

Rechtsprechung

Gericht/Verwaltung: Kantonsgericht Luzern
Abteilung: 4. Abteilung
Rechtsgebiet: Veterinärwesen
Entscheiddatum: 18. April 2017
Fallnummer: 7H 16 178
Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig

Sachverhalt

A.

Gemäss in Rechtskraft erwachsener und vollstreckbarer Verfügung des Veterinärdiensts des Kantons Luzern vom 20. April 2015 wurde A und B im Wesentlichen die Zucht und das Halten von Tieren verboten. Hingegen wurde ihnen erlaubt, vier Katzen und sechs Hunde mit einem Körpergewicht bis 20 kg und zwei Hunde mit einem Körpergewicht von 20 - 45 kg im gemeinsamen Haushalt zu halten. Alle anderen Tiere seien bei anderen Tierhaltern zu platzieren.

Mit Schreiben vom 3. Februar 2016 eröffnete der Veterinärdienst A und B, eine Ersatzvornahme der angeordneten Massnahmen verfügen zu wollen und räumte ihnen Gelegenheit ein, sich dazu vernehmen zu lassen. Am 25. Februar 2016 liessen diese im Wesentlichen mitteilen, dass sie die Anzahl der kleineren Hunde bereits reduziert hätten. Mit Verfügung der Ersatzvornahme vom 2. März 2016 wurde den beiden Tierhalterinnen eine letztmalige Frist bis 25. März 2016 angesetzt, um die verfügten Massnahmen umzusetzen, ansonsten die Ersatzvornahme auf deren Kosten eingeleitet würde.

Der Veterinärdienst des Kantons Luzern führte sodann am 20. April 2016 die angedrohte Ersatzvornahme durch. Dabei wurden zwölf kleinere Hunde (bis 20 kg) und zwei grössere Hunde, ein Aquarium mit 35 Fischen und drei Katzen vorgefunden. Aufgrund der Haltungsverhältnisse wurden die zwölf kleineren Hunde eingezogen. Die zwei grösseren Hunde wurden gestützt auf die Verfügung betreffend "Vorsorgliche Beschlagnahme" vom 20. April 2016 vor Ort konfisziert.

Am 6. Mai 2016 stellte der Veterinärdienst A und B in Aussicht, ihnen ein Tierhalteverbot, mit Ausnahme der tierschutzkonformen Haltung von vier Katzen, aufzuerlegen. Er gab ihnen Gelegenheit, sich dazu vernehmen zu lassen. Mit Stellungnahme vom 2. Juni 2016 liessen sie unter Beilage von Fotos und einem Auszug aus dem Register AMICUS im Wesentlichen geltend machen, die Tierhaltung sei nun artgerecht.

Mit Verfügung vom 27. Juni 2016 verbot der Veterinärdienst A und B die Haltung und Betreuung von Tieren mit sofortiger Wirkung. Ausgenommen vom Verbot wurde die tierschutzkonforme Haltung von vier Katzen im gemeinsamen Haushalt. Einer allfälligen Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde aus Gründen des Tierschutzes die aufschiebende Wirkung entzogen.

B.

Gegen diese Verfügung liessen A und B Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und folgende Anträge stellen:

"1. Ziff. 1 der Verfügung vom 27. Juni 2016 sei in Bezug auf A und B und auf die Haltebeschränkung von 4 Katzen sowie 6 Hunden mit einem Körpergewicht bis 20 kg und 1 Hund mit einem Körpergewicht von 20-45 kg zu beschränken.

Es sei festzustellen, dass die anlässlich der Ersatzvornahme vom 20. April 2016 erfolgte Einziehung der Hunde gestützt auf die Verfügung vom 2. März 2016 nicht rechtmässig erfolgte. Die obgenannten Hunde sind den Beschwerdeführerinnen entsprechend zurückzugeben.

Es sei festzustellen, dass keine definitive Beschlagnahmung der beiden grösseren Hunde verfügt worden ist, weshalb Hund Z an A zurückzugeben sei und Hund Y absprachegemäss im Tierheim T unterzubringen sei.

Der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Staates.."

Mit Verfügung vom 30. August 2016 wies das Kantonsgericht das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, soweit darauf eingetreten wurde.

Der Veterinärdienst schloss am 25. Oktober 2016 auf kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Beteiligten an ihren Anträgen fest.

Feststellungen und Erwägungen

1.

1.1.

Die angefochtene Verfügung des Veterinärdienstes stützt sich auf Bundesrecht, namentlich auf das Tierschutzgesetz (TSchG; SR 455) und die Tierschutzverordnung (TSchV; SR 455.1), und ist letztinstanzlich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht anfechtbar. Nach § 148 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRI- Nr. 40) ist daher unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht gegeben. Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen nach § 107 Abs. 2 VRG sind erfüllt, weshalb grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten ist.

1.2.

Die Behörde hat den Sachverhalt von Amts wegen festzustellen (S 53 VRG) und wendet das Recht von Amts wegen an (S 37 Abs. 2 VRG). Diese Grundsätze werden ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (S 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Im Beschwerdeverfahren ist überdies das Rügeprinzip zu beachten, wonach die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht und nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen infrage kommenden Aspekten als korrekt erweist (vgl. LGVE 1998 II Nr. 57, 1994 II Nr. 10 E. IC). Diesem Rügegrundsatz folgend wird auch im vorliegenden Verfahren der angefochtene Entscheid nur hinsichtlich der vorgebrachten Beanstandungen überprüft.

