



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Rechtsprechung: Entscheiddatenbank

Geschäftsnummer: VB.2021.00839

Entscheidart und - Endentscheid vom 16.03.2023

datum:

Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer

Weiterzug: Eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist am Bundesgericht noch hängig.

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht

Betreff: Tierschutz

Stichworte:

AUGENSCHEIN
KOORDINATIONSGEBOT
LEGALITÄTSPRINZIP
RECHTLICHES GEHÖR
SCHAFFZUCHT
TERRITORIALITÄTSPRINZIP
TIERSCHUTZ
TIERWÜRDE
VERHÄLTNISMÄSSIGKEITSPRINZIP
WITTERUNGSSCHUTZ

Rechtsnormen:

Art. 5 Abs. II BV
[Art. 80 Abs. I BV](#)
 Art. 80 Abs. II BV
[Art. 80 Abs. III BV](#)
 Art. 120 Abs. II BV
[Art. 181 Abs. Ibis LwG](#)
 Art./§ 2 Abs. II MNKPV
[Art./§ 3 MNKPV](#)
 Art./§ 10 Abs. I MNKPV
[Art./§ 21 Abs. 1 MNKPV](#)
 Art. 1 TSchG
[Art. 3 lit. a TSchG](#)
 Art. 3 lit. b TSchG
[Art. 4 Abs. I TSchG](#)
 Art. 4 Abs. II TSchG
[Art. 6 Abs. I TSchG](#)
 Art. 23 TSchG
[Art. 24 Abs. I TSchG](#)
 Art. 32 Abs. II TSchG
[Art. 36 TSchV](#)
 Art. 54 Abs. II TSchV
[Art. 209 Abs. I TSchV](#)
 Art. 213 Abs. I TSchV
[Art. 213 Abs. II TSchV](#)
 Art./§ 1 Abs. 2 VKKL
[Art./§ 8 VKKL](#)

Publikationen:

- keine -

Auf die Durchführung eines Augenscheins kann verzichtet werden (E. 1.2). Die von der Vorinstanz hinzugezogenen auf Google Maps und MeteoSchweiz vorhandenen Informationen dienten höchstens zur Bekräftigung des aufgrund der Akten gefundenen Ergebnisses; daher kann offenbleiben, ob derlei Informationen einer vorgängigen Orientierungspflicht unterliegen (E. 1.3.3). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs (E. 1.3.3).

Gemäss Art. 24 Abs. 1 TSchG schreitet die zuständige Behörde unverzüglich ein, wenn festgestellt wird, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden (E. 2.2.1). Der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung obliegt im Kanton Zürich dem VETA (E. 2.2.2). In Anwendung des Territorialitätsprinzips war das VETA für den Erlass der Anordnung betreffend künstlichen Unterstand auf dieser Weide örtlich zuständig (E. 2.2.3). Die Kontrollzuständigkeit für den Betrieb des Beschwerdeführers nach Massgabe der MNKPV lag im Dezember 2020 beim Veterinäramt des Kanton Thurgau (E. 2.3.2). Die Kontrolle des Veterinäramts des Kantons Thurgau war eine Verdachtskontrolle (E. 2.3.4). Vorliegend ist im Lichte der allgemeinen koordinationsrechtlichen Grundsätzen sowie nach Massgabe der Bestimmungen der MNKPV und der VKKL keine Verletzung des Koordinationsgebots auszumachen (E. 2.5.1–2.5.2). Das VETA ist gehalten, Meldungen bezüglich Tierschutzverstößen auf Zürcher Kantonsgebiet unverzüglich nachzugehen, auch wenn dies zu wiederholten Kontrollen in kurzen Zeitabständen führt (E. 2.5.2).

Tierwürde als tragende Säule des Tierschutzrechts (E. 3.1). Rechtsgrundlagen des materiellen Tierschutzrechts betreffend Schafe im Allgemeinen (E.3.2–3.4). Haustiere dürfen nicht über längere Zeit

extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein (Art. 36 Abs. 1 TSchV) (E. 4.1). Schutzmassnahmen dienen primär dazu, drohenden Beeinträchtigungen vorzubeugen und setzen keine effektiv eingetretene Belastungen voraus (E.4.2.3). Das Vorhandensein extremer Witterung lässt sich nicht nach Massgabe exakter meteorologischer Daten definieren; tierschutzrechtlich ist es geboten, im Winter dauernd im Freien gehaltenen Schafen einen Witterungsschutz zur Verfügung zu stellen, wenn nicht mit Sicherheit von einer stabilen und ertragbaren Witterung ausgegangen werden kann (E. 4.2.4). Ein künstlicher Witterungsschutz ist notwendig, wenn die Weide keinen ausreichenden natürlichen Witterungsschutz bietet (E. 4.2.5). Die in der "Kurzinformation: Haltung von Schafen" vorgenommene Pauschalisierung des Begriffs "extreme Witterung" – Notwendigkeit der Zurverfügungstellung eines künstlichen Unterstandes vom 1. Dezember bis 28. Februar generell, ausgenommen alleine an Tagen und in Nächten mit trockener Witterung – ist eine praxistaugliche, den Wetterrealitäten angepasste Konkretisierung. Im Lichte neuester Erkenntnisse aus der Schafverhaltensforschung ermöglicht nur ein künstlicher Unterstand eine tierschutzgerechte dauernde Haltung von Schafen im Winter; als natürlichen Unterstand sind möglicherweise nur Höhlen, massive Felsvorsprünge oder allenfalls dicht belaubte Wälder geeignet (E. 4.2.6). Die Tierschutzgesetzgebung macht keinen Unterschied in Bezug auf die Art der Rasse der gehaltenen Schafe (E. 4.4). Art. 24 Abs. 1 TSchG stellt eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zur Bereitstellung eines künstlichen Witterungsschutzes dar (E. 5.1). Die angeordnete Massnahme ist verhältnismässig (E. 5.2). Abweisung der Beschwerde (E. 6).

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich
3. Abteilung



VB.2021.00839

Urteil

der 3. Kammer

vom 16. März 2023

Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Julia Meier.

In Sachen

A, vertreten durch RA B,

Beschwerdeführer,

gegen

Veterinäramt des Kantons Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Tierschutz,

hat sich ergeben:

I.

A. A, der in C/Kt. TG eine landwirtschaftliche Nutztierhaltung betreibt, hielt im Dezember 2020 eine Herde von rund 80 Schafen auf einer Weide an der D-Strasse in E/Kt. ZH. Aufgrund einer Tierschutzmeldung aus der Bevölkerung führte das Veterinäramt des Kantons Zürich (fortan: VETA) am 16. Dezember 2020 eine unangemeldete Kontrolle auf der Weide durch. Dabei stellte es unter anderem fest, dass den dauernd im Freien gehaltenen Schafen trotz nassfeuchter Witterung und nassem Boden kein Witterungsschutz zur Verfügung stand, und ordnete die sofortige Behebung dieses Mangels an.

B. Nach einer erneuten Tierschutzmeldung aus der Bevölkerung vom 28. Dezember 2020 betreffend fehlenden Witterungsschutz sowie nach Gewährung des rechtlichen Gehörs an A verpflichtete das VETA diesen 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 (mind. mit zwei Wänden versehen) und so eingestreut sein, dass alle Tiere darin gleichzeitig trocken liegen können (Dispositivziffer I). Einem allfälligen Rekurs gegen Dispositivziffer I wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer IV).

