

Kantonale Verwaltung
Regierungsgebäude
8510 Frauenfeld

Zürich, 16. Oktober 2020

Vernehmlassung Gesetzesentwurf Veterinärwesen

Sehr geehrte Damen und Herren

Vorab bedanken wir uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung zum geplanten Veterinärgesetz (VetG) Stellung nehmen zu können. Als auf Rechtsfragen der Mensch-Tier-Beziehung spezialisierte Organisation und Herausgeberin einer jährlichen Analyse des Schweizer Tierschutzstrafvollzugs begrüsst die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) die Normierungsbestrebungen grundsätzlich, möchte es aber nicht unterlassen, einige Anmerkungen sowie Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge anzubringen.

Für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen bereits im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Stiftung für das Tier im Recht (TIR)



MLaw Christine Künzli
stv. Geschäftsleiterin und Rechtsanwältin, LL.M.



lic. iur. Vanessa Gerritsen
stv. Geschäftsleiterin

Gesetz über das Veterinärwesen (VetG)

Vorbemerkung

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) begrüsst die Bestrebungen des Kantons Thurgau, die Empfehlungen der Untersuchungskommission zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau, die im Schlussbericht vom 23. Oktober 2018 zum "Fall Hefenhofen" dargelegt sind, umzusetzen. Die Normierung wichtiger Vollzugsinstrumente und -abläufe insbesondere im Bereich des Tierschutzrechts ist von grundlegender Bedeutung für einen konsequenten und griffigen Vollzug der Tierschutznormen. Ein solcher entspricht einem gesellschaftlichen Bedürfnis. Der Kanton Thurgau setzt mit der aktuellen Vorlage ein wichtiges Zeichen und strebt eine fortschrittliche Veterinärgesetzgebung an.

Dennoch ist festzuhalten, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Normen teilweise deutlich hinter den Empfehlungen der Untersuchungskommission zurückliegen, was zu bedauern ist. Insbesondere die in der Vorlage gänzlich fehlende Parteistellung für Tierschutzorganisationen in Verwaltungsverfahren (Empfehlung in Ziff. 10.1.3. des Schlussberichts) würde eine entscheidende Verbesserung im Tierschutzvollzug bewirken, indem die Qualität des behördlichen Handelns durch eine unabhängige Kontrolle gewährleistet und das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Vollzug gestärkt würde. Aus Sicht der TIR würde sich ein Parteirecht durch einen hierzu befähigten Tierschutzverband optimalerweise sowohl auf das Verwaltungs- als auch auf das Strafrecht beziehen. Hierdurch wäre eine behördenunabhängige Qualitätskontrolle im gesamten Vollzugsfeld sichergestellt.

Der vorliegende Entwurf bedarf nach Einschätzung der TIR im Weiteren einiger Präzisierungen. Darüber hinaus sind verschiedentlich kritische Bemerkungen anzubringen.

Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 2 Abs. 1

Nach aktueller Tierschutzgesetzgebung übt der Gesamtregierungsrat die Aufsicht über den Vollzug des Tierschutzrechtes aus (vgl. § 1 Tierschutzverordnung; TG TSchV). Neu soll die Aufsicht über den Vollzug des Veterinärgesetzes dem zuständigen Departement obliegen. Fraglich ist, ob diese Änderung den Anforderungen des Tierschutzrechts gerecht wird, zumal dessen Vollzug departementsübergreifend wahrzunehmen ist. Hierbei

kommt der reibungslosen Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Behörden und Departemente grösste Bedeutung zu. Aus diesem Grund empfiehlt die Untersuchungskommission (Ziff. 10.4.2. im Schlussbericht) zumindest in "schwierigen Fallkonstellationen", dass der Gesamtregerungsrat in Form einer konsultativen Steuerung beratend und koordinierend tätig sein soll.

Auch wenn vorliegend lediglich die Aufsicht über die zuständige Vollzugsbehörde im Bereich des verwaltungs- und nicht des strafrechtlichen Tierschutzes geregelt wird, greifen die beiden Bereiche doch regelmässig ineinander, wobei eine departementsübergeordnete Aufsicht zielführender wäre, um zu verhindern, dass Differenzen zwischen den Departementen einen effizienten und effektiven Vollzug behindern.

§ 2 Abs. 2

Die TIR geht davon aus, dass die konkreten Aufgaben des Veterinäramts in der geplanten Verordnung über das Veterinärwesen (VetV) definiert werden.

§ 3 Abs. 2

Gewisse formelle Vorgaben vereinfachen die Sachbearbeitung und erleichtern die Aufgabenerfüllung der Vollzugsbehörden erheblich, weshalb diese Regelung zu begrüßen ist. Festzuhalten bleibt jedoch, dass die Behörde bei Vorliegen eines Verdachts der Verletzung von Tierschutzvorschriften immer tätig werden muss. Insofern ist sämtlichen ernstzunehmenden Meldungen nachzugehen, und zwar unabhängig von ihrer Form.

Vorschlag TIR:

Die Meldung muss grundsätzlich schriftlich erfolgen und die erforderlichen Angaben zu Personen, Tier und Beanstandung enthalten. Die Vollzugsbehörde stellt hierzu ein entsprechendes Meldeformular zur Verfügung.