Da das Kantonsgericht im vorliegenden Verfahren einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, steht ihm gemäss § 161a VRG umfassende Überprüfungsbefugnis zu. Dementsprechend können nicht nur die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die

unrichtige Rechtsanwendung gerügt werden, sondern auch die unrichtige Handhabung des Ermessens (S 156 Abs. 2 mit Verweis auf 144-147 VRG). Massgebend sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheids (S 156 Abs. 2 i.V.m. S 146 VRG).

1.3.

Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich hinlänglich aus den Akten. Auf weitere Beweismassnahmen — insbesondere die von den Beschwerdeführerinnen beantragten Zeugeneinvernahmen — kann verzichtet werden (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 136 I 229 E. 5.3 m.H.; BGer-Urteil IC 375/2011 vom 28.12.2011 I E. 22). Auf den Beizug von Strafakten ist aufgrund der nachstehenden Feststellungen und Erwägungen zu verzichten (vgl. E. 53).

2.

2.1.

Die Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelbehörde kann sich in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege nur auf das beziehen, was auch Gegenstand des angefochtenen Entscheids war oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte sein müssen (Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 27.1). Der Streitgegenstand, d.h. der Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist, kann zwar durch die Beschwerdeanträge eingegrenzt werden, darf jedoch nicht über das hinausgehen, was im Anfechtungsgegenstand geregelt ist (vgl. BGE 123 II 359 E. 6b/aa).

2.2.

2.2.1.

Anfechtungsobjekt bildet hier die Verfügung vom 27. Juni 2016, mit der den Beschwerdeführerinnen das Halten von Tieren (mit Ausnahme von vier Katzen) verboten wurde (KG amtl.Bel. 5). Hingegen bildet die Einziehung der zwölf kleineren Hunde nicht Gegenstand dieser Verfügung. Die Einziehung beruht auf der rechtskräftigen Verfügung betreffend Ersatzvornahme vom 2. März 2016.

Hierzu ist festzuhalten, dass in der genannten Verfügung vom 2. März 2016 ausdrücklich festgestellt wurde, der Veterinärdienst gehe davon aus, dass die AMICUS-Datenbank innerhalb der Frist bis am 25. März 2016 vollständig aktualisiert sei (vi.Bel. 4). Sollte dies nicht der Fall sein und Hunde, die bereits bei einem anderen Halter platziert seien, noch auf die Beschwerdeführerinnen registriert sein, hätten diese dem Veterinärdienst die genauen Angaben der neuen Halter anzugeben. Ansonsten gehe der Veterinärdienst davon aus, dass deren Halter gemäss AMICUS die Beschwerdeführerinnen seien und die Hunde zu den von ihnen zu betreuenden Hunden zählten (vi.Bel. 4 S. 3). Da am Tag der Ersatzvornahme gemäss dem Register AMICUS 21 kleine Hunde auf die Beschwerdeführerinnen eingetragen waren, zog die Vorinstanz die zwölf kleinen Hunde vor Ort — entsprechend der Reihenfolge in der genannten Verfügung — ein.

Insofern die Beschwerdeführerinnen Einwände gegen die Einziehung erheben, hätten sie die entsprechende Verfügung mit dem Rechtsmittel gemäss Rechtsmittelbelehrung anfechten können. Indessen machten sie von ihrem Recht keinen Gebrauch und liessen die Verfügung unangefochten. Sollten die Beschwerdeführerinnen hingegen mit dem Vollzug der Verfügung (die Einziehung der zwölf kleinen Hunde vor Ort) nicht einverstanden gewesen sein, so wäre ihnen immer noch offen gestanden, gegen die Vollstreckung der Verfügung vorzugehen.

2.2.2.

Das Vollstreckungsverfahren findet seine unmittelbare Entscheidungsgrundlage in den § 208 ff. VRG. Entscheide, die den Pflichtigen zu Zahlungen oder Sicherheitsleistungen verpflichten, sind durch Schuldbetreibung zu vollstrecken (§ 207 Abs. 1 VRG). Hingegen werden Entscheide, welche zu einem bestimmten Verhalten verpflichten (Handeln, Unterlassen, Dulden), durch eine Ersatzvornahme oder den unmittelbaren Zwang eingeleitet (§ 208 und § 212 VRG). Gemäss § 218 VRG ist gegen Amtshandlungen im Vollstreckungsverfahren nur die Aufsichtsbeschwerde zulässig. Vorbehalten bleibt § 215 Abs. 2 VRG. Danach kann der Pflichtige gegen den Kostenentscheid beim Kantonsgericht Beschwerde führen.

Nach § 180 Abs. 1 VRG ist die Aufsichtsbeschwerde zulässig gegen die dem VRG unterstellten Beamten, Behördenmitglieder und Behörden, ausgenommen Regierungsrat und Kantonsgericht als Gesamtbehörden. Beschwerdeinstanz ist nach § 183 lit. a VRG das Departement, dessen Aufgabenbereich die Sache zugeordnet ist.

Wenn also die Beschwerdeführerinnen der Auffassung waren, dass die Einziehung der zwölf kleineren Hunde nicht der verfügten Ersatzvornahme entsprach, sondern ohne — bzw. nicht im Sinn der — Entscheidungsgrundlage erfolgte, hätten sie Aufsichtsbeschwerde an das zuständige Departement erheben müssen. Aus den Akten ist aber nicht ersichtlich, dass eine solche erhoben worden wäre. Vielmehr wurden die Beanstandungen erst gegen die vorliegend angefochtene Verfügung vorgebracht. Hier bildete indes die Vollstreckung der Ersatzvornahme nicht Gegenstand. Die Einwände richteten sich damit nicht gegen die Verfügung vom 27. Juni 2016, weshalb auf den entsprechenden Antrag Ziff. 2 nicht einzutreten ist. Zudem ist von einer Überweisung in das Aufsichtsbeschwerdeverfahren zufolge Verspätung abzusehen.