II.

A. Gegen die Verfügung des VETA vom 2. März 2021 erhob A am 24. März 2021 Rekurs bei der Gesundheitsdirektion und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung. Nach Aufforderung zur Präzisierung und zwischenzeitlich rechtsanwaltlich vertreten ergänzte er mit Eingabe vom 22. April 2021, es sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des VETA. Mit Zwischenentscheid vom 25. Juni 2021 stellte die Gesundheitsdirektion die aufschiebende Wirkung des Rekurses wieder her.

B. Mit Verfügung vom 15. November 2021 wies die Gesundheitsdirektion den Rekurs ab (Dispositivziffer I). Dem Lauf der Beschwerdefrist und einer allfälligen Beschwerde gegen Dispositivziffer I wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer V).

III.

Mit Beschwerdeschrift vom 16. Dezember 2021 gelangte A an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 15. November 2021 und die Verfügung des VETA vom 2. März 2021 seien aufzuheben; eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Gesundheitsdirektion zurückzuweisen. In formeller Hinsicht sei ein Augenschein auf der Weide

in E/Kt. ZH durchzuführen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich.

Die Gesundheitsdirektion schloss am 4. Januar 2022 auf Abweisung der Beschwerde. Das VETA beantragte mit Beschwerdeantwort vom 31. Januar 2022 die Abweisung der Beschwerde. A erneuerte seine Anträge mit Replik vom 25. März 2022.

Die Kammer erwägt:

1. Eintreten, Augenschein, Rechtliches Gehör

1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gestützt auf § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Der Beschwerdeführer rügt die unrichtige Sachverhaltsfeststellung und eine falsche Rechtsanwendung im Sinn von § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG. Zum Entscheid berufen ist die Kammer (§ 38b Abs. 1 e contrario in Verbindung mit § 38 Abs. 1 VRG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2

1.2.1 Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins auf der Weide in E/Kt. ZH, auf welcher das VETA am 16. Dezember 2020 die unangemeldete Kontrolle durchführte. Der Augenschein soll der Besichtigung der Hecke dienen, welche den Schafen nach Ansicht des Beschwerdeführers einen ausreichenden *natürlichen* Witterungsschutz bot bzw. bietet.

1.2.2 Augenscheine sind Besichtigungen an Ort und Stelle von Gegenständen, Örtlichkeiten und Vorgängen, die für die Beurteilung eines Sachverhalts bedeutsam sind. Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im Ermessen der anordnenden Behörde. Es besteht nur dann eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise nicht abgeklärt werden können (BGr, 8. November 2010, 1C_192/2010, E. 3.3; BGr, 10. August 2010, 1C_512/2009, E. 2.3; VGr, 19. April 2012, VB.2011.00612, E. 1.3). Es ist zulässig, dass sich eine Rechtsmittelinstanz, insbesondere das Verwaltungsgericht, auf das Ergebnis des vorinstanzlichen Augenscheins abstützt bzw. auf die Durchführung eines eigenen verzichtet, vorausgesetzt, dass sich der massgebliche Sachverhalt aus dem vorinstanzlichen Augenschein bzw. aus den übrigen Verfahrensakten mit ausreichender Deutlichkeit ergibt (zum Ganzen Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 78 ff.).

1.2.3 Betreffend die Weide an der D-Strasse in E/Kt. ZH liegen verschiedene Fotos und Videos bei den Akten, welche der Beschwerdeführer bzw. vormalige Rekurrent im Rekursverfahren einreichte. Die streitbetroffene – ausserhalb des mittels Flexizauns abgesteckten Weidebereichs befindliche – Hecke ist auf mehreren der Fotos und dem längeren der beiden Videos gut zu erkennen; dies auch

in Bezug auf ihre Dichte und das Astwerk. Zudem können, wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, die tierschutzrechtlichen Anforderungen an die dauernde Haltung von Schafen im Freien im Winter allein mittels einer natürlichen Hecke ohnehin bzw. von vornherein nicht erfüllt werden. Auf die Durchführung eines Augenscheins kann folglich verzichtet werden.

1.3

1.3.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs. Die Gesundheitsdirektion habe nach dem Abschluss des Schriftenwechsels im Rekursverfahren selbständig die act. ... erstellt und ihm diese Akten vor Erlass der Verfügung am 15. November 2021 nicht (mehr) zur Stellungnahme zugestellt.

1.3.2 Das Teilgehalt des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; LS 101) bildende Akteneinsichtsrecht beinhaltet während eines hängigen Verfahrens das Recht der Parteien, sämtliche Verfahrensakten einzusehen, die potenziell geeignet sind, Grundlage des späteren Entscheids zu bilden. Aus der Gehörsgarantie folgt, dass der Betroffene in einem durch die Verwaltung von Amtes wegen eröffneten Verfahren vor Erlass einer ihn belastenden Verfügung über den aufgrund der Untersuchungsmaxime von Amtes wegen ermittelten, massgeblichen Sachverhalt grundsätzlich zu orientieren ist, um sich dazu äussern zu können. Diese Orientierungspflicht bedeutet im Rechtsmittelverfahren aber nicht, dass eine Partei vor der Entscheidfällung auf die für den Entscheid in den Akten schon enthaltenen, rechtserheblichen Punkte besonders aufmerksam gemacht werden muss. Zudem verletzt nicht jedes dem Betroffenen unbekannt gebliebene Beweismittel zwingend sein rechtliches Gehör. Eine Verfassungsverletzung ist erst anzunehmen, wenn das unbekannt gebliebene Beweisstück rechtlich erheblich ist, namentlich, wenn es einen rechtlich erheblichen Punkt zu beeinflussen vermag (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 218 ff., 220 mit Hinweisen; zum Ganzen auch René Wiederkehr/Ivy Rosales-Geyer, Informationspflichten nach Art. 29 Abs. 2 BV, AJP 2019, S. 58 ff.).

Die streitbetroffenen act. ..., act. ... und act. ... wurden von der Gesundheitsdirektion am 4. November 2021 erstellt und werden in der angefochtenen Verfügung vom 15. November 2021 in den Erwägungen 5i und 5j zitiert. Es handelt sich um einen Google-Maps-Ausdruck der Weide an der D-Strasse in E/Kt. ZH, Google-Maps-Ausdrucke zwecks Dokumentierung der Distanz von vier Wetterstationen zur Weide sowie auf der Internetseite <https://meteoschweiz.admin.ch> ausgedruckte Wetterdaten von der als (allein) massgeblich erachteten, zur Weide nächstgelegenen Wetterstation in F. Bei allen diesen Dokumenten handelt es sich um solche, welche höchstens zur Bekräftigung des vom VETA und in der Folge der Gesundheitsdirektion bereits aufgrund der vorstehend erwähnten Fotos und Videoaufnahmen gefundenen Ergebnisses dienten, dass die im Dezember 2020 auf der Weide herrschende Witterung respektive der Boden nass und kalt war und die Hecke den Schafen unter diesen Bedingungen keinen ausreichenden (natürlichen) Witterungsschutz zu verschaffen vermochte. Daher kann offenbleiben, ob die auf Google Maps und MeteoSchweiz

vorhandenen Informationen überhaupt einer vorgängigen Orientierungspflicht unterliegen, zumal der Beschwerdeführer respektive vormalige Rekurrent die – von der Gesundheitsdirektion in der Folge als nicht massgeblich erachteten – Wetterstationen in G, H und I samt Wetterdaten daselbst in das Rekursverfahren eingebracht hat. Der Google-Maps-Ausdruck der Weide samt angrenzender Hecke ist überdies von vornherein nicht entscheidrelevant, nachdem die Gesundheitsdirektion natürlichen Witterungsschützen – allenfalls mit Ausnahme von hier nicht infrage stehenden Höhlen oder dicht belaubten Wäldern – im Ergebnis ohnehin die Eigenschaft abspricht, den tierschutzrechtlichen Anforderungen an die dauernde Haltung von Schafen im Freien im Winter gerecht zu werden. Es liegt mitunter keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