§ 3 Abs. 3

Die ausdrückliche Möglichkeit der Vollzugsbehörde, Meldepersonen über die Behandlung einer Meldung zu informieren, ist zu begrüßen. Sie entspricht dem auch im Kanton Thurgau geltenden Öffentlichkeitsprinzip und schafft Transparenz. Im Weiteren

vereinfacht sie die Arbeit der Vollzugsbehörden, indem Vertrauen und Transparenz gegenüber der Bevölkerung geschaffen wird, zumal die noch immer vielerorts übliche blasse Berufung auf den Daten- und Persönlichkeitsschutz ohne Bekanntgabe gewisser Informationen regelmässig dazu führt, dass Meldepersonen sich nicht ernstgenommen fühlen.

§ 3 Abs. 4

Anonyme Meldungen sollen gemäss Formulierung des Entwurfs grundsätzlich nicht weiterbearbeitet werden. Der erläuternde Bericht präzisiert, dass das Veterinäramt auch in diesen Fällen tätig wird, sofern zusätzliche Indizien vorliegen, die ein Einschreiten von Amtes wegen erfordern. Analog zu den Ausführungen unter § 3 Abs. 2 ist auch hier festzuhalten, dass Meldungen unabhängig von ihrer Form immer nachzugehen ist, wenn der Verdacht der Verletzung des Tierschutzrechts besteht. Die im erläuternden Bericht verlangten "zusätzlichen Indizien" sind aus Sicht der TIR daher nicht zwingend erforderlich, vielmehr kann eine anonym erfolgende Meldung aus sich allein einen Handlungsbedarf ergeben. Der Wortlaut der Formulierung im Entwurf ("Die Meldung wird *in der Regel* nicht weiter bearbeitet [...]") belässt allerdings den hierfür nötigen Spielraum, weshalb die TIR auf einen alternativen Formulierungsvorschlag verzichtet.

§ 3 Abs. 5

Die Kosten für die Bearbeitung einer missbräuchlichen oder offensichtlich unbegründeten Meldung können gemäss vorliegendem Entwurf der meldenden Person auferlegt werden. Während dies für missbräuchlich erfolgende Meldungen zweifellos zu bejahen ist, erachtet die TIR diese Regelung für "offensichtlich unbegründete" Meldungen als problematisch. Besorgte Bürgerinnen und Bürger sollen nicht davon abgehalten werden, ihre Beobachtungen zu melden. Für Laien ist es jedoch oftmals schwierig, die Tierschutzrelevanz einer Situation zu beurteilen. Was für die behördlichen Fachpersonen als "offensichtlich unbegründet" erscheint, muss nicht der Wahrnehmung einer besorgten Person entsprechen. Es besteht somit die Gefahr, dass Personen, die eine Situation nicht einschätzen können, für ihre Fürsorge bestraft werden. Dies kann in der Folge sogar dazu führen, dass aus Angst vor entstehenden Kosten auf eine Meldung verzichtet wird, was einem funktionierenden Tierschutzvollzug entgegensteht. Damit wird auch § 3 Abs. 1 des Entwurfs in gewisser Weise ausgehebelt. In Anbetracht der Bedeutung, die den Beobachtungen aus der Bevölkerung beim Tierschutzvollzug zukommt, erscheint

eine solche Regelung daher nicht angemessen und ist entsprechend aus dem Entwurf zu streichen.

Vorschlag TIR:

Die Kosten für die Bearbeitung einer missbräuchlichen ~~oder offensichtlich unbegründeten~~ Meldung können der meldenden Person auferlegt werden.

§ 4 Abs. 2

Die vorliegende Formulierung suggeriert, dass Kontrollen ausschliesslich risikobasiert erfolgen sollen. Eine solche Auffassung widerspricht dem geltenden Bundesrecht. Gemäss bundesrechtlicher Vorgabe sind landwirtschaftliche Tierhaltungen, bewilligungspflichtige Wildtierhaltungen, Betriebe, die mit Tieren handeln, Tierbörsen, Tieraustellungen und Kleintiermärkte, gewerbsmässige Tierhaltungen, Tierzuchten, Tierheime, Versuchstierhaltungen und die Durchführung der Tierversuche sowie Tiertransporte entweder regelmässig oder stichprobenweise zu kontrollieren. Gewisse Tierhaltungen sind also ausdrücklich nicht erst auf Verdacht hin zu überprüfen, vielmehr sollen Kontrollen ganz bewusst auch bei unverdächtigen Tierhaltungen für den Schutz der betroffenen Tiere sorgen.

Vorschlag TIR:

Kontrollen finden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben risikobasiert statt. Zusätzlich wobei in der Regel werden diejenigen Betriebe und Tierhaltungen kontrolliert werden, bei denen bereits in der Vergangenheit verwaltungsrechtliche Massnahmen angeordnet oder verwaltungsrechtliche Administrativsanktionen ausgesprochen wurden mussten.

