



Medienkonferenz Schlussbericht

UNTERSUCHUNGSKOMMISSION zum Vollzug der
Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau

31. Oktober 2018

Auftrag und Zusammensetzung der Kommission

2

Einsetzung einer Untersuchungskommission

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

Auftrag an die Untersuchungskommission

Auftrag siehe Schlussbericht S. 7, Einleitung

Personelle Zusammensetzung (1)

- ▶ Dr. med. vet. Dominik Burger, Vetsuisse-Fakultät Universität Bern, Institut suisse de médecine équine
- ▶ Hans Frei, Vizepräsident des Schweizer 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, Veterinärmedizinische Universität Wien

Personelle Zusammensetzung (2)

- ▶ Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt Kanton Bern, Präsident der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und –ärzte
- ▶ Hanspeter Uster, Baar, seit 2007 Untersuchungs- und Auditbeauftragter 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

Unterstützung der Kommission: KarinENZler, wissenschaftl. Mitarbeiterin

Grundlagen und Abgrenzung

7

Grundlagen

- Aufgearbeitete Akten im Umfang von 46 Bundesordnern;
- 49 ausführliche Befragungen mit Behördenvertretern von Gemeinde, Kantonen und Bund, Privatpersonen und Repräsentanten verschiedener Institutionen;
- Anhörung von U.K.

(Schlussbericht S. 10 ff.)

Abgrenzung

- Zu noch laufenden Verwaltungs- und Strafverfahren;
- U.K. als Person mit seinem Umfeld: Der Auftrag bezieht sich auf die Untersuchung der kantonalen Verwaltung und nicht von U.K.;
- Damit zusammenhängend: keine Behandlung von Aspekten des Tierhandels und Netzwerks von U.K.;
- Keine anderen Fälle.

(Schlussbericht S. 9 f.)

Vorbemerkungen

- ▶ Sowohl auf der Zeitachse wie auch inhaltlich liegt eine ausserordentliche Konstellation vor;
- ▶ Kein klassischer Landwirtschaftsbetrieb;

Rückschaufehler:

Nachträglich ist es einfach, alles besser zu wissen.

Beurteilung aufgrund der damals vorhandenen Informationen, ohne Kenntnis des Resultats

Wir alle hingegen kennen Resultat und jetzt auch den Sachverhalt.

Ergebnis

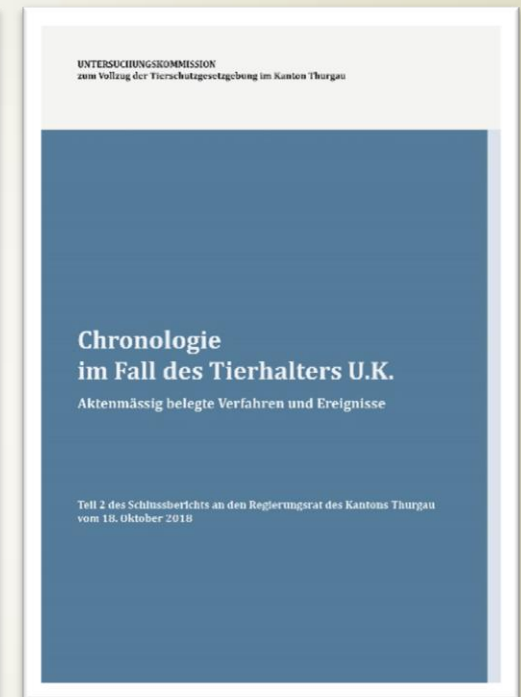
Überblick Ergebnisse



Kurzfassung



Hauptbericht



Chronologie

Chronologie

Aufarbeitung der Fülle von aktenmässig belegten Verfahren und Ereignissen durch die Kommission.

Grundlage für die Erarbeitung von Enkenntnissen

Zusammensetzung des Berichts:

Teil I Kurzfassung

Teil II Schlussbericht

Teil III Chronologie

Chronologie

Zusammenfassung gemäss
Kurzfassung, Abschnitt II A) **2000 bis 2007**

Erste Einträge ab 1994. Ab 2000-2004 regelmässig Kontrollen durch das VetA: Tierschutzmängel wie vielleicht auf anderen Betrieben auch.

