



Fall-Nr.: B 2017/205
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.11.2019
Entscheiddatum: 11.12.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 11.12.2018

Beschlagnahme von Tieren und beschränktes Tierhalteverbot; Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 TSchG, Art. 70, 71, 72 und 73 TSchV, Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 36 BV. Hundehalteverbot nach wiederholten Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung sowie Beschlagnahme von zwei vernachlässigten Hunden. Die Beschwerdeführerin 2, der die Hundehaltung zuzuschreiben ist, hat es auch nach zahlreichen behördlichen Interventionen versäumt, auf eigene Initiative dauerhaft dafür zu sorgen, dass diese den geltenden Tierschutzbestimmungen entspricht. Sie ist damit unfähig zur Hundehaltung. Dass die Missstände im vorliegenden Verfahren erneut verharmlost und abgestritten bzw. als ein zwischenmenschliches Problem abgetan wurden, verdeutlicht dieses Ergebnis. Es ist davon auszugehen, dass eine Fortsetzung der Hundehaltung zu weiteren ähnlichen Missständen führen wird. Ein Hundehalteverbot erweist sich vor diesem Hintergrund als einzige geeignete und damit als erforderliche Massnahme. Ebenfalls gesetz- und verhältnismässig ist die Beschlagnahme bzw. definitive Einziehung ihrer beiden Hunde (Verwaltungsgericht, B 2017/205). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 6. Juni 2019 abgewiesen (Verfahren 2C_122/2019).

Entscheid vom 11. Dezember 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

A.____ und B.____,



Beschwerdeführerin 1/ Beschwerdeführer 2,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Markus Heer, Degersheimerstrasse 6, Postfach 354, 9230 Flawil,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Hundehaltung; Beschlagnahme, Tierhalteverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 11. November 2015 kontrollierte das Amt für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) die Hundehaltung von A.__ und B.__ auf deren Liegenschaft in X.__. In einem Zwinger wurden zwei weibliche Belgische Schäferhündinnen angetroffen: E.__ (geb. 2012, Chip-Nr. 0000__) und F.__ (geb. 2008, Chip-Nr. 0001__). E.__ war von A.__ gezüchtet und an C.__, Z.__, verkauft worden. Am 26. April 2015 kaufte A.__ die Hündin für CHF 1'500 wieder zurück. In der Tierhalterdatenbank war im Zeitpunkt der Kontrolle allerdings nach wie vor C.__ als Halterin erfasst. Die Hündin F.__ entstammt ebenfalls der Zucht von A.__ und war als Welpe an D.__ verkauft worden. Gegen Ende 2010 gab dieser die Hündin der Züchterin zurück. Laut Auszug aus der Tierhalterdatenbank "AMICUS" war D.__ vom 5. Dezember 2008 bis 6. Dezember 2015 Halter der Hündin.

Anlässlich der Kontrolle wurde festgestellt, dass die Hündin F.__ ein verbotenes Zughalsband ohne Stopp trug. Der Hundezwinger war zwar überdacht, es fehlten aber die gesetzlich vorgeschriebenen Hundehütten zum Schutz vor Wind und Kälte bzw. als



Rückzugsmöglichkeit. Zwar war im Garten eine derartige Hütte vorhanden, der Zugang zum Garten den Hunden jedoch versperrt. Weiter fehlte es im Zwinger an geeignetem Liegematerial; es war lediglich ein Holzpodest vorhanden, das mit einer Metall- und einer Eternitplatte abgedeckt war. Schliesslich stellte sich heraus, dass für beide Hunde die Meldung an die politische Gemeinde X.__ zur Erhebung der jährlichen Hundetaxe unterblieben war. Das AVSV beschlagnahmte die beiden Hündinnen anlässlich der Kontrolle vorsorglich und brachte sie in einer Tierpension unter.

Am 28. Dezember 2015 zog das AVSV die Hündinnen E.__ und F.__ definitiv ein. Gegen diese Verfügung rekurrierte A.__ an das Gesundheitsdepartement. Am 18. Januar 2016 widerrief das AVSV die angefochtene Verfügung; das Rekursverfahren wurde in der Folge abgeschrieben. Nach Zustellung eines neuen Verfügungsentwurfs verfügte das AVSV am 8. April 2016 im Wesentlichen erneut den Einzug der beiden Hündinnen, verbot A.__ und B.__ das Halten von Tieren bzw. deren selbständige Betreuung für Dritte und den Einsatz von "Stroh Männern" (d.h. eine Unterbringung von Tieren unter einem anderen Namen oder auf andere Personen aus der Verwandtschaft). Für den Widerhandlungsfall drohte das AVSV die unverzügliche Beschlagnahme der Tiere sowie die Ungehorsamsstrafe nach Art. 28 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes (SR 455, TSchG) an.

B. Gegen diese Verfügung erhoben A.__ und B.__ am 21. April 2016 Rekurs beim Gesundheitsdepartement. Sie beantragten, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Hunde seien ihnen herauszugeben.

C. Mit Entscheid vom 27. März 2017 verurteilte der Einzelrichter des Kreisgerichts Wil A. __ wegen mehrfacher vorsätzlicher Übertretung des Tierseuchengesetzes (Missachtung der Meldepflicht als Hundehalterin) und mehrfacher vorsätzlicher Übertretung des Tierschutzgesetzes (Missachtung von Tierhaltevorschriften) sowie vorsätzlicher Übertretung des kantonalen Hundegesetzes (Verletzung der Meldepflicht) zu einer Busse von CHF 1'000 (act. 11.1/23). Dieses Strafurteil ist noch nicht rechtskräftig (vgl. act. 13).

D. Mit Entscheid vom 26. September 2017 hiess das Gesundheitsdepartement den Rekurs von A.__ und B.__ teilweise gut. Das generelle unbefristete Tierhalteverbot für



beide Rekurrenten reduzierte es auf ein unbefristetes Hundehalteverbot für A.___. In den Erwägungen wurde jedoch festgehalten, dass die Platzierung von Hunden unter dem Namen von B.___ auf derselben Liegenschaft als Umgehung des für seine Ehefrau angeordneten Verbots gelte und von diesem ebenso erfasst sei.

