

Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2019

Jahresanalyse des landesweiten Tierschutzstrafvollzugs



© Lolostock / Shutterstock.com

Bianca Körner¹ / Christine Künzli² / Katerina Stoykova³ / Vanessa Gerritsen⁴

Zürich, 26. November 2020

Die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) dankt der Werner Dessauer Stiftung sowie der Autax Stiftung für die Unterstützung der vorliegenden Studie.

¹ Mag. iur., rechtswissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).
² MLaw, Rechtsanwältin, LL.M. und stv. Geschäftsleiterin der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).
³ MLaw, rechtswissenschaftliche Mitarbeiterin der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).
⁴ Lic. iur., stv. Geschäftsleiterin der Stiftung für das Tier im Recht (TIR).

Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung.....	6
B.	Analyse Fallmaterial 2019	11
I.	Auswertung der Anzahl gemeldeter Tierschutzstrafverfahren.....	11
1.	Gesamtbild Schweiz	11
2.	Kantonale Auswertung.....	15
2.1.	Absolute Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren.....	15
2.2.	Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner	16
2.3.	Kantonale Entwicklung im Berichtsjahr 2019	17
2.3.1.	Überblick.....	17
2.3.2.	Entwicklung der absoluten Zahlen	17
2.3.3.	Entwicklung aus relativer Sicht.....	18
3.	Tierschutzstrafverfahren nach Lebensbereich.....	18
3.1.	Vorbemerkungen.....	18
3.2.	Übersicht Fallmaterial 2019	19
4.	Tierschutzstrafverfahren nach Tierarten	21
II.	Analyse der Strafentscheidpraxis 2019	24
1.	Entscheidformen	24
1.1.	Übersicht Fallmaterial 2019	24
1.2.	Problematik des Strafbefehlsverfahrens.....	26
1.3.	Wahrung der Mitteilungspflicht.....	28
1.4.	Spezifische Analyse von Einstellungsverfügungen und Freisprüchen.....	30
1.4.1.	Beweisschwierigkeiten im Tierschutzstrafverfahren	30
1.4.2.	Relevanz von Desinteresse-Erklärungen.....	32
2.	Sanktionierung von Tierschutzdelikten.....	34
2.1.	Vorbemerkungen.....	34
2.2.	Übersicht Fallmaterial 2019	35
2.2.1.	Übertretungen	35
2.2.2.	Vergehen	38
2.3.	Fehlende Ausschöpfung des Strafrahmens	39
2.4.	Fehlende Berücksichtigung echter Konkurrenz bei der Strafzumessung.....	41
2.5.	Strafbefreiung unter Berufung auf Art. 52 ff. StGB	42
2.6.	Bedingte Strafen gemäss Art. 42 StGB	44
3.	Materielle Kritik	44
3.1.	Abgrenzung von Art. 26 und Art. 28 TSchG.....	44
3.2.	Kompetenzüberschreitungen.....	47
3.3.	Abgrenzung von Vorsatz, Fahrlässigkeit und Rechtsirrtum.....	49

III.	Schlussfolgerungen	51
1.	Entwicklung der Schweizer Tierschutzstrafpraxis	51
2.	Kantonale Entwicklung der Tierschutzstrafpraxis	54
2.1.	Aargau	54
2.2.	Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden.....	55
2.3.	Bern	57
2.4.	Basel-Landschaft.....	59
2.5.	Basel-Stadt	60
2.6.	Freiburg.....	61
2.7.	Genf	62
2.8.	Glarus	64
2.9.	Graubünden.....	64
2.10.	Jura	65
2.11.	Luzern	66
2.12.	Neuenburg.....	67
2.13.	St. Gallen	68
2.14.	Schaffhausen	69
2.15.	Solothurn	70
2.16.	Thurgau.....	71
2.17.	Tessin	72
2.18.	Urkantone (Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri)	73
2.19.	Waadt	75
2.20.	Wallis	76
2.21.	Zug	77
2.22.	Zürich	78
C.	Spezialanalyse: Schafe.....	80
I.	Vorbemerkung.....	80
II.	Schweizer Schafbestände.....	81
1.	Gesamtschweizerische Entwicklung der Bestände.....	81
2.	Kantonale Verteilung der Schafbestände.....	82
III.	Tierschutzrechtliche Erfassung des Schafs	84
1.	Kategorisierung	84
2.	Vorschriften zur Haltung von und zum Umgang mit Schafen.....	84
3.	Ausgewählter Problembereich: Dauernde Haltung von Schafen im Freien.....	85
3.1.	Ausgangslage	85
3.2.	Rechtsgrundlagen	86
3.2.1.	Rechtliche Regelungen.....	86
3.2.2.	Materialien	87

3.3.	Behördliche Vollzugshilfen	88
3.3.1.	Vollzugshilfen des BLV.....	88
3.3.2.	Kantonale Vollzugshilfen	90
3.3.3.	Empfehlungen des Europarats	93
3.4.	Der Witterungsschutz.....	94
3.4.1.	Kriterium der dauernden Haltung im Freien	94
3.4.2.	Kriterium der extremen Witterung.....	94
3.4.3.	Kriterium der Zeitdauer	95
3.4.4.	Kriterium des schutzlosen Ausgeliefertseins.....	96
3.4.5.	Ausgestaltung des Witterungsschutzes	98
3.4.6.	Strafbarkeit des Tierhalters	100
3.4.7.	Exkurs: Verwaltungsrechtliche Rechtsprechung in Deutschland	100
3.5.	Anforderungen an den Liegebereich und die Bodenbeschaffung	103
3.5.1.	Trockener Liegebereich	103
3.5.2.	Die Klauengesundheit und das Problem der Moderhinke	104
3.5.3.	Strafbarkeit des Tierhalters	105
3.6.	Das Füttern und Tränken.....	106
3.6.1.	Wasserbedarf	106
3.6.2.	Futterbedarf	106
3.6.3.	Strafbarkeit des Tierhalters	107
3.7.	Problem der Schafhaltung im Sömmerungsgebiet.....	107
3.7.1.	Relativierung der Tierhalterpflichten	107
3.7.2.	Strafbarkeit des Tierhalters	109
3.8.	Wanderschafherden	109
3.9.	Haltungseinrichtung: Gehege und Umzäunung	111
3.9.1.	Korrektur Umgang mit Weidezäunen	111
3.9.2.	Strafbarkeit des Tierhalters	112
4.	Weitere häufige Tierschutzprobleme im Zusammenhang mit Schafen.....	112
4.1.	Herdenschutz	112
4.1.1.	Der "böse" Wolf	112
4.1.2.	Tierhalterpflichten.....	113
4.1.3.	Strafbarkeit des Tierhalters	114
4.2.	Stallhaltung	114
4.3.	Einzelhaltung.....	115
4.4.	Wollproduktion	116
4.4.1.	Schweizer Wolle	116
4.4.2.	Tierschutzproblem: Importierte Merinowolle	116
4.5.	Obligatorische Kennzeichnung.....	118

4.6.	Schlachtung.....	120
4.6.1.	Schaf- und Lammfleisch.....	120
4.6.2.	Schächten	121
4.7.	Weitere Tierschutzprobleme im Zusammenhang mit Schafen.....	123
IV.	An Schafen begangene Straftaten	123
1.	Unbefriedigendes Tierschutzstrafpraxis	123
1.1.	Geringe Fallzahlen	123
1.2.	Vergleich mit an anderen Tierarten begangenen Straftaten.....	124
1.3.	Hohe Dunkelziffer	125
2.	Strafverfahren nach Fallgruppen	126
3.	Ausgewählte Tatbestände.....	127
3.1.	Abgrenzung zwischen Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung, Vernachlässigung, Misshandlung sowie qualvoller Tötung.....	127
3.2.	Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung.....	128
3.2.1.	Kasuistik.....	128
3.2.2.	Problematik	129
3.3.	Vernachlässigung, Misshandlung und qualvolle Tötung	130
3.3.1.	Kasuistik.....	130
3.3.2.	Problematik	131
4.	Analyse der Sanktionen	132
5.	Stellungnahmen aus den Kantonen	134
V.	Zusammenfassung Spezialanalyse Schafe	137
D.	Rechtspolitische Forderungen	139
I.	Griffige kantonale Strukturen	139
II.	Konsequente Anhandnahme und Strafuntersuchung	140
III.	Zusammenarbeit zwischen Straf- und Verwaltungsbehörden.....	140
IV.	Fachkompetenz und Ausbildung	141
V.	Konsequente Anwendung der TSchG-Tatbestände und angemessene Strafen	141
VI.	Verantwortungsbewusstes Anzeigeverhalten der Bevölkerung.....	142
VII.	Permanenter Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien.....	142
VIII.	Angemessene Kontrolle von Schafen im Sömmerungsgebiet.....	143
IX.	Den Bedürfnissen von Schafen angepasste Tierschutzbestimmungen	143
X.	Konsequente Verfolgung von an Schafen begangenen Tierschutzverstößen	143
XI.	Korrekte Anwendung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen bei Schafen.....	144
XII.	Achtung des Eigenwertes von Schafen und Nutztieren im Allgemeinen	144

A. Einleitung

Seit bald 25 Jahren engagiert sich die Stiftung für das Tier im Recht (TIR) mit ihrer juristischen Grundlagenarbeit für tierfreundlichere Gesetze und deren konsequenten Vollzug. Denn gerade im Tierschutzbereich bestimmt sich die Wirksamkeit der Vorschriften nicht nur durch ihren Wortlaut, sondern massgeblich auch durch ihre praktische Anwendung. Doch gerade hier bestehen insbesondere in strafrechtlicher Hinsicht noch immer erhebliche Defizite, wie die jährliche TIR-Analyse der Schweizer Tierschutzstrafpraxis zeigt. So werden Tierschutzverstösse durch die zuständigen Behörden nach wie vor oftmals bagatellisiert und mangelt es häufig an griffigen Strukturen, um die geltenden Tierschutzbestimmungen auf kantonaler Ebene konsequent und effektiv umzusetzen.

Bei Verstössen gegen das Tierschutzrecht gelangen die im Tierschutzgesetz (TSchG)⁵ verankerten Straftatbestände zur Anwendung⁶. Das Tierschutzgesetz unterteilt Tierschutzdelikte in die drei Tatbestände "Tierquälereien" (Art. 26 TSchG), "Widerhandlungen im Verkehr mit Tieren und Tierprodukten" (Art. 27 TSchG)⁷ und "Übrige Widerhandlungen" (Art. 28 TSchG). Im Rahmen der kantonalen Tierschutzstrafpraxis hauptsächlich zur Beurteilung gelangen die Art. 26 und 28 TSchG⁸. Als Tierquälerei gelten die Tatbestandsvarianten der Misshandlung, der Vernachlässigung, der unnötigen Überanstrengung, der Würdemissachtung, der qualvollen oder mutwilligen Tötung, des

⁵ Tierschutzgesetz vom 16.12.2005 (TSchG; SR 455).

⁶ Bei den Tatbeständen des Tierschutzgesetzes handelt es sich ausnahmslos um Officialdelikte. Das bedeutet, dass die zuständigen Strafverfolgungsbehörden von Amtes wegen – und nicht nur auf Antrag eines Geschädigten hin – tätig werden müssen, sobald sie Kenntnis von einer TSchG-Straftat oder von Hinweisen auf eine solche erlangen (vgl. dazu ausführlich Gieri Bolliger/Michelle Richner/Andreas Rüttimann/Nils Stohner, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019 262 f.).

⁷ Abs. 1 von Art. 27 TSchG, der Widerhandlungen gegen das Washingtoner Artenschutzabkommen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) unter Strafe stellte, wurde per 1.1.2013 aufgehoben, womit der Artikel nun lediglich noch aus Abs. 2 besteht. Verstösse gegen das Washingtoner Artenschutzübereinkommen sind seither nicht mehr vom Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes erfasst. Entsprechende Strafbestimmungen finden sich in Art. 26 des Bundesgesetzes über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten vom 16.3.2012 (BGCITES; SR 453). Die Verfolgung und Beurteilung entsprechender Widerhandlungen obliegt dem Bund bzw. dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Gemäss Art. 27 Abs. 2 TSchG wird mit einer Busse von bis zu 20'000 Franken (Vorsatz) bzw. bis zu 10'000 Franken (Fahrlässigkeit) bestraft, wer im Verkehr mit Tieren und Tierprodukten Bedingungen, Einschränkungen oder Verbote nach Art. 14 TSchG vorsätzlich missachtet. Die Strafverfolgung im Zusammenhang mit Art. 27 Abs. 2 TSchG obliegt – wie die Verfolgung und Ahndung der übrigen Tierschutzdelikte – den kantonalen Behörden, sofern die betreffende Widerhandlung nicht an den zugelassenen Grenzkontrollstellen, d.h. am Flughafen Genf oder am Flughafen Zürich (Kapitel IV der Anlage 5 des Anhangs 11 des Abkommens vom 21.6.1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft (EG) über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen [Agrarabkommen; SR 0.916.026.81], festgestellt werden (Art. 31 Abs. 1 TSchG). Für die Verfolgung und Beurteilung entsprechender Verstösse, die an den zugelassenen Grenzkontrollstellen festgestellt werden, ist demgegenüber das BLV zuständig (Art. 31 Abs. 2 TSchG). Den Hauptanwendungsfall von Art. 27 Abs. 2 TSchG stellt in der Praxis die Einfuhr von an der Rute oder Ohren kupierten Hunden dar. Darüber hinaus gelangt die Bestimmung aber auch bei der Einfuhr von Hunden, die jünger als 56 Tage alt sind und nicht von ihrer Mutter oder einem Ammentier begleitet werden, bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Hunde- und Katzenfellen und daraus hergestellten Produkten und dem Handel mit solchen Fellen und Produkten (Art. 14 Abs. 2 TSchG) sowie bei der Einfuhr von Robbenprodukten (Art. 5a der Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit den EU-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen vom 18.11.2015 [EDAV-EU; SR 916.443.11] und Art. 10a der Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten im Verkehr mit Drittstaaten vom 18.11.2015 [EDAV-DS; SR 916.443.10]) zur Anwendung. Fälle, in denen nicht nur Art. 27 Abs. 2 TSchG einschlägig ist, sondern gleichzeitig auch Verstösse gegen das Zollgesetz vom 18.3.2005 (SR 631.0) oder das Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer vom 12.6.2009 (Mehrwertsteuergesetz; SR 641.20) zu prüfen sind, fallen nach Art. 31 Abs. 2 und 3 TSchG jedoch ausschliesslich in den Zuständigkeitsbereich der Eidgenössischen Zollverwaltung.

⁸ Von den insgesamt 1933 im Berichtsjahr durchgeführten Tierschutzstrafverfahren stützten sich gerade einmal sieben Entscheide auf Art. 27 Abs. 2 TSchG.

