, diese Empfehlungen rundweg abzulehnen; das gleiche gilt für die Ablehnung der Parteirechte des VetA.

G) Gesamtregierungsrat

Unterschätzung seiner Steuerungsmöglichkeiten

Der Regierungsrat als Kollegialgremium ist in der Berichtszeit zwei Mal mittels eines Aussprachepapiers (2014 und 2016) von den beiden DIV-Chefs orientiert worden. Gerade die beiden Aussprachepapiere und ihre Behandlung in der Regierung zeigen, dass hier departementsübergreifende Fragen aufgeworfen und mögliche Vorgehensvarianten präsentiert wurden. Die befragten Regierungsmitglieder hatten den Eindruck, man habe das Anliegen des Departementschefs unterstützt und das Vorgehen als gut befunden. Der möglicherweise nur implizit vorhandene Wunsch nach Beratung war entweder nicht spürbar oder nicht gespürt worden.

Hier ist der Regierungsrat vorab gefordert, für solche Situationen nicht nur valide Informationen zu bekommen, sondern ein solches Geschäft so zu behandeln, dass es nicht um die Frage geht, ob ein Departementschef ein bestimmtes Dossier abgeben soll (was in beiden Fällen nicht richtig gewesen wäre). Vielmehr geht es darum, dass alle Mitglieder in ihrem Departement abklären, welche Ämter wie stark in einen Fall- oder Problemkomplex involviert sind. Ein Instrument könnte eine ad hoc-Arbeitsgruppe sein, die regelmässig die Regierung (oder die involvierten) Departementschefs informiert. Zudem sollte die Regierung, wenn ein solcher Komplex hängig ist, diesen ab und zu unter Aussprache diskutieren, damit auch allfällige nicht überwindbare Differenzen in der Einschätzung oder der Vorgehensweise zwischen den Departementschef besprochen werden können.

Ein Grossteil der Probleme, welche die Untersuchungskommission festgestellt hat, wäre durch eine solche „konsultative Steuerung“ - die wohl in keinem Reglement oder Gesetz des Kantons Thurgau festgelegt ist - lösbar geworden, und zwar auch innert nützlicher Zeit.

V. Empfehlungen¹³

Auftrag m) des Regierungsrats an die Untersuchungskommission: Empfehlungen für weitere Massnahmen

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Beurteilungen leitete die Untersuchungskommission Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs in einem schwierigen Umfeld im Allgemeinen und des Tierschutzvollzugs im Speziellen ab. Diese Massnahmen werden im Sinne von Empfehlungen nachfolgend zusammenfassend dargestellt.

OPTIMIERUNG DES TIERSCHUTZVOLLZUGS

- Einsatz von Begleitgruppen: Definition eines Vorgehens zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Privaten (v.a. Landwirtschaftsorganisation) bei gravierenden bzw. nicht nachhaltig korrigierbaren Tierschutzproblemen auf Landwirtschaftsbetrieben
- Schaffung einer Tierschutzkommission zur Beratung des Veterinäramts in grundsätzlichen Vollzugsfragen
- Parteirecht im Verwaltungsverfahren: Zusprechung eines Beschwerderechts gegen Entscheide im Bereich Tierschutz an einen Tierschutzdachverband
- Parteirechte im Strafverfahren: Benennung einer Behörde, welcher in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte Parteirechte zukommen

OPTIMIERUNG DER TIERSCHUTZVERWALTUNGSVERFAHREN

- Standardisierung des Tierschutz-Kontrollprozesses und Anwendung einheitlicher Vorlagen
- Verbesserte juristische Unterstützung des Veterinäramts bei der Festlegung der Verfahrenstaktik und der Erstellung von Entscheiden
- Verbesserung der Kommunikation mit Kontrollorganisationen
- Klärung der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe

OPTIMIERUNG DER TIERSCHUTZSTRAFVERFAHREN

- Einrichten einer Fachstelle bei der Kantonspolizei
- Durchführung der Strafverfahren durch spezialisierte Staatsanwältinnen / Staatsanwälte

¹³ Kapitel 10

OPTIMIERUNGEN AUF STUFE KANTON

- Einrichtung eines Monitorings zur frühzeitigen Erkennung von Problemfällen
- Gesamtregierungsrat als Forum für den Austausch in schwierigen Fallkonstellationen und mit konsultativen Steuerungsmöglichkeiten
- Wahrnehmung der Aufsichtspflichten und Unterstützung der Gemeinden
- Transparente Kommunikation und Informationsaustausch
 - o Einführung des Öffentlichkeitsprinzips
 - o Klärung und Abstimmung der heute schon bestehenden Rechtsgrundlagen für den Informationsaustausch unter Behörden
- Massnahmen bei Gewalt und Drohung gegen Behördenvertreter: Einrichtung einer Anlaufstelle und Definition des Bedrohungsmanagements
- Baugesuche im landwirtschaftlichen Bereich

OPTIMIERUNGEN AUF STUFE BUND

- Oberaufsicht durch den Bund
- Tierverkehrsdatenbank (TVD) als Instrument im Tierschutzvollzug
- Verantwortung der Tiereigentümer