



**Fall-Nr.:** B 2013/161  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 08.07.2014  
**Entscheiddatum:** 08.07.2014

### **Urteil Verwaltungsgericht, 08.07.2014**

**Tierschutzrecht, Art. 23 Abs. 1 lit. a TschG (SR 455). Ein unbefristetes Tierhalteverbot erweist sich auch ohne vorgängige Androhung als verhältnismässig, wenn sich der Tierhalter über Jahre hinweg weder von straf- noch von verwaltungsrechtlichen Sanktionen beeindrucken liess und bei jeder Kontrolle ähnliche, z.T. gravierende Missstände festgestellt wurden (Verwaltungsgericht, B 2013/161).**

#### **Urteil vom 8. Juli 2014**

Anwesend: Präsident lic. iur. B. Eugster; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber S. Wehrle, M.A. HSG

---

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend



Unbefristetes Tierhalteverbot

### hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X.Y. (geb. 1969) führt im Gebiet "Q." einen Milchwirtschaftsbetrieb. In zwei Ställen an der A.-strasse und am B.-weg hält er ca. 25-30 bzw. ca. 10 Stück Rindvieh.

a) Das heutige Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (abgekürzt: AVSV) hat die Tierhaltung von X.Y. in den vergangenen Jahren regelmässig kontrolliert. Bei jeder Kontrolle kam es zu Beanstandungen:

- Kontrolle vom **5. Juli 2002**: ungenügende Pflege eines kranken Kalbes, Verwenden einer zu klein bemessenen Kälberboxe, Anbindehaltung von Kälbern (statt Gruppenbucht), Standplätze Milch- und Jungvieh zu schmal bemessen, Krippe beider Läger für den Kurzstand zu hoch bemessen (46-51 cm statt 32 cm). Zur Korrektur der Beanstandungen wurden X.Y. unterschiedliche Fristen angesetzt (Akten AVSV, act. 2 und 3).

- Nachkontrolle vom **17. Januar 2003**: Die zu kleine Kälberboxe wurde entfernt, jedoch wurden die anderen Mängel nicht behoben bzw. kamen weitere dazu: Halten von Tieren der Rindergattung auf zu kurz bemessenen Standplätzen oder bei zu hoher tierseitiger Futterkrippenhöhe, Halten von Tieren der Rindergattung auf zu schmal bemessenen Standplätzen, Anbindehaltung von Kälbern unter 4 Monaten, ungenügende Platzverhältnisse und ungenügende Einstreu in der Kälberbucht, Nichtgewähren des geforderten Winterauslaufes sowie ungenügende Pflege und Betreuung einer kranken, abgemagerten Kuh. Das AVSV verfügte am 11. Februar 2003 Massnahmen und Auflagen zur Mängelbeseitigung (Akten AVSV, act. 5). Die Verfügung erwuchs in Rechtskraft.

- Nachkontrolle vom **24. September 2003**: Anbindehaltung eines Kalbes (ohne Ohrmarken) unter 4 Monaten auf einem Holzrost ohne Einstreu, zu kurze Anbindevorrichtung bei drei Tieren (aufrechtes Stehen nicht möglich), nicht korrektes Anbringen eines Nackenrohres (Schürfungen und teils geschwollener Nackenbereich bei einigen Tieren), Halten von Milchvieh sowie von Jungtieren > 300 kg bei zu hoher tierseitiger Futterkrippenhöhe, Halten von Milchvieh auf zu schmal bemessenen



Standplätzen. Am 22. Oktober 2003 wurden erneut Massnahmen zur Beseitigung der Mängel verfügt, z.T. mit Frist bis 1. Dezember 2003 (vgl. Akten AVSV, act. 8).

- Nachkontrolle vom **6. Mai 2004**: Halten von Rindvieh bei zu hoher Futterkrippenhöhe (Kurzstand) oder auf zu kurz bemessenen Standplätzen (Mittelstand), Halten von Rindvieh auf zu schmalen Standplätzen, Halten von zwei Kälbern (angebunden) auf einem viel zu kleinen Holzrost, Verletzungsgefährdende Einrichtungen (in Form von spitzen Armierungseisen, welche aus der Krippe ragen) sowie zu kurze und teils unkorrekte Anbindevorrichtungen (vgl. Akten AVSV, act. 10, S. 2).