Veranstaltens quälender Tierkämpfe, der Durchführung vermeidbar quälender Tierversuche und des Aussetzens oder Zurücklassens von Tieren. Sämtliche Verstösse gegen das Tierschutzrecht, die weder zu den Tierquälereien noch zu den Widerhandlungen im Verkehr mit Tieren und Tierprodukten zählen, sind den übrigen Widerhandlungen zuzuordnen. Dazu gehören etwa das Missachten der Haltungsverfahren, das vorschriftswidrige Züchten, Transportieren oder Schlachten von Tieren, die vorschriftswidrige Vornahme von Tierversuchen oder anderen Eingriffen an Tieren sowie das Erzeugen, Züchten, Halten oder Verwenden von oder Handeln mit vorschriftswidrig gentechnisch veränderten Tieren.

Art. 3 Ziff. 12 der Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide (Mitteilungsverordnung)⁹ und Art. 212b der Tierschutzverordnung (TSchV)¹⁰ verpflichten die kantonalen Behörden, dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) sämtliche kantonalen Strafentscheide (Verurteilungen und Freisprüche), Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen zuzustellen, die in Anwendung des Tierschutzgesetzes ergangen sind. Je nach Kanton werden die Fälle von Staatsanwaltschaften (inkl. Jugendstaatsanwaltschaften), Gerichten (inkl. Jugendgerichten), den kantonalen Veterinärbehörden oder anderen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden an das BLV gesandt. Für das Jahr 2019 wurden dem BLV 1918 entsprechende Strafentscheide gemeldet¹¹. Ob diese Zustellung lückenlos erfolgt, kann vom BLV nicht überprüft werden. Soweit die kantonalen Instanzen ihrer Pflicht nachkommen, verfügt das BLV jedoch über das vollständige Fallmaterial zur Schweizer Tierschutzstrafpraxis. Der Detaillierungsgrad der Entscheide ist je nach Kanton und Entscheidungsinstanz unterschiedlich.

Seit 2003 stellt das BLV der TIR sämtliche gemeldeten Tierschutzstrafverfahren in anonymisierter Form zur Verfügung. Die TIR liest diese in eine eigens hierfür konzipierte Datenbank¹² ein und erstellt gestützt auf das erfasste Fallmaterial jährlich eine Statistik, deren Erkenntnisse sie in einem juristischen Gutachten zusammenfasst¹³. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf der

⁹ Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide vom 10.11.2004 (Mitteilungsverordnung; SR 312.3).

¹⁰ Tierschutzverordnung vom 23.4.2008 (TSchV; SR 455.1).

¹¹ Die BLV-Statistik "Tierschutz – von den Kantonen gemeldete Strafverfahren 2019" ist unter <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/publikationen/statistiken-berichte-tiere.html>> einsehbar (letztmals besucht am 25.11.2020).

¹² Einsehbar unter <<https://www.tierimrecht.org/de/tierschutzstraffalle>> (letztmals besucht am 25.11.2020).

¹³ Die seit 2005 jährlich erschienenen Gutachten der TIR zur Tierschutzstrafpraxis für die Jahre 1995 bis 2018 sind einsehbar unter <<https://www.tierimrecht.org/de/ueber-uns/publikationen/gutachten-berichte/>> (letztmals besucht am 25.11.2020). Seit 2008 veröffentlicht das BLV ebenfalls eine jährliche Analyse der kantonalen Tierschutzstrafpraxis. Die entsprechenden Berichte sind auf <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/publikationen-und-forschung/statistiken-berichte-tiere.html>> abrufbar (letztmals besucht am 25.11.2020). Beim Zahlenmaterial kann es zu Abweichungen von jenem der TIR-Datenbank kommen. Grund dafür ist u.a., dass die TIR Fälle, in denen das Verhalten mehrerer Täter beurteilt wird, jeweils doppelt erfasst (mit dem Zusatz "a" und "b" in den Fallnummern; z.B. TG19/034a und TG19/034b). Des Weiteren kann es vorkommen, dass gewisse Entscheide durch die Kantone doppelt eingereicht werden, was die TIR aufgrund der standardisierten Form zahlreicher Strafbefehle und der Anonymisierung der eingereichten Fälle nur bedingt erkennen kann. Überdies erfasst die TIR das Fallmaterial nach Entscheiddatum der entsprechenden Berichtsjahre. Werden Entscheide von den Behörden nachgereicht, passt sie die Fallzahlen für das betreffende Jahr in der Datenbank entsprechend an. Im aktuellen Jahr wurden 21 Fälle nachgereicht, die sich auf Verfahren beziehen, die bereits 2018 oder früher abgeschlossen wurden. Aus diesem Grund können die Zahlen aus dem aktuellen Gutachten von denjenigen aus früheren Analysen abweichen. Zudem wurden sechs Fälle eingereicht, die bereits im Jahr 2020 entschieden und deshalb durch die TIR noch nicht in der Datenbank erfasst wurden. Den jährlichen Kurzanalysen des BLV hingegen ist zu entnehmen, dass dieses keine nachträgliche Korrektur der Gesamtzahlen vorhergehender Jahre vornimmt und somit die Fälle unabhängig vom Entscheiddatum in demjenigen Berichtsjahr berücksichtigt, in dem sie eingereicht wurden. Darüber hinaus erfasst die TIR Strafbefehle oder vorinstanzliche Entscheide, die erst zusammen mit dem letztinstanzlichen Urteil eingereicht werden, nachträglich als separate Fälle in der Datenbank. So kann der Instanzenweg sauber dokumentiert werden. Dasselbe gilt, wenn ein Strafbefehl einen früheren ersetzt und beide Entscheide dem

schweizweiten Entwicklung in der Tierschutzstrafentscheidpraxis im Berichtsjahr, dem Vollzug in den einzelnen Kantonen und der Untersuchung der von Delikten betroffenen Tierkategorien¹⁴. Die Gutachten und die TIR-Datenbank beruhen auf dem Fallmaterial, das dem BLV tatsächlich zur Kenntnis gebracht worden ist (sog. Hellfeld). Insofern hat die vorliegende Analyse nur beschränkte Aussagekraft hinsichtlich des tatsächlichen Kriminalitätsvorkommens in Zusammenhang mit Tierschutzdelikten. Nicht Gegenstand der Analyse bilden verwaltungsrechtliche Massnahmen, die von den kantonalen Veterinärbehörden bei der Feststellung von Missständen ergriffen werden, wie etwa die Verfügung von Auflagen, die Beschlagnahmung von Tieren oder das Aussprechen von Tierhalteverboten¹⁵.

Sämtliche der mittlerweile 24'369 in der TIR-Datenbank erfassten Tierschutzstraffälle können in gekürzter und anonymisierter Form auf www.tierimrecht.org unentgeltlich eingesehen werden. Neben Angaben zum jeweiligen Straftatbestand, zu den verletzten Bestimmungen und zum tierschutzrelevanten Sachverhalt sind insbesondere auch Informationen über die ausgesprochene Sanktion, allfällige Urteilsbegründungen oder Strafminderungsgründe aufgeführt. Besonders interessante oder nach Meinung der TIR materiell falsch beurteilte Entscheide werden zudem entsprechend kommentiert. Alle Fälle sind über eine Vielzahl von Suchkriterien (Tierart, Strafbestimmung, Sanktion, Kanton, Entscheidjahr, typisierte Fallgruppe etc.) abrufbar, wobei die verschiedenen Suchfilter auch kombiniert angewendet werden können¹⁶.

Die kritische Prüfung des Fallmaterials durch die TIR zeigt, dass sich der gesamtschweizerische Vollzug des Tierschutzstrafrechts in den letzten 20 Jahren insgesamt deutlich verbessert hat und Straftaten an Tieren immer häufiger untersucht und sanktioniert werden. Es darf also angenommen werden, dass die Vollzugsorgane ihre Pflichten generell ernster nehmen. Zudem planen oder installieren immer mehr Kantone spezielle Vollzugsstrukturen im Tierschutz. Dies insbesondere auch unter dem Eindruck des Tierschutzfalls Hefenhofen¹⁷. Diese positive Entwicklung darf

BLV gemeinsam übermittelt werden. Entsprechende Verfahren, die in der Statistik des BLV als ein Fall ausgewiesen werden, sind in der TIR-Datenbank einzeln aufgeführt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Erfassungskriterien ist es zu erklären, dass das BLV für das Jahr 2019 ein Total von 1918 Fällen ausweist, während die TIR 1933 Fälle in ihrer Datenbank erfasst hat. Darüber hinaus veröffentlicht auch das Bundesamt für Statistik (BfS) im Rahmen seiner Strafurteilsstatistik (SUS) eine Tabelle zu den Verurteilungen nach dem Schweizer Tierschutzgesetz (Tabelle "Erwachsene: Verurteilungen aufgrund einer Auswahl an Bundesnebensgesetzen", abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/jugend-erwachsenenurteile.assetdetail.13407168.html>) [letztmals besucht am 25.11.2020]). Dabei stützt es sich auf die im Strafregister ausgewiesenen Zahlen, die jedoch lediglich Vergehen sowie Übertretungen, die mit einer Busse von mehr als 5000 Franken geahndet wurden, umfassen (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a und lit. c Ziff. 1 der Verordnung über das Strafregister vom 29.9.2006 [VOSTRA-Verordnung; SR 331]). Für das Jahr 2019 weist die Statistik 570 ergangene Strafentscheide im Bereich des Tierschutzgesetzes aus (Stand des Strafregisters: 31.5.2020). Eine BfS-Tabelle zu den Verurteilungen von Jugendlichen nach dem Schweizer Tierschutzgesetz besteht nicht.

¹⁴ In seiner jährlichen Kurzanalyse zur kantonalen Tierschutzstrafpraxis berücksichtigt das BLV jeweils noch weitere Kriterien (wie insbesondere zum Geschlecht und Alter der Beschuldigten), die der TIR aufgrund der Anonymisierung des Fallmaterials nicht zugänglich sind. So konnte es in seiner aktuellen Analyse aufschlüsseln, dass 505 der im Jahr 2019 wegen eines Tierschutzdelikts beschuldigten Personen weiblich und 1296 männlich waren; in 117 Fällen war das Geschlecht der Beschuldigten unbekannt. Weiter geht aus dem Bericht hervor, dass die Mehrzahl der Beschuldigten (421) zwischen 50 und 59 Jahren alt war (BLV, Tierschutz – von den Kantonen gemeldete Strafverfahren 2019 2).

¹⁵ Wird die Anordnung einer verwaltungsrechtlichen Massnahme in einem Strafentscheid thematisiert, wird dies ebenfalls in der TIR-Datenbank vermerkt (vgl. etwa FR19/O29).

¹⁶ Ein ausführlicher Leitfaden zur Nutzung der TIR-Datenbank findet sich unter <https://www.tierimrecht.org/de/tierschutzstraffalle>) (letztmals besucht am 25.11.2020).

¹⁷ Vgl. den Bericht der Untersuchungskommission zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau (Fall Hefenhofen) vom 31.10.2018, einsehbar unter https://www.tg.ch/public/upload/assets/72136/II_Schlussbericht_UKUK_1MB.pdf) (letztmals besucht am 25.11.2020).

allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Dunkelziffer nicht verfolgter Tierschutzfälle nach wie vor enorm sein dürfte¹⁸. Sowohl die Gesamtübersicht als vor allem auch die prozentual zur Wohnbevölkerung erstellte Auflistung der gemeldeten Tierschutzstraffälle fördern zudem noch immer grosse kantonale Unterschiede zutage. Während in einigen Kantonen verhältnismässig viele Verfahren geführt werden, weisen andere sehr tiefe Zahlen aus. Vor dem Hintergrund der bescheidenen geografischen Ausbreitung der Schweiz und der national geringen kulturellen Unterschiede in der Mensch-Tier-Beziehung besteht kein Grund zur Annahme, dass in bestimmten Kantonen generell weniger Tierschutzdelikte begangen werden als in anderen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das Tierschutzrecht in allen Landesteilen (im Verhältnis zur Wohnbevölkerung) etwa in gleichem Masse missachtet wird. Tiefe Quoten lassen somit eher auf die ungenügende Sensibilität und Motivation der zuständigen Vollzugsinstanzen oder fehlende Ressourcen im Tierschutzvollzug schliessen. Es muss vermutet werden, dass entsprechende Anzeigen hier bedeutend weniger konsequent verfolgt werden oder die Meldung der Verfahren an das BLV pflichtwidrig unterlassen wird¹⁹.

Ausserdem belegt die vorliegende Analyse, dass die korrekte Anwendung der tierschutzrechtlichen Normen den Strafverfolgungsbehörden schweizweit erhebliche Probleme bereitet. In vielen Kantonen mangelt es den zuständigen Strafverfolgungsbehörden oftmals nicht nur an personellen und zeitlichen Kapazitäten, sondern vor allem auch an den nötigen Fachkenntnissen im Tierschutzrecht. Nicht selten sind die zuständigen Ämter mit den einschlägigen Gesetzesbestimmungen zu wenig vertraut, was zu einer lückenhaften und uneinheitlichen Strafpraxis führt. Überdies zeigen die tatsächlich durchgeführten Strafverfahren, dass Verstösse gegen das Tierschutzgesetz durch die Justizbehörden häufig immer noch bagatellisiert werden: Verhängte Sanktionen fallen angesichts des zur Verfügung stehenden Strafrahmens oftmals viel zu mild aus und stehen damit in keinem Verhältnis zum verursachten Tierleid. Dieser Umstand ist namentlich auch vor dem Hintergrund der angestrebten Präventivwirkung des Strafrechts zu kritisieren, da eine konsequente Anwendung der Strafbestimmungen der Schärfung des gesellschaftlichen Bewusstseins für einen respektvollen Umgang mit Tieren dient und damit auch einen starken präventiven Effekt zur Verhinderung weiterer Tierschutzverstösse hat.

Insgesamt besteht im Vollzug des Schweizer Tierschutzstrafrechts somit noch immer grosser Handlungsbedarf. Im Sinne der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit haben die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden die entsprechenden Bestimmungen nicht nur strikter, sondern auch klarer und einheitlicher als bislang anzuwenden. Die konsequente Umsetzung der einschlägigen Vorschriften hängt in erheblichem Masse von den Bemühungen und der Fachkompetenz der zuständigen Behörden ab. Um die neuralgischen Instanzen – insbesondere die Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte, aber auch die kantonalen Veterinärbehörden – nicht nur mit engagierten, sondern auch mit befähigten Personen besetzen zu können, ist deren vertiefte Ausbildung im rechtlichen Tierschutz von enormer Bedeutung. Die Kantone haben hier die notwendigen personellen, aber auch finanziellen Ressourcen für einen funktionierenden Vollzug des Tierschutzrechts zur Verfügung zu stellen. Damit der von einer Strafe beabsichtigte Effekt tatsächlich eintritt und abschreckend auf Tierquäler, andere Tierschutzdelinquenten und die Gesamtgesellschaft wirken kann, ist zudem dringend der gesetzliche Strafrahmen besser auszuschöpfen. Die wichtigsten

¹⁸ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 290; siehe Seite 13.

¹⁹ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 291.

Massnahmen für eine wirksame Strafpraxis im Tierschutzrecht listet die TIR in einem Forderungskatalog am Ende des vorliegenden Gutachtens ausführlich auf.