2.3.

Entsprechendes ist auch für die vorsorgliche Beschlagnahme der zwei grösseren Hunde zu erwägen. Diese erfolgte anlässlich der Ersatzvornahme mittels Verfügung vom 20. April 2016 vor Ort und bildet ebenfalls nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung (vi.Bel. 3). Auch diese Verfügung wäre eigenständig gemäss deren Rechtsmittelbelehrung mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar gewesen. Die vorsorgliche Beschlagnahme stellt eine Zwischenverfügung im Verfahren betreffend Einziehung dar und beruht auf einer vorläufigen Beurteilung. Da sie einen nicht leicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirkte, hätte sie eigenständig mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden können, auch wenn sie, wie die Beschwerdeführerinnen zutreffend ausführen, im vorliegend angefochtenen Dispositiv nicht aufgeführt war. Von dieser Beschwerdemöglichkeit machten sie — nach Lage der Akten — keinen Gebrauch, sodass die vorsorgliche Beschlagnahme in formelle Rechtskraft erwuchs. Soweit mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Herausgabe der beiden grösseren Hunde erreicht werden soll, kann auf diesen Antrag folglich ebenfalls nicht eingetreten werden.

Beizupflichten ist den Beschwerdeführerinnen, dass über die definitive Einziehung der beiden grösseren Hunde gemäss vorliegender Aktenlage noch nicht entschieden wurde. Das wird Aufgabe der Vorinstanz sein.

2.4.

Da nach dem Gesagten auf die Begehren nicht eingetreten werden kann, erübrigt sich auch eine nähere Prüfung der Frage, ob an den genannten Anträgen Ziff. 2 ("Es sei festzustellen, dass die [...] Einziehung der Hunde gestützt auf die Verfügung vom 2. März 2016 nicht rechtmässig erfolgte [...]") und Ziff. 3 (Es sei festzustellen, dass keine definitive Beschlagnahme der beiden grösseren Hunde [...] verfügt worden ist [...]), überhaupt ein Feststellungsinteresse besteht.

3.

3.1.

Der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens beschränkt sich damit auf das verfügte Tierhalteverbot (mit Ausnahme von vier Katzen). Die Vorinstanz begründet dieses im Wesentlichen damit, dass die Beschwerdeführerinnen ganz offensichtlich mit der Haltung von Tieren, insbesondere Hunden, überfordert seien. Sie würden deren unterschiedlichen Ansprüchen nicht gerecht. Diese Unfähigkeit der Gewährleistung einer dauerhaft tierschutzkonformen Tierhaltung halte an, obwohl bereits mehrmals Massnahmen für eine tierschutzkonforme Tierhaltung verfügt worden seien. Zum Wohl der Tiere sei es unzumutbar, den Beschwerdeführerinnen das Halten von Tieren, ausgenommen vier tierschutzkonform gehaltene Katzen, zu gewähren.

Die Beschwerdeführerinnen machen zusammengefasst geltend, dass sie sich an diverse Auflagen gehalten hätten, so hätten sie namentlich den Bestand der kleineren Hunde reduziert. Auch sei den Hunden genügend Nahrung und Flüssigkeit zur Verfügung gestanden, ausserdem seien diese medizinisch versorgt gewesen. Zudem hätten sie Massnahmen zur Verhinderung von ungewolltem Paarungsverhalten ergriffen. Das ängstliche und scheue Verhalten der Tiere sei auf den unverhältnismässigen Polizeieinsatz vom 20. April 2016 zurückzuführen, welcher die Hunde gestresst habe. Dies lasse jedoch keine Rückschlüsse auf das übliche soziale Verhalten der Hunde zu. Der unordentliche Zustand der Wohnung sei damit zu begründen, dass die Beschwerdeführerinnen noch geschlafen hätten, als die Polizei die Ersatzvornahme einleitete. Üblicherweise würden die Hunde täglich zwischen 8.15 und 9.00 Uhr gefüttert, mit frischem Wasser und sauberen Decken versorgt. Ebenfalls würden die Böden zu dieser Zeit regelmässig feucht aufgenommen. Die Hunde erhielten auch jeden Tag Auslauf, wofür der Garten vollumfänglich eingezäunt worden sei.

3.2.

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. 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 (it. b). Das Wohlergehen der Tiere ist namentlich gegeben, wenn die Haltung und Ernährung so sind, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört sind und sie in ihrer Anpassungsfähigkeit nicht überfordert sind; das artgemässe Verhalten innerhalb der biologischen Anpassungsfähigkeit gewährleistet ist; sie klinisch gesund sind; Schmerzen, Leiden, Schäden und Angst vermieden werden (Art. 3 lit. b TSchG). Die zuständige Behörde kann gemäss 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 den Personen verbieten, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des 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 (it. b). Unfähigkeit im Sinn von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG liegt vor, wenn die betreffende Person nicht die grundsätzlichen Verhaltensgebote und -verbote des Tierschutzgesetzes zu befolgen vermag (vgl. BGer-Urteile 2C_378/2012 vom 1.11.2012 E. 31, 2C_635/2011 vom 11.3.2012 E. 2.1 ff., 2C_79/2007 vom 12.10.2007 E. 4.22; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 245 vom 15.2.2017 E. 3). Massgeblich für das Aussprechen eines Tierhalteverbots ist damit neben der bereits durch Strafurteile erhärteten Unfähigkeit, Tiere gesetzeskonform zu halten, mit ihnen zu handeln oder umzugehen, die objektive Unfähigkeit, Tiere zu halten. Diese Unfähigkeit kann verschiedene, in der Person der Tierhalterin oder des Tierhalters begründete Ursachen haben (Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes vom