b) Gestützt auf die Kontrollergebnisse vom 6. Mai 2004 erstattete das AVSV am 26. Mai 2004 gegen X.Y. Strafanzeige (Akten AVSV, act. 10). Mit **Strafbescheid vom 13. September 2004** verurteilte ihn das Kantonale Untersuchungsamt wegen mehrfacher Übertretung des Tierschutzgesetzes (SR 455, abgekürzt TSchG) zu einer **Busse von Fr. 1'500.--** (Akten AVSV, act. 13). In der Folge führte das AVSV weitere Kontrollen durch:

- Kontrolle vom **6. Februar 2006**: Nähr- und Pflegezustand des Rindviehs sowie Standplatzabmessungen des Milchviehlägers in Ordnung (keine Anpassungen jedoch beim Jungviehläger), Anbindung eines unter 4 Monate alten Kalbes auf einem zu kleinen Holzrost, nach wie vor spitzes, verletzungsgefährdendes Armierungseisen im Krippenholz des hinteren Jungviehlägers, im Freien weder Umzäunung vorhanden noch Spuren von Auslauf sichtbar, Auslaufjournal nicht vorhanden. Das AVSV verfügte am 3. März 2006 wiederum verschiedene Massnahmen, u.a. das sofortige Gewähren von Auslauf (an mind. zwei Tagen pro Woche), die Entfernung des Armierungseisens und des zu kleinen Holzrosts bzw. dessen Vergrösserung sowie die Anpassung sämtlicher Standplätze an die Mindestanforderungen bis 1. Juni 2006 (zum Ganzen vgl. Akten AVSV, act. 17). X.Y. ergriff gegen diese Verfügung kein Rechtsmittel.

- Kontrolle vom **2. Februar 2007**: Halten von Tieren der Rindergattung auf nicht gesetzeskonformen Standplätzen (fünf Kühe auf zu schmalen Standplätzen von je 1 m, Überbelegung von 8 Standplätzen mit 9 Jungtieren), Nichteinhalten des gesetzlich geforderten Winterauslaufs (keine Auslaufspuren auf dem Vorplatz; bei Demonstration mit sieben Tieren mussten diese einzeln aus dem Stall gezerrt werden, rutschten auf



dem glatten Stallboden aus und fielen hin, zeigten im Freien zunächst steifen Gang und aufgerissene Augen und anschliessend so starken Bewegungsdrang, dass die Umzäunung durchbrochen wurde), Halten von 2 Rindern auf zu kleinem Holzrost, ungenügende Einstreu bei zwei (nicht markierten) Mastkälbern sowie nicht gleitsicherer Stallboden. Überdies gab die Kaninchenhaltung aufgrund zu kleiner Boxen zu Beanstandungen Anlass. Am 5. März 2007 verfügte das AVSV erneut die Beseitigung der Mängel und setzte X.Y. dazu unterschiedliche, kurze Fristen an (Akten AVSV, act. 20).

- Bei einer Kontrolle am **11. Dezember 2008** waren im Schnee vor dem Stall B.-weg keine Auslaufspuren sichtbar (vgl. Fotodokumentation in Akten AVSV, act. 21).

Massnahmen wurden indessen nicht ergriffen.

- Mitte Januar 2010 ging beim AVSV der Hinweis eines Passanten ein, wonach X.Y. seinen Tieren keinen Winterauslauf gewähre (Akten AVSV, act. 22 f.). Bei der anschliessenden Kontrolle vom **3. Februar 2010** stellte das AVSV fest, dass vor dem Stall B.-weg nichts auf Auslauf hindeutete. Im Stall wurde u.a. ein an den Vorderfüssen gefesselt Rind vorgefunden. Im Milchviehstall an der A.-strasse war eine Kuh zusätzlich an einem Hornseil (und damit doppelt) angebunden. Auslaufspuren waren auch dort nicht vorhanden (Akten AVSV, act. 24 f.).

- Kurz darauf, am **17. Februar 2010**, wurde der Betrieb von X.Y. erneut kontrolliert. Es wurde festgestellt, dass das Rind mit den zusammengebundenen Füssen fehlte. Auslaufspuren waren vor keinem der beiden Ställe sichtbar; die wenigen Spuren vor dem Stall B.-weg wurden auf den Abgang des einen Rindes zurückgeführt (Akten AVSV, act. 26 f.).

- Bei einer weiteren Kontrolle (**5. März 2010**) konnten noch immer keine Auslaufspuren festgestellt werden. Die Umzäunung vor dem Hauptstall war jedoch zwischenzeitlich erneuert worden (vgl. Akten AVSV, act. 31; Fotodokumentation ebd., act. 28).