E. Mit Eingabe vom 11. Oktober 2017 erhob Rechtsanwalt Markus Heer, Flawil, für A.___ und B.___ (Beschwerdeführerin 1 / Beschwerdeführer 2) gegen den Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 26. September 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Die Beschwerdeführer beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und "der Rekurs vor Erstinstanz durch Aufhebung der Verfügung des AVSV vom 8. April 2016 gutzuheissen". Ausserdem sei das ASVS anzuweisen, der Beschwerdeführerin 1 die Hündinnen E.___ und F.___ unversehrt, unverzüglich und kostenlos zurückzugeben und die hierfür erforderlichen Mutationen in der ANIS-Datenbank (ab 4. Januar 2016 recte: AMICUS-Datenbank) nachzutragen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vor- bzw. Erstinstanz zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Vorsteherin des Gesundheitsdepartements (Vorinstanz) liess sich am 12. Dezember 2017 zur Beschwerde vernehmen; sie beantragte deren Abweisung unter Kostenfolge (act. 10).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids hat namentlich auch der Beschwerdeführer 2, nachdem sich – trotz formeller Aufhebung des Tierhalteverbotes durch die Vorinstanz – daraus faktisch auch für ihn ein Verbot ergibt, Hunde zu halten oder zu betreuen. Die Beschwerde wurde mit



Eingabe vom 11. Oktober 2017 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

Die Beschwerdeführer beantragen unter anderem, der (vorinstanzliche) Rekurs sei durch Aufhebung der Verfügung des AVSV vom 8. April 2016 gutzuheissen. Das Rekursverfahren wurde jedoch durch den angefochtenen Entscheid formell abgeschlossen, und der Entscheid der Rekursinstanz ist an die Stelle der ihm zugrundeliegenden Verfügung getreten ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2). Soweit die Gutheissung des Rekurses bzw. die Aufhebung der Verfügung AVSV beantragt wird, kann auf die Beschwerde folglich nicht eingetreten werden. Immerhin gilt auch die erstinstanzliche Verfügung inhaltlich als mitangefochten. Wird der Rekursentscheid – wie beantragt – aufgehoben, fällt auch die Verfügung des AVSV dahin.

2. Soweit die Beschwerdeführer beantragen, die beschlagnahmten Hündinnen seien der Beschwerdeführerin 1 sofort herauszugeben bzw. ihr für die Dauer des Verfahrens ein gerichtlich zu bestimmendes Besuchsrecht einzuräumen, handelt es sich um ein Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen. Dies sind Anordnungen, die grundsätzlich für die Dauer des Verfahrens gelten und dazu bestimmt sind, einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten oder bedrohte rechtliche Interessen einstweilen sicherzustellen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1107 mit Hinweisen). Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache ist dieses Gesuch überholt und gegenstandslos, weshalb sich weitere Ausführungen erübrigen.

3. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist umstritten, ob die Hündinnen F.__ und E.__ zu Recht beschlagnahmt und eingezogen wurden bzw. ob das gegen die Beschwerdeführerin 1 ausgesprochene unbefristete Hundehalteverbot rechtmässig ist. Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist der angefochtene Entscheid formell und materiell rechtsfehlerhaft.



4. Zunächst ist auf die von den Beschwerdeführern gerügten Verfahrensfehler einzugehen. Sie beanstanden, die Vorinstanz habe ihr Recht auf Akteneinsicht verletzt, den Anspruch auf eine mündliche Rekursverhandlung verwehrt und ebenso zu Unrecht Beweisanträge (Augenschein, Befragungen, Expertisen) abgelehnt. Sämtliche Rügen betreffen den Anspruch auf rechtliches Gehör, wie er sich für das Verfahren vor Verwaltungsgericht aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV; als Minimalgarantie) und Art. 64 in Verbindung mit Art. 12, 15 und 16 VRP ergibt. Ob die Hunde zu Recht vorsorglich beschlagnahmt worden sind, ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer (vgl. act. 1 Ziff. 11 ff.) keine Frage des Verfahrensrechts, sondern der materiellen Rechtsanwendung.

4.1. Die Beschwerdeführer rügen, dass auf dem Aktenstück 11.2/3/1 mit der Bezeichnung "Eingang Klage / Verstoss Tierschutz" vom 4. November 2015 der Name der anzeigenden Person nicht ersichtlich ist ("will anonym bleiben"). Die Kontrolle vom 11. November 2015 steht offensichtlich im Zusammenhang mit einer telefonisch beim AVSV deponierten Anzeige. Die Beschwerdeführer vermuten C.___ als Hinweisgeberin und machen geltend, der Name der anzeigenden Person sei für die Beweiswürdigung entscheidend, weil die vormalige Eigentümerin der Hündin E.___ mit allen Mitteln die Rückabwicklung des (Rück-)Kaufvertrages betreibe.

Nach Art. 16 Abs. 1 VRP haben die Beteiligten Anspruch auf Einsicht in die Akten, soweit nicht wichtige öffentliche oder schutzwürdige private Interessen entgegenstehen. Das Recht auf Akteneinsicht ist Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör und ergibt sich auch aus Art. 29 Abs. 2 BV. Die Vorinstanz hielt fest, das AVSV habe den Inhalt sämtlicher Aktenstücke, auch der anonymisierten, offengelegt und das Recht auf Akteneinsicht im Wesentlichen gewährt. Weil sich aber die Verfügung des AVSV nicht in erster Linie auf die anonymisierten Aktenstücke stütze und der Sachverhalt anderweitig festgestellt worden sei, könne die Frage, ob die Identität zu Recht geheim gehalten worden sei, offenbleiben.

Dieser grundsätzlich zutreffenden Argumentation ist hinzuzufügen, dass in der Regel ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, die Identität von Anzeigerstattern oder Informanten geheimzuhalten, um diese vor ungerechtfertigten Massnahmen und Nachstellungen zu schützen (A. Griffel, in: Ders. [Hrsg.], Kommentar zum



Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 9 N 9 mit Hinweisen; in diesem Zusammenhang vgl. auch BGer 2C_1005/2016 vom 14. März 2018 E. 2.4). Der Antrag, es sei den Beschwerdeführern das gesamte Aktenmaterial in nicht anonymisierter Form offenzulegen, ist auch unter diesem Aspekt abzuweisen.

4.2. Die Beschwerdeführer beantragen sinngemäss, es sei eine mündliche Beschwerdeverhandlung durchzuführen und mit einem Augenschein vor Ort zu verbinden. Zudem rügen sie, die Vorinstanz habe willkürlich auf einen Lokaltermin verzichtet.