Schwerpunkte damals: eher Lebensmittel- und Tierseuchengesetzgebung. Speziell: Schächtfall.

Strafverfahren wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte, ohne nachhaltigen Eindruck auf U.K.

VetA erwähnt 2004 ein Tierhalteverbot als sich möglicherweise aufdrängende Massnahme.

AfU: 2005 Sanierung der Liegenschaftsentwässerung, verlangt, erst 2008 von U.K. irgendwie umgesetzt.

VetA intensiviert Tätigkeit ab 2007: Kontrollen, Entscheide. Fachgutachten. Folge: Strafverfahren bis zur Verurteilung wegen Tierquälerei.

Chronologie

Zusammenfassung gemäss
Kurzfassung, Abschnitt II A) **2007-2008**

September 2007: Gesuch U.K. für Umnutzung des 2003 erstellten Mutterkuh- und Pferdestalls (je 22 Tiere) in einen Pferdestall (60 Tiere).

Verfahren zieht sich bis 2012 hin: keine Bewilligung erteilt.

Keine Durchsetzung, um die Umnutzung rückgängig zu machen.

Ab spätestens 2008 hätte die Umnutzung s den Behörden bekannt sein müssen.

2008 erste Schritte einer engeren Zusammenarbeit zwischen den involvierten Ämtern

Klare Haltung des Veterinärdienstes der Armee zur Pferdehaltung.

Weshalb interessiert ein Baubewilligungsverfahren?

(Schlussbericht Kap. 5.2, S. 68 ff.)

Auftrag beschränkt sich nicht auf den Tierschutzvollzug des VetA.

Instrumente standen auch anderen Behörden zur Verfügung, (AfU, ARE, LA, Polizei, Staatsanwaltschaft)

Folgen der Duldung der Umnutzung

- ▶ Tierbestand wuchs weiter;
- ▶ Behörden lassen U.K. ohne Einschreiten gewähren;
- ▶ Staat stellt seine Autorität zur Disposition;
- ▶ Subjektives Gefühl, nicht geschützt zu sein bei Beschimpfungen, Gewalt und Drohung.

Chronologie

Zusammenfassung gemäss
Kurzfassung, Abschnitt II A) **2009 bis 2013**

2009-2012 Kontrollen durch das VetA erfolgen weiterhin.

27.10.2009: U.K. bedroht den Chef VetA mit (Spiel-)zeugpistole.

Pikettuntersuchungsrichter verzichtet auf Sofortmassnahmen, Polizei fragt das Waffenregister ab, (Schlussbericht S. 90)

7 Monate später: Polizei beschlagnahmt 15 Waffen und Munition.

24. April 2013: Gemeinsame Kontrolle VetA und AfU

Juli/August 2013: Entscheide von

- AfU: landwirtschaftlicher Gewässerschutz.
- VetA: Tierschutzmassnahmen, Reduktion Pferdebestand

Chronologie

Zusammenfassung gemäss
Kurzfassung, Abschnitt II A) **2014**

2014 erste Schritte zur Umsetzung der Entscheide;

DIV lädt zu einer Sitzung der involvierten Aemter ein (VetA, LA, AfU, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft).

Auf Ende 2014 : Einberufung der AGUK.

6. Oktober 2014: VetA beschliesst Totaltierhalteverbot auf dem Betrieb U.K.

Dezember 2014: Ein externer Sachverständiger wird von der AGUK für die Durchsetzung der verfügten Tierhalteverbote mandatiert.

Chronologie

Zusammenfassung gemäss Kurzfassung, Abschnitt II A) **2015 bis Herbst 2016**

Durchsetzung der Tierhalteverbote erfolgt nicht.

AGUK beschliesst Strategie der Deeskalation, mit der Option „repressives Vorgehen“ (letzteres nur als Druckmittel),

Ziel: Reduktion Pferdebestand mittels Verhandlungen mit U.K.

Resultat: Anfangs Winter 2015 ohne Erfolg beendet.

Auflösung der AGUK am 11. Dezember 2015.

Weiterhin keine Durchsetzung der Tierhalteverbote.

