

# Das Tierschutzrecht braucht eine **konsequente Umsetzung**

*Die Stellung des Tieres in der Rechtsordnung widerspiegelt stets auch die Bedeutung und Wertschätzung, die ihm von der Gesellschaft zugemessen wird. Zumindest quantitativ ist diese Anerkennung im schweizerischen Recht zweifellos beachtlich. Neben einigen (insbesondere zivilrechtlichen) Spezialbestimmungen reglementieren vor allem das Tierschutzgesetz und die zugehörigen Verordnungen den Umgang mit Tieren durch eine Vielzahl detaillierter Artikel. Aus der Sicht des Tierschutzes sind diese Vorschriften gleichwohl nicht immer streng genug. Hinzu kommt, dass sich bei der Umsetzung der Tierschutzbestimmungen gravierende Mängel zeigen – vor allem in strafrechtlicher Hinsicht, also bei der Verfolgung und Ahndung von Tierquälereien und anderen Tierschutzdelikten.*

Von Dr. iur. Gieri Bolliger und Dr. iur. Michelle Richner

Geht es um Verbesserungen des Rechtsschutzes von Tieren, wird von Gegnern regelmässig eingewendet, die Schweiz hätte bereits eines der strengsten Tierschutzgesetze der Welt. Im internationalen Vergleich mag dies tatsächlich stimmen und könnte den eidgenössischen Regelungen zumindest partiell durchaus Modellcharakter für andere Staaten zukommen, allem voran in Bezug auf den rechtlichen Schutz der Tierwürde. Dies ändert aber nichts daran, dass auch die Schweizer Tierschutzvorgaben grösstenteils nur Mindeststandards darstellen, die den Tieren noch längst keine optimale

Behandlung garantieren. Oftmals legt das geltende Recht sogar lediglich die Grenze zwischen legalen Handlungen und Tierquälereien fest.

Ausserdem gilt die Binsenweisheit, dass ein Gesetz immer nur so viel wert ist, wie es in der Alltagswirklichkeit tatsächlich umgesetzt wird, natürlich auch im Tierschutz. Die Wirksamkeit der Vorschriften bestimmt sich also nicht nur durch ihren Wortlaut sondern ebenso durch ihre Anwendung in der Praxis. Und gerade hier bestehen erhebliche Defizite, vor allem was die Durchsetzung des Tierschutzstrafrechts betrifft.

## **Anstieg von Tierschutzstrafverfahren**

Rein zahlenmässig hat sich der gesamtschweizerische Vollzug des strafrechtlichen Tierschutzes in den letzten Jahren zwar stark verbessert. So hat sich die Anzahl der aufgrund einer Tierquälerei oder eines anderen Tierschutzdelikts durchgeführten Strafverfahren seit 2007 schweizweit fast vervierfacht und seit 2002 sogar mehr als versechsfacht. 2016 wurde mit rund 2400 Tierschutzstrafällen ein neuer Höchstwert verzeichnet. Insgesamt werden Straftaten an Tieren heute also nachweislich viel häufiger untersucht als noch vor wenigen Jahren.

Diese Entwicklung ist unbestritten positiv; sie darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Dunkelziffer nicht verfolgter Tierschutzfälle nach wie vor enorm sein dürfte. Zudem lässt sich die beachtliche Zunahme hauptsächlich mit der pflichtbewussten Strafverfolgung einiger weniger Kantone – namentlich Zürich, St. Gallen, Bern, Aargau und Waadt – erklären.



## TIR-Jahresanalysen

Um die Schwachstellen im Vollzug aufzudecken und transparent zu machen, analysiert die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) jedes Jahr die landesweite Vollzugspraxis im Tierschutzstrafrecht. Hierfür wurde eine Datenbank erstellt, in der sämtliche seit Inkrafttreten des Tierschutzgesetzes (1981) in der Schweiz durchgeführten Tierschutzstrafverfahren erfasst werden. Die mittlerweile über 20'000 anonymisierten Fälle sind auf [www.tierimrecht.org](http://www.tierimrecht.org) (Rubrik «Tierschutzstraffälle») abrufbar. Die von der TIR jeweils im November veröffentlichten Analysen des aktuellen Datenmaterials belegen regelmässig, dass trotz positiver Tendenzen in gewissen Kantonen der Verfolgung von Tierschutzdelikten vielerorts noch immer zu wenig Beachtung geschenkt wird.