4.2.1. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 127 I 54 E. 2b). Indessen räumt Art. 29 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf eine mündliche Anhörung ein (BGE 130 II 425 E. 2.1). Auch steht diese Verfassungsgarantie einer vorweggenommenen Beweiswürdigung nicht entgegen. Das Gericht kann vielmehr auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund bereits vorhandener Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, seine Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (sog. "antizipierte Beweiswürdigung", BGE 134 I 140 E. 5.3; 130 II 425 E. 2.1; BGer 2C_276/2011 vom 10. Oktober 2011 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 137 II 393).

4.2.2. Eine mündliche und öffentliche Verhandlung ist nach dem kantonalen Verfahrensrecht nur durchzuführen, wenn eine solche zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist und zweckmässig erscheint (vgl. Art. 55 Abs. 1 VRP). Zwar betrifft namentlich die streitige Einziehung der beiden Hündinnen (auch) eine zivilrechtliche Angelegenheit im Sinn von Art. 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) und ist damit grundsätzlich mündlich und öffentlich zu verhandeln (Ziff. 1). Von einer mündlichen Verhandlung kann jedoch auch unter konventionsrechtlichen Gesichtspunkten abgesehen werden, wenn die sich stellenden Rechtsfragen nicht besonders schwierig und nicht allgemeiner Natur sind (vgl. Meyer-Laedewig/Harrendorf/König, in: Meyer-Laedewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], Handkommentar EMRK, 4. Aufl. 2017, Art. 6 N 172 mit Hinweisen). Die für den Entscheid wesentlichen Umstände zur Klärung der umstrittenen und



einfachen Frage(n) konnten von den Beschwerdeführern umfassend schriftlich vorgebracht werden. Inwiefern der Umfang der Verfahrensakten – im Wesentlichen zwei Aktenordner – dies verunmöglicht haben soll, wie die Beschwerdeführer monieren, ist nicht ersichtlich. Sie verkennen, dass die Behörden zur umfassenden Aktenführung verpflichtet sind und es nicht angehen würde, für den konkreten Fall eine wie auch immer geartete Auswahl zu treffen und damit das Akteneinsichtsrecht der Parteien zu beschränken.

4.2.3. Ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im pflichtgemässen Ermessen der anordnenden Behörde. Eine dahingehende Pflicht besteht nur, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (vgl. BGer 1C_281/2015 vom 28.Juni 2016 E. 2 mit Hinweis auf 1C_76/2012 vom 6. Juli 2012 E. 2.3 mit Hinweis). Die Beschwerdeführer hatten sowohl vor der verfügenden Behörde als auch vor den Rechtsmittelinstanzen Gelegenheit, ausführlich alle ihnen wesentlich erscheinenden Sachverhaltselemente schriftlich darzutun und Beweismittel einzureichen. Zu den hinreichend dokumentierten Ergebnissen der Tierhaltekontrolle vom 11. November 2015 konnten sie sich umfassend vernehmen lassen. Es wäre ihnen insbesondere unbenommen gewesen, zur Untermauerung ihrer Standpunkte zusätzliche Fotografien einzureichen. Inwiefern die Vorinstanz einen Rechtsfehler begangen haben oder gar in Willkür verfallen sein soll, indem sie auf einen Augenschein verzichtete, ist nicht ersichtlich. Von einem Augenschein sind heute erst recht keine neuen Erkenntnisse mehr darüber zu erwarten, unter welchen Bedingungen die Hunde der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Kontrolle tatsächlich gehalten worden sind. Es besteht keine Gewähr, dass die protokollierten Zustände erhalten geblieben sind. Auf eine Beweiserhebung durch das Gericht vor Ort ist zu verzichten und es ist stattdessen auf die Akten abzustellen.

4.3. Im vorinstanzlichen Verfahren beantragten den Beschwerdeführer die Befragung des Tierarztes Dr. G.__, von H.W.__ und K.W.__ sowie von J.__. Die Vorinstanz versprach sich hiervon keinen Erkenntnisgewinn und verzichtete auf Einvernahmen. Die heutigen Beschwerdeführer hätten ihre Sicht der Dinge bereits einlässlich dargelegt. Der Tierarzt könne lediglich Aussagen über den Zustand der Tiere bei seinen Behandlungen, nicht aber im Zeitpunkt der Kontrolle machen. Dieser Zustand sei durch Videos und Fotos hinreichend dokumentiert. Das Ehepaar W.__ habe sich schriftlich für



die Rekurrenten verwendet. Sie hätten vier Hunde von diesen gekauft (zuletzt im Jahr 2005) und hätten mit diesen nur gute Erfahrungen gemacht. Was J.__ vorbringen könnte, um die vielen aktenkundigen Anstände seit 1988 zu entkräften, sei nicht ersichtlich. Indem die Beschwerdeführer diese Ausführungen lediglich pauschal als unzutreffend und willkürlich bezeichnen, vermögen sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht aufzuzeigen. Angesichts der nachvollziehbaren Überlegungen der Vorinstanz ist in der Tat nicht ersichtlich, inwiefern eine Befragung dieser Personen neue entscheidende Erkenntnisse hätte liefern können. Die Vorinstanz durfte in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung darauf verzichten.

Aus gleichen Gründen konnte und kann darauf verzichtet werden, ein Gutachten zur Hundehaltung auf dem Hof der Beschwerdeführer und in Bezug auf die korrekte Fellpflege einzuholen. Die Beschwerdeführer haben ihre Auffassung hierzu ausreichend darlegen können. Es reicht aus, hierauf und auf die Akten abzustellen.

5.

