

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 804/2018

Urteil vom 11. März 2019

## II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichter Zünd,  
Bundesrichter Haag,  
Gerichtsschreiber Businger.

### Verfahrensbeteiligte

1. A.C. \_\_\_\_\_,  
2. B.C. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
beide vertreten durch Rechtsanwältin Petra Heller,

gegen

Veterinärdienst des Kantons Luzern.

Gegenstand  
Veterinärwesen; Rindviehhaltung,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 23. Juli 2018 (7H 18 4).

### Sachverhalt:

A.

B.C. \_\_\_\_\_ ist Bäuerin und führt den ihr gehörende Landwirtschaftsbetrieb D. \_\_\_\_\_ in U. \_\_\_\_\_. A.C. \_\_\_\_\_ arbeitet im Betrieb mit. Die Tierhaltung auf dem Hof wird seit Jahren beanstandet. Nach Kontrollen in den Jahren 2013 und 2014 ergriffen die Behörden wegen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung verschiedene administrative Massnahmen - unter anderem wurde am 11. September 2014 verfügt, dass jedem angebundenen Rindvieh "mindestens eine Stunde Auslauf im Freien gewährt werden" muss. Diese Massnahmen sind - teilweise bestätigt durch das Kantonsgericht Luzern - in Rechtskraft erwachsen. Zudem wurden B.C. \_\_\_\_\_ und A.C. \_\_\_\_\_ mehrmals wegen Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung bestraft.

B.

Nach einer weiteren Kontrolle erliess der Veterinärdienst des Kantons Luzern am 29. November 2017 zwei gleichlautende Verfügungen gegenüber B.C. \_\_\_\_\_ und A.C. \_\_\_\_\_ mit verschiedenen tierschutzrechtlichen Auflagen - unter anderem müssen sie allen angebunden gehaltenen Tieren der Gattung Rindvieh (...) "mindestens zweimal pro Woche Auslauf unter freiem Himmel auf einer Fläche von mindestens 48 m2 gewähren. Werden mehr als 4 Tiere zusammen in den Auslauf gelassen, so muss die Auslaufläche pro Tier mindestens 12 m2 betragen. Die schmalste Seite der Auslaufläche muss mindestens 2,5 m lang sein". Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Kantonsgericht Luzern am 23. Juli 2018 in der Sache ab; lediglich im Kostenpunkt hiess es die Beschwerde teilweise gut.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 14. September 2018 beantragen A.C. \_\_\_\_\_ und B.C. \_\_\_\_\_ dem Bundesgericht, der angefochtene Entscheid sei insofern aufzuheben, als die Nichtigkeit der am 11. September 2014 verfügten Mindestauslaufdauer sowie der am 29. November 2017 verfügten minimalen Auslaufläche festzustellen sei. Eventualiter sei die Anordnung der minimalen Auslaufläche ersatzlos aufzuheben. Das Kantonsgericht Luzern und der Veterinärdienst des Kantons Luzern schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für

Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) verzichtet auf Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen das angefochtene Urteil ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Abs. 2 und Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG) und die Beschwerde wurde frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereicht.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es legt seinem Urteil den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt zugrunde (Art. 105 Abs. 1 BGG), es sei denn, dieser ist offensichtlich unrichtig oder beruht auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG (Art. 105 Abs. 2 bzw. Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

Die Beschwerdeführer bringen vor, die mit Verfügung vom 29. November 2017 angeordnete Mindestauslauffläche sei mangels gesetzlicher Grundlage rechtswidrig bzw. nichtig.

2.1. Staatliche Massnahmen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Legalitätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 BV). Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) enthält neben den materiellrechtlichen Vorschriften für den Umgang mit Tieren (Art. 4 sowie 2. Kapitel [Art. 6-21] TSchG) ein Kapitel über "Verwaltungsmassnahmen und Behördenbeschwerde" (Art. 23-25 TSchG) sowie Strafbestimmungen (Art. 26-31 TSchG). Nach Art. 23 TSchG kann die zuständige Behörde Tierhalteverbote aussprechen gegenüber Personen, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind oder aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten. Nach Art. 24 Abs. 1 TSchG schreitet die zuständige Behörde unverzüglich ein, wenn festgestellt wird, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden; sie kann die Tiere vorsorglich beschlagnahmen und auf Kosten des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen; wenn nötig lässt sie die Tiere verkaufen oder töten. Werden strafbare Verstösse gegen die Vorschriften dieses Gesetzes festgestellt, so erstatten die für den Vollzug von Tierschutzvorschriften

zuständigen Behörden gemäss Art. 24 Abs. 3 TSchG Strafanzeige. Das Tierschutzgesetz sieht also zur Durchsetzung der Tierschutzvorschriften einerseits präventiv Tierhalteverbote und andere Massnahmen vor, um künftige Rechtsverletzungen zu vermeiden, andererseits repressiv Strafbestimmungen, um in der Vergangenheit erfolgte Verstösse zu sanktionieren (vgl. Urteil 2C 737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.1).

2.2. Gestützt auf Art. 24 Abs. 1 TSchG sind die Behörden somit ermächtigt, bei Missständen in der Tierhaltung Massnahmen zu ergreifen, um die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 TSchG) und künftigen Verstössen gegen die Tierschutzgesetzgebung entgegenzuwirken. Infrage kommen etwa die Verfügung einer Reduktion des Tierbestandes oder einer tierärztlichen Behandlung, Vorschriften betreffend die Pflege der Tiere oder die Anordnung von notwendigen Instandstellungsarbeiten am Gehege oder im Stall (vgl. ANTOINE F. GOETSCHER, Kommentar zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz, Bern/Stuttgart 1986, S. 182). Solche Anordnungen stellen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) eine mildere Massnahme zum Tierhalteverbot nach Art. 23 TSchG dar. Bei der Beurteilung, welche Massnahmen im Einzelfall am zweckmässigsten sind, kommt der zuständigen Behörde ein erheblicher Ermessensspielraum zu.