- Am **11. März 2010** wurde erneut kontrolliert (vgl. Akten AVSV, act. 30 f.). Dabei wurde festgestellt, dass eine Kälberboxe von 5 m<sup>2</sup> mit 5 Kälbern und damit deutlich überbelegt war. Im Stall waren zwei Rinder zu kurz angebunden, das Jungvieh war



## St.Galler Gerichte

mangelhaft getränkt, und im Freien konnten - trotz anderslautender Einträge im Auslaufjournal - keine Auslaufspuren ausgemacht werden.

c) Das AVSV erstattete in der Folge wiederum Strafanzeige wegen Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung. Mit **Strafbescheid vom 17. August 2010** sprach das Kantonale Untersuchungsamt X.Y. der vorsätzlichen Tierquälerei/Vernachlässigung gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG sowie der Übertretung des TSchG und des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen schuldig. Er wurde verurteilt zu einer **bedingten Geldstrafe von 20 Tagessätzen zu je Fr. 110.--** sowie zu einer **Busse von Fr. 330.--** (Akten AVSV, act. 33).

d) Am 2. Februar 2012 ging beim AVSV erneut eine private Anzeige ein, wonach X.Y. seinen Rindern keinen Winterauslauf gewähre (Fotodokumentation in den Akten AVSV, act. 34). Am 12. September 2012 erhielt das AVSV eine weitere Meldung im Zusammenhang mit dem Betrieb von X.Y.: Von Spaziergängern wurde mitgeteilt, auf einer völlig abgefressenen Wiese am B.-weg würden ca. 6 zum Teil extrem abgemagerte Rinder weiden (Akten AVSV, act. 35). Eine Inspektion durch das AVSV vom 19. September 2012 bestätigte dies (Akten AVSV, act. 37 ff.): Die acht auf der Weide angetroffenen Tiere waren alle sichtlich mager (vgl. Fotodokumentation) und aufgrund ihres Alters von über zwei Jahren im Wachstum deutlich zurückgeblieben. Auch der Stall A.-strasse wurde kontrolliert. Hier waren - obwohl X.Y. seine Landwirtschaft vollberuflich betreibt - um 10:00 Uhr die Melkarbeiten noch voll in Gang. Bei zwei Kühen wurde eine ungenügende Klauenpflege festgestellt. Zwei ältere Kälber waren nicht markiert. Vier Kühe waren zusätzlich zur Kette mit einem Strick oder Seil fixiert, sodass sie in ihrer Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt waren. Das Jungviehläger war mit Kühen belegt. Über dessen Krippe war ein Brett fixiert, sodass die Standplätze von insgesamt 21 Kühen wiederum nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. Eine Weide für das eingestellte Milchvieh war nicht vorhanden; ein Auslaufjournal führte X.Y. ebenfalls nicht. Das AVSV erstattete in der Folge Strafanzeige (Akten AVSV, act. 40).

e) Am 19. Oktober 2012 stellte der Kantonstierarzt X.Y. den Entwurf einer Verfügung zu, worin ihm u.a. der Erlass eines unbefristeten Verbots, Nutztiere zu halten, in Aussicht gestellt wurde (Akten AVSV, act. 39). X.Y. nahm am 2. November 2012 zum



## St.Galler Gerichte

Verfügungsentwurf Stellung (Akten AVSV, act. 41). Am 13. November 2012 erliess der Kantonstierarzt folgende Verfügung (Akten AVSV, act. 42):

1. X.Y. [...] wird ab dem 1. Januar 2013 verboten, Nutztiere zu halten oder selbständig für Dritte zu betreuen.
2. Der Einsatz von so genannten "Strohmännern", das heisst eine Unterbringung der Nutztiere von X.Y. unter anderem Namen, wird nicht geduldet.
3. Sollte X.Y. trotz des unbefristeten Tierhalteverbots Nutztiere halten oder selbständig für Dritte betreuen, werden diese unverzüglich auf dem Weg der Ersatzvornahme beschlagnahmt und der Verwertung zugeführt.
4. X.Y. bezahlt eine Gebühr von Fr. 500.--.
5. Widerhandlungen gegen diese Verfügung werden nach Art. 28 Abs. 3 TSchG bestraft [...].