5.1. Zweck des Tierschutzgesetzes ist der Schutz der Würde und des Wohlergehens der Tiere (Art. 1 TSchG). Wer mit Tieren umgeht, hat ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 TSchG). Niemand darf ungerechtfertigt einem Tier 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). In den Artikeln 68 ff. der Tierschutzverordnung (SR 455.1, TSchV) werden diese Vorgaben für die Haltung von Haushunden präzisiert. Diese müssen täglich ausreichend Kontakt mit Menschen und, soweit möglich, mit anderen Hunden haben (Art. 70 Abs. 1 TSchV). Sie müssen täglich im Freien und entsprechend ihrem Bedürfnis ausgeführt werden. Soweit möglich sollen sie sich dabei auch unangeleint bewegen können. Können sie nicht ausgeführt werden, so müssen sie täglich Auslauf haben. Der Aufenthalt im Zwinger oder an der Laufkette gilt nicht als Auslauf (Art. 71 Abs. 1 und 2 TSchV). Unter dem Titel "Unterkunft, Boden"



bestimmt Art. 72 TSchV, dass Hunden geeignetes Liegematerial zur Verfügung stehen muss (Art. 72 Abs. 2 TSchV). Bei Boxen- und Zwingerhaltung definiert die Verordnung Mindestmasse für die Gehege (Art. 72 Abs. 4 TSchV in Verbindung mit Anhang 1 Tabelle 10). Insbesondere muss bei dieser Haltungsform für jeden Hund eine erhöhte Liegefläche und eine Rückzugsmöglichkeit vorhanden sein. Auf die Rückzugsmöglichkeit kann in begründeten Fällen, namentlich bei kranken oder alten Tieren, verzichtet werden (Art. 72 Abs. 4^{bis} TSchV). Nebeneinanderliegende Zwinger oder Boxen müssen mit geeigneten Sichtblenden versehen sein (Art. 72 Abs. 5 TSchV). Als verbotene Massnahmen zur Verhaltenskorrektur von Hunden nennt Art. 73 Abs. 2 Ingress lit. b TSchG insbesondere die Verwendung von Zughalsbändern ohne Stopp.

5.2. Gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG kann die zuständige Behörde das Halten oder die Zucht von Tieren, den Handel oder die berufsmässige Beschäftigung mit Tieren auf bestimmte oder unbestimmte Zeit den Personen verbieten, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind (lit. a) oder die aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten (lit. b). Wird festgestellt, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden, so schreitet die zuständige Behörde unverzüglich ein. Sie kann die Tiere vorsorglich beschlagnahmen und auf Kosten der Halterin oder des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen; wenn nötig lässt sie die Tiere verkaufen oder töten (Art. 24 Abs. 1 TSchG).

5.3. Bei der Anordnung dieser Massnahmen steht der Vollzugsbehörde Ermessen zu, welches sie pflichtgemäss auszuüben hat. Sie hat sich an den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und den verwaltungsrechtlichen Grundprinzipien, namentlich dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Gebot von Treu und Glauben und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu orientieren (vgl. z.B. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen; M. Donatsch, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 50 N 26 mit Hinweisen). Verhältnismässiges staatliches Handeln, das allgemein Ausdruck in Art. 5 Abs. 2 BV findet und für die Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 Abs. 3 BV zu beachten ist, setzt voraus, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind. Im



Übrigen muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Betroffenen auferlegt werden. Unverhältnismässig ist eine Massnahme, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 137 I 31 E. 7.5.2; 136 I 87 E. 3.2; 130 II 425 E. 5.2; 126 I 112 E. 5.b).

6. Die streitigen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen stützte die Vorinstanz in tatsächlicher Hinsicht auf Augenscheine und Fotodokumentationen des AVSV aus dem aktuellen und aus vorgängigen verwaltungstierschutzrechtlichen Verfahren sowie auf strafrechtliche Erkenntnisse.

6.1. Behördliche Interventionen gegen die Hundehaltung der Beschwerdeführer sind seit dem Jahr 1988 dokumentiert. Damals wurden sie vom Gemeinderat X. ___ angehalten, innert Frist die notwendigen baulichen Vorkehrungen für eine einwandfreie und gesetzeskonforme Tierhaltung zu treffen, ansonsten ihnen diese bis auf weiteres verboten werde (act. 11.3/A1/12). Weil diese Verfügung nicht bzw. unvollständig umgesetzt wurde, erliess der Gemeinderat am 19. Dezember 1989 ein Tierhalteverbot gegen die Beschwerdeführer (act. 11.3/A1/14). Nachdem in der Zwischenzeit die Haltung verbessert worden war, sah der Gemeinderat vom Tierhalteverbot am 23. Januar 1990 wieder ab (act. 11.3/A1/20). Am 22. September 1999 wurde festgestellt, dass Hunde in zu klein bemessenen Zwingern und bei ungenügenden Lichtverhältnissen gehalten wurden, und in einer Verfügung vom 18. Oktober 1999 wurde die Beseitigung der tierschutzwidrigen Zustände bis 1. Dezember 1999 gefordert. In der Verfügung wies der Kantonstierarzt darauf hin, dass die Beschwerdeführer auf die fachgerechte und soziale Entwicklung der gezüchteten Jungtiere zu wenig achten würden und mit einem Verbot der gewerbsmässigen Hundezucht rechnen müssten, wenn diesbezüglich keine Verbesserungen eintreten sollte (act. 11.3/A1/35). In einer Verfügung vom 9. Dezember 1999 stellte das damalige Veterinäramt fest, dass die eine Hunde-Unterkunft nun vollständig umgebaut worden sei und die Haltung den tierschutzrechtlichen Vorgaben nunmehr entspreche. Gleichzeitig beschränkte es die Zahl der gleichzeitig gehaltenen Welpen auf deren zwölf und verbot die Hundehaltung in den nicht umgebauten Zwingern im hinteren Stallteil (act. 11.3/A1/42). Eine Kontrolle im Januar 2001 führte zu keinen Beanstandungen (act. 11.3/A1/46). Eine weitere Kontrolle im Dezember 2001 konnte den tadellosen Eindruck nicht bestätigen. Es wurden 17 Welpen angetroffen; insgesamt



