

Zusammenfassung: Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019

Der Stiftung für das Tier im Recht (TIR) werden seit 2003 sämtliche schweizweit gemeldeten Tierschutzstraffälle vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt. Sie erfasst diese in einer eigenen Datenbank und erstellt gestützt auf das Fallmaterial jedes Jahr ein umfassendes juristisches Gutachten. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf der schweizweiten Entwicklung in der Strafentscheidungspraxis, der Durchsetzung in den einzelnen Kantonen und der Untersuchung der von Delikten betroffenen Tierkategorien. Mit ihrer Analyse trägt die TIR zu mehr Transparenz im Tierschutzstrafvollzug sowie zu einer konsequenten Verfolgung und Ahndung von Tierschutzdelikten bei. Das diesjährige Gutachten basiert auf dem Stand der Datenbank im November 2020 und analysiert primär das Fallmaterial des Jahres 2019.

Nach dem massiven Einbruch der Fallzahlen im Jahr 2017 kann, nachdem bereits im vergangenen Jahr wieder eine Zunahme zu verzeichnen war, im Berichtsjahr wiederum eine Steigerung sowohl in absoluter Hinsicht mit gesamthaft 1933 Fällen als auch in relativer Hinsicht mit einem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohner festgestellt werden. Dieser erneute Anstieg sowie die insgesamt kontinuierliche Zunahme der Fallzahlen in den letzten 20 Jahren ist aus Sicht der TIR als positive Entwicklung zu werten, da sie darauf hindeutet, dass die Vollzugsorgane ihre Pflichten generell ernster nehmen und Straftaten an Tieren immer häufiger untersucht und sanktioniert werden.

Die Analyse der Fallzahlen fördert jedoch grosse kantonale Unterschiede zutage – sowohl absolut betrachtet als auch in Relation zur jeweiligen Wohnbevölkerung: Auch in diesem Jahr wurden in absoluter Hinsicht die meisten Tierschutzstrafverfahren wieder in den Kantonen Zürich, Bern und Aargau geführt, wobei der Kanton Zürich die Liste im Berichtsjahr mit 314 Fällen anführt. Bern folgt mit 310 und Aargau mit 184 Fällen. Jedoch liegt der bevölkerungsstarke Kanton Zürich in relativer Hinsicht mit 2.04 Verfahren pro 10'000 Einwohner leicht unter dem kantonalen Durchschnitt von 2.19. Die Kantone Bern und Aargau schneiden mit 2.98 bzw. 2.68 Verfahren pro 10'000 Einwohner hingegen auch in relativer Hinsicht überdurchschnittlich ab. Die Kantone Appenzell Innerrhoden (1 Fall), Nidwalden (5 Fälle), Jura und Uri (jeweils 9 Fälle) weisen in Bezug auf ihre absoluten Fallzahlen – teilweise zum wiederholten Mal – weniger als zehn Fälle aus. In Relation zur Bevölkerungsstärke situiert sich der Kanton Uri mit 2.45 Verfahren pro 10'000 Einwohner allerdings über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Der Kanton Glarus weist relativ gesehen im Berichtsjahr mit 6.16 erneut die meisten Verfahren pro 10'000 Einwohner aus. Darauf folgen die Kantone Graubünden (3.82), Luzern (3.53), St. Gallen und Solothurn (jeweils 3.23).

Im Berichtsjahr überwiegen mit einem Anteil von 51 % erneut die Heimtierfälle. In Bezug auf die Tierarten wurden mit deutlichem Abstand Hunde am häufigsten Opfer von Tierschutzverstössen. Am zweithäufigsten waren Rinder von Widerhandlungen gegen das Tierschutzgesetz betroffen.

Eine deutliche Zunahme haben im Berichtsjahr jene Fälle erfahren, in denen an Versuchstieren begangene Delikte zur Beurteilung standen. War im letzten Jahr kein einziger entsprechender Fall eingereicht worden, konnte im Berichtsjahr mit zehn Verfahren ein neuer Höchstwert erreicht werden. Angesichts der Millionen von in der Schweiz gehaltenen und genutzten Tiere fällt die Anzahl der durchgeführten Tierschutzstrafverfahren regelmässig sehr tief aus. Entsprechend ist von einer hohen Zahl nicht verfolgter und geahndeter Tierschutzdelikte (Dunkelziffer) auszugehen.

Die Analyse zeigt in diesem Jahr erneut auf, dass der Vollzug des Tierschutzstrafrechts auch in materieller Hinsicht zahlreiche Mängel aufweist und Verstösse gegen das Tierschutzrecht oftmals bagatellisiert werden. So schöpfen die Strafverfolgungsbehörden den gesetzlich vorgesehenen Strafrahmen, der für Übertretungen Bussen bis zu 20'000 Franken und für Vergehen Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren und Geldstrafen bis zu 180 Tagessätzen vorsieht, noch immer bei Weitem nicht aus: Im Berichtsjahr wurden bei reinen Tierschutzdelikten für Übertretungen im kantonalen Median Bussen von 350 Franken ausgesprochen – was eine leichte Abnahme im Vergleich zum Vorjahr (400 Franken) darstellt. Über diesem Wert lagen 2019 die Kantone Basel-Stadt (2000 Franken), St. Gallen und Schwyz (jeweils 500 Franken), Zürich (400 Franken) und Luzern (375 Franken). In Bezug auf die Sanktionierung von Vergehen ist hingegen zumindest hinsichtlich der unbedingten Geldstrafen eine deutliche Verbesserung zu erkennen. So lag 2019 der kantonale Durchschnitt bei 61 Tagessätzen und der Median bei 50. Im Jahr 2018 betrug der Durchschnittswert noch 51 und der Median 40 Tagessätze. Die Tagessätze für bedingte Strafen nahmen im Vergleich zum Vorjahr geringfügig ab (Median: 30, Durchschnitt: 38). Freiheitsstrafen für reine Tierschutzdelikte wurden im Berichtsjahr lediglich zwei ausgesprochen, beide Male bedingt. Insgesamt sind die ausgesprochenen Strafen unter Beachtung des möglichen Strafrahmens insbesondere hinsichtlich der Bussen somit noch immer als tief einzustufen. Oftmals stehen sie dabei in keinem Verhältnis zum verursachten Tierleid. Darüber hinaus wird bei der Strafbemessung dem Umstand, dass bei Tierschutzdelikten – insbesondere im landwirtschaftlichen Bereich – regelmässig eine grosse Anzahl von Tieren betroffen ist, kaum Rechnung getragen.

Erhebliche Schwierigkeiten bereitet den Strafverfolgungsbehörden zudem immer noch die Abgrenzung von Tierquälereien (Art. 26 TSchG) und übrigen Widerhandlungen (Art. 28 TSchG). In zahlreichen Fallbeispielen wurde der Übertretungstatbestand zur Anwendung gebracht, obwohl gemäss Sachverhaltsdarstellung von einer Tierquälerei gemäss Art. 26 TSchG auszugehen gewesen wäre. Dieser Umstand belegt, dass die Justizbehörden nach wie vor nur unzureichend mit den Straftatbeständen des Tierschutzrechts vertraut sind. Es ist davon auszugehen, dass die genannten Mängel eine negative Wirkung auf den general- und spezialpräventiven Effekt des Tierschutzstrafrechts haben. Diese Problematik wird zudem dadurch verschärft, dass die überwiegende Zahl der Fälle im Strafbefehlsverfahren erledigt wird und damit ohne Berücksichtigung des Öffentlichkeitsprinzips. Dadurch werden die Transparenz und die öffentliche Kontrolle der Justiz zusätzlich geschmälert. Weiter belegt auch die diesjährige Analyse wieder, dass einige Kantone ihre Pflicht, dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sämtliche im Zusammenhang mit dem Tierschutzstrafrecht ergangenen Entscheide zuzustellen, nicht vollumfänglich

eingehalten haben, was für eine hohe Dunkelziffer an in der Statistik nicht berücksichtigter Fälle verantwortlich sein dürfte.

Sowohl die Analyse der Fallzahlen als auch jene der Strafentscheidpraxis zeigen, dass die genannten Mängel bei jenen Kantonen seltener auftreten, die spezielle Vollzugsstrukturen und kompetente Fachstellen im Tierschutzvollzug geschaffen haben. Die entsprechenden Möglichkeiten sind dabei vielfältig. Bewährt haben sich etwa die Strukturen im Kanton Bern, wo die Fachstelle Tierdelikte der Kantonspolizei bei Tierschutzverstössen ermittelt und der Veterinärdienst über Parteirechte im Strafverfahren verfügt. Auch im Kanton Zürich existiert eine Spezialabteilung Tier-/Umweltschutz der Kantonspolizei und verfügt das kantonale Veterinäramt über Parteirechte in Tierschutzstrafverfahren. Im Kanton St. Gallen sind spezialisierte Staatsanwälte mit der Verfolgung von Tierschutzverstössen betraut. Im Kanton Aargau und Solothurn existieren ebenfalls fachspezifische Strukturen bei der Kantonspolizei, um Tierschutzdelikte zu untersuchen und einen konsequenten Vollzug zu gewährleisten. Die wichtigsten Massnahmen für eine wirksame Strafpraxis im Tierschutzrecht listet die TIR in einem Forderungskatalog am Ende des Gutachtens ausführlich auf.

Ein besonderer Fokus wird in der diesjährigen Analyse auf die rechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Schafen sowie auf die an Schafen begangenen Straftaten gerichtet. Die Untersuchung zeigt auf, dass insbesondere die Vorschriften betreffend Witterungsschutz einen erheblichen Auslegungsspielraum bezüglich der zu tolerierenden Intensität und Dauer der Belastung der Tiere sowie hinsichtlich verschiedener klimatischer Faktoren bieten. Damit besteht die Gefahr, dass die verantwortlichen Tierhalter erst bei einer akuten und nicht mehr abwendbaren Gefahr für das Wohlergehen ihrer Tiere einschreiten bzw. verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Massnahmen erst zu spät greifen. Abgesehen davon sind immer noch Haltungsformen und Praktiken im Umgang mit Schafen erlaubt, die dem Tierwohl klar zuwiderlaufen und vor dem Hintergrund der verfassungsmässig und gesetzlich geschützten Tierwürde höchst fragwürdig sind. Dazu gehören die Einzelhaltung sowie die Schwanzkürzung ohne Schmerzausschaltung bis zum Alter von sieben Tagen. Auch ist es aus Tierschutzsicht als problematisch zu bezeichnen, dass die Frequenz der Kontrollen von Tieren im Sömmerungsgebiet auf bis zu einmal wöchentlich reduziert werden darf. Dies ist auch in Anbetracht der schätzungsweise 4200 Schafe, die jährlich im Rahmen der Sömmerung verenden, nicht haltbar. Die entsprechende Bestimmung dient also augenscheinlich in erster Linie dazu, einen praktikablen Umgang mit den Tieren zu ermöglichen. Die Würde und das Wohlergehen der betroffenen Schafe stehen dabei offensichtlich im Hintergrund.

Doch nicht nur auf der Ebene der Gesetzgebung, auch bei der strafrechtlichen Umsetzung der geltenden Bestimmungen bestehen erhebliche Defizite. So wurden im Berichtsjahr in der Schweiz lediglich 108 Strafverfahren geführt, die Delikte an Schafen zum Gegenstand hatten, obwohl mehr als 380'000 Schafe gehalten wurden. In keinem einzigen Strafverfahren wurde die mangelhafte Beaufsichtigung von gesömmernten Schafen geahndet, obwohl, wie erwähnt, jährlich etwa 4200 Schafe im Sömmerungsgebiet verenden. Jene Schaffälle, die in der Datenbank der TIR

erfasst sind, zeichnen sich sodann häufig durch eine hohe Anzahl betroffener Tiere sowie durch einen oftmals durch Indifferenz geprägten Umgang mit den Schafen seitens der verantwortlichen Halter oder Betreuungspersonen aus. Auffällig ist im Weiteren die ausgesprochene Rohheit, mit der zahlreiche Tiere gemäss Sachverhaltsschilderungen behandelt wurden. Die betroffenen Schafe litten häufig unter markant widerrechtlichen Haltungsbedingungen, vielfach wurde darauf verzichtet, kranke Tiere angemessen zu behandeln oder rechtzeitig euthanasieren zu lassen. Das entsprechende Täterverhalten wurde von den Strafverfolgungsbehörden zwar in mehreren Verfahren geahndet und bestraft, was positiv zu bewerten ist. Erhebliches Verbesserungspotenzial besteht indessen in Bezug auf die korrekte Subsumtion von Tierschutzverstössen unter die einschlägigen Tatbestände des Tierschutzstrafrechts. So wurden bspw. Fälle von fehlendem Witterungsschutz in der kalten Jahreszeit stets nur als Übertretung statt als Tierquälerei qualifiziert. Zudem ist festzustellen, dass an Schafen verübte Widerhandlungen generell überaus mild bestraft werden.