Damit die an sich klaren Bestimmungen des strafrechtlichen Tierschutzes nicht totor Buchstabe sind, müssen die aufgezeigten Mängel unverzüglich angegangen werden. Alles andere widerspricht nicht nur dem Wortlaut und Sinn des Gesetzes, sondern auch dem dahinterstehenden unmissverständlichen Volkswillen, wonach Tierquälereien und Tierquäler für ihre Taten angemessen zur Verantwortung zu ziehen sind.



### Spezielle Vollzugsstrukturen

Die positiven Ergebnisse in Zürich, Bern und St. Gallen dürften in erster Linie auf von diesen Kantonen speziell geschaffene Strukturen zur Verfolgung von Tierquälereien zurückzuführen sein: In Zürich verfügt die Polizei über eine Spezialabteilung für Tier- und Umweltschutz und kann das kantonale Veterinäramt durch seine Parteistellung auf Tierschutzstrafverfahren Einfluss nehmen. In Bern besteht die bei der Kantonspolizei eigens eingerichtete Spezialabteilung «Tierdelikte» und in St. Gallen ist ein spezialisierter Staatsanwalt für die Untersuchung von Tierschutzverstössen zuständig. Spezielle Vollzugsstrukturen existieren aber beispielsweise auch im Kanton Graubünden: Die 2010 vom kantonalen Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit geschaffene Fachstelle für Tierschutz arbeitet mit verschiedenen Behörden und Beamten (etwa mit Amtstierärzten, Regional- und Churer Stadtpolizisten) zusammen und hat dazu beigetragen, dass sich die Anzahl der Tierschutzstrafverfahren seither mehr als versechsfacht hat.

In anderen Kantonen (so beispielsweise in Glarus, Uri, Nidwalden oder Basel-Landschaft) hat sich die Vollzugssituation in den letzten Jahren hingegen kaum verbessert. Wenngleich die Fallzahlen teilweise kurzzeitig angestiegen sind, werden hier grundsätzlich noch immer sehr wenige Tierschutzstrafverfahren durchgeführt, obschon davon ausgegangen werden muss, dass das Tierschutzrecht in

diesen Kantonen (im Verhältnis zur Wohnbevölkerung und den Tierbeständen) wohl etwa in gleichem Masse verletzt wird wie in der restlichen Schweiz.

### Verschiedene Ursachen für Vollzugsmängel

Die stark divergierenden Fallzahlen dürften somit primär auf die erheblichen kantonalen Unterschiede bezüglich der strukturellen Rahmenbedingungen und der unterschiedlichen Motivation zur Verfolgung und Ahndung von Tierschutzdelikten zurückzuführen sein. Das teilweise dramatische Vollzugsdefizit hat aber noch weitere Gründe. Ein Hauptproblem liegt darin, dass die zuständigen Behörden von Straftaten an Tieren oftmals gar keine Kenntnis erlangen, weil sich diese im Verborgenen oder in den abgeschirmten Räumlichkeiten der Täter – die nicht selten mit den Haltern der betroffenen Tiere identisch sind – ereignen. Allfällige Augenzeugen sehen zudem leider sehr häufig von einer Strafanzeige ab.

Doch auch den Strafverfolgungsorganen gemeldete oder von ihnen selbst festgestellte Taten werden längst nicht immer konsequent untersucht, obwohl dies bei sämtlichen Tierschutzdelikten von Amtes wegen – und nicht lediglich auf Antrag des Tierhalters hin – erfolgen müsste. Verdachtsmomenten wird im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen oder staatsanwaltschaftlichen Untersuchung vielfach nur oberflächlich oder überhaupt nicht nachgegangen.

Den Behörden mangelt es oftmals nicht nur an personellen und zeitlichen Kapazitäten, sondern auch an den nötigen Fachkenntnissen im Tierschutzrecht. Bisweilen fehlt ihnen schlicht auch das Interesse an der Thematik. Nicht selten sind die zuständigen Ämter mit den einschlägigen Gesetzesbestimmungen zu wenig vertraut, was eine teilweise sehr uneinheitliche Strafpraxis zur Folge hat.

### Fehlende Präventivwirkung

Letztlich sind die verhängten Sanktionen oftmals viel zu mild, sodass sie weder dem Leiden der betroffenen Tiere gerecht werden noch einen abschreckenden Effekt auf den Täter und die Gesamtgesellschaft entfalten. Eine konsequente Umsetzung der Strafbestimmungen dient nicht nur der Schärfung des gesellschaftlichen Bewusstseins für einen respektvollen Umgang mit Tieren, sondern entfaltet auch eine starke Präventivwirkung zur Verhinderung weiterer Tierschutzverstösse.