B./ a) Mit Eingabe vom 27. November 2012 und Ergänzung vom 14. Dezember 2012 erhob X.Y. gegen die kantonstierärztliche Verfügung Rekurs beim Gesundheitsdepartement (vi-act. 2 und 4) mit dem Antrag um deren Aufhebung. Eventuell sei ihm eine Frist von mind. drei Monaten einzuräumen, um die Tiere zu verkaufen. Dem Eventualantrag stimmte das AVSV in seiner Stellungnahme vom 17. Januar 2013 zu (vi-act. 6.1).

b) In der Zwischenzeit, am 30. November 2012, hatte das Kantonale Untersuchungsamt gestützt auf die Kontrollergebnisse vom 12. September 2012 gegen X.Y. einen Strafbefehl erlassen. Es erklärte ihn der mehrfachen vorsätzlichen Tierquälerei durch Vernachlässigung, der mehrfachen vorsätzlichen Übertretung des TSchG sowie der mehrfachen vorsätzlichen Übertretung des Tierseuchengesetzes (SR 916.40, abgekürzt: TSG) schuldig. X.Y. wurde zu einer Geldstrafe von 50 Tagessätzen zu je Fr. 180.-- sowie zu einer Busse von Fr. 1'500.-- verurteilt (Akten AVSV, act. 43). Dagegen erhob er am 11. Dezember 2012 Einsprache und bestritt die schwerwiegendsten Verfehlungen (vi-act. 8.2). In der Folge stellte das Kantonale Untersuchungsamt die Strafuntersuchung in Bezug auf die Vorwürfe der Tierquälerei



und der Widerhandlungen gegen das TSchG (Vernachlässigung der Tiere aufgrund Abmagerung, fehlende Klauenpflege, doppelte Fixierung sowie fehlende Weide für das Milchvieh) ein (vi-act. 8.3 und 10.1). Am 12. März 2013 erging ein neuer Strafbefehl, worin X.Y. der mehrfachen vorsätzlichen Übertretung des TSchG und des TSG schuldig gesprochen und zu einer **Busse von Fr. 900.--** verurteilt wurde. Der Verurteilung lagen nur mehr die von X.Y. eingestandenen Sachverhalte, nämlich das Fehlen von Ohrmarken, die zu schmalen Standplatzabmessungen sowie das fehlende Auslaufjournal, zu Grunde (vi-act. 8.4).

c) Nachdem die Rekursinstanz dem AVSV am 10. Mai 2013 Ergänzungsfragen gestellt hatte, diese beantwortet worden waren und der Rekurrent auch hierzu Stellung genommen hatte (vi-act. 11 ff.) wurde das Rechtsmittel mit Entscheid vom 10. Juli 2013 abgewiesen.

C./ Mit Eingabe vom 25. Juli 2013 (Datum Poststempel) und Ergänzung vom 2. September 2013 erhob X.Y. (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid vom 10. Juli 2013 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 5). Er beantragte dessen Aufhebung unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Das Gesundheitsdepartement (nachfolgend: Vorinstanz) beantragte in seiner Stellungnahme vom 19. September 2013 die Abweisung der Beschwerde (act. 8).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die Begründung des angefochtenen Entscheids ist - soweit notwendig - in den nachstehenden Erwägungen näher einzugehen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).
  
2. Streitgegenstand bildet die Gesetz- und Verhältnismässigkeit des gegen den Beschwerdeführer verfügten unbefristeten Tierhalteverbots.
  - 2.1. Das Tierschutzgesetz bezweckt, die Würde und das Wohlergehen der Tiere zu schützen (Art. 1 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). Nach Art. 23 Abs. 1 TSchG kann die zuständige Behörde Tierhalteverbote aussprechen gegenüber Personen, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind (lit. a) oder aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten (lit. b). Unfähigkeit im Sinne von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG liegt vor, wenn die betreffende Person die grundsätzlichen Verhaltensgebote und -verbote des Tierschutzgesetzes nicht zu befolgen vermag (BGer 2C\_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.1; 2C\_79/2007 vom 12. Oktober 2007 E. 4.2.2).

Das Verbot der Tierhaltung als solches hat die Wahrung oder die Wiederherstellung des Tierwohls zum Zweck; es ist eine restitutorische Massnahme, die nicht auf die Bestrafung des Halters, sondern auf den Schutz der tierschutzrechtlich korrekten Haltebedingungen ausgerichtet ist. Dem Halteverbot gehen in der Regel grobe und für die Tiere leidvolle Verstösse gegen das Tierschutzrecht voraus (BGer 2C\_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.1 mit Hinweis auf R. Jedelhauser, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, Diss. Basel 2011, S. 202 f. und 204 f.).