2. Zuständigkeit des VETA; Koordination mit dem Kanton Thurgau

2.1 Der Beschwerdeführer bestreitet "vorsorglich" die Zuständigkeit des VETA für die am 16. Dezember 2020 auf der Weide in E/Kt. ZH durchgeführte Kontrolle; dies zusammengefasst mit der Begründung, dass bereits das Veterinäramt des Kantons Thurgau am 2. Dezember 2020 eine Kontrolle auf derselben Weide in E/Kt. ZH durchgeführt habe. Die beiden Kontrollen seien zwischen den Veterinärämtern der beiden Kantone unter Verletzung des Koordinationsgebots nicht ausreichend koordiniert worden. Es bestehe die Gefahr des Erlasses widersprüchlicher Entscheide betreffend die Anforderungen an einen ausreichenden Witterungsschutz auf der Weide in E/Kt. ZH. Zwei Kontrollen innert so kurzer Zeit seien überdies schikanös und dem Beschwerdeführer nicht zumutbar.

2.2

2.2.1 Gemäss Art. 24 Abs. 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) 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 der Halterin oder des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen; wenn nötig lässt sie die Tiere verkaufen oder töten. Sie kann dafür die Hilfe der Polizeiorgane in Anspruch nehmen. Werden strafbare Verstöße gegen die Vorschriften des Tierschutzgesetzes festgestellt, erstatten die für den Vollzug zuständigen Behörden Strafanzeige (Abs. 3). 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. Wenngleich das Tierschutzgesetz unter dem Titel "Verwaltungsmassnahmen" (Art. 23 f. TSchG) nur bestimmte Durchsetzungsmittel ausdrücklich nennt, kann die Behörde auch andere, weniger einschneidende Massnahmen ergreifen. Dies kann sich aus Gründen der Verhältnismässigkeit sogar aufdrängen, selbst wenn es nicht gesetzlich vorgesehen ist. Infrage kommen etwa die Verfügung einer tierärztlichen Behandlung, Vorschriften betreffend die Pflege der Tiere, die Anordnung von notwendigen Instandstellungsarbeiten am Gehege bzw. im Stall oder die Reduktion der Anzahl Tiere. Welche Massnahmen jeweils zur Anwendung gelangen, muss von der zuständigen Behörde aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit geprüft werden. Bei der Beurteilung, welche Massnahmen im Einzelfall am

zweckmässigsten sind, kommt der zuständigen Behörde ein gewisser Ermessensspielraum zu (BGr, 10. November 2020, 2C_416/2020, E. 4.2.4).

2.2.2 Gemäss Art. 80 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 TSchG obliegt der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung den Kantonen. Gemäss Art. 33 TSchG errichten die Kantone je eine Fachstelle unter der Verantwortung des Kantonstierarztes oder der Kantonstierärztin, die geeignet ist, den Vollzug des Tierschutzgesetzes und der gestützt darauf erlassenen Vorschriften sicherzustellen. Die Kantonstierärztin oder der Kantonstierarzt leitet diese kantonale Fachstelle (Art. 210 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]). Der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung obliegt im Kanton Zürich gemäss § 2 Abs. 1 des kantonalen Tierschutzgesetzes vom 2. Juni 1991 (LS 554.1) in Verbindung mit § 1 der kantonalen Tierschutzverordnung vom 11. März 1992 (KTschV; LS 554.11) dem VETA.

2.2.3 Im Verwaltungsrecht herrscht das Territorialitätsprinzip. Der naheliegendste Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit ist vorliegend der Ort der gelegenen Sache, mitunter der Weide in E/Kt. ZH auf Zürcher Kantonsgebiet (vgl. Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2022, Rz. 535–537). Das VETA war demnach für die Anwendung des Tierschutzrechts und demzufolge den Erlass der hier umstrittenen tierschutzrechtlichen Anordnung betreffend einen künstlichen Unterstand bei dauernder Haltung von Schafen im Freien im Winter auf dieser Weide örtlich zuständig.

2.3

2.3.1 Der Betrieb des Beschwerdeführers in C/Kt. TG ist in der Tierverkehrsdatenbank (TVD) gemäss Art. 1 lit. c Ziff. 1 der Verordnung vom 3. November 2021 über die Identitas AG und die Tierverkehrsdatenbank (IdTVD-V; SR 916.404.1) mit der TVD-Nr. 01 registriert (Art. 15 Abs. 1 IdTVD-V).

2.3.2 Gemäss Art. 213 Abs. 1 und 2 TSchV werden landwirtschaftliche Tierhaltungen wie jene des Beschwerdeführers in C/Kt. TG auf Veranlassung der kantonalen Fachstelle regelmässig kontrolliert. Als Betrieb der Primärproduktion unterliegt der beschwerdeführerische Betrieb dem mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP) für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände nach Massgabe der – unter anderem – gestützt auf Art. 32 Abs. 2^{bis} TSchG und Art. 181 Abs. 1^{bis} des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG; SR 910.1) erlassenen Verordnung vom 27. Mai 2020 über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (MNKPV; SR 817.032; vgl. zum Ganzen, auch Nachfolgenden, Jürg Niklaus/Lisa Käser/Maximiliane Lotz, Tierschutzrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2022, S. 105 ff.). Die Bestimmungen des 3. und 4. Abschnitts der MNKPV gelten gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a, b und e MNKPV unter anderem für die Kontrollen in der Primärproduktion nach Massgabe der TSchV, der Tierarzneimittelverordnung vom 18. August 2004 (TAMV; SR 812.212.27) und der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401).

Dementsprechend werden (auch) die Bereiche Tiergesundheit, Tierschutz und Tierarzneimittel kontrolliert (Art. 2 Abs. 2 lit. b, c und e MNKPV). Für die Umsetzung des MNKP sind die jeweiligen kantonalen Vollzugsbehörden in ihren Zuständigkeitsbereichen verantwortlich (Art. 21 Abs. 1 MNKPV). Die Kontrollzuständigkeit für den Betrieb des Beschwerdeführers in C/Kt. TG nach Massgabe der MNKPV lag im Dezember 2020 beim Veterinäramt des Kantons Thurgau (§ 4 der bis 31. März 2022 in Kraft stehenden Verordnung des Regierungsrates zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz des Kantons Thurgau vom 17. Mai 1983 [Tierschutzverordnung, TG TSchV], Syst.-Nr. 450.41 des Rechtsbuches des Kantons Thurgau [www.rechtsbuch.tg.ch]).

