



2C_294/2023

Urteil vom 22. Januar 2025

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichterinnen Hänni, Ryter,
Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Müller.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Damian P. Stocker,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Veterinäramt des Kantons Zürich,
Waltersbachstrasse 5, 8090 Zürich,
2. Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Stampfenbachstrasse 30, 8006 Zürich,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Tierschutz, Witterungsschutz bei
dauernder Tierhaltung im Freien,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer,
vom 16. März 2023 (VB.2021.00839).

Sachverhalt:

A.
A. _____ betreibt eine landwirtschaftliche Nutztierhaltung und hielt im Dezember 2020 eine Herde von rund 80 Schafen auf einer Weide in U. _____ ZH. Aufgrund einer Tierschutzmeldung aus der Bevölkerung führte das Veterinäramt des Kantons Zürich am 16. Dezember 2020 eine unangemeldete Kontrolle auf der Weide durch. Dabei stellte es fest, dass den dauernd im Freien gehaltenen Schafen trotz nassfeuchter Witterung und nassem Boden kein Witterungsschutz zur Verfügung stand. Es ordnete die sofortige Behebung dieses Mangels an.
Nach einer erneuten Tierschutzmeldung aus der Bevölkerung vom 28. Dezember 2020 betreffend fehlenden Witterungsschutz verpflichtete das Veterinäramt A. _____ mit Verfügung vom 2. März 2021, sämtlichen im Freien gehaltenen Schafen und anderen Nutztieren ab sofort während der Winterfütterungsperiode bei extremer Witterung (wie Kälte, Nässe und Wind) und jederzeit vom 1. Dezember bis Ende Februar dauerhaft einen künstlichen Unterstand zur Verfügung zu stellen, ausgenommen an Tagen und in Nächten mit trockener Witterung und trockenem Boden. Der Unterstand müsse windgeschützt (mindestens mit zwei Wänden versehen) und so eingestreut sein, dass alle Tiere darin gleichzeitig trocken liegen können. Zur Begründung führte das Veterinäramt u.a. aus, dass der ganze Dezember 2020 sehr regenreich und die Böden bei der Kontrolle am 16. Dezember 2020 durchnässt gewesen seien und dass ein trockener Liegeplatz auf der Weide gefehlt habe (Art. 105 Abs. 2 BGG).

B.

Gegen diese Verfügung erhob A. _____ am 24. März 2021 Rekurs, welchen die Gesundheitsdirektion mit Verfügung vom 15. November 2021 abwies. Die gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde vom 16. Dezember 2021 wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 16. März 2023 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 17. Mai 2023 beantragt A. _____ dem Bundesgericht, unter Kosten- und Entschädigungsfolge das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. März 2023 aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht und die Gesundheitsdirektion beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei, und verzichten im Übrigen auf Vernehmlassung. Das Veterinäramt reichte eine begründete Vernehmlassung ein. Der Beschwerdeführer reichte innert erstreckter Frist eine Replik ein.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG; **BGE 149 II 462** E. 1.1; **147 I 268** E. 1). Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 BGG) in einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a und Art. 85 Abs. 1 e contrario BGG). Eine Ausnahme nach Art. 83 BGG liegt nicht vor, womit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist. Auf die form- und fristgerecht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde des dazu legitimierten Beschwerdeführers (Art. 89 Abs. 1 BGG) ist deshalb einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. 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), wobei es unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. Es ist dabei weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (**BGE 145 V 215** E. 1.1; Urteil 4A_635/2023 vom 3. Juli 2024 E. 2.1). Die Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 149 I 105** E. 2.1). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (Urteile 2C_626/2022 vom 5. April 2024 E. 2.1; 2C_402/2022 vom 31. Juli 2023 E. 2, nicht publ. in: **BGE 149 I 282**).

2.2. Seiner rechtlichen Beurteilung legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich i.S.v. Art. 9 BV (**BGE 147 I 73** E. 2.2). Eine solche Rüge muss den qualifizierten Begründungsanforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügen, andernfalls das Bundesgericht darauf nicht eingeht (**BGE 150 I 50** E. 3.3.1; Urteil 2C_626/2022 vom 5. April 2024 E. 2.2).

3.

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Nicht erfasst von dieser Novenschränke sind allgemein bekannte und gerichtsnotorische Tatsachen, worunter auch allgemein zugängliche Fachliteratur und wissenschaftliche Studien - nicht jedoch Privatgutachten (Urteile 1C_329/2014 vom 5. Januar 2015 E. 2; 9C_559/2007 vom 17. Dezember 2007 E. 2.2) - fallen. Sie dürfen jederzeit vorgebracht und vom Gericht berücksichtigt werden (**BGE 148 V 174** E. 2.2; Urteil 9C_131/2021 vom 24. November 2021 E. 2; vgl. 6B_582/2017 vom 19. Juni 2018 E. 2.1.2). Die vom Beschwerdeführer als Beilage eingereichte Studie (Peep Piirsalu und andere, The Effect of Climate Parameters on Sheep Preferences for Outdoors or Indoors at Low Ambient Temperatures, in: Jorgensen/ Robbins [Hrsg.], Domestic Animal Behavior and Well-Being, Animals 2020) fällt nicht unter die Novenschränke und ist im bundesgerichtlichen Verfahren zu beachten.

4.

Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss eine willkürliche Feststellung des Sachverhalts in Bezug auf die Witterung im Dezember 2020 auf der Weide in U. _____ und auf eine dort vorhandene Hecke.

4.1. Die Feststellung des Sachverhalts ist willkürlich (Art. 9 BV), wenn das Gericht Sinn und Tragweite eines

Beweismittels offensichtlich verkannt hat, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidungswesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen oder wenn es auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat (**BGE 147 V 35** E. 4.2; **144 II 281** E. 3.6.2).

4.2. Was der Beschwerdeführer unter dem Titel der Sachverhaltsfeststellung vorbringt, bezieht sich zu einem wesentlichen Teil nicht auf Tatsachen-, sondern auf Rechtsfragen. So betrifft etwa die Frage, ob die ca. 200 m lange Hecke bei der Weide einen genügenden natürlichen Witterungsschutz bietet, nicht die Feststellung, sondern die rechtliche Würdigung des Sachverhalts. Dasselbe gilt für die Frage, ob nasser Boden begrifflich ein Element von "extremer Witterung" darstellt (dazu E. 6 hiernach).