Neuer Chef DIV will neuen Weg mit einer Mediation einschlagen.

Der „neue Weg“ ist eine Kopie der 2015 erfolgten Suche nach einer Verhandlungslösung, mit den praktisch gleichen Personen. Sistierung von Verfahren.

Chronologie

Zusammenfassung gemäss
Kurzfassung, Abschnitt II A) **Januar bis August 2017**

Betriebskontrollen zeigen im Januar 2017 Zuspitzung der Zustände: 120 Pferde, Wasser fehlt, teils sehr schmutzige Rinder

Rückmeldung des externen Sachverständigen im Mai 2017: Viele Tiere, viele Mängel, dauernde Überforderung von U.K. «*Er kann diese Tierhaltung **niemals** tierschutzkonform umsetzen.*»

Anfangs Juli 2017: Verhandlungslösung ist unterschriftsbereit:

- ▶ 70 Pferde (Toleranz 10 Pferde = 80 Pferde);
- ▶ tierschutzgerechter Auslauf für die Pferde.

Baubewilligungen fehlt für Projekt Ausläufe

Keine Umsetzung möglich bis zur Rückkehr der Pferde von den Alpen

Kurz darauf tauchen Fotos aus dem Betrieb von U.K. auf.

8. August 2017: Räumung des Betriebs.

Fehleinschätzungen als Grundlage für Fehlentscheide und Vollzugsversagen

21

Fehlverhalten im Vollzug – verstanden als bewusst pflichtwidriges Handeln, das den gesetzlichen Normen widerspricht – hat die Kommission nicht festgestellt. Es kam aber auf verschiedenen Ebenen zu Fehleinschätzungen, die zu Fehlentscheiden führten. In der Summe verhinderten diese einen wirkungsvollen Vollzug..

Tierschutzrelevante Situation

III. Abstract A.)

Festzuhalten ist, dass während mindestens 15 Jahren Tierschutzprobleme bestanden, in unterschiedlichem Ausmass.

Tierschutzrechtlich fragt es sich, weshalb trotz mehrerer Vorfälle über lange Zeit die verfügbaren Tierhalteverbote nicht durchgesetzt wurden.

(Schlussbericht Kap. 3, S. 17 ff.)

Vollzug der Tierschutzgebung durch das VetA III. Abstract B.)

Teiltierhalteverbot wäre bereits 2007/2009 angezeigt gewesen.

Verurteilung wegen Tierquälerei und schlechte Prognose bei U.K. als weiterer Grund für ein Tierhalteverbot.

Gründe für ein Nicht-Durchsetzen des Tierhalteverbots:

- Schwanken zwischen Deeskalation und Repression;
- Sorgen der Mitarbeitenden um persönliche Sicherheit;
- Später Betonung der Unverhältnismässigkeit des Entscheides und der hohen Kosten einer Umsetzung (Chef DIV)

(Schlussbericht Kap. 4, S. 47 ff.)

Umgang mit schwierigen Bürgern III. Abstract C.)

Deeskalation als wichtiges Instrument im Rahmen von verhältnismässigem Handeln des Staates.

Folgen der Situation bei den Kontrollen und der vom DIV geführten Verhandlungen sowie rechtlicher Fehler:

U.K. fühlte sich in seinem Handeln gestärkt;

Staatliche Behörden büssten Autorität ein.

Beispiel: Bundesgericht hebt 2016 das Tierhalteverbot infolge Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs auf.

(Schlussbericht Kap. 7, S. 109 ff.)

Zusammenarbeit zwischen den Ämtern III. Abstract D. und E.)

Erste Ansätze zur Rollenklärung zwischen den Ämtern, namentlich VetA und Kantonspolizei, erst letztes Halbjahr AGUK.

Besserer Kontakt zwischen den Ämtern und Optimierung Zusammenarbeit.

Langsam wachsendes Bewusstsein über die Instrumente, die im Gesamtsystem auf dem Betrieb Wirkung erzielt hätten:

- Direktzahlungen (LA, DIV)
- landw. Gewässerschutz (AfU, DBU)
- Bau- und Ausnahmegewilligungen (ARE, DBU, Gemeinde)
- Steuern (Steueramt)
- Sicherheit (Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte)

(Schlussbericht Kap. 6, S. 78 ff.)