hielten die Beschwerdeführer 28 Hunde, denen es seit mindestens einer Woche gänzlich an Auslauf gefehlt hatte. Das Veterinäramt bemängelte sodann die fehlende Sozialisation der gezüchteten Welpen. Es belegte den Beschwerdeführer 2 mit einem Zuchtverbot und verfügte, ab dem 1. April 2002 dürften auf dem Areal "V.____" nur noch kastrierte weibliche Tiere gehalten werden (act. 11.3/A1/55). Nachdem der Beschwerdeführer 2 gegen diese Verfügung Rekurs erhoben hatte, wurde sie am 4. Dezember 2002 vom Veterinäramt widerrufen und der Rekurs abgeschrieben (act. 11.3/A1/78 f.). Grund für den Widerruf waren Unklarheiten, wer für die Hundezucht tatsächlich verantwortlich war. Nach Angaben des Beschwerdeführers 2 seien dies die Beschwerdeführerin 1, die gemeinsamen Kinder und der Schwiegersohn. Nach einer weiteren Kontrolle im Jahr 2007 wandte sich das Veterinäramt am 21. August 2007 mit dem Entwurf einer Verfügung an verschiedene Mitglieder der Familie der Beschwerdeführer, darunter die Beschwerdeführerin 1 selbst (vgl. act. 11.3/A2/6 ff.). Darin wurden für die Hundehaltung verschiedene Auflagen in Aussicht gestellt; unter anderem dürften nur noch jene Hunde für die Zucht verwendet werden, bei denen nach einem Wesenstest kein erhöhtes Aggressionspotenzial bescheinigt werde. Am 2. Oktober 2007 verfügte das Veterinäramt den genannten Adressaten definitiv, den Hunden sei dreimal täglich während gesamthaft mindestens zwei Stunden Auslauf zu gewähren und damit die Möglichkeit zu geben, sich ausserhalb des Geheges zu versäubern. Während der Hälfte der Zeit im Freien sei den Hunden ausserhalb der Liegenschaft Kontakt mit Menschen und anderen Hunden zu ermöglichen. Hierfür verlangte das Veterinäramt ein Konzept, woraus ersichtlich sei, wer mit welchem Hund zu welcher Zeit spazieren gehe. Zudem ordnete das Veterinäramt an, die gehaltenen Hunde einem Wesenstest zu unterziehen und solche mit erhöhtem Aggressionspotenzial nicht mehr für die Zucht zu verwenden (vgl. act. 11.3/A2/17). Diese Verfügungen sind rechtskräftig. In den Erwägungen wurde der überdachte Hundezwinger in der gleichen Art beanstandet wie anlässlich der Kontrolle vom 11. November 2015. Ferner wurde festgestellt, dass der angeblich als Auslauf dienende Garten keine Benützungsspuren aufweise. Bei einer Nachkontrolle vom 7. Dezember 2007 wurde festgestellt, dass in der beschwerdeführerischen Liegenschaft – trotz gegenteiliger Beteuerungen – weiterhin Hunde gezüchtet wurden. Das Veterinäramt verfügte am 14. Dezember 2007 erneut Auflagen (vgl. act. 11.3/A2/23). Am 12. Februar 2009 verurteilte das Kantonale Untersuchungsamt die Beschwerdeführerin 1 zu einer



Busse von CHF 100, weil sie der Verfügung vom 2. Oktober 2007 keine Folge geleistet hatte (bis 5. November 2007 keine Wesensprüfungen für die von ihr gehaltenen und betreuten Hunde, kein Auslaufkonzept). Soweit ersichtlich war eine Wesensprüfung nur hinsichtlich eines Hundes der Tochter der Beschwerdeführer durchgeführt worden (28. April 2008) mit dem Ergebnis, dass dieser Hund in unbekanntem Situationen oder bei Bedrängung gefährlich sei (act. 11.3/A2/34). Bei einer Kontrolle am 18. November 2009 wurde im Aussenzwinger die einzeln darin gehaltene Hündin "L.__" angetroffen, der es an einer erhöhten Liegefläche und einer Rückzugsmöglichkeit fehlte (vgl. bereits das Ergebnis der Kontrollen im Jahr 2007). Kothaufen und Urinlachen deuteten auf ungenügenden Auslauf hin (act. 11.3/A2/37). Der aus einem Wurf von "L.__" stammende Rüde "M.__" wurde von seinem Käufer an die Beschwerdeführer zurückgegeben mit der Begründung, er sei ungenügend sozialisiert (ängstlich). Bei der nachmaligen Käuferin zeigten sich ähnliche Probleme. Die strafrechtliche Untersuchung dieser Begebenheiten führte zu Einstellungs- bzw. Nichtanhandnahmeverfügungen des Kantonalen Untersuchungsamtes (act. 11.3/A2/40). Es könne nicht erstellt werden, dass "L.__" mehrheitlich im Zwinger gehalten worden sei. Hinsichtlich "M.__" verbleibe unklar, ob die Beschwerdeführerin 1 oder der nachmalige Eigentümer für die mangelhafte Sozialisierung verantwortlich sei.

6.2. Zuletzt wurde die Tierhaltung der Beschwerdeführer am 11. November 2015 kontrolliert; deren Ergebnisse wurden bereits eingangs dargestellt und mündeten unter anderem im streitigen Verfahren.

6.2.1. Die Vorinstanz hat erwogen, auf den am 11. November 2015 aufgenommenen Fotos und Videos sei klar ersichtlich, dass im Zwinger weder eine Hundehütte noch geeignetes Liegematerial vorhanden gewesen sei. Es sei lediglich ein Holzpodest als Rückzugsort vorhanden gewesen sowie ein Holzboden, auf dem eine Metall- und eine Eternitplatte gelegen seien. Die fehlende Fellpflege sei ebenfalls foto- und videomässig dokumentiert und habe sich zumindest bei einem Hund bestätigt; dessen Fell habe in grosser Menge büschelweise weggezupft werden können. Die Verwendung eines Zughalsbandes ohne Stopp sei ebenfalls mit Bildern belegt. Die zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse an den Hunden seien ungeklärt, und gegenüber den Einträgen in der ANIS- (bzw. AMICUS-)Datenbank seien Zweifel angebracht. Klar sei jedoch, dass die Beschwerdeführerin 1 als Halterin gelten müsse und damit für das Wohlergehen der



beiden Hündinnen verantwortlich sei. Im Ergebnis seien bei der Kontrolle – wie auch schon in den Jahren zuvor – diverse und teilweise gravierende Mängel festgestellt worden. Der Beschwerdeführerin 1 seien die Anforderungen an eine tierschutzkonforme Hundehaltung bekannt gewesen. Bereits im Jahr 2007 seien entsprechende Massnahmen verfügt worden. Diese habe sie nicht umsetzen wollen oder können.