9.122002 BBI 2003 657, S. 680). Indem der Gesetzgeber die Unfähigkeit, Tiere zu halten, vorbehaltlos als Tatbestandsalternative zur Bestrafung wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen das Tierschutzgesetz einsetzt, wird deutlich, dass die mit der Variante von lit. b erfassten Gefahren oder Folgen für das Wohlergehen der Tiere gleich gewichtig sind bzw. nicht minder schwer wiegen als diejenigen, welche Straffolgen zeitigen.

Die Verbote der Tierhaltung und der Zucht haben die Wahrung oder die Wiederherstellung des Tierwohls zum Ziel. Als restitutorische Massnahmen sind sie verschuldensunabhängig und nicht auf die Bestrafung des Halters, sondern auf den Schutz und die Wiederherstellung der tierschutzrechtlich korrekten Haltebedingungen ausgerichtet. Insbesondere einem Halteverbot gehen grobe und für die Tiere leidvolle Verstösse gegen das Tierschutzrecht voraus (Art. 1 i.V.m. Art. 3 lit. a TSchG; vgl. BGer-Urteile 2C_958/2014 vom 31.3.2015 E. 21, 2C 378/2012 vom 1.11.2012 E. 3.1).

3.3.

Dem vorliegend verfügten Tierhalteverbot gingen mehrere Kontrollen des Veterinärdiensts und Massnahmen desselben voraus. So mussten bereits anlässlich von mehreren an- und unangekündigten Kontrollen bzw. Kontrollversuchen in den Jahren 2012 bis 2014 diverse Mängel in der Tierhaltung festgestellt werden. Mit Verfügung vom 15. Mai 2014 wurde gegen die Beschwerdeführerin 1 u.a. die eingeschränkte Haltung von Hunden verfügt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 139 vom 17.11.2015 E. 3.5.3). Aus einer unangemeldeten Kontrolle vom 17. November 2014, anlässlich welcher in tierschutzrechtlicher Hinsicht desolate Zustände festgestellt werden mussten, resultierte sodann die Verfügung vom 20. April 2015, mit welcher diverse Massnahmen, mitunter die weitere Reduktion der Anzahl Hunde, verfügt wurden (vi.Bel. 5). Die im Rahmen der Ersatzvornahme vom 20. April 2016 angetroffenen Zustände brachten zutage, dass die Beschwerdeführerinnen den Massnahmen nur minimal nachgekommen waren und nach wie vor überfordert mit der Gesamtsituation schienen.

3.4

Die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, der unordentliche Zustand der Wohnung sei auf den frühen Polizeieinsatz zurückzuführen, ist nicht glaubhaft. So ist nicht nachvollziehbar, dass die chaotischen Verhältnisse, insbesondere die zahlreichen Urin- und Kotspuren, in bloss einer Nacht entstanden sind. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass die Böden nicht regelmässig gereinigt werden und sich die Tiere folglich bereits seit längerer Zeit in ihren Fäkalien aufhalten müssen. Dass die Hunde sich häufig in der Wohnung versäubern, lässt zudem darauf schliessen, dass ihnen entgegen der Bestimmung von Art. 71 TSchV zu wenig oder gar kein Auslauf gewährt wurde. Hinzu kommt, dass die verschmutzten Flächen für die beiden grösseren und einen der kleinen Hunde vom Umfang her nicht — wie in der Verfügung vom 20. April 2015 festgehalten — dem Anhang II/Tabelle 10 der TSchV entsprachen. Bei verschiedenen Tieren wurden zu lange Krallen festgestellt (vi.Bel. 10-10.12); auch dies untermauert den Verdacht, dass sich die Tiere offenbar die meiste Zeit auf abgesperrten Flächen in der Wohnung befanden und ihnen der nötige Auslauf nicht gewährt wurde.

Ferner kamen die Beschwerdeführerinnen der Massnahme, die weiblichen Tiere zu sterilisieren und dadurch die Einstellung der Zucht sicherzustellen, nicht nach. Dass sie den Rüden stattdessen Windeln anzogen, um eine unerwünschte Fortpflanzung zu vermeiden, stellt entgegen ihrer Auffassung keine angemessene Alternative dar. Dadurch kann die Fortpflanzung nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, was sich bereits darin gezeigt hatte, dass die Chihuahua-Hündinnen G und H nach dem verfügten Zuchtverbot trächtig waren. Dass die Deckung von G gemäss Angaben der Beschwerdeführerinnen im Tierheim geschah, ist hier unbeachtlich; von Relevanz ist einzig, dass sie der Sterilisation der Weibchen entgegen der

Anordnung nicht nachgekommen sind. Ausserdem führte die stark verschmutzte und nasse Windel bei zwei Rüden zu einer Dermatitis am Bauch (vi.Bel. 10, 10.1).

Zudem nahmen die Beschwerdeführerinnen die korrekte Registrierung in der Datenbank AMICUS nicht, wie in der Ersatzmassnahme-Verfügung festgehalten, innert angesetzter Frist vor. Dass sie den Hundebestand tatsächlich auf sechs reduziert und darauf vertraut hätten, dass der Veterinärspolizist die ANIS-Liste an das Veterinäramt weiterleite, was jedoch nicht geschehen sei, ist hierbei ebenso irrelevant wie der Umstand, dass gemäss den Beschwerdeführerinnen sechs Hunde per Ende April 2016 an einem neuen Ort platziert worden wären. Denn gemäss Verfügung der Ersatzmassnahme wurde ausdrücklich festgehalten, dass das Register AMICUS, Stand Tag der Ersatzvornahme, ausschlaggebend sei, was auch den Beschwerdeführerinnen bewusst war (vgl. E. 2.2.1).

Schliesslich wurden die Beschwerdeführerinnen im Jahr 2014 wegen diversen Zuwiderhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung schuldig gesprochen und mit einer Busse von Fr. 1'500.-- bzw. Fr. 200.-- bestraft (Strafbefehl gegen Beschwerdeführerin 1 vom 30.10.2014 [vi.Bel. 8]; Strafbefehl gegen Beschwerdeführerin 2 vom 18.1.2014 [vi.Bel. 9]). Anzufügen ist hierzu jedoch, dass diese nicht die Haltung der Tiere selbst, sondern administrativrechtliche Belange betrafen. Indes sind gemäss Angaben der Vorinstanz weitere, auf Polizeirapporten beruhende, Strafverfahren hängig, in welchen — zumindest gemäss Polizeirapporten — u.a. auch der Tatbestand der Tierquälerei im Sinn von Art. 26 Abs. 1 lit. a Thema sei (vi.Bel. 14-16; vgl. hierzu E. 1.3 u. 5.3).

Immerhin bleibt festzuhalten, dass die Beschwerdeführerinnen die Zäune um den Garten verbesserten (KG bf.Bel. 29, 30, 37), den Tierbestand um einige Tiere reduzierten und den Sachkundenachweis nach Art. 68 Abs. 1 aTSchV (aufgehoben per 1.1.2017) inzwischen vorlegen können (KG bf.Bel. 19, 20).

3.5.

Selbst wenn die Beschwerdeführerinnen vereinzelt Massnahmen trafen, um das Tierwohl zu verbessern, hatte sich anlässlich der Ersatzvornahme erneut gezeigt, dass sie nach wie vor nicht in der Lage sind, den Tieren die ihnen per Gesetz zustehenden Verhältnisse zu bieten (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 139 vom 17.11.2015). Es liegen wiederholte Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung vor, die das Wohlbefinden der betroffenen Tiere beeinträchtigt haben (Art. 1 und 3 lit. a und b TSchG). In Anbetracht der Mängel sowie des Ausbleibens von verschiedenen Massnahmen, die das Wohlergehen der Tiere in den bemängelten Punkten hätten verbessern können (vgl. Art. 1 und 3 lit. a und b TSchG), nahm die Vorinstanz zu Recht an, dass auch inskünftig mit Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung zu rechnen sei. Die Beschwerdeführerinnen versäumten es trotz zahlreicher Chancen, auf eigene Initiative dauerhaft dafür zu sorgen, dass die Tierschutzbestimmungen bei allen Tieren eingehalten werden. Sie befolgten erneut Verhaltensgebote und -verbote des Tierschutzrechts nicht konstant und längerfristig und waren seit geraumer Zeit nicht in der Lage, tierschutzrechtskonforme Tierhaltverhältnisse zu gewährleisten. Das Veterinäramt durfte davon ausgehen, die Beschwerdeführerinnen seien unfähig, Tiere bzw. Hunde zu halten (Art 23 Abs. I lit. b TSchG). An diesem Ergebnis vermögen auch die übrigen Einwände nichts zu ändern, insbesondere, dass die beiden Söhne der Beschwerdeführerin 1 aus therapeutischen Gründen auf die Hunde angewiesen seien. Soweit die Beschwerdeführerinnen die Voraussetzungen für ein Tierhalteverbot nach Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG bestreiten, vermögen sie die Feststellungen der Vorinstanz und der Polizei nicht als Übertreibungen oder als Momentaufnahme ohne Relevanz für die gewöhnlichen Zustände erscheinen lassen. Die festgestellten Mängel genügen vielmehr, um von — nach wie vor bestehenden — tierschutzrechtlich unhaltbaren Umständen auszugehen.

Zugunsten der Beschwerdeführerinnen ist demgegenüber festzuhalten, dass sich die Verstösse — angesichts der strengen Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG — mit Bezug auf die tatbestandliche Unfähigkeit, Tiere zu halten, im unteren Grenzbereich befanden. So müssen sie sich zwar vorwerfen lassen, dass zwei Rüden aufgrund der mangelnden Hygiene eine Dermatitis aufwiesen und den Hunden offenbar zu wenig Auslauf gewährt wurde. Hingegen waren die Hunde grossmehrheitlich in einem gesunden und gut ernährten Zustand und wiesen keine Anzeichen von Misshandlung, Quälerei oder grober Vernachlässigung auf.

4.

4.1

Die Beschwerdeführerinnen führen sodann an, dass ein umfassendes Tierhalteverbot, mit Ausnahme von vier Katzen, in keiner Weise das mildeste Mittel darstelle, um das öffentliche Interesse resp. die Einhaltung des Tierschutzgesetzes zu schützen. Vielmehr sei mit einer Anordnung eines reduzierten Bestands, wie damals in der Verfügung vom 20. April 2015 vorgesehen, dem öffentlichen Interesse genüge getan.

Trifft die Verwaltung Anordnungen, müssen sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Nach dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) ist stets die mildeste mögliche Massnahme zu treffen. M.a.W. muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel, vorliegend die Wahrung des Tierschutzes, erforderlich sein und hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 527).