Konkretes Beispiel vom 30. Juni/ 1. Juli 2015 (1)

Schlussbericht Kap. 6.1.4 S. 84f.

U.K. transportiert ein am Bein verletztes Fohlen von Davos auf seinen Betrieb.

Anweisung von VetA für Beizug Tierarzt.

U.K. zieht keinen Tierarzt bei. Verfügung des VetA zur Sicherstellung des Tiers.

U.K. holt ohne Hinderung durch die Polizei ein Boilzenschussgerät, tötet das Tier und entblutet es mit einem Messer.

Mit diesem in der Hand steht er vor AT und sagt, er wisse schon, wie er den Chef VetA um die Ecke bringen könne, er werde es nicht selbst machen, sondern 5 Rumänen 1000 Fr. in die Hand geben. Ausserdem sitze ihm das Messer relativ locker in der Hand.

Konkretes Beispiel vom 30. Juni/ 1. Juli 2015 (2)

Schlussbericht Kap. 6.1.4 S. 84f.

Keine Reaktion der Polizei. Nach Ersuchen an die Staatsanwaltschaft verfügt diese die Sicherstellung des verletzten Beins des Fohlens, unter dem Vorbehalt der Siegelung.

Fehlinterpretation der Siegelung: U.K. sei nicht verpflichtet, den Gegenstand herauszugeben. U.K. lachte und sagte, er habe gewusst, dass er nicht dazu verpflichtet sei, weshalb er dies von der Staatsanwaltschaft habe hören wollen. Das VetA habe keine Ahnung.

„Den Erhalt des Herausgabebefehls unterzeichnete U.K. mit einem grossen Lachen.“ Dieses grosse Lachen hallte in den Köpfen der Betroffenen noch sehr lange nach.

(Schlussbericht Teil II, Kap. 6.1.6, letzter Absatz, S. 91)

Strategie und gemeinsame Umsetzung III. Abstract F. und G.)

Verschiedene Ansätze der Zusammenarbeit ab 2008 unter Federführung des DIV, namentlich AGUK

AGUK wäre wirkungsvolles Gremium geworden, wenn

- ▶ Leitung durch DIV oder seinem GS, unter Einbezug weiterer Departementschefs und Amtsleiter;
- ▶ Kontroverse Fragen in der AGUK auf der Ebene der Chefs DIV und DJS besprochen worden wären;
- ▶ der Gesamtregierungsrat seine Rolle wahrgenommen hätte, als er 2014 und 2016 vom DIV eingebrachte Aussprachepapiere diskutierte.

(Schlussbericht Kap. 6.3, S. 93 ff.)

VetA, DIV, weitere Ämter

- ▶ **Veterinäramt** (Schlussbericht S. 115)
 - Möglichkeiten für konsequente Massnahmen ab spätestens 2010 nicht genutzt;
 - Tierhalteverbot als Druckmittel im konkreten Fall überschätzt (auch durch das DIV).
- ▶ **Departement für Inneres und Volkswirtschaft** (S. 116)
 - Ungerechtfertigtes Glauben an eine einvernehmliche Lösung.
- ▶ **Verschiedene Ämter und Departemente** (S. 116 f.)
 - Eingeschränkte Fokussierung auf den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung;
 - Nichterkennen von Umfang und Ernst der Lage.

Kapo und StA

- ▶ **Kantonspolizei** (Schlussbericht S. 118)
 - Beschränkung auf den polizeilichen Schutz.
 - Kein Schwerpunkt auf
 - Amts- und Vollzugshilfe
 - Strafverfolgung

- ▶ **Staatsanwaltschaft** (§. 118)
 - Fehlende Wahrnehmung der Zuständigkeit bei Tierschutzdelikten.

AGUK, Gesamtregierungsrat

- ▶ **AGUK** (Schlussbericht S. 117)
 - Unterschätzte Fragen der Führung, der Planung und der Mittel zur Zielerreichung.
 - Keine bilaterale Besprechung der Chefs DIV und DJS zu den Differenzen für das Vorgehen auf dem Betrieb zwischen VetA und Kantonspolizei.