§ 4 Abs. 3

Die TIR begrüsst insbesondere die ausdrückliche Regelung in Ziff. 1, wonach die Anwesenheit und Zustimmung des Eigentümers bzw. Besitzers im Rahmen des Zutritts- oder Editionsrechts nicht erforderlich ist. Zwar ist die Anwesenheit des Berechtigten in aller Regel zu begrüssen, um Unklarheiten bei Sachverhaltsfeststellungen und darauf gestützte Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden und das Verständnis der kontrollierten Personen für allfällig anzuordnende Massnahmen zu stärken. Aus dem erläuternden Bericht

geht jedoch klar hervor, unter welchen Bedingungen der Zutritt ohne Anwesenheit der Berechtigten erfolgt. Diese Bedingungen berücksichtigen zu Recht die Grund- und Verfahrensrechte (insbesondere das rechtliche Gehör) des Eigentümers oder Besitzers. Weil der verfassungsmässig verankerte Schutz von Tieren jedoch selbst Grundrechte einzuschränken vermag, ist das Zutrittsrecht stets dann von Belang, wenn diese Bedingungen beachtet werden und der Zutritt zum Schutze von Tieren nötig erscheint. Dies ergibt sich sowohl aus der bundesrechtlichen Kompetenzbestimmung (Art. 39 TSchG) als auch aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung stärkt daher den Vollzug und wirkt Rechtsunsicherheiten entgegen.

§ 6 Abs. 1

Obschon sich die Möglichkeit des Beizugs der Polizei bereits aus dem Bundesrecht ergibt, ist ihre ausdrückliche Nennung zu begrüssen. Als positiv ist im Weiteren hervorzuheben, dass die vorliegende Bestimmung im Entwurf auch den Beizug weiterer geeigneter Kantonsbehörden sowie explizit auch der Gemeinden vorsieht. Tierschutzfälle weisen oftmals eine hohe Komplexität auf, die in ganz unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten fällt. Die Zusammenarbeit der involvierten Behörden ist daher von grösster Bedeutung. Die Gemeinden verfügen oftmals über Informationen und Instrumente, die den kantonalen Behörden nicht zur Verfügung stehen. Daher ist ihre Mitwirkung entscheidend.

§ 6 Abs. 2

Gemäss vorliegender Bestimmung des Entwurfs trägt die Vollzugsbehörde – und somit das Veterinäramt (vgl. § 2 Abs. 2 des Entwurfs) – die Vollzugsverantwortung. Im Bereich des Verwaltungsverfahrens ist dies zu begrüssen, zumal die Koordination und Weisungsbefugnis der Vollzugsbehörde für einen speditiven Prozess sorgt.

Zu beachten ist allerdings, dass den Polizeibehörden vielfältige Funktionen im Bereich des verwaltungs- und des strafrechtlichen Tierschutzes zukommen, wobei die Abgrenzung nicht immer trennscharf vorgenommen werden kann und die verschiedenen Verfahren ineinander greifen. Die Rolle der Polizei variiert hierbei beträchtlich: Zuweilen untersteht sie der Weisungsbefugnis des Veterinäramts oder der Staatsanwaltschaft, in vielen Fällen trägt sie jedoch auch eine eigenständige Vollzugs- und Leitungsverantwortung. Polizeiangehörige müssen diese verschiedenen Rollen und Abgrenzungen kennen und befähigt sein, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Obschon die hier infrage stehende Bestimmung des Entwurfs sachgerecht ist, weil das VetG allein das Verwaltungsverfahren im Blick hat, ist zu empfehlen, die Zusammenarbeit mit der Polizei zu regeln, um Missverständnissen und Unsicherheiten vorzubeugen. Gemäss erläuterndem Bericht sollen die entsprechenden Ausführungen in der geplanten VetV erfolgen, was zu begrüssen ist.

Während die aktuell geltende Tierschutzverordnung des Kantons Thurgau in § 10g die Aufgaben der Polizei, die ihnen im Rahmen des Beizugs durch das Veterinäramt zukommen, definiert, halten andere Kantone in ihren Veterinärbestimmungen teilweise weitere polizeiliche Kompetenzen fest. So sieht etwa Art. 3 der Verordnung über den Tierschutz und die Hunde (THV) des Kantons Bern vor, dass die Kantonspolizei die nötigen Ermittlungen zur Aufklärung und Verfolgung von Verstössen durchführt. Eine analoge Bestimmung sowie weitere die Polizei betreffende Regelungen, namentlich eine vertiefte Fachkenntnis im Tierschutzrecht durch eine spezialisierte Abteilung und eine Weiterbildungspflicht unter Einbezug auch der polizeilichen Generalisten, sind auf jeden Fall zu begrüssen. Ob entsprechende Regelungen zwecks Einheitlichkeit in der geplanten VetV oder im Sinne der Sachzuständigkeit in den Erlassen des Polizeiwesens erfolgen, ist nach Ansicht der TIR von untergeordneter Bedeutung. Empfehlenswert ist jedoch zumindest, in der VetV eine Plattform für einen regelmässigen Austausch zwischen den verschiedenen Vollzugsbehörden vorzusehen, um die reibungslose Zusammenarbeit zu erleichtern und die Kenntnisse über die jeweiligen Verantwortungsbereiche sicherzustellen.

§ 7

Die TIR begrüsst die Regelung zur Zusammenarbeit des Veterinäramts mit Dritten und die entsprechenden Ausführungen dazu im erläuternden Bericht. Die Verantwortung bleibt stets beim Veterinäramt als Vollzugsbehörde. Festgestellte strafrechtlich relevante Tierschutzverstösse sind den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

§ 8

Die Möglichkeit zur Einsetzung von Begleitgruppen erachtet die TIR als wertvolles und geeignetes Vollzugsinstrument. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Austausch von Informationen ist hierbei wichtig und wird von der TIR begrüsst.