6.2.2. Die Beschwerdeführer bringen vor, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unrichtig bzw. unvollständig erhoben. Sie bestreiten namentlich die Ergebnisse der Kontrolle vom 11. November 2015. Die Bilder des AVSV seien offensichtlich unvollständig und zeigten weder den Ausgang vom Hundezwinger in den Garten noch die dahinter angegliederte Hundehütte. Die Vorwürfe, es habe den Hunden an Liegematerial und Rückzugsmöglichkeiten sowie Auslauf gefehlt, würden bestritten. Der Hundezwinger sei auf zwei Seiten geschlossen, sodass die Hunde geschützte Bereiche aufsuchen könnten. Im Gehege befinde sich eine hölzerne erhöhte Liegefläche, auf der alle Hunde Platz hätten. Damit könne die (nicht normierte) Mindestfläche für Liegeplatz und Rückzugsmöglichkeit als erfüllt betrachtet werden. Zudem würden die Tiere nachts ins Haus genommen, was an einer im Haus aufgestellten Wasserschale ersichtlich sei. Die Hundehaltung sei deshalb nicht nach den Massstäben "im Freien" oder "Boxen – oder Zwingerhaltung" zu messen. Ebenso verfehlt sei die Darstellung, wonach es den Hündinnen an Fellpflege gemangelt habe. Diese hätten sich im Fellwechsel befunden, und es sei daher normal, dass sich immer wieder Fellbüschel lösten. Striegeln in dieser Zeit könne zu kahlen Flächen führen und entspreche nicht korrekter Fellpflege.

6.2.3. Nach den Aufnahmen des AVSV handelt es sich bei der Wiese, auf der sich nach Angaben der Beschwerdeführer eine Hundehütte befindet, um einen umzäunten Ziergarten, auf dem sich u.a. Kinderspielgeräte befinden und der den Hunden ganz offensichtlich nicht permanent als Auslauf zur Verfügung steht (vgl. act. 11.2/A4/14 Datei Nr. 0003__). Auf den Fotoaufnahmen 0004__ und 0005__ (ebd.) ist zwar an der Rückwand des Zwingers eine Türe ersichtlich, von der anzunehmen ist, dass sie in diesen Garten führt. Diese ist aber mit einem von innen zu öffnenden Riegel versehen. Aus der Filmaufnahme 0002__ wird klar, dass der Beschwerdeführer 2 den Zwinger nicht zu öffnen vermochte; er kannte die Kombination des Zahlenschlosses nicht.



St.Galler Gerichte

Ebenfalls ergibt sich daraus, dass die Türe vom Zwinger zum Garten im Zeitpunkt der Kontrolle verriegelt war, weil die Hunde ansonsten mühelos über den Garten dem Kontrollpersonal hätten zugeführt werden können.

Die Innenausstattung des Zwingers ist insbesondere auf dem Bild 0007__ ersichtlich. Auf einer Holzunterlage steht ein Podest. Auf einer anderen Holzunterlage befinden sich zwei Platten verschiedenen Materials. Es besteht kein Anlass, an den Feststellungen des AVSV zu zweifeln, wonach es sich je um eine Metall- und eine Faserzementplatte handelt. Von der von den Beschwerdeführern behaupteten Teppichunterlage ist nichts zu sehen.

Dass die Hunde die Nacht im Haus verbringen würden, hat die Vorinstanz in nachvollziehbarer Weise als Schutzbehauptung eingestuft. Die Wohnung war, bevor sich die Hunde anlässlich der Kontrolle darin aufhielten, sauber. Anschliessend war sie durch Hundehaarbüschel sehr stark verunreinigt. In der Filmsequenz 0008__ wirken die Hündinnen aufgeregt und scheinen den Wohnraum entdecken zu wollen. Angesichts dieses Verhaltens ist selbst für Laien erkennbar, dass die Wohnung nicht zu ihrer gewohnten Umgebung gehört. Der auf der Videoaufnahme ersichtliche ordentliche Zustand der Wohnung spricht – gemessen am ebenfalls ersichtlichen nervösen Verhalten der Hunde – jedenfalls dagegen, dass die Hundehaltung (zeitweise) im Haus erfolgte. Bezeichnenderweise führt der Beschwerdeführer 2 im Video aus, die Hunde hätten keine (fixen) Schlafplätze im Haus und könnten sich mit Ausnahme des Schlafzimmers überall aufhalten. Auch dies ist für eine Hundehaltung äusserst ungewöhnlich. Der Umstand, dass im Haus (auch) ein Hundnapf vorhanden war, beweist noch nicht, dass die Tiere die Nächte jeweils nicht im Zwinger verbracht hätten. Es ist damit entgegen den Beschwerdeführern von einer eigentlichen Zwingerhaltung auszugehen. Aus dem Film 0009__ schliesslich wird ersichtlich, dass sich zumindest bei einer Hündin büschelweise Haare entfernen lassen. Ebenfalls fotografisch dokumentiert (und unbestritten) ist die Verwendung eines Würgehalsbandes ohne Stopp.

6.2.4. Als Ergebnis der von der Vorinstanz korrekt vorgenommenen Beweiswürdigung steht fest, dass im Zwinger weder eine Hundehütte oder andere Rückzugsmöglichkeiten noch geeignetes Liegematerial vorhanden war, ein verbotenes



Zughalsband verwendet wurde und die korrekte Fellpflege zumindest fraglich ist. Die Hundehaltung genügte im Zeitpunkt der Kontrolle den Anforderungen gemäss Art. 72 Abs. 2 und Abs. 4^{bis} sowie Art. 73 Abs. 2 lit. b TSchV nicht.

7. Zu entscheiden ist, ob bei diesem Sachverhalt die vorsorgliche Beschlagnahme der Tiere, deren definitive Einziehung und das gegenüber der Beschwerdeführerin 1 verhängte Hundehalteverbot rechtmässig, d.h. gesetz- und verhältnismässig war bzw. ist.