- ▶ **Gesamtregierungsrat** (S. 118 f.)
 - Unterschätzung seiner Steuerungsmöglichkeiten namentlich in Form einer konsultativen Steuerung weit unterhalb der Schwelle, einem/r Departementschef/in ein Dossier zu entziehen.

Empfehlungen

der Untersuchungskommission an den Regierungsrat

- Optimierung des Tierschutz-Vollzugs
- Optimierung der Tierschutz-Verwaltungsverfahren
- Optimierung der Tierschutz-Strafverfahren
- Optimierungen auf Stufe Kanton
- Optimierungen auf Stufe Bund

(Schlussbericht Kap. 10, S. 120 ff.)

Optimierung des Tierschutz-Vollzugs

- Einsatz von Begleitgruppen: Definition eines Vorgehens zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Privaten (v.a. Landwirtschaftsorganisation) bei Tierschutzproblemen (besondere Fälle) 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 (eine Gegenstimme in der Untersuchungskommission).
- Parteirechte im Strafverfahren: Benennung einer Behörde, welcher in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte Parteirechte zukommen. Vorschlag: VetA.

Optimierung der Tierschutz- Verwaltungsverfahren (1)

- 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.
- Beschwerderecht des Dachverbands der Tierschutzorganisationen TG.

Optimierung der Tierschutz- Verwaltungsverfahren (2)

Ein solches Beschwerderecht setzt Folgendes voraus:

- Der Tierschutzdachverband muss fachlich wie rechtlich aus dafür befähigten Personen zusammengesetzt sein, namentlich auch durch die Mandatierung einer juristischen Fachperson (mit Anwaltspatent).
- Das VetA eröffnet alle seine Entscheide dem Tierschutzdachverband; dieser kann innerhalb der Beschwerdefrist von seinem Beschwerderecht Gebrauch machen.

Wären diese beiden Voraussetzungen schon vorhanden gewesen, wäre eine jahrelange Nicht-Durchsetzung von Tierhalteverböten wohl kaum Realität geworden.

Optimierung der Tierschutz-Strafverfahren

- ▶ Einrichten einer Fachstelle bei der Kantonspolizei zur Ermittlung in Tierschutzstrafsachen.
- ▶ Durchführung der Strafverfahren durch spezialisierte Staatsanwältinnen / Staatsanwälte.

Optimierung auf Stufe Kanton

- ▶ Einrichten 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.
- ▶ Transparenz in Kommunikation und Informationsaustausch
 - Einführung des Öffentlichkeitsprinzips;
 - 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.
- ▶ Prüfung von Betriebskonzepten bei Baugesuchen im landwirtschaftlichen Bereich.

Optimierung auf Stufe Bund

- Oberaufsicht durch den Bund;
- Tierverkehrsdatenbank als Instrument im Tierschutzvollzug;
- Erkennen von Problem-Clustern mit den auswertbaren Daten;
- Verantwortung der Tiereigentümer.

Externe Organisationsanalyse

Die Kommission teilt die Auffassung der von einer externen Firma zu Handen des DIV erstellten Organisationsanalyse, dass

- ▶ die Zusammenlegung des VetA mit dem Kantonalen Laboratorium keine Vorteile bringt für den Tierschutzvollzug - im Gegenteil: Eine Fusion könnte das VetA sogar schwächen;
- ▶ eine kantonsübergreifende Koordination des veterinär- amtlichen Vollzugs tendenziell mehr Nach- als Vorteile hat: Unsere Untersuchung zeigt, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter und Departemente zentral ist für den Vollzugserfolg. Das ist in einer kantonalen Lösung einfacher und besser umzusetzen.

Gesamtwürdigung

Ein dermassen komplexer Fall zeigt, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Departementen und Ämtern ist und welche Bedeutung eine koordinierte Steuerung hat. Diese umfasst nicht nur die stufengerechte Wahrnehmung der Führungsverantwortung. Notwendig sind auch die Bereitschaft und Offenheit, kontroverse Punkte gemeinsam zu analysieren, strategisch anzugehen und sie operationell einer Lösung zuzuführen.