In der aktuell geltenden Fassung der Tierschutzverordnung wird dieses Instrument in § 10i erläutert. Darüber hinaus wird im gleichen Paragraphen festgehalten, dass das Veterinäramt die Zusammenarbeit mit Behörden und Dritten auch zur Früherkennung problematischer Einrichtungen, Betriebe, Tierhaltungen und dergleichen nutzt. Diese Formulierung fehlt im vorliegenden § 8 des VetG-Entwurfs. Im Sinne der Ausführungen im erläuternden Bericht hofft die TIR, dass die Formulierung aus § 10i TG TSchV zur Früherkennung Eingang in die geplante VetV finden wird. Damit wird deutlich, dass der Früherkennung eine tragende Rolle im Tierschutzvollzug zukommt.

§ 9 Abs. 1

Die TIR begrüsst die Regelung zur Amts-, Rechts- und Vollzugshilfe. Die Formulierung: "Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden [...]" erscheint allerdings nicht ganz eindeutig. Gemäss § 2 Abs. 2 des Entwurfs ist das Veterinäramt Vollzugsbehörde und kann diese weiteren Behörden "beiziehen". Den Erläuterungen ist auf Seite 9 demgegenüber zu entnehmen, dass die (weiteren) Vollzugsbehörden auf Verordnungsebene definiert werden sollen. Es bleibt somit Raum für Interpretation, ob sich die vorliegende Formulierung allein auf das Veterinäramt oder weitere Vollzugsbehörden gemäss VetV bezieht.

§ 9 Abs. 2

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage zum Informationsaustausch im Rahmen der Amts-, Rechts- und Vollzugshilfe ist aus rechtlicher Sicht wichtig und daher zu begrüssen. Allerdings sollte die Formulierung weiter gefasst werden: Auch Behörden, die nicht direkt mit dem Vollzug des Tierschutzes bzw. "dieses Gesetzes" betraut sind, sollten sich mit dem Veterinäramt austauschen können.

Vorschlag TIR:

Im Rahmen dieser Amts-, Rechts- und Vollzugshilfe sind die ~~mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten~~ involvierten Behörden berechtigt, insbesondere Informationen und Unterlagen auszutauschen.

§ 10 Abs. 1

Diese Bestimmung, die der aktuellen Regelung in § 10k TG TSchV entspricht, ist zu begrüßen. Sie ist weitreichend und tangiert – je nach dem konkreten Sachverhalt – die unterschiedlichsten Behörden. Wichtig ist daher die Information sämtlicher Verwaltungs- und Strafbehörden, um diese entsprechend zu sensibilisieren. Tatsächlich sind zahlreiche Verfügungen denkbar, die sich nicht auf veterinärrechtliche Bestimmungen stützen, für den Vollzug der Tierschutzgesetzgebung aber dennoch relevant sind, so etwa im Bereich des Brandschutzes, des Landschaftsschutzes oder des Sozialwesens. Für jene Behörden, deren Tätigkeitsbereich sich regelmässig mit jenem des Veterinäramts überschneidet, ist die Bereitstellung einer geeigneten Austauschplattform sinnvoll.

§ 10 Abs. 2

Gemäss den Erläuterungen kommt dem Veterinäramt hinsichtlich der Beurteilung, ob ein leichter Fall eines tierschutzstrafrechtlich relevanten Verstosses vorliegt, ein erhebliches Ermessen zu. Diese Feststellung ist dahingehend zu berichtigen bzw. zu präzisieren, dass sich das Ermessen allein auf die Beurteilung bezieht, ob hinsichtlich der konkreten Auswirkungen für das betroffene Tier tatsächlich ein Bagatellfall vorliegt. In Bezug auf die rechtliche Beurteilung – namentlich, ob es sich um eine fahrlässige oder vorsätzliche Tat handelt oder ob die Tat als Übertretung im Bereich von Art. 28 TSchG oder als Vergehen nach Art. 26 TSchG zu qualifizieren ist – haben sich die Veterinärbehörden zurückzuhalten.

Soweit die Ausführungen im erläuternden Bericht den Anschein erwecken (in diesem Punkt sind die Ausführungen nicht eindeutig), dass das Veterinäramt anhand zusätzlicher Kriterien wie etwa das Vorleben der beschuldigten Person beiziehen darf, um über die Strafbarkeit zu entscheiden, sind sie bundesrechtswidrig. Zusätzliche Kriterien, die über die Beurteilung der Schwere der Tat hinausgehen, dürfen im Rahmen des behördlichen Ermessens hinsichtlich der Anzeigepflicht nicht beigezogen werden. Mit anderen Worten: Auch Täter, die bislang nicht aufgefallen sind, sind der Strafverfolgung zuzuführen, wenn ihnen ein Tierschutzverstoss zur Last gelegt werden muss.

§ 10 Abs. 3

Diese Bestimmung ist sinnvoll. Sie fördert den Austausch, trägt zur Vollständigkeit bei der Informationsbeschaffung im Rahmen der Sachverhaltsermittlung bei und dient einem griffigen Vollzug. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass auch das Veterinäramt, das die entsprechenden Meldungen entgegennimmt, seiner Pflicht zur Strafanzeige gemäss Bundesrecht (Art. 24 Abs. 3 TSchG) nachkommt und sich im Rahmen seines Ermessens nach Art. 24 Abs. 4 TSchG nicht auf bundesrechtswidrige Kriterien stützt, vgl. hierzu die vorgenannten Ausführungen zu § 10 Abs. 2 des Entwurfs.