2.3.3 Eine Kontrollperson des Veterinäramts des Kantons Thurgau kontrollierte zusammen mit zwei Kontrollpersonen der thurgauischen Kontrollstelle für Ökomassnahmen und Labelproduktion (KOL) am 2. Dezember 2020 die landwirtschaftliche Nutztierhaltung des beschwerdeführerischen Betriebs in C/Kt. TG. Dabei fuhren die Kontrollpersonen zusammen mit dem Sohn des Beschwerdeführers auch fünf verschiedene Weidestandorte ab, unter anderem jenen an der D-Strasse in E/Kt. ZH. In der Folge wurde – unter anderem sowie soweit vorliegend relevant – festgehalten, dass die Weide in E/Kt. ZH leicht morastig und bis auf den hinteren Teil der Weide weitestgehend abgegrast gewesen sei; zudem sei kein Witterungsschutz (Unterstand mit trockener Liegefläche) für alle Tiere vorhanden gewesen. Massnahmen bezüglich fehlendem Witterungsschutz auf der Weide in E/Kt. ZH wurden indes keine angeordnet.

2.3.4 Die MNKPV unterscheidet zwischen verschiedenen Kontrolltypen. Mit Grundkontrollen wird in regelmässigen Abständen geprüft, ob die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden (Art. 3 lit. c MNKPV). Dazwischen können Zwischenkontrollen angeordnet werden (Art. 3 lit. f MNKPV); ebenso Nachkontrollen (Art. 3 lit. d MNKPV). Verdachtskontrollen werden bei Verdacht auf Nichteinhaltung der Vorschriften durch den Betrieb durchgeführt (Art. 3 lit. e MNKPV). Bei der von den Behörden des Kantons Thurgau am 2. Dezember 2020 durchgeföhrten Kontrolle handelte es sich offenkundig um eine nach Eingang von Tierschutzmeldungen unangemeldet durchgeföhrte Verdachtskontrolle im Sinn von Art. 3 lit. e MNKPV. Jedenfalls aber handelte es sich bei der Kontrolle am 2. Dezember 2020 nicht um eine Grundkontrolle im Sinn von Art. 3 lit. c MNKPV.

2.4

2.4.1 Nach der Rechtsprechung muss die Rechtsanwendung materiell koordiniert, d. h. inhaltlich abgestimmt erfolgen, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden sind und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang besteht, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen. In solchen Fällen ist die Anwendung des materiellen Rechts überdies in formeller, verfahrensmässiger Hinsicht in geeigneter Weise zu koordinieren. Diese aus dem materiellen Recht hervorgehende inhaltliche und verfahrensmässige Koordinationspflicht ergibt sich u. a. aus dem Willkürverbot und dem Grundsatz der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, der

Verhinderungen von Verfahrensverzögerungen sowie der Vereitelung von Bundesrecht (BGE 137 II 182 E. 3.7.4.1 mit weiteren Verweisen).

2.4.2 Gemäss Art. 181 Abs. 1^{bis} LwG kann der Bundesrat Vorschriften erlassen, damit beim Vollzug des LwG und von weiteren die Landwirtschaft betreffenden Gesetzen eine einheitliche, gemeinsame und aufeinander abgestimmte Kontrolltätigkeit und der notwendige Informationsaustausch unter den zuständigen Kontrollorganen gewährleistet ist. Es handelt sich um einen spezialgesetzlichen Koordinationsartikel, der dem Bund erlaubt, die Kontrolltätigkeit von Bund, Kantonen und soweit möglich privaten Organisationen auf den Landwirtschaftsbetrieben zu koordinieren (Elvira Brunner, in: Roland Norer [Hrsg.], *Landwirtschaftsgesetz [LwG]*, Stämpfli Handkommentar, Bern 2019, Art. 181 Rz. 16 ff.; auch zum Nachfolgenden). Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat mit dem Erlass der Verordnung vom 31. Oktober 2018 über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL; SR 910.15; in Kraft seit 1. Januar 2020 [Art. 11 VKKL]) Gebrauch gemacht. Die VKKL gilt gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a–c VKKL für Kontrollen nach der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201), der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV; SR 910.13) und der Einzelkulturbetragsverordnung vom 23. Oktober 2013 (SR 910.17). In Art. 8 enthält sie spezielle Koordinationsvorschriften (auch) bezüglich Verordnungen gemäss Art. 10 Abs. 1 MNKPV (siehe sogleich [E. 2.5.2]).

2.5

2.5.1 Vorliegend ist im Lichte der allgemeinen, sich auf Art. 9 BV stützenden koordinationsrechtlichen Grundsätze keine Verletzung des Koordinationsgebots auszumachen. Zunächst liegt (anders als in VGr, 31. Mai 2012, VB.2012.00143 [betreffend Wildtierhaltebewilligung]) nicht ein interkantonaler Sachverhalt vor, für den keine gesetzliche Regelung der örtlichen Zuständigkeit existiert, und der aus diesem Grund koordinationspflichtig wäre. Für die Anordnung der hier allein umstrittenen tierschutzrechtlichen Massnahme (künstlicher Unterstand) war nach Massgabe des Territorialitätsprinzips auf der Weide im Kanton Zürich das VETA örtlich zuständig (vorstehend E. 2.2.3). Ebenso waren bzw. sind für die Kontrolle der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung des Beschwerdeführers in C/Kt. TG nach Massgabe der landwirtschaftsrechtlichen Vorschriften die Behörden des Kantons Thurgau zuständig. Die Vorschriften können, wie der vorliegende Fall gerade zeigt, durchaus unabhängig voneinander angewendet werden. Entscheidend ist, dass die Behörden des Kantons Thurgau wie erwähnt gerade keine tierschutzrechtlichen Anordnungen betreffend die Weide auf Zürcher Kantonsgebiet angeordnet haben, wofür sie denn auch nicht zuständig gewesen wären. Die Gefahr widersprüchlicher Entscheide bestand bzw. besteht daher nicht.

2.5.2 Auch nach Massgabe der Bestimmungen der MNKPV und der VKKL ist kein Koordinationsmangel erkennbar. Wie erwähnt handelte es sich bei der durch die Behörden des Kantons Thurgau am 2. Dezember 2020 vorgenommenen Kontrolle jedenfalls nicht um eine Grundkontrolle im Sinn von Art. 3 lit. c MNKPV. Nur bezüglich Grundkontrollen ist

landwirtschaftsrechtlich explizit eine Koordination sich auf verschiedene Verordnungen, worunter die TSchV, stützender Kontrollen vorgesehen (Art. 8 Abs. 1 lit. b VKKL in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 lit. a MNKPV). Zwar wäre es allenfalls angezeigt gewesen, dass die Behörden des Kantons Thurgau dem zuständigen VETA die im Rahmen ihrer landwirtschaftlichen Verdachtskontrolle respektive des Abfahrens verschiedener Weidestandorte, worunter jener in E/Kt. ZH, festgestellten tierschutzrechtlichen Mängel zeitnah und unaufgefordert gemeldet hätten. Dieser Mangel wirkte sich vorliegend jedoch nicht zulasten des Beschwerdeführers aus. Das VETA hätte eine zeitnahe Meldung der Behörden des Kantons Thurgau (im Nachgang zu deren Besichtigung der Weide in E/Kt. ZH am 2. Dezember 2020) vor der Anordnung tierschutzrechtlicher Massnahmen ohnehin mit einem eigenen Augenschein zu überprüfen gehabt. Einen solchen führte es am 16. Dezember 2020 indes aus anderen Gründen – nämlich nach Massgabe einer tierschutzrechtlichen Meldung einer "Meldeperson 2" aus der Bevölkerung vom 10. Dezember 2020 – durch. Die so entstandene zweimalige Kontrolle im Dezember 2020 war ebenso wenig schikanös, wie wenn sie durch eine zeitnahe Meldung der Behörden des Kantons Thurgau ausgelöst worden wäre. Das VETA ist entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers durchaus gehalten, Meldungen aus der Bevölkerung (oder eben anderer Behörden) bezüglich Tierschutzverstößen auf Zürcher Kantonsgebiet unverzüglich nachzugehen, und dies auch dann, wenn dies zu wiederholten Kontrollen in kurzen Zeitabständen führt. Eine Art "Wartefrist" nach Eingang einer (erneuten) Tierschutzmeldung, weil bereits kürzlich eine Kontrolle durchgeführt wurde, wäre mit Sinn und Zweck des Tierschutzrechts nicht vereinbar.