4.3. In Bezug auf die Beschaffenheit der Hecke bei der Weide stellte die Vorinstanz fest, diese liege ausserhalb der eingezäunten Weidefläche, auf der sich die Schafe aufhielten, und die Weide verfüge nicht über natürliche Strukturen wie eine Höhle, einen Felsvorsprung oder einen dicht belaubten Wald. Die Ausführungen des Beschwerdeführers weichen in tatsächlicher Hinsicht nicht von diesen Feststellungen ab, soweit sie überhaupt entscheidungsrelevant sind. Gegen die Feststellung, dass der ganze Dezember 2020 regenreich war, wendet der Beschwerdeführer mit Verweis auf Aufzeichnungen der Wetterstation V. _____ ein, an Tagen mit Niederschlägen bis 2 mm könne kaum von Regen die Rede sein, weshalb es nur an einzelnen Tagen im Dezember 2020 geregnet habe. Damit vermag er weder eine unhaltbare Schlussfolgerung der Vorinstanz aufzuzeigen noch legt er substantiiert dar, inwiefern die Frage, an wie vielen Tagen es geregnet hat, für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann. Schliesslich trifft die Behauptung des Beschwerdeführers, das angefochtene Urteil gehe nicht auf Wind und Temperatur ein und stelle den Sachverhalt offensichtlich unvollständig fest, nicht zu. Die Vorinstanz setzte sich mit den Faktoren Wind und Kälte im fraglichen Zeitraum auf der Weide auseinander (E. 1.3.2 und 4.2.6 des angefochtenen Urteils). Die Rüge der willkürlichen Sachverhaltsfeststellung ist somit unbegründet. Für die rechtliche Beurteilung ist folglich der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt massgeblich.

5.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 BV (Legalitätsprinzip) und von Art. 24 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) mit der Begründung, das Veterinäramt habe die strittige Anordnung ohne gesetzliche Grundlage getroffen, weil die in Art. 24 Abs. 1 TSchG dafür vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt gewesen seien.

5.1. Nach Art. 24 Abs. 1 Satz 1 TSchG hat die zuständige Behörde unverzüglich einzuschreiten, wenn festgestellt wird, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden. Die Vorinstanz berief sich in ihrer Begründung auf diese Bestimmung und erachtete sie als ausreichende Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zur Bereitstellung eines künstlichen Witterungsschutzes, wie ihn das Veterinäramt am 2. März 2021 verfügt hatte. Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die von Art. 24 Abs. 1 TSchG vorausgesetzte Vernachlässigung oder Haltung unter völlig ungeeigneten Bedingungen sei weder vorhanden noch konkret absehbar gewesen; die bloss abstrakte Möglichkeit, dass extreme Witterung eintritt, rechtfertige nach dieser Bestimmung kein präventives Einschreiten. Demnach ist umstritten, ob die (gesetzlichen) Voraussetzungen für eine präventive Intervention durch die Verwaltung vorlagen.

5.2. Art. 24 Abs. 1 TSchG ermächtigt die Behörden, 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 (Urteil 2C_416/2020 vom 10. November 2020 E. 4.2.4). 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 Satz 2 TSchG). Diese Aufzählung der zulässigen Mittel ist nicht abschliessend. Nebst den explizit genannten kann die Behörde aus Gründen der Verhältnismässigkeit auch andere, weniger einschneidende Massnahmen ergreifen, so etwa die Verfügung einer tierärztlichen Behandlung, Vorschriften betreffend die Pflege der Tiere, die Anordnung von notwendigen Instandstellungsarbeiten am Gehege bzw. im Stall oder die bloss Androhung einer künftigen Massnahme (Urteile 2C_416/2020 vom 10. November 2020 E. 4.2.4; 2C_804/2018 vom 11. März 2019 E. 2.2; 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.2). Durch das Instrument des unverzüglichen Einschreitens nach Art. 24 Abs. 1 TSchG kann die zuständige Behörde eine gesetzeswidrige Situation sofort beheben, damit das Wohl der Tiere unverzüglich verbessert wird (Urteile 2C_169/2021 vom 14. Juli 2021 E. 3.1; 2C_416/2020 vom 10. November 2020 E. 4.2.3).

5.3. Die Behörde muss gestützt auf Art. 24 Abs. 1 TSchG nicht erst im Zeitpunkt des gesicherten Feststehens von Missständen tätig werden, sondern soll bereits beim Vorliegen begründeter Verdachtsmomente einschreiten und für die nötigen Abklärungen besorgt sein (Urteil 2C_169/2021 vom 14. Juli 2021 E. 3.2). Eine Vernachlässigung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 TSchG kann in einem Unterlassen oder in einem Handeln bestehen, welches die Voraussetzungen der ordnungsgemässen Sorge nicht erfüllt. Sie muss erheblich sein, nicht aber die Folge eines Fehlverhaltens. Ein Tier ist nicht erst dann vernachlässigt, wenn es nach seinem Zustand nicht mehr lebensfähig ist oder Gefahr läuft, zu verenden, sondern schon dann, wenn es unter der fehlenden oder ungenügenden Versorgung und Pflege erheblich leidet oder wenn sein Wohlbefinden in erheblichem Masse eingeschränkt ist (Urteil 2C_576/2021 vom 8. September 2022 E. 4.2).

5.4. Abgesehen von den Fällen des unverzüglichen Einschreitens verfügen die kantonalen

Veterinärbehörden über Handlungsmöglichkeiten aufgrund ihrer allgemeinen Vollzugskompetenz. Die Kantone sind für den Vollzug des Tierschutzrechts zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 32 Abs. 2 TSchG; Art. 80 Abs. 3 BV). Kantonale Vollzugsbehörden wenden unmittelbar das Bundesrecht an, ohne dass es einer inhaltlichen Umsetzungsgesetzgebung auf kantonaler Ebene bedarf; anders verhält es sich nur, wenn das Bundesrecht den Kantonen einen blossen Gesetzgebungsauftrag erteilt (**BGE 147 I 478 E. 3.6**). Im Tierschutzbereich umfasst diese Vollzugskompetenz auch die Durchsetzung der Vorschriften über die Tierhaltung, die sich aus TSchG und TSchV ergeben. Die zuständige kantonale Behörde kann deshalb einen Tierhalter, der diese Vorschriften nicht von sich aus befolgt, durch Verfügung zum geforderten Verhalten verpflichten. Eine solche Verfügung bezweckt die Herstellung des rechtmässigen Zustandes und ist zulässig, ohne dass die Voraussetzungen des unverzüglichen Einschreitens nach Art. 24 Abs. 1 TSchG erfüllt sein müssen (vgl. zu dieser Abgrenzung Rita Jedelhauser, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, 2011, S. 223; Birgitta Rebsamen-Albisser, Der Vollzug des Tierschutzrechts durch Bund und Kantone, 1994, S. 265 f.).