§ 10 Abs. 4

Der Einbezug der Gemeindebehörden ist wichtig. Örtlich und sachlich sind sie nicht selten direkt involviert und erkennen soziale oder andere Probleme bereits, wenn sie den Tierschutzvollzugsbehörden noch nicht bekannt sind. Aus diesem Grund wäre es wichtig, den Gemeindebehörden weitere Aufgaben und Funktionen zuzuweisen, wie dies auch in anderen Kantonen teilweise gemacht wird.

Ein für die Vollzugsbehörde entlastendes Instrument könnte etwa die Etablierung von Tierschutzbeauftragten in der Gemeinde sein, vgl. Art. 6 der Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz (VTs) des Kantons St. Gallen. Die Rechtsgrundlage für den rechtmässigen Informationsaustausch wird mit § 6 Abs. 1 i.V.m. § 13 Abs. 2 des Entwurfs geschaffen. Um das Potenzial auszuschöpfen, wäre es wünschenswert, die Gemeinden nun auch stärker in die Verantwortung zu nehmen.

§ 11 Abs. 1

§ 10I Abs. 1 TG TSchV lautet: "Das Veterinäramt kann sämtliche Massnahmen anordnen, die notwendig sind, um im Sinne der Tierschutzgesetzgebung die Würde und das Wohlergehen der Tiere angemessen zu fördern, zu erhalten und zu schützen." Diese Formulierung wird im vorliegenden Entwurf bedauerlicherweise weggelassen. Sie mag materiell nicht notwendig sein, bringt aber Sinn und Zweck der Tätigkeit der Tierschutzvollzugsbehörde sehr gut zum Ausdruck, weshalb die TIR dafür plädiert, diese Formulierung in § 11 Abs. 1 VetG zu übernehmen.

Gemäss Ziff. 5 und 6 der Bestimmung kann die Vollzugsbehörde Tiere und Sachen, die vorläufig oder definitiv beschlagnahmt oder eingezogen worden sind, veräussern,

verwerten sowie der Tötung, Schlachtung oder Vernichtung zuführen. Sinnvoll wäre die Nennung auch einer anderweitigen (allfällig unentgeltlichen) Platzierung von Tieren, der vor dem Hintergrund der Tierwürde im Übrigen Priorität zukommen sollte. Insbesondere eine Tötung ohne Absicht der Nahrungsmittelgewinnung ist zu vermeiden. Leistungsvereinbarungen mit Tierheimen und spezialisierten Auffangstationen kommt hierbei eine grosse Bedeutung zu, wobei sich die Platzierung von Tieren selbstverständlich nicht allein auf solche Partner beschränken sollte. Im Ernstfall sind alle Optionen zu prüfen. Der Aufbau eines interkantonalen Netzwerkes ist dringend zu empfehlen.

Vorschlag TIR:

5. *Tiere und Sachen, die vorläufig oder definitiv beschlagnahmt oder eingezogen worden sind, unentgeltlich platzieren, veräussern oder verwerten;*
6. *Tiere und Sachen, die vorläufig oder definitiv beschlagnahmt oder eingezogen worden sind, der Tötung, Schlachtung oder Vernichtung zuführen.*

Abs. 2 (neu): Der Schutz des Wohlergehens und der Würde von Tieren steht bei der Prüfung der Optionen im Zentrum. Die Tötung ohne Absicht der Nahrungsmittelgewinnung ist nach Möglichkeit zu vermeiden.

§ 12 Abs. 2

Dass einem Tätigkeits-, Betriebs- oder Tierhalteverbot und einem Bewilligungsentzug in der Regel eine mildere Massnahme vorausgeht, ergibt sich zweifellos aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Die ausdrückliche Nennung dieses Vorgangs birgt jedoch die Gefahr, dass die aktuelle Praxis der Veterinärbehörden zementiert wird: Hierbei wird die Verhältnismässigkeit regelmässig einseitig zugunsten des Tierhalters ausgelegt und auf zu milde Mittel zurückgegriffen, die keinerlei oder ungenügende Wirkung zeigen. Damit wird das Tierleid unnötig verlängert bis die Situation eskaliert und ein schärferes Mittel zum Zuge kommt. Verhältnismässigkeit bedeutet nicht, ein möglichst mildes oder gar zahnloses Mittel zu wählen, vielmehr ist ein effektives Instrument beizuziehen, das geeignet ist, das angestrebte Ziel – etwa eine rechtskonforme Tierhaltung – zu erreichen. Die Vollzugsbehörden sind somit nicht durch eine zurückhaltende Regelung zu hemmen, sondern vielmehr dazu anzuhalten, angemessene, aber wirkungsvolle Mittel im Sinne des Tierwohls zu ergreifen.

Im Weiteren darf die Regelung nicht dazu führen, dass Tätigkeits-, Betriebs- oder Tierhalteverbote sowie der Entzug von Bewilligungen zu restriktiv erfolgen. Es sind

durchaus Fälle denkbar, die eine unmittelbare drastische Massnahme ohne Eskalationsstufen erfordern. Auch wenn diese Möglichkeit mit der Formulierung "in der Regel" beibehalten wird, dürfte die Norm nicht zum dringend erforderlichen entschlossenen Handeln der Vollzugsbehörde beitragen.

§ 12 Abs. 3

Die Kann-Regelung für die Androhung schärferer Administrativsanktionen erachtet die TIR als äusserst problematisch. Soweit Rechtssicherheit für die ohnehin ohne Weiteres zulässige Androhung entsprechender Mittel geschaffen werden soll, ist die Kann-Bestimmung in eine Pflichtregelung umzuwandeln. Ansonsten besteht die Gefahr einer Verschleppung des tierschutzrechtlichen Vollzugsprozesses, zumal auf eine mildere Massnahme bei Nichterreichen der Wirkung innert nützlicher Frist zwangsläufig ein schärferes Mittel zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands ergriffen werden muss.

Vorschlag TIR:

Bestimmung weglassen oder alternativ folgende Formulierung:

Wird eine Verwarnung, ein Verweis oder eine Tätigkeits-, Betriebs- oder Tierhaltebeschränkung ausgesprochen, ~~kann~~ ist für den Fall eines neuerlichen Verstosses eine schärfere Administrativsanktion angedroht werden anzudrohen.

§ 13 Abs. 1

Transparenz im Tierschutzvollzug entspricht einem öffentlichen Interesse, weshalb diese Bestimmung zu begrüessen ist. Sie ist allerdings sehr vage formuliert und belässt der Behörde viel Spielraum. Gemäss den Erläuterungen darf bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses ausdrücklich auch über hängige Verfahren Auskunft gegeben werden, was positiv hervorzuheben ist und als fortschrittlich bezeichnet werden darf.

Was in der vorliegenden Norm allerdings fehlt, ist die in § 10q TG TSchV noch enthaltene Pflicht zur jährlichen Berichterstattung, die für die Vertrauensbildung der Bevölkerung wichtig ist. Die TIR beantragt, diese Bestimmung aus der geltenden Tierschutzverordnung zu übernehmen.

Vorschlag TIR:

Abs. 3 (neu): Das Veterinäramt erstattet dem Departement jährlich gesondert Bericht über:

1. *eingegangene Tierschutzmeldungen;*
2. *durchgeführte Kontrollen;*
3. *ausgesprochene Administrativsanktionen;*
4. *eingesetzte Begleitgruppen;*
5. *eingereichte Strafanzeigen.*

§ 13 Abs. 2

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe gegenüber beigezogenen Partnern (Behörden, Personen und Organisationen) im Tierschutzvollzug ist sinnvoll. Allerdings lässt die Formulierung noch Fragen offen. Eine rein auf den Wortlaut beschränkte Auslegung würde lediglich eine einseitige Informationsberechtigung bejahen, was kaum gemeint sein kann. Sinnvollerweise ist ein Austausch bzw. eine gegenseitige Datenbekanntgabe und somit auch die Berechtigung der beigezogenen Behörden, Daten herauszugeben, gemeint. In diesem Zusammenhang besteht zwar eine Verbindung zu den §§ 6, 7, 9 und 10, deren Verhältnis untereinander ist aber nicht ganz nachvollziehbar. Eine klarere Formulierung wäre hier wünschenswert.

§ 14 Abs. 3

Diese Bestimmung ist aussergewöhnlich und kommt einer "Misstrauensbewilligung" gleich. Die dahinterstehende Intention erscheint allerdings durchaus nachvollziehbar. Es fragt sich, ob Bewilligungen, deren Rechtmässigkeit bereits im Voraus in Zweifel steht, überhaupt verfügt werden dürfen. Soweit berechtigte Zweifel daran bestehen, dass die Bewilligungsvoraussetzungen – ganz besonders in Bezug auf die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen – nachhaltig gewährleistet werden können, sind zusätzliche Auflagen und unter Umständen auch Sicherheitsleistungen sicherlich denkbar. Immerhin kann die Verpflichtung zur Leistung einer Kautions im Bewilligungsprozedere die Antragschwelle erhöhen, was allerdings lediglich im Einzelfall eine gerechtfertigte Massnahme darstellen kann, zumal Bewilligungen bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen nicht verweigert werden dürfen.

Im Sinne der Wahrung der Verhältnismässigkeit dürfte eine solche Bestimmung also nur sehr restriktiv zum Zuge kommen. Die blossе Sicherung der Staatskosten rechtfertigt eine solche Regelung kaum. Prioritär sind im Rahmen der Bewilligungserteilung selbstverständlich die Voraussetzungen kritisch zu prüfen und ist bei Hinweisen auf mögliche Tierschutzprobleme mit Auflagen zu arbeiten.

§ 15 Abs. 1

Gegen Entscheide der Vollzugsbehörde kann beim zuständigen Departement Rekurs erhoben werden. Unklar bleibt bei dieser Formulierung, wer zum Rekurs berechtigt ist. Nach § 44 VRG ist für Personen, Organisationen und Behörden, die durch den Entscheid nicht unmittelbar berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung haben, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, wenn sie zum Rekurs ermächtigt werden sollen. Im Sinne einer öffentlichen Kontrolle und zwecks Sicherung der Qualität von Entscheiden der Vollzugsbehörde ist dringend zu empfehlen, den Kreis der zum Rekurs Berechtigten in der vorliegenden Bestimmung zu definieren und diesen auf befähigte Tierschutzorganisationen auszuweiten, vgl. Empfehlung Ziff. 10.1.3. der Untersuchungskommission zum Tierschutzvollzug im Kanton Thurgau. Aus Tierschutzsicht wünschenswert wäre im Übrigen eine Parteistellung für Tierschutzorganisationen auch in Strafverfahren, um eine gewisse Waffengleichheit zwischen den involvierten Parteien herzustellen.

§ 15 Abs. 2

Gemäss seinem erläuternden Bericht erachtet das DIV die in der vorliegenden Bestimmung getroffene Regelung, wonach das Veterinäramt als Vollzugsbehörde Entscheide anderer Verwaltungsbehörden anfechten kann, als eine Abwandlung der vorgenannten Empfehlung der Untersuchungskommission (Ziff. 10.1.3. im Schlussbericht). Dieser Auffassung ist in zweierlei Hinsicht zu widersprechen:

Die Untersuchungskommission hat eine Stärkung des Tierschutzvollzugs durch Einrichtung von Parteirechten empfohlen: zum einen die Zusprechung eines (Rekurs- und) Beschwerderechts gegen Entscheide im Bereich des Tierschutzes an einen Tierschutzdachverband (Ziff. 10.1.3. im Schlussbericht). Gemeint ist hierbei die Option einer *verwaltungsunabhängigen Aufsicht über die Vollzugsbehörde, also das Veterinäramt*, das gestützt auf die Tierschutzgesetzgebung Verfügungen und Entscheide erlässt. Zum andern erachtete die Untersuchungskommission die Einrichtung einer *behördlichen*

Parteistellung in tierschutzrechtlichen Strafverfahren als sinnvoll und notwendig, insbesondere um in Präzedenzfällen, bei Wiederholungstätern, bei schweren Widerhandlungen oder in Fällen, die spezifisches Fachwissen erfordern, den Anliegen des Tierschutzes das nötige Gehör zu verschaffen (Ziff. 10.1.4. im Schlussbericht). Als Fachbehörde kommt hier allenfalls das Veterinäramt selbst in Betracht, das mit entsprechenden Parteirechten ausgestattet werden kann. Alternativ kann auch eine andere Behörde oder externe Stelle – beispielsweise eine Tierschutzinstitution – diese Funktion wahrnehmen, soweit die Vorgaben der eidgenössischen Strafprozessordnung gewahrt werden.

Die Bestimmung des vorliegenden Entwurfs greift nun weder die eine noch die andere Empfehlung auf, vielmehr richtet sie sich gegen *Entscheide anderer Verwaltungsbehörden*, die in Anwendung der Veterinärgesetzgebung oder der in den Geltungsbereich derselben fallenden Bestimmungen von Bund oder Kanton gefällt worden sind, und gerade nicht gegen Entscheide des Veterinäramts als Vollzugsbehörde. Dies ist als sinnvolle Ergänzung zwar zu begrüßen, erfüllt jedoch bei Weitem nicht die Empfehlungen der Untersuchungskommission, zumal sie den Kern der in der Untersuchung festgestellten Problematik verpasst.

Im Weiteren ist anzumerken, dass mit der Formulierung "Die Vollzugsbehörde ist berechtigt [...], selbständig Rechtsmittel zu ergreifen" das Erfordernis einer rechtsgenügenden Grundlage im Sinne von § 44 Abs. 1 Ziff. 2 VRG nicht erfüllt sein dürfte. Die Bestimmung sollte vielmehr jene Rechtsmittel benennen, zu deren Ergreifung die Behörde durch sie berechtigt wird.

§ 15 Abs. 3

Die Regelung, wonach Beschwerden gegen Vollstreckungsentscheide der Vollzugsbehörde die aufschiebende Wirkung grundsätzlich entzogen wird, geht zu weit. Zwar ist es richtig, für die entsprechende Kompetenz eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Auch soll die aufschiebende Wirkung nicht nur bei Vorliegen aussergewöhnlicher Umstände erfolgen dürfen, vielmehr hat die Vollzugsbehörde für jeden Einzelfall zu prüfen, ob die unmittelbare Vollstreckung schwerer wiegt als die Wahrung der Verfahrensrechte der betroffenen Person. Der Behörde steht hierbei zwangsläufig ein Beurteilungsspielraum zu. Für ihren Entscheid ist der konkrete Sachverhalt, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ausschlaggebend. Weil im vorliegenden Zusammenhang der Schutz des Wohlergehens und der Würde von Tieren Zweck der Regelung bildet, kommt dem Tierwohl als Kriterium in der Abwägung entsprechend hohes Gewicht zu.

Vorschlag TIR:

Beschwerden gegen Vollstreckungsentscheide der Vollzugsbehörde kommt keine aufschiebende Wirkung zu. Die Vollzugsbehörde entzieht die aufschiebende Wirkung im Einzelfall, wenn dies zum Schutze von Wohlergehen und Würde von Tieren erforderlich ist.

§ 17

Die TIR begrüsst diese neue Bestimmung, die die Eigentümer von Tieren stärker in die Pflicht nimmt, ohne die für die Pflege und Unterbringung der Tiere im jeweiligen Fall zuständigen Tierhalter aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

§ 18 Abs. 1

Diese Bestimmung ist zu begrüessen. Sie stellt klar, dass Tiere nicht ohne Weiteres zu töten, sondern primär einzufangen und geeignet unterzubringen sind, vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen der TIR zu § 11 Abs. 1.