2.5.3 Dass der Beschwerdeführer vorliegend mit den Behörden zweier Kantone in Kontakt kommt bzw. kam, ist letztlich allein dem Umstand geschuldet, dass sein Weidestandort in E/Kt. ZH nach Massgabe der von ihm selbst getroffenen Wahl ausserkantonal seines Betriebsstandorts gelegen ist. Bei dieser Ausgangslage kann entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers auch nicht einfach *ein* Veterinäramt existieren, das "in sämtlichen Tierbelangen" für den Beschwerdeführer zuständig ist.

2.5.4 Schliesslich besteht kein Grund, die von den Thurgauer Behörden dem VETA auf dessen Nachfrage eingereichten Akten, mitunter den Kontrollbericht vom 2. Dezember 2020, aus dem Recht zu weisen. Der thurgauische Kontrollbericht durfte als Element der Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes beigezogen und entsprechend gewürdigt werden.

2.6 Zusammengefasst war das VETA für die Kontrolle der Weide in E/Kt. ZH am 16. Dezember 2020 und in der Folge den Erlass der Verfügung vom 2. März 2021 zuständig und besteht kein Koordinationsmangel mit der Kontrolltätigkeit der Behörden des Kantons Thurgau vom 2. Dezember 2020.

3. Rechtsgrundlagen des materiellen Tierschutzrechts betreffend Schafe im Allgemeinen

3.1 Nach Art. 80 Abs. 1 und 2 BV erlässt der Bund Vorschriften zum Schutz der Tiere. Gemäss Art. 120 Abs. 2 BV trägt er der Würde der Kreatur Rechnung (vgl. zur generellen Anwendbarkeit dieses Prinzips Christoph Errass in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer

J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A. 2014, Art. 80 Rz. 10 am Ende). Das auf diese beiden Bestimmungen gestützte TSchG bezweckt, die Würde und das Wohlergehen des Tieres zu schützen (Art. 1 TSchG). Die Würde des Tieres liegt gemäss Art. 3 lit. a TSchG in seinem Eigenwert, der im Umgang mit ihm geachtet werden muss. Die Würde des Tieres wird missachtet, wenn eine Belastung des Tieres nicht durch überwiegende Interessen gerechtfertigt werden kann. Das Wohlergehen des Tieres ist namentlich gegeben, wenn seine Haltung und Ernährung so sind, dass seine Körperfunktionen und sein Verhalten nicht gestört sind und es in seiner Anpassungsfähigkeit nicht überfordert ist (Art. 3 lit. b Ziff. 1 TSchG). Die ausdrückliche Verankerung der Tierwürde in dem seit 1. September 2008 in Kraft stehenden Tierschutzgesetz verdeutlicht ihre fundamentale Bedeutung. Die Tierwürde stellt eine der tragenden Säulen des Tierschutzrechts dar (Gieri Bolliger/Antoine F. Goetschel/Michelle Richner/Alexandra Spring, Tier im Recht Transparent, Zürich etc. 2008, S. 18 ff.).

3.2 Domestizierte Schafe wie die vom Beschwerdeführer gehaltenen zählen gemäss der Auflistung in Art. 2 Abs. 1 lit. a TSchV zu den Haustieren. Als Wirbeltiere fallen sie in den Geltungsbereich des TSchG (Art. 2 Abs. 1 TSchG). Wer Schafe hält, hat ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 lit. b TSchG). Es ist verboten, einem Schaf ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen, es in Angst zu versetzen oder in anderer Weise in seiner Würde zu missachten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Wer Schafe 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). Für Schafe gelten nebst den allgemeinen Bestimmungen der TSchV betreffend Tierhaltung und Umgang (Art. 3 bis 16 TSchV) sowie Haustierhaltung (Art. 31 ff. TSchV; insbesondere zur vorliegend umstrittenen Bestimmung von Art. 36 TSchV [Dauernde Haltung im Freien] siehe nachstehend E. 4) die schafspezifischen Vorschriften von Art. 19 TSchV (verbotene Handlungen), Art. 52–54 TSchV (Haltung, Fütterung und Schur), Art. 10 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 Tabelle 4 TSchV (Mindestanforderungen an Unterkünfte und Gehege) sowie Art. 165 Abs. 1 lit. f in Verbindung mit Anhang 4 Tabelle 2 TSchV (Mindestraumbedarf in Transportmitteln).

3.3 Gemäss Art. 209 Abs. 1 TSchV kann das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) überdies Amtsverordnungen technischer Art erlassen.

3.3.1 Gestützt hierauf erging zunächst die Verordnung des BLV vom 27. August 2008 über die Haltung von Nutztieren und Haustieren (nachstehend: Nutz- und Haustierverordnung; SR 455.110.1). Die Nutz- und Haustierverordnung regelt Anforderungen an Einrichtungen, Pflegemaßnahmen, Umgang mit Tieren und Dokumentationsvorgaben bei der Haltung verschiedener Tierarten, worunter Schafe (Art. 1 Nutz- und Haustierverordnung). Die Nutz- und Haustierverordnung enthält allgemeine Bestimmungen zur vorliegend streitbetroffenen dauernden Haltung (verschiedener Tierarten) im Freien (Art. 6 f.), ferner diverse schafspezifische Vorschriften

(etwa Art. 5 [perforierte Böden], Art. 7 Abs. 4 [Einstallung bei Geburt] und Art. 30 [Klauenpflege, Parasitenbekämpfung, Zeitpunkt der Schur]).

3.3.2 Gestützt auf Art. 209 Abs. 1 TSchV hat das BLV sodann das Tierschutz-Kontrollhandbuch Schafe ("Technische Weisung über den Tierschutz bei Schafen" vom 11. Oktober 2021, Version 4.2, in Kraft seit 1. Januar 2022) erlassen (www.blv.admin.ch > Tiere > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Hilfsmittel und Vollzugsgrundlagen > Technische Weisungen > Kontrollhandbücher > Tierschutz-Kontrollhandbuch Schafe; zuletzt besucht am 2. Februar 2023). Dessen Kapitel 12 nennt zehn Prüfkriterien, anhand derer sich kontrollieren lässt, ob die von Art. 36 und Art. 54 Abs. 2 TSchV sowie Art. 6 f. Nutz- und Haustierverordnung gestellten Anforderungen an die dauernde Haltung von Schafen im Freien erfüllt sind. Die am 1. Januar 2022 in Kraft getretene Version 4.2 des Tierschutz-Kontrollhandbuches Schafe enthält bezüglich der dauernden Haltung von Schafen im Freien im Vergleich zum (damaligen) Kapitel 18 der Vor-Vorgängerversion 3.2 vom 1. Oktober 2018, welche im Dezember 2020 in Kraft stand, soweit vorliegend relevant allein die Ergänzung, dass in einem Unterstand zum Schutz gegen Nässe und Kälte, der die Mindestabmessungen nach Anhang Mindestabmessungen aufweist, nicht gefüttert wird (drittes Prüfkriterium).