Die Behörde kann als schärfste Sanktion ein allgemeines, unbefristetes Tierhalteverbot aussprechen. Dabei wird auf unbestimmte Dauer die Haltung sämtlicher Tiere verboten. Die weitreichenden Konsequenzen und Einschränkungen für den Belasteten bedingen eine grosse Vorsicht der Behörden und eine sehr restriktive Anwendung dieser Massnahme. Der Schutz der zukünftig betroffenen Tiere kann in einem solchen Fall weder durch ein milderes Mittel gesichert werden, noch ist die Interessenabwägung zu Gunsten des unfähigen Tierhalters ausgefallen. In der Regel, wenn nicht sogar in allen Fällen, wird ein unbefristetes umfassendes Tierhalteverbot aufgrund zahlreicher und schwerer Tierquälereien und nach mehrmaliger Ermahnung zur Besserung der Tierhaltung erfolgen (Jedelhauser, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, Diss. Basel 2011, S. 200 f.).

4.2.

Mit Blick auf die Geeignetheit kann auf das bereits Ausgeführte verwiesen werden; so wurde klar festgehalten, dass die Beschwerdeführerinnen die zahlreichen Chancen, die Tierschutzbestimmungen bei allen Tieren einzuhalten, nicht ergriffen. Sie befolgten wiederholt Verhaltensgebote und -verbote des Tierschutzrechts nicht konstant und längerfristig und boten den Tieren keine tierschutzrechtskonformen Verhältnisse. Ein Tierhalteverbot (mit Ausnahme von vier Katzen) ist damit sicherlich geeignet, um solchen tierschutzwidrigen Zustände inskünftig entgegenzuwirken.

4.3.

4.3.1.

Bezüglich der Erforderlichkeit machen die Beschwerdeführerinnen geltend, das mit dem Verbot angestrebte Ziel könne schon mit einem reduzierten Bestand an Hunden — wie bereits am 20. April 2015 verfügt — erreicht werden.

Der angefochtenen Verfügung sind zahlreiche Kontrollen und Kontrollversuche vorangegangen und bereits mit Verfügung vom 15. Mai 2014 auferlegte die Vorinstanz u.a. ein beschränktes Hundehalteverbot. Mit Verfügung vom 20. April 2015 wurde ein Tierhalteverbot mit Ausnahme von vier Katzen und sechs kleinen sowie zwei grossen Hunden verfügt. Wie sich jedoch gezeigt hatte, sind die Beschwerdeführerinnen auch dieser Massnahme innert Frist nicht vollständig nachgekommen; zudem musste auch beim (zumind. teilweise) reduzierten Bestand Verhältnisse festgestellt werden, die das Wohlergehen der Tiere infrage stellen. Die mildere Massnahme erwies sich damit bereits als untauglich, um das Ziel, nämlich die tierschutzkonforme Haltung der Hunde, zu erreichen. Ein Tierhalteverbot, welches die Haltung von Hunden gänzlich ausschliesst, erweist sich damit in dieser Hinsicht als erforderlich.

4.3.2.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 TSchG gilt das Gesetz für Wirbeltiere; der Bundesrat bestimmt, auf welche wirbellosen Tiere es in welchem Umfang anwendbar ist (vgl. Art. 1 TSchV). Teilhalteverbote sind möglich und können in gewissen Fällen gar die einzig erforderliche und im engeren Sinn verhältnismässige Massnahme sein. Einer Halterin kann die Haltung einer bestimmten Tierart verboten, gleichzeitig aber die Möglichkeit der Tierhaltung anderer Tiere erlaubt werden. Das Teilverbot ist als dauerndes oder zeitlich beschränktes Verbot möglich (Jedelhauser, a.a.O., S. 201 f.). Dass sich das Halteverbot auf Hunde bezieht und darüber hinaus nur eine beschränkte Anzahl von Katzen zulässig ist, erscheint nach dem Gesagten als nachvollziehbar; ebensO gibt die Vorgeschichte Anlass, auch ein Tierhalteverbot für weitere Tiere, welchen die Beschwerdeführerinnen bis anhin nicht die artgerechten Bedingungen bieten konnten (namentlich Zwerg-Bartagamen, Fische, Degus, Schildkröten), sachlich begründet erscheinen zu lassen.

4.3.3.

Die gesetzliche Bestimmung von Art. 23 Abs. 1 TSchG sieht sowohl ein Tierschutzverbot auf unbestimmte, aber auch auf bestimmte Zeit vor. Da das Dispositiv des angefochtenen Entscheids keine zeitliche Begrenzung des Tierhalteverbots aufweist, muss vorliegend von einem solchen auf unbestimmte Zeit ausgegangen werden.

Ein Tierhalteverbot muss, abgesehen von ganz schwerwiegenden Fällen, zunächst angedroht und in der Regel befristet werden. Werden Tierhalteverbote befristet ausgesprochen, so hat dies für die entsprechende Behörde einen Mehraufwand zur Folge, da sie u.U. ein erneutes Verbot aussprechen muss. Die Verhältnismässigkeit erfordert jedoch, dass eine Befristung insbesondere dann immer stattzufinden hat, wenn ein unbefristetes Tierhalteverbot nicht erforderlich scheint. In der Regel, wenn nicht sogar in allen Fällen, wird ein unbefristetes umfassendes Tierhalteverbot aufgrund zahlreicher und schwerer Tierquälereien und nach mehrmaliger Ermahnung zur Besserung der Tierhaltung erfolgen (Jedelhauser, a.a.O., S. 100, 242).