5.5. Die Vorinstanz hat die Zuständigkeit des Veterinäramts des Kantons Zürich für die strittige Verfügung eingehend begründet, wogegen der Beschwerdeführer vor Bundesgericht nichts mehr einwendet. Mit der Verfügung vom 2. März 2021 traf das Veterinäramt keine Massnahme, die unmittelbar einen gesetzwidrigen Zustand beseitigte und eine unverzügliche Verbesserung des Wohls der Schafe bewirkte. Vielmehr auferlegte es dem Beschwerdeführer eine Pflicht, die er selbst erst noch umzusetzen hatte, verbunden mit der Strafandrohung nach Art. 28 Abs. 3 TSchG für den Fall der Nichtumsetzung. Inhaltlich ergibt sich diese Pflicht bereits aus Art. 36 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1), wonach Haustieren unter gewissen Voraussetzungen ein künstlicher Witterungsschutz zur Verfügung gestellt werden muss. Es ist daher fraglich, ob die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 TSchG überhaupt erfüllt sein müssen oder ob das Veterinäramt die strittige Verfügung - auch mit Blick auf die damit allenfalls verbundene Einschränkung von Grundrechten (dazu E. 8 hiernach) - bereits aufgrund ihrer Vollzugskompetenz in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 TSchV erlassen durfte.

Diese Frage kann aber offenbleiben, da die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 TSchG im vorliegenden Fall ohnehin erfüllt sind: Bei den Vorschriften zum Witterungsschutz nach Art. 36 Abs. 1 TSchV handelt es sich um qualitative Mindestanforderungen an die Tierhaltung i.S.v. Art. 6 Abs. 2 TSchG (vgl. Urteil 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5.4.2 und 5.4.4 betreffend Einstreuen von Liegeplätzen; Bianca Körner und andere, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019, 2021, S. 128). Die Nichteinhaltung dieser Mindestanforderungen begründet zumindest den Verdacht einer Haltung unter völlig ungeeigneten Bedingungen, die zudem eine jedenfalls potenzielle Vernachlässigung darstellt. Dementsprechend hat das Bundesgericht bereits die Anordnung eines Witterungsschutzes für Rinder, die grosser Hitze und direkter Sonneneinstrahlung ausgesetzt waren, gestützt auf die Vorgängerbestimmung von Art. 24 Abs. 1 TSchG als rechtmässig beurteilt (Urteil 2A.532/2004 vom 31. März 2005 E. 3.8, zum Begriff der "völlig unrichtig[en]" Haltung nach dem damaligen Art. 25 Abs. 1 aTSchG E. 2.2). Wie sich im Folgenden ergeben wird, hat der Beschwerdeführer die Mindestanforderungen an den Witterungsschutz nach Art. 36 Abs. 1 TSchV nicht eingehalten. Somit war die strittige Verfügung von Art. 24 Abs. 1 TSchG abgedeckt. Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) wurde demnach nicht verletzt.

6.

Letztinstanzlich umstritten ist überdies die Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, die ihm auferlegten Pflichten betreffend künstlichen Witterungsschutz und Einstreu gingen deutlich über die Anforderungen dieser Bestimmung hinaus. In diesem Zusammenhang rügt er zudem eine Verletzung des vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) herausgegebenen "Tierschutz-Kontrollhandbuch[s] Schafe", Version 3.2, vom 1. Oktober 2018 (heute ersetzt durch Version 4.2 vom 11. Oktober 2021; nachfolgend: Kontrollhandbuch).

6.1. Nach Art. 36 Abs. 1 TSchV dürfen Haustiere - zu denen u.a. domestizierte Tiere der Schafgattung zählen (Art. 2 Abs. 1 lit. a TSchV) - nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein. Werden sie unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, muss ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bietet. Es muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein. Die Vorinstanz stützte sich auf diese Bestimmung und erachtete die Voraussetzungen für die vom Veterinäramt getroffene Anordnung eines künstlichen Unterstands als erfüllt. Auf das Kontrollhandbuch bezog sie sich in ihrer Begründung in den strittigen Punkten nicht.

6.2. Der Beschwerdeführer bringt in Bezug auf die Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV vor, es sei unzulässig, dass die Vorinstanz die von 16 Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein herausgegebene "Kurzinformation Haltung von Schafen" (<www.veta.zh.ch> unter Nutztiere & Pferde/Merkblätter & Downloads) als Auslegungshilfe beigezogen habe. Hingegen hätte sie sachgerechterweise neben der Fachinformation Nr. 7.3 des BLV, "Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien", vom September 2008 (nachfolgend: Fachinformation 7.3) auch die Fachinformation Nr. 7.6, "Witterungsschutz bei Wanderschafherden", vom November 2019 (nachfolgend: Fachinformation 7.6) zur Auslegung heranziehen sollen (für beide <www.blv.admin.ch> unter Tiere/Tierschutz/Nutztierhaltung/Schafe). Inhaltlich macht der Beschwerdeführer geltend, der Begriff der extremen Witterung setze kumulativ Nässe, Kälte und Wind voraus; ein Witterungselement allein genüge entgegen der Vorinstanz nicht. Die Studie Piirsalu und andere (E. 3 hiervor) zeige zudem, dass Schafe auch bei sehr tiefen Temperaturen (bis minus 20 °C) mehrheitlich lieber draussen als in einem Witterungsschutz seien. Die Vorinstanz sei daher

viel zu schnell von extremer Witterung ausgegangen. Art. 36 Abs. 1 TSchV verlange sodann keinen dauerhaft verfügbaren Witterungsschutz. Handlungsbedarf bestehe erst, wenn extreme Witterung "über längere Zeit" vorliege, was eine Dauer von mehr als zwei Tagen voraussetze. Die bloss abstrakte Möglichkeit, dass extreme Witterung auftritt, genüge nicht; vielmehr müsse dauerhaft extreme Witterung tatsächlich auftreten oder zumindest konkret absehbar sein.