3.4 Nebst diesen rechtlichen Grundlagen existieren sodann Fachinformationen, welche sich unter anderem mit der dauernden Haltung von Schafen im Freien auseinandersetzen. Dabei handelt es sich um die vom BLV erstellte "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien", Stand 25. Februar 2016, sowie um die "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei Wanderschafherden", Stand 20. April 2020 (beide unter www.blv.admin.ch > Tiere > Tierschutz > Nutztierhaltung > Schafe > Fachinformationen; zuletzt besucht am 2. Februar 2023; letztere Fachinformation ist vorliegend, da es nicht um eine Wanderschafhaltung geht, jedoch höchstens ergänzend von Relevanz). Im Weiteren existiert eine von 16 Kantonen, worunter die Kantone Zürich und Thurgau, sowie dem Fürstentum Liechtenstein gemeinsam herausgegebene "Kurzinformation Haltung von Schafen", Stand 1. September 2018 (www.zh.ch > Umwelt und Tiere > Tiere > Nutztiere & Pferde > Merkblätter & Downloads > Schafe – Kurzinformationen; zuletzt besucht am 2. Februar 2023).

4. Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien im Konkreten

4.1 Gemäss Art. 36 Abs. 1 TSchV dürfen Haustiere nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein. Werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, so 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. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Nutz- und Haustierverordnung wiederholt, dass in einem Witterungsschutz alle Tiere gleichzeitig Platz finden müssen. Art. 6 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Anhang 2 Tabelle 2 der Nutz- und Haustierverordnung regelt die notwendige Fläche in m² pro Schaf nach Gewichtskategorie.

4.2

4.2.1 Eine dauernde Haltung im Freien liegt gemäss der "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien" (S. 1) dann vor, wenn Haustiere auf einer umzäunten Fläche im Freien gehalten werden und sich dort während 24 Stunden pro Tag aufhalten. Abzugrenzen ist diese Haltungsform vom blossem Weidegang bzw. Auslauf, bei dem die Tiere täglich in den Stall gebracht werden oder bei Bedarf kurzfristig eingestallt werden. Der Beschwerdeführer hielt, was unbestritten ist, seine Schafe im Dezember 2020 auf der Weide in E/Kt. ZH dauernd im Freien im Sinn von Art. 36 Abs. 1 TSchV respektive der erläuternden Fachinformation.

4.2.2 Art. 36 Abs. 1 TSchV definiert nicht, wann von einer extremen Witterung über längere Zeit auszugehen ist. Die Parteien sind sich insoweit einig, dass es sich um einen auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff handelt.

4.2.2.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, dies unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, das heisst eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, nämlich wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 142 V 129 E. 5.2.1; 140 II 129 E. 3.2).

Bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe kommt der Verwaltungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zu, den das nach § 50 Abs. 1 und 2 VRG auf Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht in reduziertem Mass überprüft (Marco Donatsch in Kommentar VRG, § 50 N. 28 ff.). Die Vorinstanzen durften für die Beantwortung der Frage, was unter extremer Witterung zu verstehen ist, die erwähnten Fachinformationen des BLV als Hilfsmittel der Auslegung beziehen (BGr, 2C_62/2018, 23. September 2018, E. 4.2; VGr, 5. April 2017, VB.2016.00048, E. 4.3). Sie dienen als Hinweis auf den aktuell geltenden Stand der Erfahrung und der Erkenntnisse der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene im Hinblick auf die Bedürfnisse von Tieren im Sinn von Art. 3 Abs. 3 TSchV (BGr, 1A.40/2005, 7. September 2005, E. 5.2.2; BGr, 2A.532/2004, 31. März 2005, E. 3.3). Die von 16 Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein herausgegebene Kurzinformation "Haltung von Schafen", welche der Erleichterung und Harmonisierung der Vollzugspraxis in den teilnehmenden Kantonen dienen soll, kann ebenfalls als nicht-rechtsverbindliche Auslegungshilfe beigezogen werden. Dasselbe gilt für Materialien wie die Erläuterungen des BLV zur Tierschutzverordnung [4. September 2020] und die Erläuterungen des BLV zur Verordnung über die Haltung von Nutztieren und Haustieren [23. November 2017] (beide

unter www.blv.admin.ch > Tiere > Rechts- und Vollzugsgrundlagen > Gesetzgebung > Gesetzgebung im Bereich Tierschutz; zuletzt besucht am 7. Februar 2023).

4.2.2.2 In den Erläuterungen zur Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 wird zum Begriff der extremen Witterung Folgendes festgehalten: "Die Stärke der Belastung durch extreme Witterung hängt von einer Vielzahl klimatischer Faktoren ab, wie z. B. Temperatur, Luftfeuchte, Niederschlagsmenge, Windstärke oder Stärke der Sonneneinstrahlung. Sie ist zudem unterschiedlich z. B. je nach Tierkategorie, Alter der Tiere, ihrer Nutzungsintensität und Körperkondition. Aus diesem Grund kann nicht genau definiert werden, wie lange Haustiere extremer Witterung ausgesetzt sein dürfen, bis Tierhaltende Massnahmen ergreifen müssen (Erläuterungen zur Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [zu Art. 36 TSchV]).

4.2.2.3 In der "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien" [S. 1] sowie in den "Erläuterungen zur Verordnung über die Haltung von Nutztieren und Haustieren" [S. 2 betreffend Art. 6 der Nutz- und Haustierverordnung] werden mit extremer Witterung Wetterperioden bezeichnet, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen. Dieselbe Information findet sich grundsätzlich auch in der "Fachinformation Tierschutz: Witterungsschutz bei Wanderschafherden" (S. 1), wobei diese als Handlungsrichtlinie bezüglich Kälte auf Temperaturen unter 10 ° Celsius und bezüglich Niederschlags- und Winddauer auf mehr als zwei Tage verweist. Dass Kälte nach diesen Definitionen nur in Verbindung mit Nässe und Wind als extreme Witterung gelten soll, widerspricht neuesten Erkenntnissen aus der Verhaltensforschung, wonach unter Umständen ein Witterungselement für sich allein genügen kann, um Schafe zu veranlassen, einen Witterungsschutz aufzusuchen. Zumaldest in Bezug auf den Faktor Wind als kumulative Voraussetzung neben Nässe und Kälte ist die "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien" insofern auch widersprüchlich, als sie an anderer Stelle [S. 2] im Zusammenhang mit der zwingenden Zurverfügungstellung eines Witterungsschutzes von "nasskalter Witterung" sowie von "Kälte und Nässe" (allein) spricht, ohne das Vorhandensein von Wind als zusätzliche Voraussetzung zu erwähnen (zum Ganzen [auch Nachfolgenden] Bianca Körner/Christine Künzli/Katerina Stoykova/Vanessa Gerritsen, in: Stiftung für das Tier im Recht [Hrsg.], Schriften zum Tier im Recht [SZTIR]/Band Nr. 21, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019, S. 125 ff., 138 ff. mit weiteren Verweisen). Jedenfalls ist es (auch) gemäss der "Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien" nicht möglich, exakte Grenzwerte für klimatische Bedingungen anzugeben, die als Richtschnur für die Erforderlichkeit des Schutzes vor extremer Witterung gelten. Entscheidend ist, vorzusorgen, sodass die Tiere jederzeit vor extremer Witterung Schutz suchen können, wenn sie diesen aufgrund der klimatischen Bedingungen und ihres physiologischen Zustands benötigen [S. 2]. Das BLV spricht sich hier somit – über seine Ausführungen in den "Erläuterungen zur Verordnung über die Haltung von Nutztieren und Haustieren" hinausgehend – im Zweifelsfall für einen *vorsorglichen* Witterungsschutz aus.