7.1. Nach dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 TSchG setzt die vorsorgliche Beschlagnahme voraus, dass das Tier entweder "*vernachlässigt*" oder "*unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten*" worden ist. Vernachlässigung bedeutet mangelhafte Haltung, die mit einer gewissen Intensität der Tierwohlbeeinträchtigung einhergeht (Goetschel/Ferrari, GAL Tierleitfaden 1.1 für Schweizer Vollzugsbehörden, Zürich 2018, S. 23). Sind Tiere stark vernachlässigt oder völlig unrichtig gehalten, so sind ihnen Leiden, Schmerzen oder Schäden zugefügt worden oder ihr Wohlbefinden ist erheblich beeinträchtigt (vgl. A. F. Goetschel, Kommentar zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz, 1986, S. 180). Art. 24 TSchG bildet somit die notwendige Verwaltungsmassnahme (vgl. Sachüberschrift zum vierten Kapitel), um die tierschutzrechtlichen Grundsätze (Sorge für das Wohlbefinden, Verbot der Zufügung von Schmerzen, Leiden oder Schäden) durchzusetzen (BGer 2C_166/2006 vom 30. November 2009 E. 2.2.1). Die Behörden schreiten unverzüglich ein, wenn feststeht, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden. Dabei darf sie nicht erst dann tätig werden, wenn Missstände gesichert feststehen, sondern bereits dann, wenn genügend Verdachtsmomente bestehen (vgl. Goetschel/Ferrari, a.a.O., S. 23 mit Hinweisen). Wie weit behördliches Einschreiten verhältnismässig ist, hängt davon ab, ob die Tierhalterin im Stande ist, den rechtmässigen Zustand selbst wiederherzustellen.

7.1.1. Das AVSV hat in der Verfügung vom 8. April 2016 erwogen, mindestens ein Hund habe aufgrund des ungepflegten Fells einen stark vernachlässigten Eindruck hinterlassen. Die Krallen beider Hunde seien übermässig lang gewesen, was auf ungenügenden bis fehlenden Auslauf hindeute. Das unerlaubte Halsband sei sodann viel zu eng gewesen. Des Weiteren hätten im Zwinger wesentliche minimale



Einrichtungen gefehlt. Die Haltungsbedingungen für die Hunde seien eindeutig ungeeignet gewesen und diese seien vernachlässigt worden. Der Umstand, dass die Hunde auf keinen der Beschwerdeführer registriert gewesen seien und der Beschwerdeführer 2 ohne fremde Hilfe den Zwinger nicht habe öffnen können, rechtfertigte die vorsorgliche Beschlagnahme der Tiere.

7.1.2. Die Vorinstanz bezeichnete die festgestellten Verstösse gegen die Tierschutzbestimmungen als "diverse und teilweise gravierende Mängel" in der Hundehaltung. Diese seien in der Vergangenheit wiederholt in ähnlicher Weise beanstandet worden. Insbesondere im Jahr 2007 seien die von den Beschwerdeführern zu verantwortenden Haltungsbedingungen u.a. aufgrund unstrukturierter Zwinger als ungeeignet bemängelt worden. Der Beschwerdeführerin seien die Anforderungen an eine tierschutzkonforme Hundehaltung bekannt gewesen. Diese habe sie nicht umsetzen wollen oder können. Die vorsorgliche Beschlagnahme sei unter diesen Umständen gerechtfertigt gewesen, wenn auch nicht gestützt auf die unklaren zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids).

7.1.3. An diesem Ergebnis vermögen die Einwände der Beschwerdeführer nichts zu ändern. Zum einen wurde die Hundehaltung länger nicht kontrolliert, weil auf die Beschwerdeführer – obwohl Halter – in der einschlägigen Tierdatenbank keine Tiere registriert waren. Dass die letzte Rüge von Missständen einige Jahre zurücklag, spricht damit nicht per se gegen diese verwaltungsrechtliche Zwangsmassnahme. Dies gilt umso mehr, als in der (rechtskräftigen) Verfügung vom 2. Oktober 2007 bereits ähnliche Missstände angesprochen wurden. Angesichts dessen kann offenbleiben, ob die Hunde unter qualifiziert ("völlig") ungeeigneten Bedingungen gehalten wurden. Aufgrund der über Jahre dokumentierten gleichartigen Beanstandungen und der grossteils vergeblichen Mahnungen ist die Tatbestandsvariante der "Vernachlässigung" jedenfalls erfüllt. Die Beschwerdeführer haben sich nicht einsichtig gezeigt und waren nicht in der Lage, die Mängel nachhaltig zu beheben. Die vorläufige Beschlagnahme der Hündinnen erweist sich demnach als rechtmässig.

7.2. Eine definitive Beschlagnahme kommt in Betracht, wenn die Behörde nach sorgfältiger Prüfung zum Schluss kommt, dass der Tierhalter auch in Zukunft nicht in



der Lage sein wird, angemessen für das Tier zu sorgen (Goetschel/Ferrari, a.a.O., S. 26 mit Hinweisen). Im konkreten Fall scheint es den Beschwerdeführern an der grundsätzlichen Einsicht zu fehlen, dass ihre Tiere in Übereinstimmung mit der Tierschutzgesetzgebung zu halten sind. Sie haben insbesondere nicht dargetan, sie hätten die gesetzmässigen Haltebedingungen selbst wiederhergestellt. Sie beschränkten sich vielmehr darauf, die Vorwürfe abzustreiten. Dies lässt – gerade auch mit Blick auf die leidvolle Vorgeschichte mit wiederholten Verstössen – für die künftige Tierhaltung nichts Gutes erahnen.

7.3.

7.3.1. Mit Blick auf das der Beschwerdeführerin 2 auferlegte Tierhalteverbot hielt die Vorinstanz in E. 7.3.2 des angefochtenen Entscheids fest, diese habe sich nicht als fähig erwiesen, Hunde tierschutzkonform zu halten. Seit 2009 sei sie wiederholt wegen Übertretungen des Tierschutzgesetzes zu Bussen verurteilt worden. Derzeit sei ein weiteres Strafverfahren hängig. Die Hundehaltung habe – teilweise zusammen mit dem Beschwerdeführer 1 – seit dem Jahr 1989 immer wieder zu Beschwerden Anlass gegeben. Damit sei die Unfähigkeit der Beschwerdeführerin 2, sich an die grundsätzlichen Verhaltensgebote und –verbote des Tierschutzgesetzes zu halten, erstellt. Die Vorinstanz bestätigte damit die Ausführungen des AVSV, wonach die Hundehaltung und –zucht durch die Beschwerdeführer in keiner Weise mehr dem heutigen Stand, der Erfahrung, den Erkenntnissen der Physiologie und der Verhaltenskunde entspreche. Selbst die minimalen Anforderungen – beispielsweise die Erlangung eines Sachkundenachweises, die Fellpflege, die minimalen Anforderungen an eine Zwingerhaltung, ein geeignetes Halsband, die korrekte Registrierung in der Hundedatenbank oder auch nur schon tägliche Spaziergänge – würden seit Jahren nicht mehr oder nur unzureichend erfüllt. Seit dem Jahr 1990 habe sich an diesen Verhältnissen nichts geändert. Allein das Eigentum der Tiere sei übertragen worden. Auflagen seien umgangen worden, indem die Hunde kurzerhand wieder den Eigentümer gewechselt hätten oder getötet worden seien (act. 11.2/A4/8).