2.3. Unter Auslauf versteht der Gesetzgeber die freie Bewegung im Freien, bei der das Tier ungehindert durch Fesseln, Zügel, Leinen, Geschirr, Stricke, Ketten oder dergleichen über die Schrittart, die Richtung und die Geschwindigkeit seiner Fortbewegung selber bestimmen kann (Art. 2 Abs. 3 lit. c der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]). Als Auslauffläche gilt eine Weide oder ein für den täglichen Auslauf wettertauglich eingerichtetes Gehege (Art. 2 Abs. 3 lit. f TSchV). Rinder, die angebunden gehalten werden, müssen regelmässig, mindestens jedoch an 60 Tagen während der Vegetationsperiode und an 30 Tagen während der Winterfütterungsperiode, Auslauf erhalten. Sie dürfen höchstens zwei Wochen ohne Auslauf bleiben. Der Auslauf ist in einem Auslaufjournal einzutragen (Art. 40 Abs. 1 TSchV).

2.4. Im Gegensatz zu anderen Tiergattungen wird bei Rindern in Anhang 1 TSchV keine Mindestauslauffläche festgelegt. Ebenso wenig werden Vorgaben betreffend die konkrete Dauer des Auslaufs gemacht. Daraus kann indessen nicht abgeleitet werden, dass die Ausgestaltung des Auslaufs ausschliesslich im Belieben der betreuenden Person steht. Bereits der Umstand, dass das Tier beim Auslauf die Schrittlart, Richtung und Geschwindigkeit selber bestimmen können muss (Art. 2 Abs. 3 lit. c TSchV), impliziert eine gewisse Auslaufdauer auf einer genügend grossen Fläche. Bei der Gewährung des Auslaufs sind zudem das Tierwohl (Art. 1 TSchG) wie auch Sinn und Zweck der Regelung von Art. 40 Abs. 1 TSchV zu berücksichtigen - den grundsätzlich angebunden gehaltenen Rindern soll ein Mindestmass an Bewegung im Freien verschafft werden. Dieser Zweck wird durch eine zu kurze Auslaufdauer oder eine zu knapp bemessene Auslauffläche vereitelt. Stellen die Behörden fest, dass der Auslauf - selbst wenn die Vorgaben von Art. 40 Abs. 1 TSchV betreffend Häufigkeit eingehalten werden - im Einzelfall dem Tierwohl nicht ausreichend Rechnung trägt, sind sie daher befugt und verpflichtet, nach Art. 24 Abs. 1 TSchG Auflagen bezüglich der Gewährung des Auslaufs zu

verfügen und die entsprechenden Vollzugsbestimmungen näher zu konkretisieren.

2.5. Die von den Beschwerdeführern beanstandete minimale Auslauffläche kann sich folglich auf eine gesetzliche Grundlage abstützen; eine Verletzung des Legalitätsprinzips liegt nicht vor. Dass die angeordnete Auslauffläche im konkreten Fall nicht zulässig wäre, wird in der Beschwerde nicht gerügt. Die Beschwerdeführer bestreiten die im angefochtenen Entscheid und in den Verfügungen vom 29. November 2017 ausführlich dargelegten Mängel in ihrer Tierhaltung nicht und stellen die vorinstanzlichen Ausführungen nicht infrage, wonach die verfügte Mindestauslauffläche im vorliegenden Fall angesichts der bisherigen Beanstandungen unumgänglich ist, um das Tierwohl zu wahren. Anzuführen ist, dass die Anordnung auch nicht missverständlich formuliert ist. Die Auslauffläche hat bei 1-4 Tieren im Auslauf - und folglich auch bei Zweier- und Dreiergruppen - mindestens 48 m<sup>2</sup> zu betragen und erst ab fünf Tieren mindestens 12 m<sup>2</sup> /Tier.

3.

Die Beschwerdeführer rügen weiter, die mit rechtskräftiger Verfügung vom 11. September 2014 angeordnete Mindestauslaufdauer von einer Stunde sei mangels gesetzlicher Grundlage nichtig. Nachdem sie von der streitigen Anordnung weiterhin betroffen sind, besitzen sie entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen ein entsprechendes Feststellungsinteresse (BGE 136 II 415 E. 1.2 S. 417). Die Vorinstanz hat die Nichtigkeit allerdings auch materiell geprüft und zu Recht verneint (vgl. E. 4.3 des angefochtenen Entscheids). Wie erwähnt sind die Behörden befugt, bei Missständen die Ausgestaltung des Auslaufs in zeitlicher und räumlicher Hinsicht näher zu konkretisieren (vgl. vorne E. 2.1-2.4). Deshalb kann sich die Anordnung, der Auslauf der Tiere im Freien habe mindestens eine Stunde zu betragen, auf eine gesetzliche Grundlage abstützen. Bei diesem Ergebnis kann offengelassen werden, ob eine Verletzung des Legalitätsprinzips überhaupt zur Nichtigkeit der behördlichen Anordnung geführt hätte, nachdem inhaltliche Mängel nur in Ausnahmefällen die Nichtigkeit einer Verfügung zur Folge haben (BGE 137 I 273 E. 3.1 S. 275; 133 II 366 E. 3.2 S. 367).

4.

Zusammenfassend können sich sowohl die verfügte Mindestauslauffläche als auch die Mindestauslaufdauer von einer Stunde auf eine gesetzliche Grundlage abstützen. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, und dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 11. März 2019

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Businger