2.2. Der Beschwerdeführer hat seit Jahren Anstände wegen seiner Nutztierhaltung. In den Jahren 2002 bis 2012 wurde die Haltung seiner Kühe, Rinder und Kälber insgesamt elf Mal kontrolliert. Bei jeder Kontrolle durch das AVSV kam es zu Beanstandungen. Folgende Verfehlungen wurden festgestellt:

- Ungenügende Pflege eines kranken Kalbes (5. Juli 2002) und einer kranken Kuh (17. Januar 2003);
- Anbindehaltung von Kälbern unter 4 Monaten (5. Juli 2002, 17. Januar 2003, 24. September 2003, 6. Mai 2004, 6. Februar 2006);
- Halten von Rindvieh auf nicht gesetzeskonformen Standplätzen (5. Juli 2002, 17. Januar 2003, 24. September 2003, 6. Mai 2004, 6. Februar 2006, 2. Februar 2007, 19. September 2012);



## St.Galler Gerichte

- Nichtgewähren des erforderlichen Auslaufs (17. Januar 2003, 6. Februar 2006, 2. Februar 2007, 3. Februar 2010, 17. Februar 2010, 5. März 2010, 11. März 2010, 2. Februar 2012, 19. September 2012);
- nicht wahrheitsgemässe Führung bzw. gänzlichliches Fehlen des Auslaufjournals (6. Februar 2006, 11. März 2010, 19. September 2012);
- Fehlende Markierung bei Kälbern (24. September 2003, 2. Februar 2007, 19. September 2012);
- Ungenügender Nähr- bzw. Tränkezustand (11. März 2010, 19. September 2012);
- zu kurze Anbindevorrichtung bei Rindern bzw. ungenügender Bewegungsfreiraum durch doppelte Fixierungen (24. September 2003, 6. Mai 2004, 11. März 2010, 19. September 2012);
- nicht korrektes Anbringen eines Nackenrohrs (24. September 2003);
- spitzes, verletzungsgefährdendes Armierungseisen im Krippenholz: (6. Mai 2004, 6. Februar 2006);
- ungenügende Klauenpflege (19. September 2012);
- ungenügende Einstreu (17. Januar 2003, 24. September 2003, 2. Februar 2007).

2.2.1. Im angefochtenen Entscheid wird die Anordnung des Tierhalteverbots zum einen mit den wiederholten Verfehlungen des Beschwerdeführers begründet (Erw. 5.c; Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG). Die Vorinstanz führt aus, angesichts der drei strafrechtlichen Verurteilungen und der über die Jahre hinweg protokollierten Mängel stehe ausser Frage, dass der Beschwerdeführer wiederholt gegen Tierschutzbestimmungen verstossen habe. Dagegen wendet der Beschwerdeführer nichts ein; er räumt sogar selbst ein, in den vergangenen zehn Jahren nicht immer tierschutzkonform gehandelt zu haben (act. 5, S. 1).



Die obige Auflistung führt vor Augen, dass dem Beschwerdeführer zahlreiche und wiederholte Verstösse gegen grundlegende Verhaltensgebote und -verbote der Tierschutz- und Tierseuchengesetzgebung anzulasten sind. Die schwerwiegenden Missstände in der beschwerdeführerischen Nutztierhaltung wurden über eine sehr lange Zeit immer wieder festgestellt und aktenmässig dokumentiert. Der Kantonstierarzt verfügte gegen den Beschwerdeführer wiederholt Auflagen (Verfügungen vom 11. Februar 2003, 22. Oktober 2003, 3. März 2006 sowie 5. März 2007; vgl. Akten AVSV, act. 5, 8, 17 und 20). In diesen Verfügungen wurden die massgebenden Vorschriften detailliert und im Wortlaut aufgeführt. Die dem Beschwerdeführer vorgehaltenen Verstösse wurden ausführlich und verständlich begründet. Der Kantonstierarzt legte wiederholt und im einzelnen dar, in welchen Punkten die Haltung der Tiere gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und dessen Ausführungserlasse versties. Die wiederholten Zuwiderhandlungen sind aufgrund der Akten ausgewiesen. Die Vorinstanz erblickte darin zu Recht einen Grund für ein unbefristetes Tierhalteverbot.

2.2.2. Zum andern hat die Vorinstanz auch die Tatbestandsvariante der "schweren Zuwiderhandlung" als erfüllt betrachtet (Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG; vgl. Erw. 5.b des angefochtenen Entscheids).

Die Entgegnungen des Beschwerdeführers, wonach er keine schwere Widerhandlung gegen die Tierschutzgesetzgebung begangen habe und die Vorinstanz zu Unrecht von der im Strafbefehl vom 12. März 2013 vorgenommenen Würdigung durch den Strafrichter abgewichen sei, können angesichts der wiederholten Verstösse (vgl. Erw. 2.2.1.) von vornherein nichts daran ändern, dass die Anordnung eines Tierhalteverbots in seinem Fall gesetzmässig ist.