7.3.2. Für die Beschwerdeführerin 2 wird geltend gemacht, selbst wenn die bestrittenen Vorwürfe der Vorinstanz – fehlende Fellpflege der Hündin F.__, die Verwendung eines Zughalsbandes ohne Stopp sowie zu lange Krallen bzw. das Fehlen



von Liegematerial und Rückzugsmöglichkeiten im Zwinger – zutreffen würden, könnten diese das einschneidende Hundehalteverbot nicht rechtfertigen. Daran ändere auch der vorinstanzliche Hinweis auf längst verjährte, frühere Ereignisse nichts. Aus dem laufenden Strafverfahren könne übrigens nichts zu Ungunsten der Beschwerdeführerin 2 abgeleitet werden.

7.3.3. Beim Tierhalteverbot handelt es sich um eine restitutorische Massnahme, welche auf den Schutz und die Wiederherstellung der tierschutzrechtlich korrekten Haltebedingungen ausgerichtet ist (vgl. VerwGE B 2013/161 vom 8. Juli 2014 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch, mit Hinweisen auf BGer 2C_378/2012 vom 1. November 2012 E. 3.1 und R. Jedelhauser, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, Diss. Basel 2011, S. 202 ff.). Im angefochtenen Entscheid wird das Hundehalteverbot mit den wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung seitens der Beschwerdeführerin 2 begründet (Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG). Ein Halteverbot kommt namentlich auch dann in Betracht, wenn aus mangelnder charakterlicher Eignung oder wegen Unzuverlässigkeit der Tierhalterin die Gefahr besteht, dass die gehaltenen Tiere erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden erfahren. Auch schon die blossе Gefahr derartiger Vorkommnisse kann bei zahlreichen oder schweren tierschutzrechtlichen Verstössen ausreichend sein, um eine Halteverbot auszusprechen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die zuständige Behörde in der Vergangenheit spezifische Massnahmen angeordnet hat, diese jedoch gleichwohl zu keiner nachhaltigen Verbesserung der Tierhaltung geführt haben (vgl. Goetschel/Ferrari, a.a.O., S. 33 mit Hinweisen). Unfähigkeit, Tiere zu halten oder zu züchten (vgl. Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG) liegt dann vor, wenn die betreffende Person nicht in der Lage ist, die grundsätzlichen Verhaltensgebote und Verbote des Tierschutzgesetzes zu befolgen (vgl. z.B. BGer 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 2.1). Mit Art. 23 TSchG besteht eine formell-gesetzliche Grundlage für Eingriffe in die verfassungsrechtlich in Art. 26 Abs. 1 BV geschützte Eigentumsgarantie bzw. in das Grundrecht der freien Persönlichkeitsentfaltung gemäss Art. 10 Abs. 2 BV (vgl. Art. 36 BV). Das öffentliche Interesse an einer artgerechten Tierhaltung – und damit auch an Grundrechtseingriffen zu deren Durchsetzung – ergibt sich als Staatsaufgabe bereits aus der Verfassung (Art. 80 Abs. 2 lit. a BV) sowie aus dem Zweckartikel des Tierschutzgesetzes, wonach Würde und Wohlergehen der Tiere zu schützen sind (Art. 1 TSchG). Ein im öffentlichen Interesse liegender Eingriff in ein Freiheitsrecht darf aber nicht weitergehen, als es das



öffentliche Interesse verlangt; nur dann ist er auch verhältnismässig. Ein staatlicher Hoheitsakt muss für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet, notwendig und dem Betroffenen zumutbar sein. Um notwendig zu sein, darf ein Eingriff in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das, was unerlässlich ist, hinausgehen. Zumutbar ist ein Eingriff, wenn die staatliche Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zum öffentlichen Interesse steht. Dies entscheidet sich anhand einer Abwägung der konkret in Frage stehenden öffentlichen Interessen mit jenen des Grundrechtsträgers.

7.3.4. Mildere Massnahmen als ein Tierhalteverbot setzen voraus, dass der Tierhalter solche akzeptiert und nachvollziehbar umsetzt. Ist ein Tierhalter nicht kooperationswillig oder -fähig, fallen mildere Massnahmen von vornherein ausser Betracht (vgl. Goetschel/Ferrari, a.a.O., S. 53 mit Hinweisen). Dies gilt sowohl für die Einhaltung von Auflagen, was in den Augen der Beschwerdeführerin 2 bereits ausreichend wäre, als auch für die im Gesetz nicht vorgesehene, aber im Sinne der Verhältnismässigkeit mögliche blossе Androhung eines Tierhalteverbots (vgl. dazu BGer 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin 2, der die Hundehaltung nunmehr nach eigenen Angaben zuzuschreiben ist, hat es auch nach zahlreichen behördlichen Interventionen im Zusammenhang mit der Hundehaltung auf ihrer Liegenschaft versäumt, auf eigene Initiative dauerhaft dafür zu sorgen, dass diese den geltenden Tierschutzbestimmungen entspricht. Sie ist damit unfähig zur Hundehaltung. Dass die Missstände im vorliegenden Verfahren erneut verharmlost und abgestritten bzw. als ein zwischenmenschliches Problem abgetan wurden, verdeutlicht dieses Ergebnis. Es ist davon auszugehen, dass eine Fortsetzung der Hundehaltung zu weiteren ähnlichen Missständen führen wird. Ein Hundehalteverbot erweist sich vor diesem Hintergrund als einzige geeignete und damit als erforderliche Massnahme. Diese ist konkret auch zumutbar. Das Eingriffsinteresse an der Vermeidung weiterer leidvoller Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung überwiegt das private Interesse an weiterer Hundehaltung der Beschwerdeführerin 2, zumal es dieser diesbezüglich an ernsthaftem Interesse und Einsicht zu mangeln scheint.

8. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:



St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführer. Der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird verrechnet.
3. Es werden keine ausseramtlichen Entschädigungen zugesprochen.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle