



Fall-Nr.: B 2008/209
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 19.06.2009
Entscheiddatum: 19.06.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Juni 2009

Tierhaltung, Verhältnismässigkeit eines Tierhalteverbots, Art. 5 Abs. 2 BV (SR 101), Art. 23 Abs. 1 TSchG (SR 455). Vereinzelt Verstösse gegen formelle und materielle Bestimmungen des Tierschutzgesetzes rechtfertigen im Streitfall ein generelles Tierhalteverbot nicht (Verwaltungsgericht, B 2008/209)

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; a.o. Gerichtsschreiber lic. iur. A. Locher

In Sachen

A.B.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R.,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 27, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



betreffend

Tierhalteverbot

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Verfügung vom 23. Januar 2002 belegte das Veterinäramt (heute Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz, Veterinärdienst, abgekürzt AfGVS) den in Wolfhalden AR wohnhaften A.B. mit einem generellen, zeitlich unbestimmten Tierhalteverbot für den Kanton St. Gallen, nachdem mehrere Klagen betreffend dessen Tierhaltung eingegangen waren. Am 8. Februar 2002 beantragte A.B. eine Bewilligung, Rinder in Steillagen, die nicht gemäht werden könnten, weiden zu lassen. Mit angepasster Verfügung vom 18. Februar 2002 wurde seinem Begehren entsprochen und ihm untersagt, Tiere im Kanton St. Gallen zu halten, ausgenommen in Steillagen während der Vegetationsperiode.

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2002 machte das AfGVS A.B. auf das beschränkte Tierhalteverbot aufmerksam und drohte ihm ein generelles Tierhalteverbot im Kanton St. Gallen an. Es hatte bei einer Kontrolle festgestellt, dass er trotz Verbot Ziegen hielt. Am 6. November 2002 setzte das AfGVS A.B. über eine Meldung in Kenntnis, wonach einer Ziege auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde T. eine Schnur eingewachsen sei. Es drohte A.B. bei erneuten Verstössen gegen das beschränkte Tierhalteverbot eine Beschlagnahmung der Tiere an. Mit rechtskräftigem Entscheid vom 31. Oktober 2003 sprach das Kreisgericht Rorschach A.B. unter anderem der mehrfachen Widerhandlung gegen das Tierschutzgesetz schuldig und verurteilte ihn zu einer bedingten Gefängnisstrafe von sieben Tagen und einer Busse von Fr. 2'000.--.

Das AfGVS forderte A.B. am 28. November 2005 erneut zur vollumfänglichen Einhaltung des beschränkten Tierhalteverbots auf, nachdem ihm gemeldet worden war, dieser habe in R. 18 Kühe und Rinder unter schlechten Bedingungen weiden lassen. A.B. wurde unter Androhung einer Strafanzeige im Wiederholungsfall und Bestrafung



St.Galler Gerichte

wegen Zuwiderhandlung gegen die Verfügung vom 18. Februar 2002 aufgefordert, das beschränkte Tierhalteverbot zu befolgen. Im Rahmen einer Stallkontrolle im Februar 2006 stellte das AfGVS fest, dass A.B. in einem Stall zwei Kühe hielt. Mit Schreiben vom 27. Februar 2006 drohte es ihm im Fall eines abermaligen Verstosses gegen das beschränkte Tierhalteverbot ein generelles Tierhalteverbot für den Kanton St. Gallen an.

Das Verhöramt des Kantons Appenzell Ausserrhoden verurteilte A.B. mit Strafverfügung vom 15. November 2006 unter anderem wegen Widerhandlungen gegen das Tierschutzgesetz sowie mehrfachen Widerhandlungen gegen das Tierseuchengesetz zu einer Busse von Fr. 5'000.--.

Mit Verfügung vom 4. Februar 2008 belegte das AfGVS A.B. mit einem generellen Tierhalteverbot, nachdem Tierschutzbeamte im November 2007 festgestellt hatten, dass A.B. auf einer Parzelle in R. eine verletzte Kuh und drei Jungtiere hielt. Den Tieren stand weder ein Unterstand noch ein trockener Liegeplatz zur Verfügung, was das AfGVS als erneuten Verstoss gegen das beschränkte Tierhalteverbot vom 18. Februar 2002 wertete.

B./ Am 20. Februar 2008 erhob A.B. beim Gesundheitsdepartement Rekurs mit dem Begehren, die Verfügung des AfGVS vom 4. Februar 2008 sei aufzuheben und ihm zu erlauben, im ganzen Kanton St. Gallen Tiere zu halten und bei Dritten unterzubringen. Eventualiter sei ihm zumindest die Unterbringung der Tiere zu Futter bei Drittpersonen auf dem ganzen Gebiet des Kantons St. Gallen zu erlauben. Subeventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das AfGVS zurückzuweisen. Mit Entscheid vom 28. Oktober 2008 wies das Gesundheitsdepartement den Rekurs von A.B. ab. Zur Begründung erwog es im wesentlichen, A.B. habe zwischen Oktober 2002 und November 2007 wiederholt gegen das am 18. Februar 2002 verfügte Tierhalteverbot und gegen diverse Tierschutznormen verstossen. Seinen Tieren sei mehrmals zu wenig Futter und Wasser zur Verfügung gestanden, und die Haltung auf den Weiden habe zum Teil nicht den Anforderungen der Tierschutzgesetzgebung entsprochen. Die angefochtene Verfügung sei deshalb gemäss Art. 23 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes (SR 455, abgekürzt TSchG) gerechtfertigt und verhältnismässig, zumal keine mildere



St.Galler Gerichte

Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels ersichtlich sei und A.B. sich in der Vergangenheit weder einsichtig noch gewillt gezeigt habe, sein Verhalten zu ändern.

Das AfGVS stellte mit Tierschutz-Kontrollbericht vom 29. August 2008 fest, dass auf einer in der Politischen Gemeinde T. gelegenen flachen Wiese insgesamt vierzehn Tiere von A.B. weideten, zu denen auch ein Stier und mindestens vier Kühe gehörten. Der Stier trug einen Nasenring mit einem etwa 1,2 m langen, losen Führstrick, den er nachzog. Beim Vorwärtsgen trat er mit den Vorder- und Hinterbeinen regelmässig auf den Führstrick, was zu einem für ihn schmerzhaften Zug auf den Nasenring führte. In der als Tränke dienenden, verschmutzten Badewanne befand sich nur sehr wenig Wasser, während neben der Badewanne zwei Milchkannen mit frischem Wasser standen. Ein Stöpsel zwecks Verschluss des Badewannenabflusses war nicht vorhanden, so dass das Wasser langsam austreten konnte; ein schneller Ausfluss des Wassers wurde durch den lehmigen Untergrund verhindert.

C./ A.B. erhob mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 12. November 2008 und Ergänzung vom 2. Februar 2009 beim Verwaltungsgericht Beschwerde mit den Begehren, der Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 28. Oktober 2008 sei aufzuheben und ihm zu erlauben, im ganzen Kanton St. Gallen Tiere zu halten und bei Dritten unterzubringen. Eventualiter sei ihm zumindest die Unterbringung der Tiere bei Drittpersonen ans Futter auf dem ganzen Gebiet des Kantons St. Gallen zu erlauben. Subeventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts an das Gesundheitsdepartement zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons St. Gallen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht seien gestützt auf Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, abgekürzt EMRK) eine öffentliche Verhandlung durchzuführen und die Akten des Strafverfahrens ST, insbesondere die Protokolle der Zeugeneinvernahmen, des Kantonalen Untersuchungsamts St. Gallen beizuziehen. Zur Begründung führte A.B. im wesentlichen an, er habe die Kuh und die drei Jungtiere korrekt gehalten und sie sowohl mit Wasser und Futter als auch medizinisch versorgt. Art und Schwere seiner früheren Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung rechtfertigten ein völliges Tierhalteverbot nicht. Ein solches hätte für ihn als Landwirt und Viehhändler einen unzumutbaren und unverhältnismässigen Eingriff in seine wirtschaftliche Existenz zur Folge, zumal seine



St.Galler Gerichte

Tätigkeit als Viehhändler mit Ausnahme von Problemen mit dem Nachführen der Tierdatenbank nie Grund zur Beanstandung gegeben habe.

Mit Vernehmlassung vom 12. Februar 2009 beantragte das Gesundheitsdepartement die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid. Ergänzend fügte es an, dass grundsätzlich sämtliche Ausführungen in der Beschwerde vom 12. November 2008 in bezug auf die Tierhaltung obsolet seien, da A.B. die Tierhaltung ohnehin während der gesamten Zeit mit Ausnahme der Beweidung von Steillagen mit Rindern untersagt gewesen sei.

Mit Eingabe vom 16. März 2009 nahm A.B. Stellung zur Vernehmlassung des Gesundheitsdepartements. Darauf, auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Beweisanträge von A.B. wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

D./ Am 19. Juni 2009 fand die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht statt. An dieser legte A.B. eine Mitteilung des Kantonalen Untersuchungsamts St. Gallen vom 15. Juni 2009 vor. Danach wurde ihm der Erlass einer Aufhebungsverfügung in Aussicht gestellt wegen des Verdachts auf Tierquälerei in bezug auf die fehlende tierärztliche Versorgung der blutenden Schwanzspitzennekrose einer Kuh, wegen mehrfacher Tierquälerei und der starken Vernachlässigung in bezug auf die Freihaltung von vier Rindern trotz extremer Witterung zwischen dem 14. und 15. November 2007, der unangemessenen Ernährung eines dieser Rinder und der unregelmässigen Wasserversorgung von sechs Rindern in S. im Juni 2008, wegen Missachtung einer Tierhaltevorschrift in einem weiteren Fall sowie wegen des Nichtmeldens eines Zugangs in der Tierverkehrsdatenbank. Demgegenüber kündigte das Untersuchungsamt einen Strafbescheid an wegen des Verdachts des Ungehorsams gegen die amtlichen Verfügungen vom 18. Februar 2002, 28. November 2005 und 15. November 2007 sowie wegen Tierquälerei in bezug auf das nicht sofort durch A.B. angeordnete Hochbinden des Führstricks am Stier vom 29. August 2008.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeingabe vom 12. November 2008 sowie ihre Ergänzung vom 2. Februar 2009 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

Eine mündliche Verhandlung wird angeordnet, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint (Art. 55 VRP). In der Regel entscheidet das Verwaltungsgericht ohne vorgängige mündliche Verhandlung. Dies folgt aus dem Grundsatz des schriftlichen Verfahrens, der im Verwaltungsgerichtsverfahren noch immer vorherrschend ist. Der Grundsatz der Schriftlichkeit bedeutet, dass das rechtliche Gehör im wesentlichen durch schriftliche Eingaben gewährt wird, keine mündliche Verhandlung stattfindet und die Entscheide schriftlich begründet und eröffnet werden (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 999). Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat indessen jedermann ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in bezug auf seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen (sog. "civil rights") oder über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Mit dem im vorliegenden Fall streitigen Tierhalteverbot wird in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit des Beschwerdeführers gemäss Art. 26 und 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) eingegriffen. Dadurch werden die zivilrechtlichen Ansprüche des Beschwerdeführers berührt, weshalb dieser Anspruch auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat.

2. Streitgegenstand ist das vom AfGVS gegenüber dem Beschwerdeführer verfügte generelle Tierhalteverbot für den Kanton St. Gallen.

2.1. Zweck des Tierschutzgesetzes ist der Schutz der Würde und des Wohlergehens des Tieres (Art. 1 TSchG). Gemäss Art. 4 Abs. 1 TSchG hat, wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen (lit. a) und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (lit. b). Niemand darf



einem Tier ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren ist verboten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie, soweit nötig, Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Gemäss Art. 36 Abs. 1 der Tierschutzverordnung (SR 455.1) dürfen domestizierte Haustiere wie unter anderem Rinder nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgeliefert sein. Werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, muss ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bietet. Es muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein. Ist im Sömmerungsgebiet bei extremer Witterung kein geeigneter Schutz vorhanden, so ist durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass dem Ruhe- und Schutzbedarf der Tiere entsprochen wird (Abs. 2). Die zuständige Behörde kann nach Art. 23 Abs. 1 TSchG das Halten oder die Zucht von Tieren, den Handel oder die berufsmässige Beschäftigung mit Tieren auf bestimmte oder unbestimmte Zeit denjenigen Personen verbieten, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden (lit. a) oder die aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten (lit. b). Ein solches von einem Kanton ausgesprochenes Verbot ist in der ganzen Schweiz gültig (Art. 23 Abs. 2 TSchG). Wird festgestellt, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden, schreitet die zuständige Behörde unverzüglich ein. Sie kann die Tiere vorsorglich beschlagnahmen, auf Kosten des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen und, wenn nötig, verkaufen oder töten lassen (Art. 24 Abs. 1 TSchG).

2.2. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln unter anderem verhältnismässig sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine staatliche Massnahme in Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geeignet und erforderlich sein muss und die angestrebte Wirkung nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen darf (BGE 104 Ia 112; Y. Hangartner, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 36). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die



den Privaten auferlegt werden (BGE 130 I 19; 130 II 438; 126 I 119). Die Verwaltungsmassnahme muss sich zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels eignen. Ungeeignet ist sie dann, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert. Im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel muss die Verwaltungsmassnahme erforderlich sein und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Schliesslich ist sie nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, die das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen im konkreten Fall miteinander vergleicht (vgl. statt vieler BGE 130 I 154; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 581 ff.).

2.3.

2.3.1. Der Beschwerdeführer bringt an Schranken vor, in bezug auf das von der Beschwerdegegnerin am 18. Februar 2002 verfügte Teiltierhalteverbot sei unverständlich, dass eine Haltung in Steillagen tiergerecht, in Flachlagen jedoch tierquälerisch sein solle. Das ihm verbotene Weidenlassen von Tieren auf flacher Wiese sei jedenfalls tiergerechter als die Stallhaltung. Die wiederholte Verletzung des Tierhalteverbots in Flachlagen stelle keinen Verstoss gegen materielle Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung dar, da die Gesundheit der Tiere dadurch nicht gefährdet worden sei. Zwar sei zutreffend, dass gegen ihn Strafen im Zusammenhang mit der Haltung von Tieren ausgesprochen worden seien. Jedoch sei er letztmals im Jahr 2003 durch das Kreisgericht Rorschach und danach nur noch wegen formeller Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung unter anderem vom Verhöramt des Kantons Appenzell Ausserrhoden bestraft worden. Die formellen Verletzungen des Teiltierhalteverbots könnten kein generelles Tierhalteverbot rechtfertigen, sondern seien gestützt auf Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0, abgekürzt StGB) zu ahnden. Auch habe das Kantonale Untersuchungsamt St. Gallen mit Mitteilung vom 15. Juni 2009 eine Aufhebung der hängigen Strafverfahren in Aussicht gestellt, mit Ausnahme der Nichtbefolgung von amtlichen Verfügungen sowie dem von



ihm am 29. August 2008 nicht sofort angeordneten Hochbinden des Führstricks am Stier. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilde das Weidenlassen einer Kuh und von drei Jungtieren am 15. November 2007 bei schlechter Witterung. Er habe die Tiere korrekt gehalten und sie sowohl mit Wasser und Futter als auch medizinisch ausreichend versorgt. Das Herbstweiden von Tieren sei im Kanton St. Gallen üblich, und ihm könne aufgrund der grossen Distanz zwischen seinem Wohnort und den Weiden nicht vorgeworfen werden, dass er die Tiere nicht sofort eingestallt habe. Er habe die Tiere abgeholt, als das Wetter umgeschlagen sei und es zu schneien begonnen habe. Einige Stunden bei schlechter Witterung schadeten den Tieren nicht, sofern sie anschliessend eingestallt würden. Er habe ein wirtschaftliches Interesse an gesunden Tieren, kontrolliere deren Gesundheitszustand regelmässig und handle sofort, wenn er Handlungsbedarf erkenne. Das von ihm am 29. August 2008 zu spät angeordnete Hochbinden des Führstricks am Stier stelle seinen einzigen materiellen Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung dar. Im konkreten Fall habe sich der Führstrick gelöst, und sein Mitarbeiter habe sich dem Stier nicht nähern können. Dieser habe jedoch nur Schmerzen erleiden können, wenn er auf der Weide getrieben worden sei.

2.3.2. Der Beschwerdeführer wendet grundsätzlich zutreffend ein, im vorliegenden Fall könnten mit dem Teiltierhalteverbot vom 18. Februar 2002 die materiellen Ziele der Tierschutzgesetzgebung nicht erreicht werden. Dieses an sich berechtigte Vorbringen ändert jedoch nichts daran, dass er selbst am 8. Februar 2002 ein Teiltierhalteverbot beantragte. Insofern erweist sich sein Verhalten als widersprüchlich. Dennoch ist unter Tierschutzgesichtspunkten nicht einzusehen, weshalb ihm das Halten von Tieren in Steillagen erlaubt, in Flachlagen jedoch verboten sein sollte. Im allgemeinen vermag ein Teiltierhalteverbot drohende materielle Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung nicht zu verhindern, stehen die Tiere doch zumindest beschränkt auch weiterhin im Einflussbereich des Tierhalters. So war es dem Beschwerdeführer bis zur Verfügung des generellen Tierhalteverbots am 4. Februar 2008 grundsätzlich unbenommen, Tiere in Steillagen weiden zu lassen. Ebenfalls nicht nachzuvollziehen ist auch das überaus zögerliche Verhalten des AfGVS bis zum Erlass der genannten Verfügung. Obwohl das AfGVS bei einem Verdacht auf Vernachlässigung von Tieren gemäss Art. 24 Abs. 1 TSchG zu einem unverzüglichen Einschreiten verpflichtet gewesen wäre, begnügte es sich über Jahre, dem Beschwerdeführer mehrmals den Erlass eines generellen



Tierhalteverbots aufgrund der wiederholten Verstösse gegen das Teiltierhalteverbot anzudrohen. Seinen Drohungen verschaffte es jedoch erst mit Verfügung vom 4. Februar 2008 Nachdruck und liess den Beschwerdeführer somit seit dem ersten aktenkundigen Verstoss vom 21. Oktober 2002 sanktionslos gewähren. Das Vorgehen des AfGVS lässt im konkreten Fall darauf schliessen, dass die von ihm festgestellten Verstösse des Beschwerdeführers gegen die Tierschutzgesetzgebung nicht so schwer wogen, dass eine sofortige und wirkungsvolle Durchsetzung des Teiltierhalteverbots angezeigt gewesen wäre. Vor diesem Hintergrund erscheint die Argumentation des AfGVS, das generelle Tierhalteverbot sei aus Tierschutzinteressen unbedingt erforderlich, als widersprüchlich, sofern ein unmittelbares Eingreifen gerade im Interesse der betroffenen Tiere erforderlich gewesen wäre. Es ist somit festzustellen, dass das Teiltierhalteverbot vom 18. Februar 2002 kein wirksames Instrument zur Durchsetzung der materiellen Tierschutzbestimmungen darstellt.

2.3.3. Gemäss der an der öffentlichen Verhandlung ins Recht gelegten Mitteilung vom 15. Juni 2009 stellte das Untersuchungsamt dem Beschwerdeführer eine Aufhebung der hängigen Strafverfahren in Aussicht, mit Ausnahme der Nichtbefolgung von amtlichen Verfügungen sowie dem am 29. August 2008 nicht sofort angeordneten Hochbinden des Führstricks am Stier. Aus der Strafverfügung des Verhöramts des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 15. November 2006 ergibt sich, dass der Beschwerdeführer unter anderem wegen des Verstosses gegen die Sperre seines Rindviehbestands aufgrund der unvollständigen Nachführung der Tierdatenbank und gegen das im Kanton St. Gallen angeordnete Tierhalteverbot verurteilt worden ist. Er macht im Zusammenhang mit seinen aktenkundigen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung zutreffend geltend, er sei seit der Verurteilung durch das Kreisgericht Rorschach im Jahr 2003 grösstenteils nur noch wegen formeller Verstösse bestraft worden. Diese haben zu keiner ernsthaften Gefährdung der Gesundheit der Tiere des Beschwerdeführers geführt, weshalb dieser allenfalls gestützt auf Art. 292 StGB wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen zu bestrafen ist. Gemäss den Akten kann dem Beschwerdeführer seit der besagten Verurteilung durch das Kreisgericht Rorschach nur ein einziger Verstoss gegen materielle Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung vorgeworfen werden, während die übrigen gegen ihn erhobenen materiellen Vorwürfe durch die in Aussicht gestellte Aufhebungsverfügung entkräftet werden. Auch bestreitet der Beschwerdeführer an Schranken, dass das von



ihm am 29. August 2008 nicht sofort angeordnete Hochbinden des Führstricks am Stier einen Verstoss gegen materielle Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung darstelle. Nachfolgend wird deshalb zu prüfen sein, ob ein allfälliger Verstoss allein im konkreten Fall ein generelles Tierhalteverbot rechtfertigen kann. Auf die Ausführungen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit dem Weidenlassen einer Kuh und dreier Jungtiere am 15. November 2007 ist demgegenüber aufgrund der in Aussicht gestellten Aufhebungsverfügung nicht näher einzugehen.

2.4.

2.4.1. Der Erlass eines Tierhalteverbots setzt gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG unter anderem voraus, dass eine Person wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes bestraft wurde oder aus anderen Gründen zur Haltung oder Züchtung von Tieren unfähig ist. Wie in E. 2.3.3. ausgeführt, kann dem Beschwerdeführer neben formellen Verstössen seit dem Jahr 2003 nur ein einziger materieller Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung vorgeworfen werden. Unter den gegebenen Umständen ist fraglich, ob dieser Verstoss ein generelles Tierhalteverbot gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG tatsächlich rechtfertigen kann. Zwar ist nicht von der Hand zu weisen, dass dem Stier am 29. August 2008 durch das vom Beschwerdeführer nicht sofort veranlasste Hochbinden des Führstricks unnötige Schmerzen verursacht wurden. Dies lässt sich insbesondere den in den Akten liegenden Videoaufnahmen des AFGVS ohne weiteres entnehmen. Auch vermag vor diesem Hintergrund die Begründung des Beschwerdeführers an Schranken, der Stier habe nur Schmerzen erlitten, wenn er auf der Weide getrieben worden sei, nicht zu überzeugen. So ergibt sich aus den Videoaufnahmen, dass der Stier auch beim blossen Weiden regelmässig auf den Führstrick trat. Dennoch sind die Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 TSchG im vorliegenden Fall nicht gegeben, hat der Beschwerdeführer doch weder in wiederholter noch in schwerwiegender Weise der Tierschutzgesetzgebung zuwidergehandelt. Auch sind keine Gründe ersichtlich, dass er als Inhaber eines – im übrigen von seinem Wohnsitzkanton – ausgestellten Viehhändlerpatents grundsätzlich zur Tierhaltung unfähig wäre. Überdies wäre es mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zu vereinbaren, gestützt auf den ersten, seit der Verurteilung durch das Kreisgericht Rorschach im Jahr 2003 allenfalls strafrechtlich relevanten materiellen Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung ein



generelles Tierhalteverbot zu verfügen. Dieses wäre zwar zweifelsohne geeignet, den Beschwerdeführer in Zukunft von weiteren Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung abzuhalten. Es hätte jedoch einen unverhältnismässigen und im vorliegenden Fall nicht zu verantwortenden Eingriff in die wirtschaftliche Existenz des Beschwerdeführers als Landwirt und Viehhändler zur Folge. Art und Schwere der Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung rechtfertigen ein generelles Tierhalteverbot im konkreten Fall nicht, zumal dem Beschwerdeführer der uneingeschränkte Handel mit Tieren in der ganzen Schweiz und damit auch im Kanton St. Gallen erlaubt ist. Ein generelles Tierhalteverbot stünde zu seiner Tätigkeit als Viehhändler in einem massiven Widerspruch, könnte er die Tiere auch zu Handelszwecken nicht mehr vorübergehend halten. Schliesslich wäre ihm die Tierhaltung auf seinem Landwirtschaftsbetrieb in Wolfhalden ebenfalls nicht mehr erlaubt, da ein von einem Kanton ausgesprochenes Tierhalteverbot gemäss Art. 23 Abs. 2 TSchG in der ganzen Schweiz gültig ist. Die tatbestandsmässigen Voraussetzungen für ein generelles Tierhalteverbot gemäss Art. 23 TSchG sind folglich nicht erfüllt. Den Vorbringen des Beschwerdeführers ist deshalb zu folgen und das von der Beschwerdegegnerin verfügte und von der Vorinstanz geschützte generelle Tierhalteverbot aufzuheben.

2.4.2. Den vorstehenden Ausführungen folgend, ist auf den Eventualantrag des Beschwerdeführers, es sei ihm zu erlauben, seine Tiere Dritten ans Futter zu geben, nicht näher einzugehen.

2.5. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im konkreten Fall weder die formellen Verstösse des Beschwerdeführers noch dessen einzelne Missachtung der materiellen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung ein generelles Tierhalteverbot gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG rechtfertigen können. Der Erlass eines generellen Tierhalteverbots war weder recht- noch verhältnismässig, weshalb die Beschwerde gutzuheissen und der vorinstanzliche Entscheid vom 28. Oktober 2008 aufzuheben ist.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Staat aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist



St.Galler Gerichte

zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückzuerstatten.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für das Beschwerdeverfahren (Art. 98bis VRP). Sein Rechtsvertreter weist in der Kostennote ein Honorar von Fr. 4'464.25 inkl. Versand-, Fernmelde- und Kopierkosten sowie Mehrwertsteuer aus. Dieses Honorar ist tarifgemäss und angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b und Art. 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Da der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers im Rekursverfahren auf die Einreichung einer Kostennote verzichtet hat, ist seine Entschädigung gemäss Art. 6 HonO ermessensweise festzusetzen. Eine Entschädigung von Fr. 1'500.-- exkl. Mehrwertsteuer ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 28. Oktober 2008 aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden dem Staat auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- zurückerstattet.

3./ Der Staat entschädigt den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 4'464.25 (inkl. MwSt) sowie für das Rekursverfahren mit Fr. 1'500.-- (exkl. MwSt).

V. R. W.



Der Präsident:

Der a.o. Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Dr. R.)
- die Vorinstanz

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.