Im übrigen ist sein Einwand unbegründet. Der Beschwerdeführer wurde mit Strafbescheid vom 17. August 2010 u.a. der Tierquälerei durch Vernachlässigung gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt. Damit ist auch die Tatbestandsvariante der "schweren Zuwiderhandlung" gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG ohne weiteres erfüllt. Handlungen, die unter den Tatbestand der Tierquälerei im Sinne von Art. 26 TSchG fallen, kommt nämlich von vornherein grösserer Unrechtsgehalt zu als den übrigen Widerhandlungen; sie können deshalb für sich alleine schon Anlass zu einem



Tierhalteverbot geben (vgl. A. Goetschel, Kommentar zum eidgenössischen Tierschutzgesetz, Bern/Stuttgart 1986, N 7 zu Art. 27 aTSchG; VerwGE B 2011/128 vom 7. Dezember 2011 E. 2.2, abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

2.2.3. Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass auch die jüngsten, anlässlich der Kontrolle vom 19. September 2012 festgestellten Mängel in der Tierhaltung des Beschwerdeführers einen schweren Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung darstellen. Der Beschwerdeführer bestreitet dies. Seiner Ansicht nach ist der dem Strafbefehl des Kantonalen Untersuchungsamtes vom 12. März 2013 und der Einstellungsverfügung vom 2. April 2013 zugrunde gelegte Sachverhalt auch für die verwaltungsrechtliche Würdigung seines Verhaltens verbindlich. Der Vorwurf der mehrfachen vorsätzlichen Tierquälerei sei zu Recht fallengelassen worden. Im übrigen hätte seiner Ansicht nach mit der Verfügung des Tierhalteverbots bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens gewartet werden müssen.

Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen, unter denen eine Verwaltungsbehörde von den tatsächlichen Feststellungen im Strafurteil abweichen darf, korrekt wiedergegeben. Hierzu kann auf die Erw. 4.a des angefochtenen Entscheids verwiesen werden. Die fachkundigen Kontrolleure des AVSV haben am 19. September 2012 unter anderem festgestellt, dass die acht auf der abgegrasteten Weide beim Stall B.-weg angetroffenen Rinder mager und nicht altersgerecht entwickelt seien. Diese Feststellung ist nicht zu beanstanden, zumal das Alter aufgrund der Ohrmarken festgestellt werden konnte (vgl. Kontrollprotokoll in Akten AVSV, act. 38). Die Mangelernährung ist im übrigen selbst für einen Laien ohne weiteres erkennbar (vgl. Fotodokumentation, Akten AVSV, act. 37). Dass auch die Vorwürfe der unzulässigen Doppelfixierung sowie des Nichtgewährens des Auslaufs als erstellt gelten müssen, legte die Vorinstanz ebenfalls überzeugend dar. Diese Mängel wiegen schwer.

Nicht stichhaltig ist auch der Einwand des Beschwerdeführers, das AVSV hätte mit der Verfügung des Tierhalteverbotes bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens warten müssen. Er verkennt, dass der Ausgang des letzten Strafverfahrens bei seiner Vorbelastung nicht mehr entscheidend sein konnte. Der Kantonstierarzt begnügte sich in der angefochtenen Verfügung folglich mit dem Hinweis, dass dem Kantonalen Untersuchungsamt eine dritte Strafanzeige vorliege



(Akten AVSV, act. 42, Erw. 3). Die Darstellung des Beschwerdeführers, das Tierhalteverbot sei im wesentlichen mit den Ergebnissen der Kontrolle vom 19. September 2012 begründet worden, trifft deshalb nicht zu. Massgebend war vielmehr, dass der Beschwerdeführer die Verfügungen und strafrechtlichen Sanktionen über Jahre hinweg ignoriert hatte (ebd., Erw. 6). Die Tatbestände der wiederholten und schweren Zuwiderhandlung hatte er bereits vorher erfüllt und damit gleich zwei Gründe für die Anordnung eines Tierhalteverbots gesetzt. Dieses erweist sich als gesetzmässig.

3. Der Beschwerdeführer rügt, das gegen ihn verfügte Tierhalteverbot sei unverhältnismässig. Er habe keinen anderen Beruf erlernt und wisse nicht, wie er die Existenz seiner Familie ohne Landwirtschaft bestreiten solle. Das Verbot sei im übrigen formell nicht korrekt ausgesprochen worden; es hätte zuvor mindestens angedroht werden müssen. Die Art und Schwere seiner Verstösse rechtfertigten ein Tierhalteverbot nicht. Die festgestellten Mängel seien nicht derart gravierend, dass gleich diese drastische Massnahme getroffen werden müsse.

3.1. Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln unter anderem das Gebot der Verhältnismässigkeit beachten. Dieses Prinzip verlangt, dass eine staatliche Massnahme in Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss (statt vieler BGE 136 I 26 E. 4.4; vgl. zum Ganzen auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 581 ff. mit Hinweisen).

3.2. Die Verwaltungsmassnahme muss zunächst geeignet sein, das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Ungeeignet ist sie, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 587). Dem im öffentlichen Interesse liegenden Schutz der Würde und des Wohlergehens der Tiere wird unter anderem durch die Tierschutzgesetzgebung Rechnung getragen. Gegen diese hat der Beschwerdeführer wiederholt und in schwerer Weise verstossen. Ein generelles Tierhalteverbot ist zweifelsohne geeignet, in Zukunft weitere Verstösse zu verhindern.



3.3. Ferner muss die Massnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse liegende Ziel erforderlich sein. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 591). Der Beschwerdeführer bringt sinngemäss vor, mit der Verfügung des Tierhalteverbots habe das AVSV nicht zum mildesten Mittel gegriffen; ein solches Verbot hätte ihm vorher zumindest angedroht werden müssen.

3.3.1. Im Unterschied zu anderen Bundesgesetzen sieht das Tierschutzgesetz zwar nicht ausdrücklich das Erfordernis einer Verwarnung, Mahnung oder Androhung einer künftigen Massnahme als Verwaltungssanktion vor. Diese kann sich aus Gründen der Verhältnismässigkeit gleichwohl aufdrängen (vgl. BGer 2C\_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.2 mit Hinweisen; 2C\_635/2011 vom 11. März 2012 E. 3.2; 2C\_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.4.1; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Band 1, Basel 1986, Nr. 56; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 56; Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Bern 2012, Rz. 3177). Bei einem Tierhalteverbot handelt es sich um eine sehr schwerwiegende Massnahme, und es ist nur unter qualifizierten Voraussetzungen von einer vorgängigen Androhung abzusehen (vgl. Goetschel, a.a.O., N 6 zu Art. 24 TSchG). Die Verhältnismässigkeit bleibt jedoch gewahrt, wenn aufgrund der konkreten Umstände davon auszugehen ist, der Betroffene werde die Tierschutzvorschriften trotz Androhung auch künftig nicht einhalten (VerwGE B 2011/128 vom 7. Dezember 2011 E. 2.3.2., abrufbar unter [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); BGer 2A\_552/2004 vom 14. Februar 2005 E. 4.3.2; vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., Nr. 56).

3.3.2. Nach Ansicht der Vorinstanz gab das Verhalten des Beschwerdeführers während mehr als zehn Jahren keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass er die Anordnungen zur Mängelbehebung ernst nehme und gewillt sei, die beanstandeten Mängel zu korrigieren. Mittels Verfügungen sei wiederholt die Behebung der Mängel angeordnet worden, und der Beschwerdeführer sei inzwischen dreimal strafrechtlich verurteilt worden. Dennoch hätten sich die Verhältnisse seiner Tierhaltung nie grundlegend und dauernd verbessert. Der Beschwerdeführer habe sich als so gleichgültig erwiesen, dass selbst die Androhung eines Tierhalteverbotes nicht zu einer Verbesserung geführt hätte. Der Beteuerung, die Tierhaltung ab sofort entsprechend den Vorschriften des



Tierschutzgesetzes zu führen, könne angesichts des Verhaltens der letzten elf Jahre kein Glaube geschenkt werden. Auf die Androhung des Tierhalteverbots sei mithin zu Recht verzichtet worden.

Dem ist nichts beizufügen. Weder die rechtskräftig verfügten kantonstierärztlichen Auflagen noch die im Zusammenhang mit der Tierhaltung ausgefallenen strafrechtlichen Sanktionen (Strafbescheide vom 13. September 2004 und 17. August 2010; vgl. Akten AVSV, act. 13 und 33) konnten den Beschwerdeführer dazu veranlassen, die Mängel zu beheben und die Zustände zu verbessern. Das renitente Verhalten des Beschwerdeführers zeugt von Uneinsichtigkeit und von fehlendem Willen zur längerfristigen Verbesserung der Zustände auf seinem Betrieb (vgl. BGer 2C\_635/2011 vom 11. März 2012 E. 3.3 sowie 2C\_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.2). In Anbetracht der jahrelangen Kontrollen, der gravierenden Mängel sowie des Ausbleibens von Massnahmen, die das Wohlergehen der Tiere in den bemängelten Punkten hätten verbessern können, ist die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen, dass auch inskünftig mit erheblichen Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung zu rechnen ist bzw. dass der Beschwerdeführer, der die Tierschutzbestimmungen über Jahre verletzt hat, geradezu unfähig ist, Tiere regelkonform zu halten (vgl. Erw. 3.c und 6 des angefochtenen Entscheids). Bei der Vielzahl seiner immer ähnlichen Verstösse über eine lange Zeitdauer durfte der sichtlich unbelehrbare Beschwerdeführer nicht davon ausgehen, das AVSV werde es längerfristig bei Abmahnungen belassen. Er musste vielmehr mit einem Tierhalteverbot rechnen. Dies gilt umso mehr, als er es über Jahre hinweg an jeder Besserungstendenz hat fehlen lassen. Vor diesem Hintergrund erstaunt, wie lange das AVSV den Zustand auf seinem Hof geduldet hat. Die Aussage des sichtlich unbelehrbaren Beschwerdeführers, er hätte sein Verhalten zu einem früheren Zeitpunkt angepasst, wenn ihm das Tierhalteverbot angedroht worden wäre, erscheint dennoch nicht glaubhaft. Auf die vorgängige Androhung des Tierhalteverbots wurde demnach zu Recht verzichtet.

3.4. Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme im engeren Sinn bleibt gewahrt, wenn zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den Privaten bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis besteht. Mit anderen Worten muss sie für den Betroffenen zumutbar sein. Unter diesem Gesichtspunkt ist das öffentliche Interesse an einer



Massnahme mit den beeinträchtigten privaten Interessen wertend zu vergleichen (vgl. statt vieler BGE 130 I 154 E. 5.3.6; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 613 ff.).

Das öffentliche Interesse an einer artgerechten Haltung der Tiere ergibt sich als Staatsaufgabe aus der Verfassung (Art. 80 Abs. 2 lit. a der Bundesverfassung, SR 101) sowie aus dem Zweckartikel des Tierschutzgesetzes, wonach Würde und Wohlergehen der Tiere zu schützen sind (Art. 1 TSchG; vgl. BGer 2C\_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.4.4). Dem öffentlichen Interesse stehen die privaten, wirtschaftlichen Interessen des Beschwerdeführers gegenüber, dem durch das Verbot die derzeitige Existenzgrundlage entzogen wird. Dass der 45-jährige Landwirt und Vater von zwei Kindern vom Tierhalteverbot hart getroffen wird, steht ausser Frage. Die persönlichen Umstände vermögen die Eingriffsinteressen allerdings nicht zu überwiegen. Es ist dem Beschwerdeführer zuzumuten, die Viehhaltung aufzugeben und sich beruflich anders zu orientieren. Er hätte über lange Jahre die Möglichkeit gehabt, seine Tierhaltung mit den tierschutzrechtlichen Vorschriften in Einklang zu bringen. Seine wirtschaftliche Existenz hätte er mit einfachen Mitteln sichern können. Dies hat der Beschwerdeführer jedoch unterlassen; die rechtskräftigen Verfügungen hat er zum grossen Teil ignoriert. Das Gewicht und die Bedeutung des verfolgten öffentlichen Interesses ergeben sich aus den festgestellten Verstössen und daraus, dass der Beschwerdeführer aufgrund der wiederholten und schweren Mängel bereits mehrfach strafrechtlich verurteilt werden musste. Eingriffszweck und Eingriffswirkung liegen damit in einem vernünftigen Verhältnis. Das Tierhalteverbot ist aufgrund der wiederholten und schweren Verstösse gerechtfertigt und erweist sich als eine verhältnismässige Massnahme.

4. Zusammenfassend steht fest, dass sich die Verfügung eines unbefristeten Tierhalteverbots im vorliegenden Fall als gesetz- und verhältnismässig erweist. Die Beschwerde ist abzuweisen.

Durch die aufschiebende Wirkung des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens ist die dem Beschwerdeführer ursprünglich angesetzte Frist bis 1. Januar 2013 zur Liquidierung seines Viehbestandes hinfällig geworden. Das AVSV ist einzuladen, dem Beschwerdeführer eine neue angemessene Frist zu setzen.

5. (...).



### Demnach hat das Verwaltungsgericht

#### zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
  
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.
  
- 3./ Das Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen wird eingeladen, dem Beschwerdeführer eine angemessene Frist zur Aufgabe seiner Nutztierhaltung anzusetzen.

V.      R.      W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

lic. iur. Beda Eugster

Stefan Wehrle, M.A. HSGn