Vorab ist hierzu anzumerken, dass es sich beim unbefristeten Tierhalteverbot um eine Dauerverfügung handelt, die bei einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse angepasst werden kann (vgl. LGVE 1993 III Nr. 14). Mithin stünde es den Beschwerdeführerinnen grundsätzlich frei, bei veränderten tatsächlichen Verhältnissen die Anpassung der Anordnungen zu beantragen (vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2011.00451 vom 6.10.2011 E. 54).

Ein unbefristetes, alle Tiere betreffendes (vgl. E. 4.3.1) Tierhalteverbot ist als ultima ratio zu betrachten. Ein Tierhalteverbot auf unbestimmte Zeit — wie vorliegend — im Sinn von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG (Unfähigkeit, Tiere zu halten oder zu züchten) wurde namentlich in einem Fall ausgesprochen, in welchem zahlreiche und erhebliche Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung vorlagen, die das Wohlbefinden der betroffenen Tiere in erheblichem

Mass beeinträchtigt haben (BGer-Urteil 2C 958/2014 vom 31.3.2015 a.z.F.). Im angeführten Verfahren wurde der Beschwerdeführer innerhalb von zehn Jahren bereits mit verschiedenen strafrechtlichen Urteilen wegen (teils eventualvorsätzlicher) Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung bestraft, u.a. wegen mehrfacher Tierquälerei durch Vernachlässigung. In einem weiteren Fall (BGer-Urteil 2C 378/2012 vom 1.11.2012) wurde ein Tierhalteverbot gar erst nach 13 Jahren an Kontrollen, welche mithin schwere Mängel zutage brachten, verfügt. Von solchen Verhältnissen kann im vorliegenden Verfahren nicht ausgegangen werden: Zwar sind die Widerhandlungen durchaus als erheblich zu bezeichnen, sowohl in zeitlicher Hinsicht, als auch vom Ausmass her. Zugunsten der Beschwerdeführerinnen ist jedoch einerseits zu würdigen, dass diese nicht willentlich und aktiv in negativer Weise auf die Tiere einwirkten, sondern die schlechte Haltung auf ihre Überforderung mit der Situation zurückzuführen ist. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass sie den Massnahmen teilweise nachgekommen waren und damit einerseits Einsicht in die Problematik gezeigt hatten. Andererseits brachten sie durch das Ergreifen von Massnahmen auch zum Ausdruck, dass sie gewillt sind, um eine Verbesserung der Zustände besorgt zu sein. Die gänzliche Umsetzung scheiterte jedoch offenbar in erster Linie an der Überforderung, die die langjährige und intensive Tierhaltung mit sich brachte. Es mangelte, insbesondere was die Zucht betrifft, an der minimalen, gesetzlich erforderlichen Qualität, darüber hinaus stellte die Betreuung der grosse Anzahl der Tiere für die Beschwerdeführerinnen eine kaum zu bewältigende Aufgabe dar.

Damit erweist sich das verfügte, unbefristete Tierhalteverbot in zeitlicher Hinsicht als zu weitgreifende Massnahme. Die Vorkehrungen, welche die Beschwerdeführerinnen für eine artgerechtere Tierhaltung getroffen haben, wurden von der Vorinstanz nicht angemessen berücksichtigt. Zwar waren die Zustände anlässlich der Ersatzvornahme nach wie vor gesetzwidrig, indessen ist davon auszugehen, dass sie — hätten die Beschwerdeführerinnen gar keine Massnahmen getroffen — noch weiter von den gesetzlichen Anforderungen abgewichen wären. Die Vorinstanz hatte jedoch mit Bezug auf die Hundehaltung sowohl in zeitlicher als auch in zahlenmässiger Hinsicht ihr Ermessen — ultima ratio — zulasten der Beschwerdeführerinnen vollständig ausgeschöpft und damit dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip nicht in genügender Weise Nachachtung getragen. Das Interesse an der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen erfordert vorliegend keine derart einschneidende Massnahme, weshalb sie sich als unverhältnismässig herausstellt.

4.3.4.

Schliesslich ist das unbefristete Tierhalteverbot auch als unverhältnismässig im engeren Sinn zu qualifizieren: Das öffentliche Interesse an einer artgerechten Haltung der Tiere ergibt sich als Staatsaufgabe 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). Dem öffentlichen Interesse gegenüber stehen die privaten Interessen der Beschwerdeführerinnen an der Hundehaltung. Das öffentliche Interesse am Tierschutz vermag vorliegend das verfügte, unbefristete Verbot nicht zu rechtfertigen; die privaten Interessen der Beschwerdeführerinnen an der Hundehaltung sind höher zu gewichten. Bereits ein erstmaliges gänzlichendes Hundehalteverbot auf unbestimmte Zeit zu verfügen, erscheint vor dem Hintergrund des zu beurteilenden Einzelfalls nicht gerechtfertigt, zumal ein Tierhalteverbot nicht auf die Bestrafung des Halters, sondern auf den Schutz und die Wiederherstellung der tierschutzrechtlich korrekten Haltebedingungen ausgerichtet sein muss.

5.

Diese Feststellungen und Erwägungen führen zur Aufhebung des angefochtenen Tierhalteverbots.

5.1.