6.3. Demnach ist vor Bundesgericht umstritten, ob Art. 36 Abs. 1 TSchV kumulativ das Vorliegen von Nässe, Kälte und Wind voraussetzt. Zudem ist die Tragweite des Tatbestandsmerkmals "über längere Zeit" strittig. Bevor auf die Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV eingegangen wird, ist vorab klarzustellen, dass das Kontrollhandbuch, dessen Verletzung der Beschwerdeführer zusätzlich rügt, entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des Beschwerdeführers keine Amtsverordnung technischer Art darstellt, die das BLV gestützt auf Art. 209 Abs. 1 TSchV erlassen hat. Solche Amtsverordnungen, die sich mittelbar auf Art. 32 Abs. 1 Satz 2 TSchG stützen, sind allgemeinverbindliche Rechtserlasse (Urteil 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 5.3.3; Botschaft vom 9. Dezember 2002 zur Revision des Tierschutzgesetzes, BBl 2003 682 [zu Art. 31]). Das Kontrollhandbuch, das im Übrigen auch nicht als Verordnung bezeichnet ist, richtet sich seinem Zweck und Inhalt nach nicht an die Allgemeinheit, sondern an die für die Tierschutzkontrolle zuständigen Behörden. Tierhalten dient es lediglich als Orientierung und Information darüber, was vom Vollzug kontrolliert wird (<www.blv.admin.ch> unter Tiere/Rechts- und Vollzugsgrundlagen/Hilfsmittel und Vollzugsgrundlagen/Kontrollhandbücher). Das Kontrollhandbuch ist eine verwaltungsinterne Weisung und kann als solche im Rahmen der Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV berücksichtigt werden (zur Bedeutung von Verwaltungsverordnungen im Allgemeinen: **BGE 150 II 40** E. 6.6.2; sowie im Tierschutzbereich im Besonderen: Urteil 6B_811/2018 vom 25. Februar 2019 E. 8.4; vgl. 2C_62/2018 vom 21. September 2018 E. 4.2).

6.4. Ein Erlass ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (grammatikalisches Element). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historisches Element). Weitere Hinweise auf den wahren Sinn der Norm können sich aus ihrem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen desselben oder eines anderen Erlasses ergeben (systematisches Element). Sodann ist nach dem mit der Norm verfolgten Zweck (teleologisches Element) zu fragen, namentlich dem damit geschützten Interesse (**BGE 149 I 354** E. 3.2; **148 IV 398** E. 4.8). Dabei können sich Anhaltspunkte zu diesem Normzweck auch aus Wortlaut, Systematik oder Materialien ergeben (Kramer/Arnet, Juristische Methodenlehre, 7. Auflage 2024, S. 175 ff.; Ernst Höhn, Praktische Methodik der Gesetzesauslegung, 1993, S. 218).

Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Rechtsnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (**BGE 149 I 354** E. 3.2 mit Hinweisen).

6.5. Dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV lässt sich nicht entnehmen, dass der Begriff der extremen Witterung kumulativ Nässe, Kälte und Wind voraussetzt. Satz 2 der Bestimmung enthält lediglich den Hinweis, dass der bei extremer Witterung erforderliche Schutz "vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung" schützen muss. Kälte wird nicht genannt. Auch lässt sich dem Normtext nicht entnehmen, dass die drei genannten Witterungselemente kumulativ auftreten müssten. Die grammatikalische Auslegung spricht daher gegen den vom Beschwerdeführer vertretenen Witterungsbegriff.

In diesem Zusammenhang nicht weiterführend ist die "Erläuterung der einzelnen Bestimmungen der neuen Tierschutzverordnung" vom 4. September 2020 (<www.blv.admin.ch> unter Tiere/Rechts- und Vollzugsgrundlagen/Gesetzgebung) des BLV. Diese enthält weder eine Definition von "extremer Witterung" noch eine sonstige Angabe, welche Witterungselemente dafür nach dem Willen des Ordnungsgebers notwendig sind. Ebenso wenig findet sich eine Definition dieses Begriffs in anderen Bestimmungen der TSchV oder des TSchG.

6.6. In systematischer Hinsicht ist von Bedeutung, dass Art. 6 Abs. 2 der Verordnung des BLV vom 27. August 2008 über die Haltung von Nutztieren und Haustieren (Nutz- und HaustierV; SR 455.110.1) den Begriff der "extremen Witterung" verwendet, welcher ebenfalls die dauernde Haltung von Tieren im Freien betrifft. Abs. 1 dieser Bestimmung spricht in Bezug auf die Anforderungen an Unterstände von "Schutz gegen Nässe und Kälte". Insoweit ergibt die systematische Auslegung, dass für extreme Witterung - nebst Nässe, Wind und Sonneneinstrahlung gemäss Wortlaut - auch Kälte von Bedeutung ist, wobei weiterhin offen bleibt, ob der Begriff ein kumulatives Auftreten mehrerer Witterungselemente voraussetzt. Weiterführend sind diesbezüglich die "Erläuterungen zur Verordnung über die Haltung von Nutztieren und Haustieren" vom 23. November 2017 (<www.blv.admin.ch> unter Tiere/Rechts- und Vollzugsgrundlagen/Gesetzgebung) auf S. 2 (zu Art. 6). Danach werden mit extremer Witterung "Wetterperioden bezeichnet, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen". Dieselbe Definition enthalten auch die Fachinformation 7.3, S. 1, sowie das Kontrollhandbuch, S. 10, die sich beide speziell auf Schafe beziehen. Diese Definition spricht für die begriffliche Notwendigkeit eines kumulativen Auftretens von Kälte, Nässe und Wind. Sie ist indes in nicht rechtsverbindlichen verwaltungsinternen Weisungen des BLV enthalten und für die Rechtsauslegung nur unter dem Vorbehalt zu beachten, dass sie ein sachgerechtes Ergebnis zulässt (vgl. **BGE 150 II 40** E. 6.6.2).

6.7. In teleologischer Hinsicht massgeblich ist der tierschutzrechtliche Grundzweck, das Wohlergehen der Tiere zu schützen (Art. 1 TSchG). Für die Ermittlung des Sinns und der Tragweite einer Norm sind auch die im jeweiligen Sachgebiet vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse ausschlaggebend (vgl. Höhn, a.a.O., S. 225). Zum Erlass von Vorschriften über die Tierhaltung - wozu auch der Witterungsschutz gehört - schreibt Art. 6 Abs. 2 TSchG dem Bundesrat die Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse ausdrücklich vor. Ebenso sind diese bei der Auslegung im Anwendungsfall zu berücksichtigen, denn Fachwissen aus anderen Disziplinen kann ohne Weiteres herangezogen werden, um unbestimmten Rechtsbegriffen inhaltliche Konturen zu geben (sog. realistisches Element der Gesetzesauslegung als Teil der teleologischen Auslegung; Urteil 6B_582/2017 vom 19. Juni 2018 E. 2.1.2; MATTHIAS KRADOLFER, Interdisziplinäres Wissen in der Rechtsprechung, «Justice - Justiz - Giustizia» 2022/4, S. 9 f., mit Hinweisen).

6.7.1. Die Vorinstanz führte aus, die Definition, dass extreme Witterung kumulativ Kälte, Nässe und Wind voraussetze, widerspreche neuesten Erkenntnissen der Verhaltensforschung, wonach unter Umständen ein Witterungselement alleine genüge, um Schafe zu veranlassen, einen Witterungsschutz aufzusuchen. Dabei stützte sie sich auf Körner und andere, a.a.O., S. 129 f. und 139 f., die ihrerseits (auf S. 139 und 143 f.) auf die Studie Piirsalu und andere verweisen. Diese Studie untersuchte das Verhalten von Schafen, denen ein künstlicher Witterungsschutz (Scheune, Folientunnel) zur Verfügung stand, in Relation zu den jeweiligen Witterungsbedingungen. Sie zeigt u.a. eine Korrelation zwischen der Umgebungstemperatur und der Anzahl Schafe auf, die einen verfügbaren Witterungsschutz tatsächlich nutzten: Je tiefer die Temperatur war, desto mehr Schafe hielten sich drinnen auf. Entsprechende Korrelationen bestehen auch in Bezug auf Windkälte ("wind chill") und Luftfeuchtigkeit; zudem nutzen Schafe den Schutz bei Wind häufiger, wenn dieser direkt auf sie auftrifft, als wenn die Windrichtung von Bäumen, Gebäuden oder sonstigen Hindernissen geändert wird (Piirsalu und andere, a.a.O., S. 6 und 8). Damit wird die Argumentation der Vorinstanz durch die Studie jedenfalls insofern gestützt, als die höhere Intensität einzelner Witterungsfaktoren (tiefere Temperatur, feuchtere Luft etc.) zumindest einen Teil der Schafe vermehrt zum Aufsuchen eines Witterungsschutzes veranlasst. Der Beschwerdeführer bestreitet dies nicht. Er betont im Wesentlichen nur, dass die Korrelation zwischen den Witterungsfaktoren und der Anzahl Schafe im Witterungsschutz nach dieser Studie schwach sei und dass Schafe namentlich auch bei sehr tiefen Temperaturen mehrheitlich draussen blieben. Das mag zutreffen, ist aber insofern nicht entscheidend, als das Tierschutzrecht nicht bezweckt, die Mehrheit der Tiere einer Gruppe zu schützen, sondern das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres (vgl. Urteile 2C_416/2020 vom 10. November 2020 E. 4.2.1; 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 4.2.3). Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Studie sich primär auf Kälte bezieht und andere Faktoren zum Teil wenig oder gar nicht berücksichtigt, namentlich die Nässe des Bodens. Sie hat daher für den vorliegenden Sachverhalt nur begrenzte Aussagekraft.

6.7.2. Als Hinweis auf den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse sind auch die publizierten Fachinformationen des BLV und der kantonalen Tierschutzbehörden zu betrachten (vgl. Urteile 1A.40/2005 vom 7. September 2005 E. 5.2.2; 2A.532/2004 vom 31. März 2005 E. 3.3). Nach der Fachinformation 7.3 meiden Schafe nasse und kalte Liegeflächen, um sich vor Durchnässung und Auskühlung infolge einer zu starken Wärmeabgabe zu schützen. Dementsprechend ist bei tiefen Temperaturen ein Durchnässen der Schafe bis auf die Haut unbedingt zu vermeiden. Auf nassem oder stark wärmeableitendem Boden liegen die Tiere unter Umständen nicht mehr ab, sodass Erschöpfungszustände auftreten können (Fachinformation 7.3 S. 2). Dies kann zu Verdauungsstörungen führen, da das Wiederkäuen vorwiegend im Liegen stattfindet (Veterinäramt des Kantons Zürich, Merkblatt "Schutz der Nutztiere vor Wind und Wetter" vom 30. März 2017, S. 2, <www.veta.zh.ch> unter Nutztiere & Pferde/Merkblätter & Downloads). Die Gefahr, dass Schafe auskühlen, setzt demnach nicht Kälte, Nässe und Wind voraus; es genügt ein nasser oder stark wärmeableitender Boden in Verbindung mit einer (eingermassen) tiefen Temperatur.

6.7.3. Demnach setzt Art. 36 Abs. 1 TSchV unter teleologischen Gesichtspunkten für extreme Witterung nicht kumulativ Kälte, Nässe und Wind voraus. Eine solche Auslegung widerspräche denn auch dem Grundzweck, das Wohlergehen der Tiere zu schützen (Art. 1 TSchG): Zum Schutz des Wohlergehens sind Tiere so zu halten, dass sie in ihrer Anpassungsfähigkeit nicht überfordert werden (Art. 3 lit. b Ziff. 1 TSchG). Wenn Schafe aber zur Vermeidung einer Auskühlung durch zu grossflächigen Bodenkontakt lange stehenbleiben müssen und dadurch erschöpft werden, überfordert dies ihre Anpassungsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund widerspricht die vom Beschwerdeführer vertretene Auslegung ausserdem dem Grundsatz von Art. 4 Abs. 1 lit. a TSchG, wonach mit Tieren so umzugehen ist, dass ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird.

6.8. Insgesamt führt keine der vier Auslegungsmethoden zum Ergebnis, dass extreme Witterung kumulativ Kälte, Nässe und Wind voraussetzt. Dafür spricht einzig die nicht rechtsverbindliche Definition des BLV, welcher der Stellenwert einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung zukommt (vgl. **BGE 141 III 401** E. 4.2.2). Diese Definition wird dem Schutzzweck der Norm, wie er sich namentlich aus dem Zusammenhang mit den - rechtsverbindlichen - Bestimmungen in Art. 1, 3, 4 und 6 TSchG und mit Rücksicht auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse ergibt, nicht gerecht und ist deshalb nicht massgeblich. Art. 36 Abs. 1 TSchV ist richtigerweise so auszulegen, dass eine extreme Witterung, bei der den dauernd im Freien gehaltenen Haustieren ein geeigneter Witterungsschutz zur Verfügung stehen muss, im Winter nicht erst bei kumulativem Auftreten von Kälte, Nässe und Wind, sondern je nach Umständen schon bei einem dieser Witterungselement vorliegt (so auch Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

WBE.2022.181 vom 23. Februar 2023 E. 3.1.3.2 S. 17). Insoweit ist die Auslegung der Vorinstanz nicht zu beanstanden.

6.9. Vor diesem Hintergrund ergibt sich auch, wie das Tatbestandsmerkmal "über längere Zeit" i.S.v. Art. 36 Abs. 1 TSchV zu verstehen ist.

6.9.1. Aus dem Wortlaut der Bestimmung lässt sich entgegen dem Beschwerdeführer nichts gegen einen präventiven und für einen reaktiven Witterungsschutz ableiten. Aus dem Fehlen von Formulierungen wie "besteht die Gefahr von..." ist nicht zu schliessen, dass mit dem Schutz zugewartet werden kann. Zudem muss der Witterungsschutz nach Satz 2 der Bestimmung unter den fraglichen Bedingungen "zur Verfügung stehen" (und nicht erst: gestellt werden).

6.9.2. Die systematisch-teleologische Auslegung spricht für einen präventiven Witterungsschutz. Ein solcher wird den Grundsätzen gerecht, dass den Bedürfnissen von Tieren im Umgang mit ihnen in bestmöglicher - sprich hier: frühestmöglicher - Weise Rechnung zu tragen ist (Art. 4 Abs. 1 lit. a TSchG) und dass Unterkünfte und Gehege mit geeigneten Ruhe- und Rückzugsorten mit Deckung versehen sein müssen (Art. 3 Abs. 2 TSchV). Demgegenüber ist ein reaktiver Witterungsschutz, der erst greift, wenn die extreme Witterung bereits eine gewisse Zeit andauert hat, nicht geeignet, eine mit dieser Witterung einhergehende Beeinträchtigung des Wohlergehens wirksam zu verhindern.

Einen präventiven Witterungsschutz sieht zudem die Fachinformation 7.3 vor, auf die sich die Vorinstanz stützte. Demnach ist es nicht möglich, exakte Grenzwerte von klimatischen Bedingungen anzugeben, ab denen ein Schutz vor extremer Witterung gewährt werden muss. Entscheidend sei deshalb, vorzusorgen, sodass die Tiere nötigenfalls jederzeit vor extremer Witterung Schutz suchen können (Fachinformation 7.3 S. 2).

Die präventive Anwendung von Art. 36 Abs. 1 TSchV entspricht schliesslich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach behördliche Massnahmen, die sich - wie die hier zu beurteilende Anordnung (E. 5 hiavor) - auf Art. 24 Abs. 1 TSchG stützen, künftige Verletzungen von Tierschutzvorschriften vermeiden sollen (Urteil 2C_737/2010 vom 18. Juni 2011 E. 4.1).

6.9.3. Dementsprechend ist die Formulierung "über längere Zeit" im Sinne eines präventiven Witterungsschutzes auszulegen. Exakte Grenzwerte lassen sich auch für die Dauer der extremen Witterung, ab der ein Schutz notwendig ist, nicht festlegen (Fachinformation 7.3 S. 2). Deshalb ist auch diesbezüglich vorzusorgen, sodass der Schutz im Falle einer Witterungsdauer, die das Wohlergehen der Tiere beeinträchtigen kann, zur Verfügung steht. Die Angabe "mehr als 2 Tage anhaltenden Niederschlag" in der Fachinformation 7.6, auf die sich der Beschwerdeführer beruft, vermag daran nichts zu ändern. Sie ist nicht als Bedingung der Notwendigkeit eines Witterungsschutzes gemeint, sondern explizit nur als Handlungsrichtlinie. Dass ein Witterungsschutz in der dort beschriebenen Situation sicher notwendig ist, heisst nicht, dass er je nach Umständen bereits bei kürzerer Witterungsdauer notwendig sein kann. Denn auch die Fachinformation 7.6 hält an der entsprechenden Stelle (S. 1) fest, dass sich exakte Grenzwerte, ab denen Schafen in jedem Fall ein Schutz vor extremer Witterung gewährt werden muss, nicht angeben lassen. Massgeblich ist der Schutz des Wohlergehens der Tiere (Art. 1 TSchG). Kann dieses aufgrund der Dauer - in Verbindung mit der Intensität - der Witterung beeinträchtigt werden, so entspricht diese Dauer einer "längere[n] Zeit".

6.10. Nach dem Gesagten hat der Tierhalter den in Art. 36 Abs. 1 TSchV vorgeschriebenen Witterungsschutz sicherzustellen, wenn eine Witterung zu erwarten ist, die durch ihre Intensität und Dauer geeignet ist, das Wohlergehen der Tiere zu beeinträchtigen. Auf die vorgängige Errichtung eines künstlichen Witterungsschutzes kann er nur verzichten, wenn er in der Lage ist, bei einem Wetterwechsel unverzüglich zu reagieren, um eine Beeinträchtigung des Wohlergehens zu verhindern, sodass die Tiere der extremen Witterung im Ergebnis nicht "über längere Zeit" schutzlos ausgesetzt werden (vgl. Körner und andere, a.a.O., S. 141). Ob und wie weit ein rechtzeitiges Reagieren voraussichtlich möglich ist, hängt jeweils von den konkreten Umständen ab, namentlich von den vorhandenen oder zu erwartenden Witterungsfaktoren und vom Vorhandensein oder Fehlen natürlicher Schutzelemente. Der Behörde ist es daher unbenommen, präventiv Witterungsschutzmassnahmen anzuordnen, wenn sie dies für den rechtzeitigen Schutz der Tiere als notwendig erachtet und der Tierhalter nicht von sich aus tätig wird.