4.2.3 Damit wird Sinn und Zweck von Art. 36 Abs. 1 TSchV unter Beachtung der tierschutzrechtlichen Grundsätze von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 TSchG gestützt: Schutzmassnahmen dienen primär dazu, drohenden Beeinträchtigungen vorzubeugen, und setzen keine effektiv eingetretenen Belastungen voraus. Art 36 TSchV und Art. 6 der Nutz- und Haustierverordnung legen denn auch lediglich das Mindestmass an Fürsorge fest, das Tierhalter ihren Tieren gegenüber in Bezug auf die Haltung im Freien aufzubringen haben. Die Anwendung dieser Verordnungsbestimmungen muss den Grundsätzen von Art. 4 Abs. 1 TSchG gerecht werden, die Anforderungen nach Art. 6 Abs. 1 TSchG beachten und darf das Schutzniveau dieser Gesetzesbestimmungen nicht unterlaufen. Zudem ist zu beachten, dass auch den individuellen Unterschieden zwischen den Tieren Rechnung getragen werden muss. Der Tierhalter muss also dafür besorgt sein, dass die Bedürfnisse jedes einzelnen seiner Tiere zu jedem Zeitpunkt erfüllt sind, weshalb er im Zweifelsfall präventive Massnahmen zur Sicherstellung des Tierwohls zu ergreifen hat. Bei dauernd im Freien gehaltenen Schafen bedeutet dies, dass bei unklaren klimatischen Verhältnissen bzw. dann, wenn nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass die Witterung stabil und für die Tiere ertragbar bleibt, ein Witterungsschutz *vorsorglich* zur Verfügung zu stellen ist. Andernfalls wird eine Verletzung der Tierschutzvorschriften in Kauf genommen. Diese zielen nämlich wie erwähnt gerade nicht darauf ab, einen bereits eingetretenen Schaden zu beseitigen, sondern eine Beeinträchtigung des tierlichen Wohlergehens von vornherein zu vermeiden. Der Tierhalter ist demnach gehalten, vorausschauend zu agieren und die notwendigen Vorkehrungen zum Schutz seiner Tiere vor widrigen Witterungseinflüssen zu treffen. Mit dem Tierwohl nicht vereinbaren lässt sich hingegen die in der Beschwerdeschrift verschiedentlich angetönte retrospektive Handlungs- bzw. Betrachtungsweise (etwa act. ..., wonach [noch] keines der Schafe bis auf die Haut durchnässt gewesen sei, weshalb keine extreme Witterung geherrscht habe).

4.2.4 Zusammenfassend lässt sich das Vorhandensein extremer Witterung nicht nach Massgabe exakter meteorologischer Daten definieren, sondern ist es tierschutzrechtlich geboten, im Winter dauernd im Freien gehaltenen Schafen immer dann einen permanenten Witterungsschutz zur Verfügung zu stellen, wenn – insbesondere aufgrund von Nässe im Verein mit Kälte – nicht mit Sicherheit von einer stabilen und ertragbaren Witterung ausgegangen werden kann.

4.2.5 Der in diesem Sinn im Winter nicht eingestallten Schafen gegen extreme Witterung zur Verfügung zu stellende Witterungsschutz muss dann ein künstlicher sein, wenn die Weide den Tieren nicht bereits durch natürliche Strukturen ausreichenden Schutz vor dem schutzlosen Ausgeliefertsein im Sinn von Art. 36 Abs. 1 TSchV bietet. Zwar ist das Vorhandensein solcher Strukturen stets im Einzelfall zu prüfen, jedoch ist mit der Auffassung der Vorinstanz einzig eine Höhle oder ein dicht belaubter Wald (letzterer indes im Winter kaum je) möglicherweise noch geeignet, eine ausreichend trockene Liegefläche und ausreichenden Schutz gegen extreme Witterung zu gewährleisten. Dass diese beiden Arten von natürlichen Strukturen auf der Weide in E/Kt. ZH von vornherein nicht vorhanden sind, ist unbestritten.

4.2.6 Im Einklang mit dem vorstehend Ausgeführten steht es daher, wenn die "Kurzinformation: Haltung von Schafen" eine Pauschalisierung des Begriffs der "extremen Witterung" dergestalt vornimmt, dass sie die Notwendigkeit der Zurverfügungstellung eines *künstlichen* Unterstandes (jeweils) vom 1. Dezember bis am 28. Februar generell, ausgenommen alleine an Tagen und in Nächten mit trockener Witterung, vorsieht. Darin liegt eine praxistaugliche, den in der Schweiz im Winter vorherrschenden Wetterrealitäten angepasste Konkretisierung vor, da in den Monaten Dezember bis Februar auch im Flachland erfahrungsgemäss durchgehend extreme Witterungsbedingungen herrschen können, die von Nässe, Kälte und zuweilen auch Wind geprägt sind. Jedenfalls in den – wohl weitaus meisten – Fällen, in denen auf einer Weide nicht auf eine Höhle oder einen massiven Felsvorsprung (oder zusätzlich, nach Auffassung der Vorinstanz, einen dicht belaubten Wald) zurückgegriffen werden kann, ermöglicht nach Massgabe des vorstehend Ausgeführten und im Lichte neuester Erkenntnisse aus der Schafverhaltensforschung nur ein solch künstlicher Unterstand eine tierschutzgerechte dauernde Haltung von Schafen im Freien im Winter. Ein ausreichender Schutz vor extremer Witterung bedingt sodann einen Abschluss durch mindestens zwei (besser wohl gar drei) geschlossene Wände, ansonsten ein ausreichend trockener Liegeplatz im Sinn von Art. 36 Abs. 1 Satz TSchV sowie Schutz vor Durchnässung und Auskühlung nicht zu gewährleisten ist. Zum Ganzen kann im Übrigen ergänzend auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden.