Nach § 140 Abs. 1 VRG entscheidet die Rechtsmittelinstanz grundsätzlich selber über die Sache, wenn sie einen vorinstanzlichen Entscheid aufhebt. Erfordern es jedoch besondere Gründe, weist sie die Sache mit verbindlichen Weisungen zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurück (140 Abs. 2 VRG). Bezüglich der Ausgestaltung des Verbots und der Dauer einer Befristung kommt dem Veterinärdienst ein Ermessenspielraum zu, in welchen das Kantonsgericht aufgrund der ihm zugedachten Funktion nicht eingreift. Zu berücksichtigen werden hierbei insbesondere auch die Ergebnisse der (laufenden) Strafverfahren sein. Es ist jedoch nicht Sache des Kantonsgerichts, sein Ermessen anstelle desjenigen der Vorinstanz auszuüben.

5.2.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das Tierhalteverbot als unverhältnismässig erweist, im Übrigen aber nicht zu beanstanden ist. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Sache an den Veterinärdienst zurückzuweisen, damit dieser das Tierhalteverbot im Sinn der Erwägungen neu verfügt.

5.3.

Ist ein Tierhalteverbot ausgesprochen worden, so liegt die Beweislast der Fähigkeit zur Tierhaltung bei der Person, die ein Verbot auferlegt bekommen hat. Sie muss zumindest glaubhaft machen, dass sich die Umstände so geändert haben, dass sie zur Tierhaltung fähig sei. Um den Schutz des Tieres zu gewähren, kann eine Erlaubnis zur Tierhaltung mit Auflagen versehen werden, wie z.B. regelmässigen Tierarztbesuchen, Teilnahme an Kursen für Tierhalter etc. (Jedelhauser, a.a.O., S. 243).

Wie bereits festgehalten, führt ein befristetes Tierhalteverbot zumeist zu einem Mehraufwand für die Behörde, da sie möglicherweise ein erneutes Verbot aussprechen muss. Dies muss auch für das vorliegende Verfahren gelten; um dem öffentlichen Interesse am Tierschutz Rechnung zu tragen, ist auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Befristung hin unter Berücksichtigung der dazumaligen Situation ein neues, im Sinn des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes liegendes Tierhalteverbot oder allenfalls eine andere Tierschutzmassnahme zu erlassen. Damit soll sichergestellt werden, dass nicht erneut tierschutzwidrige Zustände entstehen. Denkbar wäre namentlich, den Beschwerdeführerinnen nach Ablauf des befristeten Tierhalteverbots, wo es ihnen gänzlich untersagt ist, Hunde zu halten und sie sich wieder neu organisieren und orientieren — m.a.W. die Voraussetzungen für eine tiergerechte Haltung, insbesondere von Hunden, schaffen — können, zuzulassen, wieder eine kleine Anzahl Hunde zu halten. Das erneute Halten von Hunden könnte dabei von Auflagen abhängig gemacht werden, beispielsweise dem Nachweis von Kursen wie Betreuungsmodulen der Schweizerischen Kynologischen Gesellschaft (SKG) und/oder einem vorgängigen Hausbesuch durch den Veterinärdienst, um die Verhältnisse vor Ort zu klären. Weiter könnte vorgesehen werden, dass der/die gehaltene/n Hund/e regelmässig tierärztlich kontrolliert wird/werden und ein Tierarztbericht jeweils an den Veterinärdienst zuzustellen ist — wobei bei Nichteinhalten die entsprechenden Konsequenzen anzudrohen sind.

5.4.

Gemäss § 198 Abs. 1 lit. c VRG hat die unterliegende Partei die amtlichen Kosten zu tragen. Die Rückweisung der Sache wird als formelles Obsiegen rechtsprechungsgemäss dem materiellen Obsiegen gleichgestellt (vgl. BGE 132 V 215 E. 6.2 m.H.). Die Vorinstanz ist von Gesetzes wegen von der Kostenpflicht befreit (S 199 Abs. 1 VRG). Folglich sind keine amtlichen Kosten zu

erheben. Der von den Beschwerdeführerinnen geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- ist ihnen zurückzuerstatten.

Mit Bezug auf die Parteientschädigung unterscheidet das Luzerner Recht zwischen Verfahren, an denen Parteien "mit gegensätzlichen Interessen" beteiligt sind, und den anderen (S 201 VRG). Nur bei ersteren besteht ein Anspruch der obsiegenden gegenüber der unterliegenden Partei auf Entschädigung. In den anderen Fällen kann das Gemeinwesen, dem die Vorinstanz angehört, nach Massgabe von § 201 Abs. 2 VRG lediglich dann zur Entrichtung einer angemessenen Parteientschädigung zu Gunsten der obsiegenden Partei verpflichtet werden, wenn der Vorinstanz "grobe Verfahrensfehler" oder "offenbare Rechtsverletzungen" vorgeworfen werden müssten.

Bei Ermessensfehlern wird u.a. zwischen der Unangemessenheit und dem Ermessensmissbrauch unterschieden. Ein Entscheid ist unangemessen, wenn er zwar innerhalb des Ermessenspielraums liegt und die Verfassungsprinzipien sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung beachtet, das Ermessen aber unzweckmässig gehandhabt wurde. Eine Rechtsverletzung liegt hingegen nur beim Ermessensmissbrauch vor; bei diesem sind zwar die im Rechtssatz umschriebenen Voraussetzungen und Grenzen des Ermessens beachtet worden, aber das Ermessen wurde nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten ausgeübt oder allgemeine Rechtsprinzipien wie das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben soweit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit wurden verletzt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 431, 434). Vorliegend muss zwar eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bejaht werden, hingegen handelt es sich dabei nicht um eine offenbare Rechtsverletzung, zumal durchaus schwerwiegende Gründe für ein beschränktes Tierhalteverbot vorliegen, welchen die Vorinstanz Rechnung zu tragen hatte.