6.11. Was der Beschwerdeführer mit Hinweis auf Art. 26, Art. 27, Art. 104 Abs. 1 und Art. 104a BV gegen das vorstehende Auslegungsergebnis einwendet, ist nicht stichhaltig. Ebenfalls nicht stichhaltig ist sein Einwand, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine interkantonale Vollzugshilfe ("Kurzinformation Haltung von Schafen") konsultiert. Da sich die Auslegung der Vorinstanz jedenfalls im Ergebnis als bundesrechtskonform erweist, ist auf die Kritik des Beschwerdeführers an einzelnen Erwägungen der Vorinstanz nicht mehr einzugehen.

7.

Der Beschwerdeführer wendet sich weiter gegen die Anwendung von Art. 36 Abs. 1 TSchV im konkreten Fall. Er bringt hauptsächlich vor, der vom Veterinäramt angeordnete künstliche Witterungsschutz sei nicht nötig, weil die bei der Weide vorhandene Hecke bereits einen genügenden natürlichen Witterungsschutz biete. Zudem macht er geltend, der Schutzbedarf sei nicht bei allen Schafrassen gleich; für seine robusten lang- und grobwolligen Land- und Engadinerschafe sei der angeordnete Witterungsschutz nicht erforderlich,

weil diese sich das (beinahe) ganzjährige Draussensein gewohnt seien. Ausserdem habe die Vorinstanz bei der Anwendung von Art. 36 Abs. 1 TSchV die in Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 TSchG vorgeschriebene Interessenabwägung nicht vorgenommen.

7.1. Die Vorinstanz führte aus, die Dauer, bis ein Schaf durchnässt sei, könne zwar je nach Art seiner Wolle unterschiedlich lang sein, doch mache die Tierschutzgesetzgebung nirgends einen Unterschied in Bezug auf die Schafrasse. Situationen, die Schutz vor extremer Witterung erfordern, würden nachweislich auch bei sogenannten robusten Rassen auftreten, weshalb auch Robustrassentiere präventiv eines adäquaten Schutzes vor extremer Witterung bedürften.

Es trifft zu, dass die Tierschutzgesetzgebung in Bezug auf den Witterungsschutz nicht zwischen verschiedenen Schafrassen unterscheidet. Im Übrigen stehen die Ausführungen der Vorinstanz im Einklang mit der Fachinformation 7.3, S. 2, und mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteil 2A.532/2004 vom 31. März 2005 E. 3.5 [in Bezug auf Rinder]). Für Land- und Engadiner Schafe gelten keine Besonderheiten. Der Beschwerdeführer macht denn auch namentlich nicht geltend, bei seinen Schafen bestehe im Gegensatz zu anderen Rassen nicht die Gefahr, dass sie durch zu langes Liegen auf einem durchnässten Boden auskühlen bzw. durch zu langes Stehenbleiben erschöpfen könnten. Da der Boden auf der Weide in der fraglichen Zeit teilweise durchnässt war, ist die vorinstanzliche Rechtsanwendung in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden.

7.2. Zum nach Art. 36 Abs. 1 TSchV alternativ möglichen natürlichen Witterungsschutz erwog die Vorinstanz, dass einzig eine Höhle, ein Felsvorsprung oder ein dicht belaubter Wald - Letzteres im Winter jedoch kaum je - allenfalls einen genügenden Schutz vor extremer Witterung, einschliesslich einer ausreichend trockenen Liegefläche, gewährleisten könnte. Die bei der Weide vorhandene Hecke, die keine solchen Strukturen aufweise, sei kein ausreichender natürlicher Witterungsschutz. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden, zumal die Hecke ausserhalb der Weidefläche der Schafe liegt (E. 4.3 hiervor). Das Argument des Beschwerdeführers, die Hecke biete ausreichend Schutz vor Wind, obwohl sie nicht belaubt sei und die Schafe keinen direkten Zugang zu ihr hätten, überzeugt nicht. Dass die Hecke Schutz vor Durchnässung und Auskühlung biete, macht der Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Aufgrund der im Dezember 2020 bei der Weide herrschenden Bedingungen (durchnässter Boden, häufiger Regen, Fehlen eines trockenen Liegeplatzes) und mit Blick auf die präventive Ausrichtung von Art. 36 Abs. 1 TSchV durfte die Vorinstanz mit Recht annehmen, dass die Schafe einen künstlichen Witterungsschutz benötigen.

7.3. Was der Beschwerdeführer gegen die Ausgestaltung des vom Veterinäramt verfüigten Witterungsschutzes vorbringt, ist ebenfalls unbeheftlich: Der Witterungsschutz muss Schutz vor Nässe und Wind bieten und einen ausreichend trockenen Liegeplatz enthalten (Art. 36 Abs. 1 TSchV). Es war daher aufgrund der damaligen Witterungsbedingungen begründet und rechters, dass das Veterinäramt einen Unterstand mit mindestens zwei Wänden und Einstreu verlangte, auch wenn die Verordnung weder ein Dach noch Einstreu explizit vorschreibt.

7.4. Die Vorinstanz hat Art. 36 Abs. 1 TSchV demnach korrekt auf den konkreten Sachverhalt angewendet. Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, sie habe keine Interessenabwägung vorgenommen, hat dieser Einwand keine eigenständige Bedeutung und deckt sich im Ergebnis mit den - vom Bundesgericht frei zu prüfenden - Verfassungsrügen (dazu E. 8 hiernach).

8.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) mit der Begründung, die Anordnung des Veterinäramts tangiere ihn unverhältnismässig in diesen Grundrechten.

8.1. Dass die Anordnung in die Eigentumsgarantie eingreife, begründet der Beschwerdeführer lediglich damit, dass sie ihn zwingt, sein Geld für einen bzw. mehrere künstliche Unterstände sowie für Einstreu auszugeben. Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV schützt als Bestandesgarantie jedoch nur konkrete Eigentums- bzw. Vermögensobjekte vor staatlichen Eingriffen und nicht das Vermögen an sich (**BGE 132 I 201** E. 7.1; **127 I 60** E. 3b; Urteil 2C_123/2016 vom 21. November 2017 E. 5.2.4). Konkrete Vermögensobjekte, die betroffen sein sollen, nennt der Beschwerdeführer nicht, sondern bloss "sein Geld", das in dieser Allgemeinheit nicht vom Schutzbereich der Eigentumsfreiheit erfasst ist. Einen Entschädigungsanspruch wegen materieller Enteignung macht er zu Recht nicht geltend (dazu **BGE 149 I 291** E. 5.3; **118 Ib 241** E. 5b).

8.2. Die Wirtschaftsfreiheit schützt insbesondere die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Tätigkeit als Landwirt ist davon erfasst (Urteil 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 5.1).

8.2.1. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind nach Art. 36 BV zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), einem öffentlichen Interesse oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen (Abs. 2), verhältnismässig sind (Abs. 3) und den Kerngehalt des Grundrechts wahren (Abs. 4). Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit setzt voraus, dass die Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie dem Betroffenen zumutbar ist (**BGE 146 II 335** E. 6.2.2; **140 I 257** E. 6.3.1; **140 II 194** E. 5.8.2).

Das Veterinäramt war gestützt auf Art. 24 Abs. 1 TSchG zum Erlass der strittigen Anordnung befugt (E. 5.5 hiavor). Diese beruht somit auf einer formell-gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 bei jeder Eingriffsschwere genügt. Sie dient der tierschutzgerechten Tierhaltung (Art. 80 Abs. 2 lit. a BV) und damit einem öffentlichen Interesse (Urteil 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 5.1). Zu diesem Zweck ist der verfügte Witterungsschutz unzweifelhaft geeignet, was der Beschwerdeführer nicht bestreitet. Strittig und zu prüfen ist, ob er auch erforderlich und zumutbar ist.

8.2.2. Nicht einzugehen ist auf die unzutreffende Behauptung des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe die Erforderlichkeit damit begründet, dass er die Schafe im Dezember 2020 nicht eingestallt habe; eine Einstallung ist nicht Gegenstand des Verfahrens. Im Übrigen bestreitet der Beschwerdeführer die Erforderlichkeit des angeordneten Witterungsschutzes einzig mit dem Hinweis auf den seiner Ansicht nach genügenden natürlichen Schutz durch die Hecke. Diese Hecke wurde bereits als untauglicher Witterungsschutz beurteilt (E. 7.2 hiavor). Sonstige mildere Mittel sind nicht ersichtlich, weshalb der verfügte Witterungsschutz erforderlich ist.

8.2.3. Gegen die Zumutbarkeit wendet der Beschwerdeführer ein, der Aufwand für die Errichtung der verlangten künstlichen Unterstände sei enorm. Um den Anforderungen des Veterinäramts an die Trockenheit zu genügen, müssten die Unterstände, weil die Tiere ständig rein und raus gingen, alle zwei bis drei Tage verschoben werden. Jeder Auf- und Abbau würde ca. 16 Personenstunden Arbeitszeit erfordern. Eine dauernde Haltung der Schafe im Freien wäre damit nicht mehr wirtschaftlich, weshalb er von Dezember bis Februar auf Stallhaltung mit Auslauf umstellen müsste. Dies würde für die Schafe Stress bedeuten und weniger Auslauf als bei der dauernden Haltung im Freien, die ihren natürlichen Bedürfnissen weitgehend entgegenkomme.

8.2.4. Dieser Argumentation ist nicht zu folgen. Eine Pflicht, die Unterstände alle paar Tage zu verschieben, ist der Verfügung vom 2. März 2021 nicht zu entnehmen. Es besteht auch kein Grund zur Annahme, die Schafe könnten den Boden eines überdachten, eingestreuten Unterstands allein durch das Ein- und Ausgehen bei Regenwetter derart durchnässen, dass sie keinen ausreichend trockenen Liegeplatz mehr hätten. Der Beschwerdeführer scheint sodann zu verkennen, dass fehlende wirtschaftliche Mittel keine Rechtfertigung für die Nichteinhaltung von tierschutzrechtlichen Vorschriften darstellen (Urteile 2C_765/2020 vom 14. Januar 2021 E. 6.4.3; 2C_416/2020 vom 10. November 2020 E. 4.4.6; 2C_7/2019 vom 14. Oktober 2019 E. 3.4.2). Die Wirtschaftsfreiheit gewährt keinen Anspruch, einen landwirtschaftlichen Betrieb gesetzeswidrig zu bewirtschaften (Urteile 2C_958/2014 vom 31. März 2015 E. 5.2; 2C_635/2011 vom 11. März 2012 E. 3.4). Der Vorinstanz ist daher zuzustimmen, dass dem Beschwerdeführer sowohl die (einmaligen) Anschaffungskosten und der Aufwand für den Auf- und Abbau der Unterstände als auch die höheren Produktionskosten mit Blick auf das gewichtige öffentliche Interesse an einem ernsthaft gehandhabten Tierschutz zumutbar sind. Dass der Beschwerdeführer die Haltung im Freien gegenüber der Stallhaltung bevorzugt, rechtfertigt es ebenfalls nicht, die für erstere Haltungsform geltenden Vorschriften nicht einzuhalten. Soweit der Beschwerdeführer schliesslich ohne nähere Ausführungen beanstandet, die Vorinstanz habe die öffentlichen Interessen nach Art. 104 und Art. 104a BV nicht in die Abwägung einbezogen, genügt er den Begründungsanforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG nicht, weshalb darauf nicht einzugehen ist. Der angeordnete Witterungsschutz ist somit zumutbar und damit verhältnismässig. Ein Eingriff in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit ist weder geltend gemacht noch ersichtlich. Folglich wurde die Wirtschaftsfreiheit nicht verletzt.

9.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen. Der unterliegende Beschwerdeführer hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zu sprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV mitgeteilt.

Lausanne, 22. Januar 2025

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

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Müller