### Kritik an der Praxis der Veterinärdienste

Einem konsequenten Tierschutzvollzug zuwider läuft auch die Praxis etlicher kantonalen Veterinärdienste, Gesetzesverstösse allein auf dem Verwaltungsweg oder im persönlichen Gespräch mit fehlbaren Tierhaltern anzugehen, ohne diese einer parallelen Strafverfolgung zuzuführen, obschon sie genau dies zwingend tun müssten. Zweifellos sind Administrativmittel (Bewilligungsentzug, Beschlagnahmung der Tiere, Tierhalteverbot etc.) für den unmittelbaren Schutz der Tiere am wirkungsvollsten. In vielen Fällen kann damit auf Missstände sofort reagiert werden. Für die betroffenen Tiere sind entsprechende Massnahmen darum sehr wichtig; sie ersetzen jedoch nicht eine angemessene Verfolgung bereits verübter Delikte (dasselbe gilt, wenn fehlbare Tierhalter schon mit Subventionskürzungen belegt worden sind). Bei Straftaten muss deshalb neben einem allfälligen verwaltungsrechtlichen Verfahren zum direkten Schutz der Tiere stets auch ein strafrechtliches gegen den Täter geführt werden.

### Dringender Handlungsbedarf

Im Vollzug des Tierschutzstrafrechts besteht also nach wie vor grosser Handlungsbedarf. Es kann nicht angehen, dass Tierschutzdelikte bagatellisiert und statt der Opfer die Täter geschützt werden. Zwar hat zumindest mancherorts der dringend erforderliche Bewusstseinswandel eingesetzt und sind klare Verbesserungen mittlerweile erkennbar. Für die Behebung des insgesamt noch immer erheblichen Defizits bedarf es aber landesweit einer weiteren Sensibilisierung für die Anliegen der Tiere und die Bedeutung des Rechts für deren Schutz. Tierquälereien sind keine Kavaliersdelikte, sondern müssen in jedem Einzelfall konsequent und mit der gleichen Gewissenhaftigkeit wie Straftaten gegen Leib und Leben von Menschen verfolgt werden. Dies betrifft bereits die polizeilichen Ermittlungen, die für die Beweissicherung und damit für das ganze Tierschutzstrafverfahren oftmals von entscheidender Bedeutung sind. Dasselbe gilt natürlich auch für Strafanzeigen und Hinweise aus der Bevölkerung.

Die zuständigen Behörden müssen das Tierschutzstrafrecht aber nicht nur strikter, sondern auch klarer und einheitlicher umsetzen als bislang. Die korrekte Interpretation und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen setzt einiges an Fachwissen voraus. Um die neuralgischen Amtsstellen (Veterinärbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte) nicht nur mit engagierten, sondern auch kompetenten Personen besetzen zu können, ist deren vertiefte Ausbildung im Tierschutz und Tierschutzrecht von enormer Bedeutung. 🐾

Dr. iur. Gieri Bolliger ist Geschäftsleiter der TIR,

Dr. iur. Michelle Richner ist rechtswissenschaftliche Mitarbeiterin der TIR.

### Stiftung für das Tier im Recht (TIR)

Die TIR ist eine gemeinnützige und unabhängige Tierschutzorganisation, die sich seit 1996 beharrlich für eine kontinuierliche Verbesserung der Mensch-Tier-Beziehung engagiert. Schweizweit einzigartig, fokussiert sie dabei vor allem auf juristische Aspekte. Um die Hebelwirkung des Rechts auszunutzen, erarbeitet die TIR solide Grundlagen für strenge Gesetze sowie ihren konsequenten Vollzug. Sie hilft so nicht nur in Einzelfällen, sondern generell und allen Tieren.

Unter anderem hat sie massgeblich dazu beigetragen, dass Tiere im Schweizer Recht nicht mehr als Sachen gelten und der Schutz ihrer Würde auf Verfassungs- und Gesetzesebene verankert ist. Mit ihrer umfangreichen publizistischen Tätigkeit und ihrem breiten Dienstleistungsangebot hat sich die TIR in den letzten Jahren als Kompetenzzentrum für Fragen zum Tier in Recht, Ethik und Gesellschaft etabliert.

### STIFTUNG FÜR DAS TIER IM RECHT

Stiftung für das Tier im Recht (TIR)  
Spendenkonto PC 87-700700-7  
IBAN CH17 0900 0000 8770 0700 7  
[www.tierimrecht.org](http://www.tierimrecht.org)