§ 18 Abs. 2 Ziff. 2

60 Tage entspricht der Frist, die im Rahmen der Ersitzung von Findeltieren nach Art. 728 Abs. 1^{bis} ZGB zu wahren ist, um dem rechtmässigen Eigentümer die Zurückgewinnung des Tieres zu ermöglichen. Vorliegend soll eine Regel geschaffen werden, nach der Tiere nach Ablauf dieser Frist getötet werden können. Die Absicht dieser Bestimmung besteht mutmasslich darin, die Kosten für die öffentliche Hand tief zu halten. Diese Regelung wird dem öffentlichen Interesse des Tierschutzes jedoch nicht gerecht.

Zum einen geht aus der vorliegenden Norm nicht hervor, inwiefern sich die Behörden innerhalb der 60 Tage um eine dauerhafte geeignete Unterbringung bemühen müssen. Aktive Massnahmen sind aber Voraussetzung für eine erfolgreiche Platzierung von Tieren, ein blosses Verstreichenlassen der Frist ist demgegenüber ungenügend. Die Angemessenheit der Frist hängt also ganz wesentlich auch mit der Art und Weise der Zusammenarbeit mit Tierheimen und Auffangstationen zusammen. Leistungsvereinbarungen mit solchen Institutionen können diesen Prozess in gewissen Fällen vereinfachen, es wird aber immer auch Fallkonstellationen geben, die nicht vorherzusehen sind und die

besonderer Aufwände bedürfen, etwa wenn Tierarten mit spezifischen Bedürfnissen oder Tiere mit unüblichen individuellen Eigenheiten betroffen sind.

Zum andern ist die Frist – in dieser Allgemeinheit ausgesprochen – zu kurz, um für jeden Fall eine geeignete dauerhafte Unterbringung sicherstellen zu können. Da die Tötung stets als ultima ratio gelten soll (vgl. auch § 18 Abs. 1 und die Ausführungen der TIR zu § 11 Abs. 1), ist diese Regelung zu eng gefasst, auch wenn sie als Kann-Bestimmung ausgestaltet ist. Es ist namentlich den Tierheimen und Auffangstationen, die sich in aller Regel um eine Platzierung der betroffenen Tiere bemühen werden, deutlich mehr Zeit einzuräumen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die besagten Institutionen erst nach Ablauf dieser Frist überhaupt befugt sind, die betreffenden Tiere definitiv zu platzieren.

Weil die geeignete Unterbringung herrenloser und entlaufener Tiere eine Aufgabe der öffentlichen Ordnung darstellt, sind auch die Kosten nicht ohne Weiteres auf jene Institutionen zu überwälzen, die sich um deren Platzierung kümmern. Es liegt in der Verantwortung der öffentlichen Hand, für den Unterhalt solcher Tiere während einer angemessenen Zeit aufzukommen.

Im Weiteren sind Situationen zu vermeiden, in denen nach Ablauf der Frist durch Verfügung der Vollzugsbehörde gesunde Tiere oder chronisch kranke bzw. verletzte Tiere mit guter Lebensqualitätsprognose entgegen einer unabhängigen veterinärmedizinischen Einschätzung allein aus Praktikabilitäts- oder Kostengründen getötet werden. Die aktuelle Fassung der vorliegenden Bestimmung belässt hierbei zu viel Spielraum.

Vorschlag TIR:

Bestimmung streichen

§ 28

Den Tierkörpersammelstellen kommt in tierrelevanten Rechtsfragen eine nicht unbedeutende Rolle zu. So können sie etwa in sachenrechtlichen Rechtsstreitigkeiten zur Klärung des Sachverhalts beitragen, beispielsweise bei Strassenverkehrsunfällen mit Tieren, wobei oftmals auch strafrechtliche Fragen zu prüfen sind. Die Anschaffung eines Chiplesegeräts und die Pflicht zur entsprechenden Überprüfung bei Hunde- und Katzenkadavern ist daher dringend zu empfehlen, verbunden mit einer Meldepflicht an die kantonale Meldestelle für Findeltiere.

Als empfehlenswert erachtet die TIR im Weiteren eine Videoüberwachung des Entsorgungsbereichs. Immer wieder kommt es vor, dass noch lebende Tiere in Kadaverstellen abgelegt werden, was einer Tierquälerei nach Art. 26 TSchG gleichkommt.

§ 45

Die Aufzählung der Bestimmungen, die mit Strafandrohung belegt sind, ist nach Auffassung der TIR wie folgt zu präzisieren und zu ergänzen:

§ 35 Abs. 1 (Präzisierung)

§ 28 Abs. ... (neu): Vorschrift über die Anschaffung von Chiplesegeräten in Tierkadaverstellen und über die Pflicht zur entsprechenden Kontrolle und Meldung von Heimtieren.

Allgemeine Bemerkung

Nicht umgesetzt wurde im vorliegenden Entwurf auch die Empfehlung der Kommission zur Einrichtung einer Tierschutzkommission zur Beratung des Veterinäramts in grundsätzlichen Vollzugsfragen (Ziff. 10.1.2. im Schlussbericht). Aus eigener Erfahrung der TIR fördert eine solche Kommission den Austausch zwischen Behörden und Branchenvertretern. Sie sorgt für gegenseitiges Verständnis und führt zum Abbau von Hemmnissen, was einem reibungslosen Vollzug zugutekommt. Die TIR empfiehlt daher, dieses bedeutende Instrument auch für den Kanton Thurgau in Erwägung zu ziehen.