4.3 Zusammenfassend ist die vom VETA angeordnete und von der Vorinstanz in Abweisung des Rekurses bestätigte Dispositivziffer I der Verfügung des VETA vom 2. März 2021 nicht zu beanstanden. Nachdem der Kontrollzeitpunkt vom 16. Dezember 2020 auf der Weide in E/Kt. ZH innerhalb der Periode vom 1. Dezember bis am 28. Februar lag, durfte unter Heranziehung der "Kurzinformation: Haltung von Schafen" im Grundsatz von einer extremen Witterung ausgegangen werden. Die denkbare – nach hier vertretener Auffassung im Lichte der tierschutzrechtlich anzustrebenden präventiven Handlungsweise indes ohnehin eng zu fassende – Ausnahme ("Tage und Nächte mit trockener Witterung") lag im Kontrollzeitpunkt sodann konkret nicht vor. Dies lässt sich nicht nur unschwer den bei den Akten liegenden Fotografien entnehmen, die einen stark durchnässten Weideboden, teilweise gar mit Pfützen, zeigen, sondern ergibt sich auch aus dem Umstand, dass es in der ersten Hälfte des Monats Dezember gemäss den Messwerten der Wetterstation F praktisch jeden Tag regnete oder schneite und die Sonnenscheindauer unterdurchschnittlich kurz war. Schliesslich verfügt die Weide in E/Kt. ZH nicht über natürliche Strukturen wie eine Höhle oder einen Felsvorsprung, welche ausnahmsweise einen ausreichenden natürlichen Witterungsschutz garantieren würden. Auf die exakte Beschaffenheit der hierfür von vornherein ungeeigneten Hecke kommt es nicht an.

4.4 Ergänzend bzw. abschliessend ist der beschwerdeführerischen Auffassung entgegenzutreten, dass für "robuste" Schafrassen wie die vom Beschwerdeführer gehaltenen (namentlich Landschafe und Engadinerschafe) von vornherein gelockerte Anforderungen an den Schutz vor extremer Witterung bei dauernder Haltung im Freien gelten sollen. Zwar ist es korrekt, dass je nach Art der Wolle eines Schafes die Dauer, bis es durchnässt ist, unterschiedlich lang sein kann. Nach

Massgabe der erforderlichen präventiven Betrachtungsweise macht die Tierschutzgesetzgebung indes nirgend einen Unterschied in Bezug auf die Art der Rasse der gehaltenen Schafe. Auch Robustrassentiere bedürfen präventiv eines adäquaten Schutzes vor extremer Witterung. Situationen, die Schutz vor extremer Witterung erfordern, treten nachweislich auch bei sogenannten robusten Rassen auf (Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien, S. 2).

5. Rechtsgrundlage und Verhältnismässigkeit der angefochtenen Anordnung

5.1 Entgegen der beschwerdeführerischen Auffassung besteht mit Art. 24 Abs. 1 TSchG eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verpflichtung zur Bereitstellung eines künstlichen Witterungsschutzes mit den Anforderungen wie vom VETA in Dispositivziffer 1 der Verfügung vom 2. März 2021 formuliert (vorstehend E. 2.2.1; vgl. auch BGr, 31. März 2005, 2A.532/2004, E. 3.2).

5.2

5.2.1 Der Beschwerdeführer hält dafür, die angeordnete Massnahme stelle einen unzulässigen Eingriff in seine Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit dar.

5.2.2 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich 2020, Rz. 514 ff.). Massnahmen im Interesse des Tierschutzes müssen somit in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch sie bewirkten Eingriff in die Rechtsstellung des Tierhalters stehen (VGr, 27. Mai 2003, VB.2003.00078 E. 3b).

5.2.3 Die Verpflichtung zur Bereitstellung eines künstlichen Witterungsschutzes bei dauernder Haltung von Schafen im Freien während der Winterfütterungsperiode bei extremer Witterung und jederzeit vom 1. Dezember bis Ende Februar, ausgenommen an Tagen und in Nächten mit trockener Witterung und Boden, ist angesichts der in den Wintermonaten erfahrungsgemäss herrschenden Witterungsbedingungen und des fehlenden natürlichen Witterungsschutzes auf der Weide in E/Kt. ZH geeignet, die dort gehaltenen Schafe tierschutzkonform vor extremer Witterung zu schützen. Nur so kann präventiv gewährleistet werden, dass die Tiere in ihrer Anpassungsfähigkeit nicht überfordert werden (Art. 3 lit. b Ziff. 1 TSchG).

5.2.4 Nach dem vorstehend Ausgeführten ist ein künstlicher Witterungsschutz auch erforderlich, um auf der Weide in E/Kt. ZH eine tierschutzkonforme dauernde Schafhaltung im Freien im Winter zu erreichen. Es existieren wie erwähnt keine natürlichen Strukturen, die denselben Schutz vor extremer Witterung zu bewirken vermöchten wie der geforderte künstliche Unterstand. Der Vollständigkeit halber ist mit der Auffassung der Gesundheitsdirektion festzuhalten, dass diverse Möglichkeiten bestehen, einen tierschutzkonformen Witterungsschutz zu erstellen (mobiler Schutz mit Zelt, ausrangierter Baucontainer, Bretterverschlag, leicht montierbare Wellblechelemente usw.); es muss sich nicht zwingend um einen fahrbaren Anhänger handeln, wie in der

"Kurzinformation: Haltung von Schafen" bildlich dargestellt. In der Praxis sind verschiedenste Arten von künstlichen Unterständen denkbar, die namentlich eine gewisse Trockenheit zu gewährleisten vermögen. Mildere Massnahmen sind nicht ersichtlich. Das Einstallen der Schafe unter solchen Bedingungen hat der Beschwerdeführer im Dezember 2020 nachweislich unterlassen. Es handelt sich bei der Einstallung bereits gemäss dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV selbstredend nicht um ein mildereres Mittel zur Gewährleistung des Tierschutzes von im Winter dauernd im Freien gehaltenen Schafen bei extremer Witterung, sondern um eine (negative) Tatbestandsvoraussetzung ("werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt [...]"). Aus der Formulierung von Dispositivziffer I im Verein mit Erwägung 6 der Verfügung vom 2. März 2021 ergibt sich entsprechend klar, dass ein künstlicher Witterungsschutz selbstredend nur den (weiterhin) im Winter dauernd im Freien gehaltenen Schafen zur Verfügung zu stellen ist.

5.2.5 Das Auf- und Abbauen eines künstlichen Witterungsschutzes ist dem Beschwerdeführer durchaus zumutbar, wenngleich damit Kosten sowie ein gewisser Auf- und Abbauaufwand einhergehen. Die – vom Beschwerdeführer nicht im Einzelnen dargelegten – Anschaffungskosten von künstlichen Witterungsschützen sind nicht wiederkehrend, ist doch davon auszugehen, dass diese während vieler Jahre verwendet werden können. Auch der Umstand, dass wohl mehrere (Teil-)Unterstände notwendig werden, wenn der Beschwerdeführer auch künftig eine grosse Anzahl von Schafen im Winter dauernd im Freien zu halten beabsichtigt, ist hinzunehmen. Dasselbe gilt für eine Erhöhung von Produktionskosten, welche sich letztlich wohl auch in den Handels- und Endverkaufspreisen von Schaffleisch niederschlagen dürften. Mit Blick auf das gewichtige öffentliche Interesse an einem ernsthaft gehandhabten Tierschutz ist dies durchaus zu akzeptieren.

5.3 Zusammengefasst ist die angefochtene Verpflichtung auch mit Blick auf die Wirtschafts- und die Eigentumsfreiheit des Beschwerdeführers verhältnismässig im Sinn von Art. 36 BV.

6. Das Ausgeführte führt zur Abweisung der Beschwerde.

7. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und es steht ihm keine Parteientschädigung zu (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a sowie § 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäß erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 3'500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 170.-- Zustellkosten,
Fr. 3'670.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) die Gesundheitsdirektion;
 - c) das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV).