Das diesjährige Gutachten basiert auf dem Stand der Datenbank im November 2020²⁰ und analysiert in erster Linie das Fallmaterial 2019²¹. Grundlagen für die vorliegende Analyse bilden somit die dem BLV gemeldeten Tierschutzstrafverfahren in absoluter und relativer Hinsicht, die materiellrechtliche Prüfung sämtlicher in der TIR-Datenbank erfassten Entscheide sowie die in den einzelnen Kantonen bestehenden Vollzugsstrukturen. Im Vorfeld zum aktuellen Gutachten wurden sämtliche für die Umsetzung des Tierschutzrechts zuständigen Veterinärbehörden, Staatsanwaltschaften (inkl. Jugendstaatsanwaltschaften), Obergerichte, Jugendgerichte und Übertretungsstrafbehörden über die Anzahl gemeldeter Tierschutzstrafverfahren ihres Kantons informiert und um Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen gebeten. Die Rückmeldungen der Veterinär- und Strafverfolgungsbehörden und Gerichte haben ebenfalls Eingang in die vorliegende Analyse gefunden²². Im diesjährigen Gutachten wird zudem ein thematischer Schwerpunkt auf die rechtlichen Bestimmungen betreffend den Umgang mit Schafen sowie auf die an Schafen begangenen Tierschutzverstösse gelegt. Aus diesem Grund wurden die kontaktierten Veterinär- und Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zusätzlich um eine Stellungnahme zur Auslegung von Art. 36 Abs. 1 TSchV in Bezug auf die Schafhaltung bei extremen Witterungsverhältnissen und dessen Umsetzung in der Praxis gebeten.

²⁰ Die absoluten und relativen Fallzahlen weichen teilweise von jenen der TIR-Analyse der Vorjahre ab: Da verschiedene Kantone dem BLV regelmässig Fälle aus den Vorjahren nachreichen (siehe Fn. 13), können diese jeweils erst nach Erscheinen des TIR-Berichts in die Datenbank integriert werden. So bspw. wurden im Berichtsjahr Fälle aus den Kantonen Bern, Genf, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Tessin, Thurgau, Waadt und Zürich aus den Jahren 2017 und 2018 nachgereicht.

²¹ Besonderen Dank verdienen Isabelle Schnell, Caroline Mülle, Sibel Konyo, Maureen Hongsa, Laura Glatzfelder, Rosalie Hepberger, Colette Peisker, Vanessa Fraser, Riccarda di Tommaso und Nicolas Majercik für das Einlesen des Fallmaterials 2019 in die TIR-Straffalldatenbank und ihre umfassenden Recherchearbeiten. Ein grosser Dank gilt zudem Andreas Rüttimann für die Korrekturarbeiten und wertvollen Inputs zum vorliegenden Gutachten. Ein besonderer Dank für die Übersetzungsarbeiten gebührt zudem Oliver Engel, Julia Gremminger und Alexandra Spring.

²² Von den 116 Behörden, die um Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen gebeten wurden, haben 34 der TIR eine Rückmeldung zukommen lassen. Dabei handelt es sich um die Veterinärbehörden der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, Zug und Zürich, das Laboratorium der Urkantone, das Departement für Volkswirtschaft und Soziales in Graubünden, die Staatsanwaltschaften der Kantone Appenzell Innerrhoden, Bern, Freiburg, Jura, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn und Uri, die Jugendstaatsanwaltschaft Basel-Landschaft, die Oberstaatsanwaltschaft Schwyz, die Fachstellen für Tierdelikte der Kantonspolizei Bern und Zürich, die Obergerichte der Kantone Aargau, Bern und Thurgau, das Appellationsgericht Basel-Stadt, das Kantonsgericht Luzern und das Kantonsgericht Waadt. Die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, die Staatsanwaltschaft Zürich, das Obergericht Solothurn, das Jugendgericht Wallis sowie das Veterinäramt Wallis verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

B. Analyse Fallmaterial 2019

I. Auswertung der Anzahl gemeldeter Tierschutzstrafverfahren

1. Gesamtbild Schweiz

Strafverfahren werden seit 2011 schweizweit einheitlich in der Strafprozessordnung (StPO)²³ geregelt. Ein Strafverfahren beginnt mit dessen Eröffnung, sei es aufgrund einer privaten Strafanzeige, der Anzeige einer Behörde oder der selbstständigen Einleitung durch die Strafverfolgungsbehörden. Das sog. Vorverfahren (Art. 299 ff. StPO) setzt sich – gestützt auf einen konkreten Tatverdacht – aus der polizeilichen Ermittlung (Art. 306 f. StPO) und dem Untersuchungsverfahren der Staatsanwaltschaft (Art. 308 ff. StPO) zusammen. Der Abschluss des Vorverfahrens erfolgt durch die Staatsanwaltschaft mittels Einstellung (Art. 319 ff. StPO), Anklageerhebung (Art. 324 ff. StPO) oder den Erlass eines Strafbefehls (Art. 352 ff. StPO). Gelangt die Staatsanwaltschaft gestützt auf die Strafanzeige oder den Polizeirapport zum Schluss, dass die infrage kommenden Straftatbestände oder die Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt sind, Verfahrenshindernisse bestehen oder aus den in Art. 8 StPO genannten Gründen auf eine Strafverfolgung zu verzichten ist²⁴, ergeht eine Nichtanhandnahmeverfügung (Art. 310 StPO). Schliesslich ist die Staatsanwaltschaft Partei, falls es zu einer Hauptverhandlung kommt. Wird ein Hauptverfahren eröffnet, wird zunächst im Rahmen der sog. Instruktionsphase beim Gerichtspräsidium über die Zulässigkeit der Anklageschrift, die Besetzung des Gerichts und allfällige Beweisanträge entschieden (Art. 328 ff. StPO). In der eigentlichen Hauptverhandlung wird das Urteil gefasst (Art. 335 ff. StPO) und den Parteien schriftlich oder mündlich begründet eröffnet²⁵. Die Parteien haben daraufhin das Recht, Rechtsmittel zu ergreifen, um den Entscheid an eine nächsthöhere Instanz zu ziehen (Art. 379 ff. StPO)²⁶. Entsprechend umfasst das nachfolgende Fallmaterial Strafbefehle, Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen sowie gerichtliche Entscheide (Verurteilungen und Freisprüche)²⁷.

Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Beurteilung von blossen Übertretungen kann nach Art. 17 Abs. 1 StPO auch an Verwaltungsbehörden übertragen werden. Das Übertretungsstrafverfahren richtet sich nach Art. 357 StPO und wird mit einem Strafbefehl oder einer kurz begründeten Einstellung abgeschlossen (Art. 357 Abs. 2 und 3 StPO). Gelangt die Übertretungsstrafbehörde zum Schluss, dass es sich bei der zu beurteilenden Straftat um ein Verbrechen oder Vergehen handelt, überweist sie den Fall der örtlich und sachlich zuständigen Staatsanwaltschaft (Art. 357 Abs. 4 StPO).

²³ Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (StPO; SR 312.0).

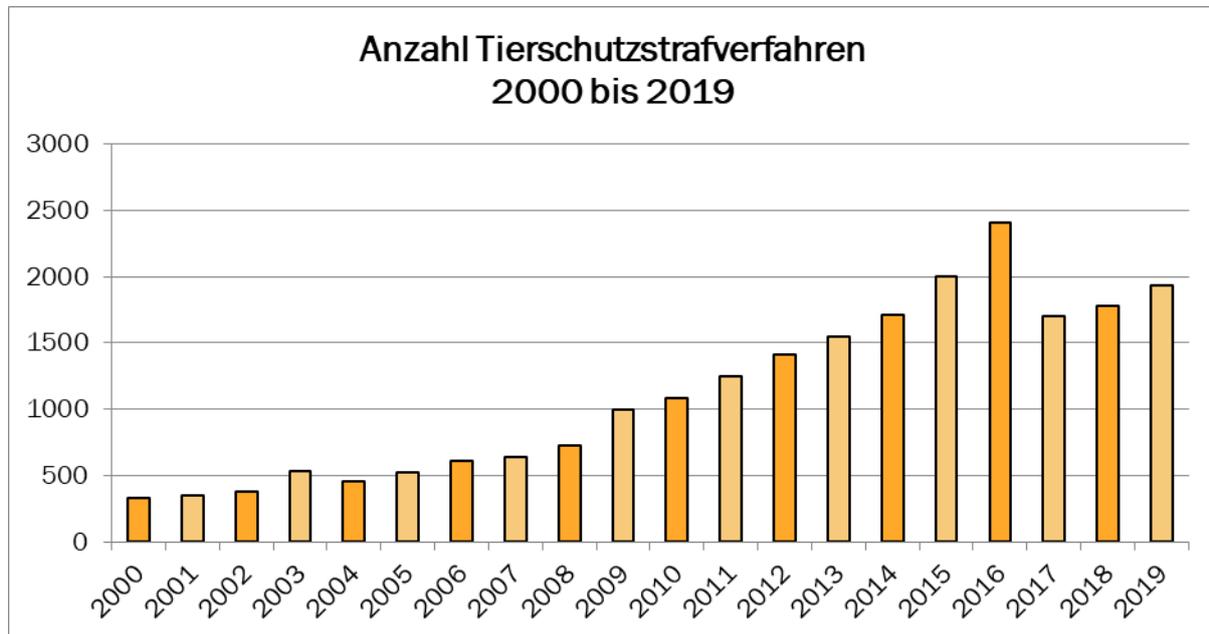
²⁴ Siehe die Ausführungen zu den Desinteresse-Erklärungen auf Seite 32 ff.

²⁵ Wird vor Gericht Anklage erhoben, so erledigt dieses das Verfahren in materieller Hinsicht mittels eines Entscheids in Form eines Urteils, in formeller Hinsicht durch einen Beschluss oder eine Verfügung (Art. 80 Abs. 1 StPO).

²⁶ Mark Pieth, Schweizerisches Strafprozessrecht, 3. Auflage, Basel 2016 17 ff.

²⁷ Darüber hinaus existieren weitere, nicht verfahrensabschliessende Verfügungen, bezüglich derer jedoch keine kantonale Mitteilungspflicht besteht (siehe Seite 28 ff.). Trotzdem werden teilweise auch diese beim BLV eingereicht, sodass in der TIR-Datenbank auch nach 2011 entsprechende Entscheide erfasst sind.

Die folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung der Fallzahlen von 2000 bis 2019:



Entwicklung Anzahl Tierschutzstraffälle von 2000 bis 2019.

Die TIR-Datenbank umfasst mittlerweile insgesamt 24'369 Fälle²⁸. Abgesehen von den Jahren 2004, 2005 und 2017 hat die Zahl der gesamtschweizerisch durchgeführten Tierschutzstrafverfahren seit dem Jahr 2000 stetig zugenommen. Dabei handelt es sich nach Ansicht der TIR um eine positive Entwicklung: Da nicht davon auszugehen ist, dass die Zahl der begangenen Tierschutzdelikte im Vergleich zum gesamtschweizerischen Bevölkerungswachstum tatsächlich überproportional zugenommen hat, dürften die sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht gestiegenen Fallzahlen Ausdruck einer deutlichen Verbesserung des Tierschutzstrafvollzugs in den letzten Jahren sein.

2017 kam es im Vergleich zum Vorjahr zu einem erheblichen Einbruch der Fallzahlen um 29.2 %, was in erster Linie auf die Aufhebung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende²⁹ zurückzuführen war³⁰. Umso erfreulicher ist es, dass die Zahl der durchgeführten Tierschutzstrafverfahren in den Jahren 2018 und 2019 wiederum gestiegen ist. Gegenüber dem Vorjahr kann im aktuellen Berichtsjahr mit 1933 Tierschutzstraffällen ein Zuwachs um 8.7 % verzeichnet werden.

Auch gemessen an der Bevölkerungszahl ist die Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren im Berichtsjahr mit einem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19 pro 10'000 Einwohner im Vergleich zum Vorjahr nun wieder angestiegen. Zu beachten ist allerdings, dass die relative Anzahl der Verfahren im Jahr 2018 mit einem kantonalen Durchschnitt von gerade nur 2.03

²⁸ Stand vom 25.11.2020.

²⁹ Siehe nachfolgend Seite 13.

³⁰ Stefanie Walther/Bianca Körner, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2017, Zürich 2018 11, 17 ff. (einsehbar unter <https://www.tierimrecht.org/documents/3009/Gutachten_Berichtsjahr_2017.pdf> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner³¹ den tiefsten Stand seit 2012 aufwies³². Die relativen Fallzahlen im Berichtsjahr können zwar an den Wert aus dem Jahr 2017 (2.19) anknüpfen, jedoch sind sie trotz des erneuten Anstiegs noch weit vom Höchstwert aus dem Jahr 2016 (3.18) entfernt. Diese Aussage muss allerdings insofern relativiert werden, als diese Entwicklung noch immer darauf zurückzuführen ist, dass der starke Anstieg der absoluten Fallzahlen bis 2016 u.a. durch die Zunahme jener Fälle begründet war, die sich ausschliesslich auf die per Anfang 2017 aufgehobene Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende bezogen³³. Auch aus dem Jahr 2017 liegen noch 125 solcher Entscheide vor³⁴. Bereinigt man die Fallzahlen um jene Entscheide, die Verstösse gegen die Sachkundenachweispflicht zum Gegenstand haben, und vergleicht man diese mit der Anzahl Einwohner, so liegt der kantonale Durchschnittswert von 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohner im Berichtsjahr deutlich über demjenigen aus dem Jahr 2017. Ein höherer Wert konnte in Bezug auf die bereinigten Fallzahlen bislang nur im Jahr 2016 mit 2.45 Fällen pro 10'000 Einwohner verzeichnet werden³⁵. Dementsprechend ist erfreulicherweise seit dem Einbruch der Fallzahlen im Jahr 2017 sowohl in absoluter wie auch in relativer Hinsicht wieder ein kontinuierlicher, wenn auch im Vergleich zu den Vorjahren noch zögerlicher, Anstieg der Fallzahlen zu beobachten.

Angesichts der Millionen von in der Schweiz gehaltenen und genutzten Tiere³⁶ fällt die Anzahl der in der Schweiz durchgeführten Tierschutzstrafverfahren regelmässig sehr tief aus. Entsprechend ist von einer hohen Anzahl nicht verfolgter und geahndeter Tierschutzdelikte (Dunkelziffer) auszugehen. Für diese Annahme spricht ebenfalls der Umstand, dass die Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren seit der Totalrevision der Tierschutzgesetzgebung 1981 – mit Ausnahme der

³¹ Siehe Seite 16, Tabelle 2.

³² Siehe Seite 16, Tabelle 2. 2012 lag dieser Wert bei 1.86 Verfahren pro 10'000 Einwohner; 2013 bei 2.11 (vgl. Nora Flückiger/Andreas Rüttimann, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2014, Zürich 2015 9, einsehbar unter <https://www.tierimrecht.org/documents/94/Schweizer_Tierschutzstrafpraxis_2014.pdf> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

³³ Bianca Körner/Nora Flückiger/Christine Künzli, Schweizer Tierschutzstrafpraxis 2018, Zürich 2019 9, einsehbar unter <https://www.tierimrecht.org/documents/3357/Analyse_Schweizer_Tierschutzstrafpraxis_2018_Gutachten.pdf> (letztmals besucht am 25.11.2020).

³⁴ Walther/Körner 20.

³⁵ So wurden im Jahr 2014 bereits 393 Verfahren geführt, die sich ausschliesslich mit der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende befassten. 2015 waren es 565 solche Fälle, 2016 sogar 727. Im Jahr 2017 waren, trotz der per 1.1.2017 erfolgten Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende, noch 125 entsprechende Entscheide zu verzeichnen. In relativer Hinsicht wurden damit im Jahr 2014 abzüglich der Fälle, in denen ausschliesslich die Sachkundenachweispflicht zur Beurteilung stand, im gesamtschweizerischen Durchschnitt 1.95 Verfahren pro 10'000 Einwohner geführt, 2015 waren es 1.91, 2016 2.45 und 2017 1.98. Siehe zur Anzahl Verfahren, die sich ausschliesslich auf das Nichterbringen des Sachkundenachweises bezogen, Walther/Körner 19 ff.

³⁶ Das Bundesamt für Statistik (BfS) weist in seiner Tabelle "Produktion und Verbrauch von Fisch" (abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-07.05.02.01>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) für die Inlandproduktion das für Jahr 2019 einen Wert von 3'251 Tonnen aus; in seiner Tabelle "Nutztierbestand der Landwirtschaftsbetriebe, Entwicklung" (abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.12687406.html>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) weist das BfS einen Nutztierbestand von knapp 16 Millionen Tieren aus; die BfS-Tabelle "Erlegtes Wild nach Art, nach Kantonen" (abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/land-forstwirtschaft/jagd-fischerei-fischzucht/jagd.assetdetail.10567706.html>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) weist knapp 117'000 Tiere aus, die Tierversuchsstatistik des BLV (abrufbar unter <<https://www.tv-statistik.ch/de/statistik/index.php>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) weist 572'069 Tiere aus, die 2019 für Tierversuche eingesetzt worden sind; die Identitas-Tierstatistik (abrufbar unter <<https://tierstatistik.identitas.ch/de>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) für Equiden weist für den Juli 2019 einen Bestand von über 113'000 Tieren aus, am gleichen Datum weist die Statistik über 500'000 gehaltene Hunde aus; der Verband für Heimtiernahrung (VHN) (abrufbar unter <<https://www.vhn.ch/statistiken/heimtiere-schweiz>> [letztmals besucht am 25.11.2020]) weist in seiner Statistik für das Jahr 2018 (2019 wird nicht ausgewiesen) allein im Bereich der Katzenhaltung über 1,6 Millionen und im Bereich der Zierfischhaltung über 3 Millionen gehaltene Tiere aus. Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Hinzu kommen u.a. noch weitere Heimtiere wie etwa Nager, Vögel oder Reptilien, oder Tiere, die im Rahmen der Versuchstierzucht eingesetzt werden, ohne dass sie jedoch direkt für Tierversuche verwendet werden.

Jahre 2004, 2005 und 2017 – kontinuierlich angestiegen ist. Die kontinuierliche Zunahme an Tierschutzstrafverfahren kann einerseits als Hinweis auf die Dunkelziffer an nicht durchgeführten Verfahren gewertet werden, sie lässt aber andererseits auch darauf schliessen, dass die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden ihre Pflichten insgesamt ernster nehmen und Straftaten immer häufiger untersucht und sanktioniert werden und die Behörden ihrer Meldepflicht konsequenter nachkommen.

2. Kantonale Auswertung

2.1. Absolute Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren

Die folgende Übersicht zeigt, wie sich die insgesamt 24'369 seit 1982³⁷ landesweit durchgeführten und in der TIR-Datenbank erfassten Tierschutzstrafverfahren auf die 26 Kantone verteilen:

Anzahl Tierschutzstrafverfahren (1982 bis 2019)													
Kanton	82-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	%
AG	622	130	93	108	97	107	120	202	180	209	184	2052	8.4
AI	33	8	9	8	12	8	8	12	3	3	1	105	0.4
AR	67	14	14	20	17	20	19	27	9	7	11	225	0.9
BE	852	220	255	251	298	219	302	336	324	344	310	3711	15.2
BL	89	12	18	36	33	25	28	19	34	35	33	362	1.5
BS	171	17	5	25	30	44	74	83	5	6	14	474	1.9
FR	198	20	28	26	32	55	48	35	28	31	47	548	2.2
GE	18	8	2	3	3	7	3	114	43	49	52	302	1.2
GL	17	2	4	5	2	16	23	5	13	28	25	140	0.6
GR	148	16	55	70	89	56	54	97	63	45	76	769	3.2
JU	91	3	4	10	6	12	12	14	6	3	9	170	0.7
LU	424	34	17	50	73	59	102	106	133	155	146	1299	5.3
NE	96	12	4	28	3	56	110	91	29	30	44	503	2.1
NW	11	3	1	4	9	6	25	16	11	2	5	93	0.4
OW	25	2	6	11	15	18	11	20	26	12	10	156	0.6
SG	1330	182	236	248	214	245	232	193	174	153	165	3372	13.8
SH	125	6	7	8	13	21	9	35	21	19	18	282	1.2
SO	193	62	80	52	55	62	71	75	73	89	89	901	3.7
SZ	68	16	20	25	23	32	27	48	42	33	34	368	1.5
TG	115	21	31	36	48	46	50	54	47	27	40	515	2.1
TI	41	22	4	28	40	56	59	73	20	18	17	378	1.6
UR	11	4	3	6	10	9	14	8	15	11	9	100	0.4
VD	423	82	118	89	111	161	163	142	86	135	174	1684	6.9
VS	20	3	6	9	26	19	21	114	35	35	86	374	1.5
ZG	67	15	25	19	19	17	17	25	13	18	20	255	1.0
ZH	2269	172	207	237	272	337	405	464	272	282	314	5231	21.5
Schweiz	7524	1086	1252	1412	1550	1713	2007	2408	1705	1779	1933	24'369	100

Tabelle 1: Tierschutzstrafverfahren nach Kantonen von 1982 bis 2019.

³⁷ Das eidgenössische Tierschutzrecht ist zwar bereits 1981 in Kraft getreten, da aus diesem Jahr aber keine Tierschutzstrafverfahren vorliegen, weisen die nachfolgenden Tabellen das Fallmaterial ab 1982 aus.

2.2. Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner

Noch aussagekräftiger als die absoluten Fallzahlen ist die Auswertung des Datenmaterials der einzelnen Kantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung³⁸. Pro 10'000 Einwohner weisen die Kantone für die Jahre 2015 bis 2019 folgende Fallzahlen aus:

Anzahl Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner und Kanton (2015 bis 2019)											
	Wohnbevölkerung 2019	2015		2016		2017		2018		2019	
		p 10000 Einw.	Anzahl Fälle								
AG	685'845	1.84	120	3.04	202	2.68	180	3.08	209	2.68	184
AI	16'128	5.01	8	7.50	12	1.86	3	1.86	3	0.62	1
AR	55'445	3.48	19	4.91	27	1.63	9	1.27	7	1.98	11
BE	1'039'474	2.97	302	3.27	336	3.14	324	3.32	344	2.98	310
BL	289'468	0.99	28	0.67	19	1.18	34	1.21	35	1.14	33
BS	195'844	3.86	74	4.30	83	0.26	5	0.31	6	0.71	14
FR	321'783	1.56	48	1.12	35	0.89	28	0.97	31	1.46	47
GE	504'128	0.06	3	2.33	114	0.87	43	0.98	49	1.03	52
GL	40'590	5.75	23	1.25	5	3.22	13	6.93	28	6.16	25
GR	199'021	2.75	54	4.91	97	3.18	63	2.27	45	3.82	76
JU	73'584	1.65	12	1.91	14	0.82	6	0.41	3	1.22	9
LU	413'120	2.56	102	2.63	106	3.27	133	3.78	155	3.53	146
NE	176'496	6.18	110	5.10	91	1.63	29	1.70	30	2.49	44
NW	43'087	5.89	25	3.76	16	2.56	11	0.46	2	1.16	5
OW	37'930	2.97	11	5.35	20	6.92	26	3.17	12	2.64	10
SG	510'734	4.65	232	3.84	193	3.45	174	3.01	153	3.23	165
SH	82'348	1.13	9	4.33	35	2.58	21	2.32	19	2.19	18
SO	275'247	2.66	71	2.78	75	2.69	73	3.26	89	3.23	89
SZ	160'480	1.75	27	3.08	48	2.67	42	2.07	33	2.12	34
TG	279'547	1.87	50	1.99	54	1.72	47	0.98	27	1.43	40
TI	351'491	1.68	59	2.06	73	0.57	20	0.51	18	0.48	17
UR	36'703	3.89	14	2.21	8	4.13	15	3.02	11	2.45	9
VD	805'098	2.11	163	1.81	142	1.08	86	1.69	135	2.16	174
VS	345'525	0.63	21	3.36	114	1.03	35	1.02	35	2.49	86
ZG	127'642	1.39	17	2.02	25	1.04	13	1.42	18	1.57	20
ZH	1'539'275	2.76	405	3.12	464	1.81	272	1.85	282	2.04	314
Durchschnitt		2.77	2007	3.18	2408	2.19	1705	2.03	1779	2.19	1933

Tabelle 2: Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner und Kanton von 2015 bis 2019.

³⁸ Die Daten beruhen auf der BfS-Tabelle "Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1999-2019" (abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.13707204.html>> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

2.3. Kantonale Entwicklung im Berichtsjahr 2019

2.3.1. Überblick

Die obigen Tabellen zeigen, wie unterschiedlich der Tierschutzstrafvollzug von Kanton zu Kanton gehandhabt wird: Während in einigen Kantonen (auch in relativer Hinsicht) verhältnismässig viele Verfahren geführt werden, weisen andere sehr tiefe Zahlen aus. Da es angesichts der bescheidenen geografischen Ausbreitung der Schweiz und der national geringen kulturellen Unterschiede in Bezug auf die Mensch-Tier-Beziehung aber keinen Grund gibt, davon auszugehen, dass in bestimmten Kantonen tatsächlich generell weniger Tierschutzdelikte begangen werden als in anderen³⁹, lassen tiefe Quoten eher vermuten, dass in diesen Kantonen weniger Anzeigen wegen Tierschutzverstössen eingereicht bzw. entsprechende Anzeigen weniger konsequent verfolgt und gehandelt werden oder die Meldung der Verfahren an das BLV pflichtwidrig unterlassen wird. Die stark divergierenden Fallzahlen dürften daher insbesondere auf die erheblichen kantonalen Unterschiede bezüglich der strukturellen Rahmenbedingungen zur strafrechtlichen Verfolgung und Ahndung von Tierschutzdelikten zurückzuführen sein. Aber auch die in den Kantonen unterschiedlichen Aus- und Weiterbildungsangebote im Tierschutzstrafrecht sowie die nicht immer gleichermassen ausgeprägte Sensibilität und Motivation der zuständigen Vollzugsorgane dürften in diesem Zusammenhang eine grosse Rolle spielen.

2.3.2. Entwicklung der absoluten Zahlen

Erstmals seit 2016 führte im Berichtsjahr der Kanton Zürich mit 314 schweizweit die meisten Strafverfahren. Der Kanton Bern folgt mit 310 Strafverfahren. Die drittmeisten Verfahren wurden erneut im Kanton Aargau geführt (184 Fälle). Anders als im Vorjahr verzeichnet der Kanton Waadt mit 174 Fällen mehr durchgeführte Tierschutzstrafverfahren als die Kantone St. Gallen (165 Fälle) und Luzern (146). Wie im Vorjahr weisen alle übrigen Kantone weniger als 100 Verfahren aus. Weniger als zehn Fälle meldeten erneut die Kantone Appenzell Innerrhoden (ein Fall), Nidwalden (fünf Fälle), Jura und neu auch der Kanton Uri (jeweils neun Fälle).

Für mehr als die Hälfte der Kantone lässt sich im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme der absoluten Fallzahlen feststellen: Jura (+200 %), Nidwalden (+150 %), Wallis (+145.7 %), Basel-Stadt (+133.3 %), Graubünden (+68.9 %), Appenzell Ausserrhoden (+57.1 %), Freiburg (+51.6 %), Thurgau (+48.1 %), Neuenburg (+46.7 %), Waadt (+28.9 %), Zürich (+11.3 %), Zug (+11.1 %), St. Gallen (+7.8 %), Genf (+6.1 %) und Schwyz (+3 %).

Eine Abnahme der Fallzahlen ist hingegen in den Kantonen Appenzell Innerrhoden (-66.7 %), Uri (-18.2 %), Obwalden (-16.7 %), Aargau (-12 %), Glarus (-10.7 %), Bern (-9.9 %), Luzern (-5.8 %), Basel-Landschaft (-5.7 %), Tessin (-5.6 %) und Schaffhausen (-5.3 %) zu verzeichnen. Im Kanton Solothurn blieben die Fallzahlen im Vergleich zum Vorjahr unverändert.

³⁹ Siehe Seite 9.

2.3.3. Entwicklung aus relativer Sicht

In relativer Hinsicht ergingen im Jahr 2019 im schweizweiten kantonalen Durchschnitt 2.19 Entschiede pro 10'000 Einwohner – wobei elf Kantone diesen Durchschnittswert übertreffen (Aargau, Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Obwalden, St. Gallen, Solothurn, Uri und Wallis). Der Kanton Schaffhausen erreicht mit einem Wert von 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohner exakt den Durchschnitt. Wie bereits im Vorjahr führte der Kanton Glarus in relativer Hinsicht auch 2019 mit Abstand am meisten Tierschutzstrafverfahren durch (6.16). Darauf folgt auch im Berichtsjahr wieder der Kanton Luzern mit 3.53 Entscheidungen pro 10'000 Einwohner. Auch die Kantone Graubünden, St. Gallen und Solothurn können jeweils über drei Verfahren pro 10'000 Einwohner verzeichnen.

Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Nidwalden, Schwyz, Tessin, Thurgau, Waadt, Zug und Zürich liegen in relativer Hinsicht unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt der durchgeführten Strafverfahren. Die Kantone Tessin (0.48), Appenzell Innerrhoden (0.62) und Basel-Stadt (0.71) weisen im Berichtsjahr sogar weniger als ein Verfahren pro 10'000 Einwohner aus.

3. Tierschutzstrafverfahren nach Lebensbereich

3.1. Vorbemerkungen

Die Schweizer Tierschutzverordnung teilt die vom Anwendungsbereich des Tierschutzrechts erfassten Tiere⁴⁰ in verschiedene Kategorien ein. Dabei wird entsprechend dem Zweck der Tierhaltung zunächst zwischen Heim-, Nutz- und Versuchstieren unterschieden (Art. 2 Abs. 2 lit. a bis c TSchV). Als Heimtiere gelten Tiere, die aus Interesse am Tier oder als Gefährten im Haushalt gehalten werden oder die für eine solche Verwendung vorgesehen sind (Art. 2 Abs. 2 lit. b TSchV). Hingegen zählen Tiere von Arten, die direkt oder indirekt zur Produktion von Lebensmitteln oder für eine bestimmte andere Leistung gehalten werden oder dafür vorgesehen sind, zu den Nutztieren (Art. 2 Abs. 2 lit. a TSchV). Bei Versuchstieren handelt es sich um Tiere, die in Tierversuchen eingesetzt werden oder zur Verwendung in Tierversuchen vorgesehen sind (Art. 2 Abs. 2 lit. c TSchV). Darüber hinaus differenziert die Tierschutzverordnung auf der Grundlage des Domestikationsstatus zwischen Haus- und Wildtieren (Art. 2 Abs. 1 lit. a und b TSchV).

In Abweichung von den Tierkategorien der Tierschutzverordnung ordnet die TIR die von Tierschutzdelikten betroffenen Tiere in ihrer Datenbank jeweils einem bestimmten Lebensbereich zu. Diese Kategorisierung orientiert sich, ähnlich wie Art. 2 Abs. 2 TSchV, an der Nutzungsart. Allerdings enthält die TIR-Datenbank zusätzlich zu den in der Tierschutzverordnung definierten Kategorien der Nutz-, Heim- und Versuchstiere die Kategorien der "Sport- und Hobbytiere" sowie der "wildlebenden Tiere": Bei einer Definition von Tierkategorien nach der Nutzungsart nehmen Tiere, die zwar nicht in erster Linie als Gefährten und damit als Heimtiere gehalten werden, aber auch nicht ausschliesslich der Produktion von Lebensmitteln oder einer bestimmten anderen Leistung dienen, einen

⁴⁰ Vom Anwendungsbereich der Tierschutzgesetzgebung erfasst sind nach Art. 2 Abs. 1 TSchG i.V.m. Art. 1 TSchV lediglich Wirbeltiere, Kopffüssler und Panzerkrebse.

Sonderstatus ein. Diesem Umstand trägt die TIR in ihrer Datenbank mit dem eingeführten Begriff "Sport- und Hobbytiere" Rechnung. Besonders häufig in dieser Kategorie vertreten sind Equiden. Aber auch andere Tiere werden für sportliche Zwecke eingesetzt, so etwa Hunde im Schlittenhundesport oder Brieftauben in entsprechenden Wettkämpfen.

Unter dem Begriff der "wildlebenden Tiere" erfasst die TIR in ihrer Datenbank Tiere, die nicht durch den Menschen gehalten werden, d.h. keinen Nutzungszweck i.S.v. Art. 2 Abs. 2 TSchV erfüllen. Diese Kategorie ist dabei von jener der "Wildtiere" in Art. 2 Abs. 1 lit. b TSchV zu unterscheiden, der sich auf den Domestikationsstatus bezieht. So erfasst die Tierschutzverordnung unter dem Begriff der "Wildtiere" alle Wirbeltiere, die – im Gegensatz zu den Haustieren⁴¹ – nicht domestiziert wurden und in ihren Verhaltensweisen und ihrer Fortpflanzung daher vom Menschen weitgehend unbeeinflusst geblieben sind⁴². Wildtiere können dabei gemäss der Einteilung der Tierschutzverordnung je nach Nutzungsart als Heim-, Nutz- oder Versuchstiere gehalten werden.

3.2. Übersicht Fallmaterial 2019

In der nachfolgenden Tabelle wird die Zahl der gemeldeten Tierschutzstrafverfahren nach Lebensbereich aufgeschlüsselt⁴³:

Anzahl Tierschutzstrafverfahren nach Lebensbereich (1982 bis 2019)												
	82-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Heimtiere	3585	614	762	895	977	1053	1333	1586	1000	945	1049	13799
Nutztiere	3344	329	397	399	449	496	545	618	495	626	652	8350
Hobby- und Sporttiere	277	31	21	47	73	94	80	78	62	68	94	925
Versuchstiere	53	5	1	0	3	6	1	6	4	0	10	89
Wildlebende Tiere	265	87	78	75	94	94	102	169	178	182	187	1511
keine Angabe	487	48	28	37	28	42	18	33	42	55	63	881
	8011	1114	1287	1453	1624	1785	2079	2490	1781	1876	2055	25555

Tabelle 3: Tierschutzstrafverfahren nach Lebensbereich der von Straftaten betroffenen Tiere von 1982 bis 2019.

Legt man die Summe der addierten nach Lebensbereich aufgeschlüsselten Fälle gemäss obenstehender Tabelle – also 2055 Fälle – als Referenzwert zugrunde, war im Berichtsjahr in 51 % der Fälle mindestens ein Heimtier involviert. Nutztiere bildeten in 31.7 % des Fallmaterials Gegenstand eines Tierschutzstrafverfahrens, wildlebende Tiere in 9.1 %. Sport- und Hobbytiere waren in 4.6 % der Fälle betroffen, Versuchstiere hingegen gerade einmal in 0.5 %. Zu bedenken ist jedoch, dass sich diese Angaben auf die Anzahl Fälle und nicht auf die Zahl der von den einzelnen

⁴¹ Als Haustiere zählt Art. 2 Abs. 1 lit. a TSchV abschliessend domestizierte Tiere der Pferde-, Rinder-, Schweine-, Schaf- und Ziegengattung (ausgenommen exotische Arten), domestizierte Yaks und Wasserbüffel, Lamas und Alpakas, Hauskaninchen, Haushunde und Hauskatzen, Haustauben sowie Hausgeflügel wie Haushühner, Truthühner, Perlhühner, Hausgänse und Hausenten auf.

⁴² Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 76.

⁴³ Weil in einem Verfahren gleichzeitig Delikte an Tieren unterschiedlicher Lebensbereiche zur Beurteilung kommen können, weicht das Total der einzelnen Rubriken (2055) von der Gesamtzahl der im Jahr 2019 registrierten Fälle (1933) ab.

Tierschutzverstössen betroffenen Tiere beziehen. Während etwa im Heimtierbereich regelmässig nur Delikte an einzelnen oder zumindest wenigen Tieren beurteilt werden, beziehen sich bspw. die Nutztierfälle oftmals auf eine Vielzahl von Tieren⁴⁴.

In einzelnen Kantonen weicht diese Verteilung allerdings von den gesamtschweizerischen Werten ab: In den Kantonen Wallis (82 %), Zug (81 %), Schaffhausen (78.9 %), Aargau (66.2 %), Zürich (63.2 %), Glarus (60 %), Graubünden (54.8 %), Basel-Landschaft (52.8 %), St. Gallen (52.2 %) und Genf (51.9 %) liegt der Anteil der Heimtierfälle über dem gesamtschweizerischen Wert. In den Kantonen Jura (77.8 %), Appenzell Ausserrhoden (63.6 %), Tessin (61.1 %), Schwyz (57.1 %), Luzern (52.8) und Neuenburg (51.1 %) überwiegen hingegen die Nutztierfälle. Im Kanton Appenzell Innerrhoden wurde lediglich ein Verfahren geführt – dieses betraf ausschliesslich Nutztiere.

Seit 2005 ist nicht nur die absolute Zahl der Heimtierfälle, sondern auch deren prozentualer Anteil kontinuierlich angestiegen und hat in den Jahren 2015 (64.1 %) und 2016 (63.7 %) einen Höchstwert erreicht, bevor im Jahr 2017 erstmals ein Rückgang zu verzeichnen war, der sich im Jahr 2018 fortsetzte. Im Berichtsjahr kann aber nun wieder ein Anstieg der Heimtierfälle in absoluter und in relativer Hinsicht beobachtet werden. Innerhalb der Kategorie Heimtiere sind es vor allem Hunde, die Gegenstand der erfassten Fälle sind⁴⁵. Die Reduktion der Heimtierfälle in den Jahren 2017 und 2018 gegenüber den Vorjahren ist massgeblich auf die per Anfang 2017 erfolgte Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende⁴⁶ zurückzuführen⁴⁷.

2017 war allerdings auch im Nutztierbereich ein deutlicher Einbruch der Fallzahlen zu verzeichnen (-20 %) – insbesondere in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Bern und Zug war die Anzahl der Nutztierfälle stark zurückgegangen⁴⁸. Umso erfreulicher ist nun, dass 2019 im Nutztierbereich mit 652 Strafverfahren in absoluter Hinsicht ein Höchstwert erreicht werden konnte, was einen prozentualen Anteil der Nutztierfälle von 31.7 % ausmacht. Zugenommen haben auch die Fälle, in denen Versuchstiere betroffen waren. So war im letzten Jahr kein einziger entsprechender Fall eingereicht worden, sind es in diesem Jahr zehn, was ebenfalls einem Höchstwert entspricht⁴⁹.

⁴⁴ Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 27.2.2019 (SG19/031), mit dem ein Schweinehalter verurteilt wurde, der 362 seiner insgesamt 829 Schweine kein Beschäftigungsmaterial zur Verfügung gestellt hatte. Sämtliche Schweine litten zudem unter dem schlechtem Stallklima und fehlender Frischluftzufuhr. In einem anderen Fall kastrierte der Beschuldigte auf seinem Landwirtschaftsbetrieb 331 Lämmer ohne im Besitz des erforderlichen Sachkundenachweises zu sein (Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zweiggstelle Davos vom 29.10.2019 [GR19/056]). Ein anderer Beschuldigter, der mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Kreuzlingen vom 6.5.2019 (TG19/021) verurteilt wurde, kastriert sogar ca. 2000 Ferkel ohne oder mit nur ungenügender Narkose.

⁴⁵ Siehe Seite 21 ff.

⁴⁶ Siehe Seite 13.

⁴⁷ Trotz der Aufhebung der betreffenden Bestimmung bildeten Verstösse gegen die Sachkundenachweispflicht auch 2017 Gegenstand von immerhin noch 125 Verfahren (Walther/Körner 20). 2018 lag nur noch ein entsprechender Fall vor, wobei es sich um eine Einstellungsverfügung handelte (Einstellungsverfügung des Statthalteramts Bezirk Zürich vom 19.6.2018 [ZH18/102]).

⁴⁸ Walther/Körner 20, 30 und 43.

⁴⁹ Trotzdem sind diese Fallzahlen angesichts der hohen Anzahl der in der Schweiz für Versuche genutzten Tiere als sehr tief zu bewerten. So weist die Statistik des BLV für das Jahr 2019 572'069 in Tierversuchen eingesetzte Tiere aus. Nicht berücksichtigt sind dabei jene Tiere, die für die Versuchstierzucht genutzt, jedoch nicht direkt für Versuche verwendet werden (siehe Seite 13).

4. Tierschutzstrafverfahren nach Tierarten

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht darüber, wie viele Tierschutzstrafverfahren in Bezug auf einzelne Tierarten geführt wurden. Zu beachten ist dabei, dass aus Platz- und Übersichtlichkeitsgründen nicht sämtliche Tierarten, die 2019 Opfer einer Widerhandlung wurden, aufgelistet sind, sondern lediglich jene, die in den vergangenen Jahren regelmässig von Tierschutzverstössen betroffen waren.

Anzahl Tierschutzstrafverfahren nach Tierart (1982 bis 2019)												
	82-09	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Hunde	2338	493	627	739	805	899	1159	1429	794	707	799	10789
Katzen	539	78	66	82	89	84	110	112	140	165	148	1613
Rindvieh	1900	144	220	199	261	344	343	341	282	345	367	4746
Schweine	616	65	64	77	74	71	86	84	92	114	112	1455
Schafe	405	69	66	74	93	44	83	112	75	109	108	1238
Ziegen	107	27	17	27	29	39	41	45	35	43	43	453
Hühner	168	19	17	25	22	25	33	33	33	47	64	486
Vögel (ohne Hühner)	226	28	28	52	47	39	59	48	49	73	69	718
Fische	134	65	68	49	49	65	79	102	88	95	111	905
Kaninchen	368	48	73	56	53	54	55	39	75	60	71	952
Reptilien	175	20	21	17	26	23	38	44	37	43	42	486
Reh / Hirsch	88	14	7	20	31	18	23	51	46	58	64	420
Equiden	368	37	28	52	77	105	87	94	84	68	105	1105
Total	7432	1107	1302	1469	1656	1810	2196	2534	1830	1927	2103	25366

Tabelle 4: Tierschutzstrafverfahren nach ausgewählten Tierarten von 1982 bis 2019.

Wie in den vergangenen Jahren machen im Berichtsjahr jene Fälle, die Tierschutzdelikte an Hunden betrafen, mit 799 Verfahren die meisten in der Datenbank erfassten Verfahren aus. Wird die Summe der addierten nach den oben aufgeführten Tierarten aufgeschlüsselten Fälle – also 2103 Fälle – als Referenzwert zugrunde gelegt, machen Hundefälle 38 % der Verfahren aus. An zweiter Stelle folgen Tiere der Rindergattung mit 17.5 % (367 Fälle) des aktuellen Fallmaterials. Katzen waren nur in 7 % (148) aller 2019 ergangenen Entscheide von Tierschutzwidrigkeiten betroffen, Schweine in 5.3 % (112) und Schafe in 5.1 % (108). Beachtlich ist der Anstieg der Fälle, die an Equiden verübte Delikte zum Gegenstand hatten. Diese nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 54.4 % zu. Ein Anstieg um 36.2 % auf 64 Fälle kann im Berichtsjahr zudem bei Verfahren verzeichnet werden, in denen es um an Hühnern begangene Verstösse ging.

Die geringe Zahl der wegen Tierschutzdelikten an Nutztieren geführten Verfahren erstaunt insbesondere, wenn man bedenkt, wie gross die Zahl der gehaltenen Tiere der betreffenden Arten ist. So wurden 2019 gesamtschweizerisch bspw. 1'524'820 Rinder und 1'359'684 Schweine

gehalten⁵⁰, hingegen "nur" 518'887 Hunde⁵¹. Obgleich im Berichtsjahr in der Schweiz also rund drei Mal mehr Rinder oder Schweine lebten, waren an Hunden begangene Delikte mehr als doppelt so häufig Gegenstand von Strafverfahren wie an Rindern begangene Delikte und mehr als siebenmal so häufig wie an Schweinen begangene Delikte. Immerhin sind diese Werte allerdings insofern zu relativieren, als dass sich diese auf die Anzahl Entscheide und nicht auf die Zahl der von dem Tierschutzverstoss betroffenen Tiere bezieht. Während bei Hundefällen in der Regel nur Delikte an einzelnen oder zumindest wenigen Tieren zur Beurteilung stehen, betreffen die Nutztierfälle regelmässig eine hohe Zahl von Tieren⁵².

Zudem ist bei der Zahl der wegen Tierschutzverstössen an Hunden geführten Verfahren zu beachten, dass sich ein Grossteil der in den vergangenen Jahren ergangenen Entscheide ausschliesslich mit der mangelhaften Beaufsichtigung von Hunden i.S.v. Art. 77 TSchV befasste. Gemäss diesem hat, wer einen Hund hält oder ausbildet, Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine tierschutzrechtlich, sondern um eine sicherheitspolizeilich motivierte Bestimmung, die eigentlich nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Tierschutz erfasst ist⁵³. Vielmehr fällt der Erlass von Regelungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung in die Zuständigkeit der Kantone, weshalb der Bund eigentlich gar nicht befugt gewesen wäre, Art. 77 TSchV in seiner jetzigen Form zu erlassen⁵⁴. Im Berichtsjahr ist die Anzahl der Fälle, die eine mangelhafte Beaufsichtigung des Hundes zum Gegenstand hatten, nach einem rückläufigen Trend in den vergangenen beiden Jahren nun im Vergleich zum Vorjahr wieder leicht angestiegen⁵⁵.

Darüber hinaus betraf bis und mit 2016 ein erheblicher Anteil der Entscheide das Nichterbringen des obligatorischen Sachkundenachweises für Hundehaltende⁵⁶. In diesen Verfahren ging es daher nicht primär um die Beeinträchtigung des Wohlergehens eines Hundes – auch wenn es sich bei der Ausbildungspflicht für Hundehaltende nach Ansicht der TIR um ein wichtiges tierschutzrechtliches Instrument im Hinblick auf die präventive Vermeidung von Tierschutzverstössen handelte. Das Ausbildungsobligatorium wurde per 1. Januar 2017 abgeschafft⁵⁷, sodass sich die

⁵⁰ BfS-Tabelle "Nutztierbestand der Landwirtschaftsbetriebe, Entwicklung" (abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.12687406.html>> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

⁵¹ Identitas-Tierstatistik (abrufbar unter <<https://tierstatistik.identitas.ch/de>> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

⁵² Siehe die entsprechenden Ausführungen im Zusammenhang mit den Lebensbereichen auf Seite 19.

⁵³ Vgl. Art. 80 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101).

⁵⁴ Ausführlich zur mangelhaften Beaufsichtigung von Hunden siehe Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 197 f.

⁵⁵ Im Jahr 2016 wurde in 328 Fällen über eine mangelhafte Beaufsichtigung von Hunden entschieden. In den Jahren 2017 bis 2018 waren es nur 275 bzw. 259 Fälle. 2019 ist nun wieder ein Anstieg zu beobachten. So sind im Berichtsjahr 324 entsprechende Fälle zu verzeichnen – fast so viele wie im Jahr 2016.

⁵⁶ Walther/Körner 11, 17 ff. Siehe auch Seite 13.

⁵⁷ Ausbildungspflichten für Hundehaltende können sich allerdings nach wie vor aus den kantonalen Hundegesetzen ergeben. Der Besuch entsprechender Ausbildungskurse ist etwa in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Thurgau und Waadt vorgeschrieben. In den kantonalen Gesetzgebungen der Kantone Basel-Landschaft und Tessin wird hingegen lediglich auf den aufgehobenen aArt. 68 TSchV verwiesen. Im Kanton Zürich ist eine Ausdehnung der bisher geltenden obligatorischen Ausbildungskurse auf sämtliche Hundehaltende geplant. Die entsprechende Gesetzesänderung war zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der vorliegenden Analyse jedoch noch nicht definitiv vom Kantonsrat beschlossen worden. Eine Pflicht zur praktischen Ausbildung für Ersthundehalter gilt seit dem Jahr 2020 auch im Kanton Wallis. Die Einführung einer solchen Pflicht wurde im September 2019 auch im Kanton Neuenburg beschlossen. Die betreffende Bestimmung ist jedoch noch nicht in Kraft getreten. Der Kanton Graubünden entschied sich 2017 gegen die Einführung eines obligatorischen Sachkundenachweises.

Anzahl der Hundefälle von 2016 auf 2017 um 44.6 % reduzierte. Im Berichtjahr ist die Zahl nun aber wieder um 12.9 % angestiegen.

Verfahren, die wegen Tierschutzdelikten an Hunden geführt wurden, machen, trotz der rückläufigen Entwicklung der Anzahl Verfahren in den vergangenen Jahren, nach wie vor die überwiegende Mehrheit der Fälle aus. Da nichts darauf schliessen lässt, dass Hunde im Vergleich zu anderen Tierarten tatsächlich speziell oft Opfer von Tierschutzdelikten werden, dürfte davon auszugehen sein, dass die Sensibilität von Privaten und Behörden bei Hunden besonders gross ist und Tierschutzdelikte konsequenter zur Anzeige gebracht werden. Hierbei dürfte auch der Umstand, dass Hunde durch Bellen und Jaulen eher auf sich aufmerksam machen können als andere Tiere, und dass Hunde im öffentlichen Raum ausgeführt werden und somit "sichtbarer" sind, eine wesentliche Rolle spielen. Hundehaltende dürften durch die Öffentlichkeit somit stärker kontrolliert werden als andere Tierhalter.

II. Analyse der Strafentscheidpraxis 2019

Die jährliche TIR-Analyse zur Umsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in der Strafpraxis zeigt, dass nicht nur hinsichtlich der Anzahl gemeldeter Tierschutzstrafverfahren kantonal grosse Unterschiede bestehen⁵⁸, sondern auch in materieller Hinsicht teilweise erhebliche Defizite vorliegen. Diese werden nachfolgend dargestellt.

1. Entscheidungsformen

1.1. Übersicht Fallmaterial 2019

Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welchen Entscheidungsformen die im Berichtsjahr gemeldeten Fälle ergangen sind. Das Fallmaterial umfasst dabei in erster Linie Strafbefehle, Einstellungs- und Nicht-anhandnahmeverfügungen sowie gerichtliche Entscheide (Verurteilungen und Freisprüche). Hinzu kommen weitere, nicht verfahrensabschliessende Verfügungen, die dem BLV teilweise ebenfalls zugestellt werden⁵⁹. Zum Vergleich werden in der Tabelle ebenfalls die Entscheide aus dem Jahr 2018 ausgewiesen.

⁵⁸ Siehe Seite 15 ff.

⁵⁹ Siehe Seite 28 ff. und Fn. 27.

Anzahl Tierschutzstrafverfahren nach Entscheidform (2018 und 2019)										
Kanton	Total		Einstellungs-, Nicht-anhandnahme-, Nichteintretens-, Sittierungs-, Aufhebungs- und Überweisungsverfügungen		Strafbefehle		Entscheide (Urteile, Verfügungen, Beschlüsse)			
							Freisprüche	Verurteilungen	Freisprüche	Verurteilungen
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018		2019	
AG	209	184	28	12	172	162	2	7	5	5
AI	3	1	0	0	3	1	0	0	0	0
AR	7	11	2	0	5	11	0	0	0	0
BE	344	310	35	14	290	279	4	15	4	13
BL	35	33	6	9	25	24	2	2	0	0
BS	6	14	0	0	6	13	0	0	0	1
FR	31	47	3	4	28	41	0	0	1	1
GE	49	52	2	1	47	51	0	0	0	0
GL	28	25	6	2	22	23	0	0	0	0
GR	45	76	9	19	36	56	0	0	0	1
JU	3	9	2	1	1	8	0	0	0	0
LU	155	146	3	6	146	134	1	5	3	3
NE	30	44	0	1	30	38	0	0	0	2
NW	2	5	1	1	1	3	0	0	0	1
OW	12	10	1	1	11	7	0	0	2	0
SG	153	165	29	20	117	142	1	6	2	1
SH	19	18	6	3	13	15	0	0	0	0
SO	89	89	10	10	77	79	0	2	0	0
SZ	33	34	1	8	31	24	1	0	0	2
TG	27	40	6	13	21	22	0	0	1	4
TI	18	17	2	1	15	16	0	1	0	0
UR	11	9	7	1	4	7	0	0	1	0
VD	135	174	9	6	123	162	1	2	3	2
VS	35	86	0	2	34	84	0	1	0	0
ZG	18	20	4	7	13	12	0	1	1	0
ZH	282	314	45	45	230	260	1	6	0	9
Schweiz	1779	1933	217	191	1501	1674	13	48	23	45

Tabelle 5: Tierschutzstrafverfahren nach Entscheidform 2018 und 2019.

Im Berichtsjahr wurden 68 gerichtliche Urteile gemeldet – somit sieben mehr als im Vorjahr. Die Quote der Freisprüche liegt dabei bei 33.8 %, im Jahr 2018 betrug sie 22 %. Weitaus häufiger als durch ein Gericht werden Tierschutzstrafverfahren jedoch durch die Staatsanwaltschaften bzw. die Übertretungsstrafbehörden⁶⁰ im Strafbefehlsverfahren behandelt: Wurden im Vorjahr bereits 84.4 % der Fälle durch einen Strafbefehl abgeschlossen, so ist dieser Anteil im Jahr 2019 auf 86.6 % gestiegen. Dieser Wert entspricht einem generellen Trend, wonach in der Schweiz weit über

⁶⁰ Siehe Seite 10.

90 % aller nicht eingestellten Untersuchungen durch die Staatsanwaltschaften mit einem Strafbefehl erledigt werden⁶¹.

2019 erging in 9.9 % der Fälle eine Einstellungs-, Nichtanhandnahme-, Sistierungs-, Aufhebungs- oder Überweisungsverfügung – wobei tatsächlich sowohl im Berichtsjahr als auch im Jahr 2018 ausschliesslich Einstellungs-, Nichtanhandnahme- und Sistierungsverfügungen vorliegen. Die Anzahl der Einstellungen ist seit den letzten Jahren rückläufig. Wurden im Jahr 2017 noch 10.1 % der Tierschutzstrafverfahren eingestellt, waren es 2018 bereits nur noch 8.9 %. Im Berichtsjahr wurden lediglich 7.8 % der Strafverfahren eingestellt. In insgesamt 1.8 % der Fälle aus dem Jahr 2019 wurde eine Nichtanhandnahmeverfügung erlassen⁶².

1.2. Problematik des Strafbefehlsverfahrens

Das Strafbefehlsverfahren zeichnet sich dadurch aus, dass es sich um ein vereinfachtes schriftliches Verfahren handelt, das der ökonomischen Verfahrenserledigung dient. Es findet keine Anklage vor Gericht, keine Hauptverhandlung und meist auch kein Beweisverfahren statt⁶³. Dabei ist der Anwendungsbereich des Strafbefehlsverfahren laufend erweitert worden, ohne dass die lockeren Verfahrensregeln angepasst worden wären. So sind heute über 95 % aller Straftaten grundsätzlich strafbefehlstauglich⁶⁴. Dies hat zur Konsequenz, dass inzwischen in der Schweiz in über 90% aller nicht eingestellten Verfahren ein Strafbefehl erlassen wird⁶⁵.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist der hohe Anteil von mit Strafbefehl erledigten Verfahren nicht unproblematisch. So wird der Strafbefehl durch die Staatsanwaltschaft im Anschluss an ein nichtöffentliches Verfahren erlassen und nicht durch ein unabhängiges Gericht unter Beachtung der entsprechenden Verfahrensgrundsätze. Dies schmälert zum einen den präventiven Effekt einer gerichtlichen Hauptverhandlung⁶⁶, zum anderen werden die Verfahren der Kontrolle der Öffentlichkeit entzogen, da das Öffentlichkeitsprinzip im Strafbefehlsverfahren nicht zum Tragen kommt⁶⁷. Das Öffentlichkeitsprinzip dient der Transparenz, der Kontrolle der Öffentlichkeit über die Justiz und dem generalpräventiven Interesse an sichtbarer Gerichtsbarkeit⁶⁸. Dem erheblichen öffentlichen Interesse an einem konsequenten Tierschutz wird somit durch die fehlende Transparenz im

⁶¹ Franz Riklin, Vorbemerkungen zur Art. 352-356 StPO, in: BSK-StPO/JStPO, N 2; Pieth 249, 251.

⁶² Fraglich ist jedoch, ob der TIR bzw. dem BLV alle Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen gemäss Mitteilungspflicht zugestellt worden sind. So ist z.B. auffällig, dass die in der Datenbank registrierten Einstellungsverfügungen aus dem Kanton Bern lediglich bis Juli 2019 datiert sind. Zudem ergibt sich in einigen Kantonen eine Divergenz zwischen den gemeldeten Tierschutzstrafverfahren und den von der Polizei rapportierten Verstössen (siehe dazu die Ausführungen zu den Kantonen Aargau und Bern auf Seite 54 f. bzw. 57 f.).

⁶³ Riklin Vorbemerkungen zu Art. 352-356 N 1.

⁶⁴ Riklin Vorbemerkungen zu Art. 352-356 N 3. Ursprünglich war der Strafbefehl für Bagatelldfälle reserviert, in gewissen Kantonen sogar ausschliesslich für Übertretungen. In den letzten zehn Jahren wurde der Anwendungsbereich des Strafbefehlsverfahrens jedoch stark ausgebaut, indem nun auch Vergehen oder teilweise sogar Verbrechen dem Strafbefehl zugänglich sind und gemäss Art. 352 StPO auch Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten und Geldstrafen von bis zu 180 Tagessätzen durch einen Strafbefehl ausgesprochen werden. Vgl. Pieth 249, 251 f.

⁶⁵ Pieth 249.

⁶⁶ Riklin Vorbemerkungen zu Art. 352-356 N 4 f.

⁶⁷ Das Öffentlichkeitsprinzip ist in Art. 69 Abs. 1 StPO festgehalten. Demnach sind Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem Berufungsgericht sowie die mündliche Eröffnung von Urteilen und Beschlüssen dieser Gerichte mit Ausnahme der Beratung grundsätzlich öffentlich. Nicht öffentlich ist hingegen das Strafbefehlsverfahren (Art. 69 Abs. 3 lit. d StPO).

⁶⁸ Pieth 52.

Strafbefehlsverfahren nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Aushebelung der der genannten rechtsstaatlichen Funktionen des Strafverfahrens durch das Strafbefehlsverfahren erscheint zu dem gerade mit Blick auf die Struktur von Tierschutzdelikten als besonders problematisch: Das Tier verfügt im Strafverfahren in der Regel über keinen Interessensvertreter. Dies, wie die Erfahrung zeigt, nicht zuletzt, weil in den meisten Fällen der Halter selbst die beschuldigte Person ist. Diese Problematik kann allerdings durch die Schaffung von Parteirechten in Tierschutzstrafverfahren etwas entschärft werden, indem den kantonalen Veterinärbehörden⁶⁹ oder mit Behördenstatus bedachten privaten Tierschutzorganisationen⁷⁰ entsprechende Kompetenzen eingeräumt werden.

Darüber hinaus gilt das Strafbefehlsverfahren nach einer Studie aus dem Jahr 2007 als besonders fehleranfällig⁷¹. Auch die TIR macht im Rahmen ihrer Analyse die Beobachtung, dass viele Strafbefehle in qualitativer Hinsicht Mängel aufweisen. So muss ein Strafbefehl – ebenso wie die Anklageschrift nach Art. 325 StPO – u.a. sowohl den Sachverhalt als auch dessen rechtliche Qualifikation in Form der dadurch erfüllten Straftatbestände benennen (Art. 353 Abs. 1 lit. c und d StPO). In Bezug auf den Sachverhalt sind dabei diejenigen tatsächlichen Elemente anzugeben, die für die Subsumtion unter einen exakt bestimmten Tatbestand relevant sind⁷². Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen sind dementsprechend genau zu bezeichnen, und zwar nicht nur die Gesetzesartikel, sondern auch die Ziffern und Absätze⁷³. Ebenfalls zu kennzeichnen ist eine Tatbegehung durch Unterlassen (i.V.m. Art. 11 StGB⁷⁴) sowie, ob von vorsätzlicher oder fahrlässiger Tatbegehung ausgegangen wird⁷⁵. Trotz dieser Vorschriften stellt die TIR im Rahmen ihrer Analyse immer wieder fest, dass die einschlägigen Strafbestimmungen in Strafbefehlen nicht exakt⁷⁶ oder gar fehlerhaft⁷⁷ angegeben werden oder dass sich aus dem Strafbefehl nicht ergibt, ob der

⁶⁹ So verfügt das Zürcher Veterinäramt seit dem 1.1.2011 über eine eigenständige Rechtsmittellegitimation (§ 17 des kantonalen Tierschutzgesetzes vom 2.6.1991 [kantonales Tierschutzgesetz; LS 554.1]). Auch im Kanton St. Gallen hat der Kantonstierarzt seit 2011 Parteirechte im Strafverfahren inne (Art. 38 Abs. 1 Einführungsgesetz zur schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3.8.2010 [EG-StPO; sGS 962.1]). Weiter wurde im Kanton Bern der Veterinärdienst mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet (§ 4a und § 4b Verordnung über den Tierschutz und die Hunde vom 21.1.2009 [THV; BSG 916.812]). Dies nachdem dem Dachverband Berner Tierschutzorganisationen (DBT) im Jahr 2017 die Parteistellung entzogen wurde (siehe Fn. 70 und Fn. 227). Siehe auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 274 f.

⁷⁰ So bspw. kam im Kanton Bern bis im Jahr 2017 dem Dachverband Berner Tierschutzorganisationen (DBT) Parteistellung in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte zu, womit er insbesondere befugt war, Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft in Tierschutzstrafverfahren anzufechten. Im Juli 2017 wurde ihm diese Parteistellung jedoch entzogen, weil die entsprechende kantonale Grundlage nach Ansicht der zuständigen Gerichte nicht mit der eidgenössischen StPO vereinbar gewesen sei. Dies wurde in letzter Instanz durch das Bundesgericht bestätigt; vgl. Urteile 6B_982/2017 und 6B_1060/2017 vom 14.6.2018. Siehe auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 274 f.

⁷¹ Gwladys Gilliéron/Martin Killias, Strafbefehl und Justizirrtum. Franz Riklin hatte Recht!, in: Marcel Alexander Niggli/José Hurtado Pozo/Nicolas Queloz (Hrsg.), Festschrift für Franz Riklin, Zürich 2007, 379-398., 388 ff.; vgl. auch Pieth 254.

⁷² Stefan Heimgartner/Marcel Alexander Niggli, Kommentar zu Art. 325 StPO, in: BSK-StPO/JStPO, N 6.

⁷³ Heimgartner/Niggli Art. 325 StPO N 40.

⁷⁴ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB; SR 311.0).

⁷⁵ Heimgartner/Niggli Art. 325 StPO N 42.

⁷⁶ Die TIR hat in ihrer Datenbank in mindestens 282 Fällen die Strafbestimmung um den einschlägigen Absatz und/oder Buchstaben ergänzt. Vgl. etwa den Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk Winterthur vom 31.12.2019 (ZH19/123), den Strafbefehl Préfecture du Jura-Nord vaudois vom 11.12.2019 (VD19/165) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Sursee vom 30.10.2019 (LU19/136).

⁷⁷ So etwa bezog sich das Statthalteramt Bezirk Zürich im Strafbefehl vom 18.9.2019 (ZH19/221) auf Art. 28 Abs. 2 TSchG, obgleich es von einer vorsätzlichen Tatbegehung ausging. Die Staatsanwaltschaft Rheinfelden-Laufenburg brachte im Strafbefehl vom 14.5.2019 (AG19/084) Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG zur Anwendung, obwohl sie den Sachverhalt als Vernachlässigung einstufte und den Verstoss mit einer bedingten Geldstrafe ahndete. Im Strafbefehl der Zuger Staatsanwaltschaft vom 23.1.2019 (ZG19/001) gelangt sodann Art. 28 Abs. 3

betreffenden Person vorsätzliches oder fahrlässiges Handeln vorgeworfen wird⁷⁸. Zudem kommt es regelmässig vor, dass trotz der Anwendung von Art. 26 TSchG nur eine Busse ausgesprochen wird⁷⁹.

1.3. Wahrung der Mitteilungspflicht

Die kantonalen Behörden sind gemäss Art. 3 der Mitteilungsverordnung verpflichtet, den Bundesbehörden sämtliche "Urteile, Strafbescheide der Verwaltungsbehörden und Einstellungsbeschlüsse" mitzuteilen, die nach den aufgezählten Bundesgesetzen ergangen sind. Wiederholt wird diese Regelung in Art. 212b TSchV, wonach die kantonalen Behörden dem BLV "sämtliche Straferkenntnisse und Einstellungsverfügungen" mitteilen, die nach der Tierschutzgesetzgebung ergangen sind. Nichtanhandnahme- und andere Verfügungen werden dabei nicht ausdrücklich erwähnt, werden aber ebenfalls von der Mitteilungspflicht erfasst⁸⁰.

Die Mitteilung kantonalen Tierschutzstrafentscheide ist ein zentrales Instrument, um im Tierschutzstrafvollzug mehr Transparenz zu schaffen und die tierschutzrechtlichen Interessen effizient umzusetzen. Die Analyse und Beurteilung der Qualität der Strafverfolgung von Tierschutzdelikten ist aber nur möglich, wenn die Vollzugsorgane dieser Verpflichtung tatsächlich nachkommen. Trotzdem stellt die TIR immer wieder fest, dass dies nicht bei allen kantonalen Behörden in gleichem Masse der Fall ist⁸¹. So etwa war sich der Service des contraventions im Kanton Genf der Mitteilungspflicht lange Zeit offenbar gar nicht bewusst und leitet die in tierschutzrechtlichen Angelegenheiten ergangenen Straferkenntnisse erst seit 2017 an das BLV weiter⁸². Dasselbe gilt vermutlich für den Kanton Wallis, der dem BLV 2018 erstmals Entscheide einreichte, deren Erlass in der

TSchG zur Anwendung, obwohl in casu Art. 28 Abs. 1 lit. d TSchG einschlägig gewesen wäre. Noch immer wird zudem regelmässig Art. 28 Abs. 3 TSchG als Auffangtatbestand eingesetzt, obwohl dessen Anwendungsbereich bereits per 1.1.2013 erheblich eingeschränkt wurde. So gelangt diese Bestimmung nur noch dann zur Anwendung, wenn vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine Ausführungsvorschrift, deren Missachtung gemäss Art. 206a TSchV für strafbar erklärt worden ist, oder eine unter Hinweis auf die Strafordrohung dieses Artikels ergangene Verfügung verstossen wird. Für das Jahr 2019 wurden 18 Fälle erfasst, in denen sich die Staatsanwaltschaften (zehn Fälle) bzw. die Zürcher Statthalterämter (acht Fälle) fälschlicherweise auf Art. 28 Abs. 3 TSchG stützten. In 56 Fällen aus dem Kanton Wallis ist zudem unklar, weshalb diese sich auf Art. 28 Abs. 3 beziehen. So wurde jeweils lediglich die fehlende Haftpflichtversicherung für Hunde geahndet, was nicht Gegenstand der Tierschutzgesetzgebung, sondern des kantonalen Rechts ist.

⁷⁸ So etwa im Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk Andelfingen vom 14.12.2019 (ZH19/306), in dem das Statthalteramt zwar gemäss Sachverhalt davon ausging, dass der Beschuldigte "sorgfaltspflichtwidrig" gehandelt habe, die einschlägige Gesetzesbestimmung (Art. 28 Abs. 2 TSchG) jedoch nicht zur Anwendung brachte. Vgl. auch den Strafbefehl desselben Statthalteramts vom 5.2.2019 (ZH19/039), in dem dieses festhielt, der Beschuldigte habe "unvorsichtigerweise" angenommen, dass die Klauen seiner Tiere nicht zu lang seien, sich jedoch nicht auf Art. 28 Abs. 2 TSchG bezog.

⁷⁹ Vgl. etwa den Strafbefehl des Service de la consommation et des affaires vétérinaires vom 18.12.2019 (NE19/042), den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Emmental-Oberaargau vom 12.11.2019 (BE19/275), den Strafbefehl des Ministère public vom 20.8.2019 (JU19/008), den Strafbefehl der Préfecture de l'Ouest lausannois vom 30.8.2019 (VD19/117), den Strafbefehl des service des contraventions vom 13.9.2019 (GE19/041) oder den Strafbefehl der Walliser Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen vom 16.9.2019 (VS19/063). Siehe Seite 47 f.

⁸⁰ Siehe Seite 28.

⁸¹ Vgl. zu dieser Problematik auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 291 f.

⁸² Im Kanton Genf ist der Service des contraventions für die Verfolgung von Übertretungen zuständig (vgl. Art. 11 des loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale vom 27.8.2009 [LaCP; RSG E410]). Die TIR hat die Abweichung der Fallzahlen von den durch das Veterinäramt Genf publizierten Angaben bereits in früheren Analysen festgestellt und die Genfer Behörden in den Jahren 2016 und 2017 auf diesen Umstand aufmerksam gemacht (Flückiger/Rüttimann 32; Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 292).

Kompetenz des Veterinäramts lagen⁸³. Die Annahme, dass nicht alle Kantone der Mitteilungspflicht gleichermaßen nachkommen, wird auch durch eine Analyse der Jahresberichte der kantonalen Veterinärbehörden gestützt, die teilweise Zahlen vorlegen, die erheblich von dem beim BLV eingereichten Fallmaterial abweichen⁸⁴. Zudem wurden der TIR im vergangenen Jahr von zwei Kantonen mehrere Fälle nachgereicht, nachdem sie den Regierungs-, Strafvollzugs- und Veterinärbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme zum Fallmaterial 2018 gegeben hatte⁸⁵. Im Rahmen der diesjährigen Bitte um Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen wurde die TIR vom Ministère public Jura auf zwei Tierschutzstrafentscheide im Zusammenhang mit Schafhaltungen aufmerksam gemacht, die sich aber nicht unter den dem BLV gemeldeten Fällen befanden. Die Anfrage auf Zustellung dieser beiden Entscheide blieb bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden Gutachtens unbeantwortet.

Fraglich ist zudem, inwiefern Nichtanhandnahmeverfügungen dem BLV zur Kenntnis gebracht werden, da diesbezüglich eine gewisse Rechtsunsicherheit besteht. So bezieht sich die Mitteilungspflicht gemäss Art. 3 Mitteilungsverordnung auf "Urteile, Strafbescheide der Verwaltungsbehörden und Einstellungsbeschlüsse" und gemäss Art. 212b TSchV auf "sämtliche Strafentscheide und Einstellungsverfügungen". Nichtanhandnahme- und andere Verfügungen werden also nicht ausdrücklich genannt. Aus diesem Umstand darf nach Ansicht der TIR jedoch nicht geschlossen werden, dass Nichtanhandnahmeverfügungen nicht der Mitteilungspflicht unterliegen⁸⁶. So hat die

⁸³ Im Kanton Wallis kann der Strafvollzug für Übertretungen gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b des Einführungsgesetzes zur schweizerischen Strafprozessordnung vom 16.3.2010 (EGStPO; SGS 312.0) an Verwaltungsbehörden übertragen werden. Nach Art. 52 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes zum eidgenössischen Tierschutzgesetz (AGTSchG; SGS 455.1) obliegt die Strafverfolgung und -beurteilung bei Übertretungen dem kantonalen Veterinäramt.

⁸⁴ Im Kanton Wallis ergingen gemäss dem eigenen Jahresbericht im Jahr 2019 insgesamt 75 Strafbefehle und 18 strafrechtliche Verurteilungen; im Jahr 2018 waren es 61 Strafbefehle und neun strafrechtliche Verurteilungen. Im Jahr 2017 waren es 64 Strafbefehle (vgl. Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen, Jahresbericht 2019, 46; einsehbar unter <<https://www.vs.ch/documents/529400/7481134/Jahresbericht+2019.pdf/3f65080d-5b86-2257-e4f0-1397e9eda4b5?t=1588656795086>> [letztmals besucht am 25.11.2020]). In der TIR-Datenbank sind hingegen für die entsprechenden Jahre 86 (2019), 35 (2018) und 35 (2017) Fälle erfasst. Im Kanton Aargau wurden gemäss Angaben im Jahresbericht des kantonalen Veterinärdienstes insgesamt 235 Strafanzeigen eingereicht (vgl. Amt für Verbraucherschutz Aargau, Jahresbericht 2019, 53 ff.; einsehbar unter <https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dgs/dokumente_4/verbraucherschutz_1/veroeffentlichungne/AVS_Jahresbericht_2019_def.pdf> ([letztmals besucht am 25.11.2020]), während in der TIR-Datenbank nur 184 Verfahren erfasst sind. Dabei bezogen sich gemäss Jahresbericht allerdings 132 Meldungen auf Vorfälle mit Hunden, die möglicherweise nicht alle unter Anwendung des Tierschutzgesetzes entschieden wurden und daher unter Umständen nicht der Mitteilungspflicht unterlagen. Nahezu identische Fallzahlen finden sich für das Berichtsjahr beim Vergleich der TIR-Datenbank mit dem Jahresbericht 2019 des Veterinäramts des Kantons Zürich (vgl. Veterinäramt Zürich, Jahresbericht 2019 einsehbar unter <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumen-te/organisation/gesundheitsdirektion/veterinaeramt/jahresberichte/jahresbericht_2019_veterinaeramt_zuerich.pdf> [letztmals besucht am 25.11.2020]). So geht das Zürcher Veterinäramt von insgesamt 311 Strafentscheiden aus; in der TIR-Datenbank finden sich für dieselbe Periode insgesamt 314 Fälle – inklusive derjenigen der Statthalterämter, Staatsanwaltschaften und Gerichte. Allerdings unterscheidet sich die Verteilung hinsichtlich der Entscheidform: Während das Veterinäramt 37 Einstellungsverfügungen und 311 Verurteilungen ausweist, finden sich in der TIR-Datenbank nur 33 Einstellungen und 269 Verurteilungen. Dafür liegen der TIR zwölf Nichtanhandnahmeverfügungen vor. Jahrelang konnten entsprechende Abweichungen auch im Kanton Genf festgestellt werden (Flückiger/Rüttimann 32; Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 292; siehe auch Fn. 65). Für das Berichtsjahr weist der Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) die Zahl der Bussen und Verurteilungen in seinem Rapport d'activité hingegen nicht mehr aus (vgl. SCAV, Rapport d'activité 2019 51 f.; einsehbar unter <<https://www.ge.ch/document/5414/telecharger>> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

⁸⁵ So reichten die Kantone Thurgau und Jura Fälle aus dem Jahr 2018 nach (vgl. Körner/Flückiger/Künzli 23).

⁸⁶ Insbesondere darf dem Wortlaut von Art. 3 der Mitteilungsverordnung keine allzu grosse Bedeutung zugemessen werden, da dieser auf einen im Jahr 1964 ergangenen Bundesratsbeschluss zurückgeht und somit aus einer Zeit stammt, zu der das schweizerische Strafprozessrecht noch nicht vereinheitlicht war und in Bezug auf den Abschluss kantonaler Strafverfahren keine einheitliche Terminologie existierte. Auch das BLV hält in seiner jährlichen

Auslegung des Begriffs der "Strafentscheide", wie er im Titel der Mitteilungsverordnung genannt ist, nach Bundesrecht zu erfolgen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Mitteilungsverordnung in erster Linie der Bundesanwaltschaft die Anfechtung der ihr mitgeteilten Entscheide vor Bundesgericht ermöglichen soll (vgl. Art. 81 Abs. 2 BGG⁸⁷)⁸⁸. Im Sinne des Bundesgerichtsgesetzes ist daher davon auszugehen, dass zumindest alle Endentscheide gemäss Art. 90 BGG, die ein taugliches Anfechtungsobjekt der Beschwerde in Strafsachen gemäss Art. 78 ff. BGG darstellen, von der Mitteilungspflicht erfasst sein müssen. Demnach sind den Bundesbehörden alle Entscheide mitzuteilen, die ein Verfahren in materiell- oder prozessrechtlicher Hinsicht zum Abschluss bringen⁸⁹. Dies gilt nicht nur für Einstellungsverfügungen und gerichtliche Urteile, sondern auch für Nichtanhandnahmeverfügungen, da es sich dabei ebenfalls um eine Verfahrenserledigung handelt, die einem freisprechenden Urteil gleichkommt⁹⁰.

Weiter ist entsprechend obiger Ausführungen davon auszugehen, dass die Entscheide den Bundesbehörden in vollständig ausgefertigter Form zuzustellen sind, um die Rechtsmittellegitimation der Bundesanwaltschaft zu gewährleisten⁹¹. Entgegen diesem Grundsatz lässt der Kanton Genf dem BLV seit letztem Jahr seine Fälle nicht mehr in vollständiger Ausfertigung zukommen, sondern nur in Form eines Schreibens mit einem Auszug aus den Dispositiven der Strafbefehle – ohne Angaben zu der beschuldigten Person oder zum Sachverhalt⁹².

1.4. Spezifische Analyse von Einstellungsverfügungen und Freisprüchen

1.4.1. Beweisschwierigkeiten im Tierschutzstrafverfahren

Die Analyse der Einstellungsverfügungen und Freisprüche zeigt, dass die Ahndung von Tierschutzdelikten nicht selten deshalb scheitert, weil der beschuldigten Person ein strafbares Verhalten

Statistik ausdrücklich fest, dass die Kantone verpflichtet sind, sämtliche Strafentscheide, Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen einzureichen.

⁸⁷ Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (BGG; SR 173.110).

⁸⁸ Die Mitteilungspflicht stützt sich heute auf Art. 445 StPO. Ursprünglich gründete sich diese Verpflichtung auf einen im Jahr 1964 ergangenen Bundesratsbeschluss, der 1975 erstmals durch eine entsprechende, jeweils im Fünfjahresrhythmus zu erneuernde Verordnung ersetzt wurde. Diese wiederum beruhte auf dem damaligen Bundesgesetz zur Bundesstrafrechtspflege vom 15.6.1934 (SR 312.0, nicht mehr in Kraft). Sinn und Zweck der Mitteilungsverordnung liegt damit in erster Linie darin, diejenigen Entscheide zu bestimmen, die einem durch die Bundesanwaltschaft zu ergreifendem Rechtsmittel zugänglich sind. So kann die Bundesstaatsanwaltschaft u.a. dann ein Rechtsmittel gegen kantonale Entscheide ergreifen, wenn das Bundesrecht vorsieht, dass ihr oder einer anderen Bundesbehörde der Entscheid mitzuteilen ist (vgl. Art. 381 Abs. 4 lit. a StPO und Art. 81 Abs. 2 BGG).

⁸⁹ Felix Uhlmann, Kommentar zu Art. 90 BGG, in: Niggli Marcel Alexander/Uebersax Peter/Wiprächtiger Hans/Kneubühler Lorenz (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK-BGG) N 4 f. und N 9. Eine rechtliche Definition des Entscheidbegriffs findet sich im Bundesrecht zwar nicht, die herrschende Lehre geht jedoch davon aus, dass ein Entscheid die verbindliche Klärung einer individuell-konkreten rechtlichen Streitigkeit darstelle, und zwar entweder in materiell- oder in prozessrechtlicher Hinsicht.

⁹⁰ Esther Omlin, Kommentar zu Art. 310 StPO, in: BSK-StPO N 7.

⁹¹ Siehe die Formulierung in Art. 265 ausser Kraft gesetzten Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (siehe Fn. 88). Vgl. auch die Newsmeldung des Bundesrates zur Inkraftsetzung der revidierten Mitteilungsverordnung im Jahr 1999, wonach der Bundesrat verordnen könne, dass ihm während einer bestimmten Zeit "sämtliche, in einer Bundesstrafsache ergangenen Urteile, Strafbescheide und Einstellungsbeschlüsse in vollständiger Ausfertigung zu übermitteln" seien (Newsmeldung vom 1.12.1999, einsehbar unter <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-21366.html>> [letztmals besucht am 25.11.2020]).

⁹² Siehe Seite 62 f.

nicht rechtsgenüßlich nachgewiesen werden kann⁹³. So etwa wurde im Berichtsjahr ein Verfahren eingestellt, weil die Tatumstände durch die involvierten Behörden nicht hinreichend dokumentiert wurden⁹⁴. In einem anderen Verfahren unterliessen es die zuständigen Strafverfolgungsbehörden, notwendige Ermittlungshandlungen einzuleiten, um die Todesursache von zwei Hunden zu eruieren⁹⁵. Da in Tierschutzstrafverfahren das "Opfer" naturgemäss nicht in der Lage ist, eine Aussage zu tätigen, kommt Zeugenaussagen sowie Foto- und Videobeweisen und damit der Qualität der Arbeit von Ermittlungs- und Veterinärbehörden eine erhebliche Bedeutung zu. Nur wenn diese ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur sorgfältigen Sachverhaltsfeststellung gewissenhaft nachkommen, ist der Nachweis von tierschutzstrafrechtlich relevantem Verhalten und eine Verurteilung von Tierschutzdelinquenten möglich. Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, haben verschiedene Kantone bereits spezielle Vollzugsstrukturen geschaffen. So verfügen etwa die Polizeikörper der Kantone Bern, Zürich, Aargau und Solothurn über besondere Dienststellen, um die erforderliche Fachkompetenz sicherzustellen. Im Kanton St. Gallen befassen sich spezialisierte Staatsanwälte mit tierschutzrechtlichen Verfahren⁹⁶.

Problematisch ist auch die teilweise unverhältnismässig lange Verfahrensdauer. So etwa wurde im Berichtsjahr ein Beschuldigter im Kanton Thurgau letztlich freigesprochen, nachdem ihm die Einlieferung einer hochträchtigen und in gesundheitlich schlechtem Zustand befindlichen Kuh in den Schlachthof vorgeworfen worden war. Der Freispruch erfolgte aus dem Grund, dass die Tathandlung bereits sechs Jahre zurück lag und sich die betreffenden Personen somit auch bei weiteren Abklärungen wohl nicht mehr an den Tathergang erinnern könnten⁹⁷.

Wie in sämtlichen strafrechtlich relevanten Bereichen haben auch bei Tierschutzverstössen Tatbestandsaufnahmen und Sachverhaltsabklärungen unverzüglich zu erfolgen. Angesichts der Dominanz des Strafbefehlsverfahrens⁹⁸, in dessen Rahmen Entscheidungen oftmals nur gestützt auf den Polizeirapport getroffen werden, kommt der polizeilichen Ermittlungstätigkeit in Tierschutzstrafverfahren eine erhebliche Bedeutung zu. Der Sachverhalt ist detailliert mit Skizzen und Massangaben sowie Foto- und Videoaufnahmen zu dokumentieren. Licht- und Temperaturverhältnisse,

⁹³ Vgl. dazu auch den Jahresbericht 2019 des Veterinärämtes Zürich 23, einsehbar unter <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/gesundheitsdirektion/veterinaeramt/jahresberichte/jahresbericht_2019_veterinaeramt_zuerich.pdf> (letztmals besucht am 25.11.2020).

⁹⁴ Es handelte sich dabei um die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Brugg-Zürzach vom 30.1.2019 (AG19/014), mit der das Verfahren gegen einen Beschuldigten eingestellt wurde, dem vorgeworfen worden war, seine Fürsorgepflichten gegenüber einem trächtigen Mutterschaf vernachlässigt zu haben. Grund für die Einstellung war, dass anlässlich der Tatbestandsaufnahme lediglich eine Fotografie des toten Schafes in der Kadaverstelle angefertigt wurde und die Polizei auf weitere Abklärungen, insbesondere eine veterinärmedizinische Untersuchung, verzichtete. Aus diesem Grund konnte durch die Staatsanwaltschaft nicht abschliessend beurteilt werden, ob der Tod des Schafes im Zusammenhang mit einer Sorgfaltspflichtsverletzung des Beschuldigten stand. Vgl. auch Körner/Flückiger/Künzli 25 ff. mit Beispielen in Bezug auf das Fallmaterial 2018.

⁹⁵ Der Beschuldigte wurde mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 26.3.2019 (SG19/049) vom Vorwurf der qualvollen Tötung zweier Hunde freigesprochen. Im fraglichen Fall waren zwei Hunde an einem heissen Sommertag in einem Fahrzeug zurückgelassen worden. Als der Beschuldigte zum Fahrzeug zurückkehrte waren beide Hunde tot. Die zuständige Staatsanwaltschaft schloss ein Drittverschulden nicht aus, unterliess es aber gleichzeitig, die Hunde durch einen Tierarzt pathologisch untersuchen zu lassen.

⁹⁶ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 274; vgl. auch die Erörterungen zu den Vollzugsstrukturen in den Schlussfolgerungen zur kantonalen Entwicklung der Tierschutzstrafpraxis, dargestellt nach Kantonen Seite 54 ff.

⁹⁷ Siehe das entsprechende Urteil des Obergerichts Thurgau vom 7.10.2019 (TG19/036), in dem überdies ausgeführt wurde, es wären zwei Gutachten über den gesundheitlichen Zustand der Kuh nach dem Transport erstellt worden, wobei den Sachverständigen jedoch lediglich Aufnahmen der Kuh nach dem Transport sowie einer längeren Wartezeit im Schlachthof zur Verfügung gestanden hätten. In welchem Zustand die Kuh vom Beschuldigten in den Transporter verladen wurde, könne daher nicht rechtsgenüßlich nachgewiesen werden.

⁹⁸ Siehe Seite 24 ff.

Stall- und Gehegegrößen sowie Trinkwasserbestände sollten protokolliert werden. Allfällige Verletzungen oder Verhaltensauffälligkeiten der Tiere sind ebenfalls detailliert zu beschreiben und zu dokumentieren. Sofern angezeigt, ist eine Autopsie von toten Tieren, namentlich in einem universitären Tierspital, vorzunehmen⁹⁹.

Von essenzieller Bedeutung für ein funktionierendes Ermittlungsverfahren ist auch die Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaften und Veterinärbehörden. So ist in vielen Fällen der Beizug eines Tierarztes für veterinärmedizinische Diagnosen unverzichtbar. Es genügt dabei oftmals nicht, wenn die Veterinärbehörden nachträglich unter Vorlage von Foto- oder Bildmaterial zur Beurteilung der Situation aufgefordert werden¹⁰⁰. Im Optimalfall sind sie bereits bei der ersten Sachverhaltsfeststellung zugegen¹⁰¹.

Um den Tierschutzstrafvollzug zu vereinfachen, haben gewisse Kantone ausgewählten Verwaltungsbehörden die Kompetenz zum Erlass von Strafbefehlen bei Übertretungen gegen das Tierschutzgesetz erteilt¹⁰². Die vorliegende Analyse vermag jedoch keinen Beleg dafür zu liefern, dass diese Vollzugsstruktur einem effizienteren Tierschutzstrafvollzug Vorschub leistet. So können die fraglichen Kantone zumindest hinsichtlich der absoluten und relativen Fallzahlen oder der Höhe der Bussen keine speziell bemerkenswerten Ergebnisse vorweisen¹⁰³. Hingegen leidet in den durch Verwaltungsbehörden beurteilten Tierschutzstraffällen mitunter die Qualität entsprechender Strafentscheide¹⁰⁴.

1.4.2. Relevanz von Desinteresse-Erklärungen

Vermehrt Eingang in die Begründungen von Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügungen in Tierschutzstrafverfahren finden sog. Desinteresse-Erklärungen¹⁰⁵. Dabei handelt es sich um die

⁹⁹ Zum Ganzen siehe auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 268.

¹⁰⁰ Vgl. etwa die bereits zitierte Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Brugg-Zurzach vom 30.1.2019 (AG19/014; Fn. 94). In dem betreffenden Fall bildete eine Fotografie der Polizei, die das tote Schaf in der Kadaverstelle zeigte, den einzigen Anhaltspunkt für die allfällige Straftat, weshalb es der Staatsanwaltschaft in der Folge nicht möglich war, den Hergang der Tathandlung zu beurteilen.

¹⁰¹ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 269.

¹⁰² Dies ist gemäss Art. 17 StPO möglich (siehe Seite 11). So etwa haben etwa die Kantone Neuenburg, Tessin und Wallis ihre jeweiligen Veterinärbehörden mit Strafverfolgungskompetenzen ausgestattet (siehe Fn. 177, 178 und 179) und werden im Kanton Graubünden Übertretungen gegen das Tierschutzgesetz durch das Departement für Soziales und Volkswirtschaft behandelt (siehe Fn. 181). Im Kanton Zürich sind die Statthalterämter für die Beurteilung von Übertretungen zuständig (siehe Fn. 176), während dies im Kanton Genf in den Zuständigkeitsbereich des service des contraventions fällt (siehe Fn. 180). Vgl. auch die Erörterungen zu den kantonalen Vollzugsstrukturen in den Schlussfolgerungen zur kantonalen Entwicklung der Tierschutzstrafpraxis Seite 54 ff.

¹⁰³ Der Kanton Tessin verzeichnet mit 17 Tierschutzstrafverfahren und 0.48 Verfahren pro 10'000 Einwohner im Berichtsjahr besonders tiefe Werte. Eine Auswertung der Bussenhöhe war mangels ausreichenden Fallmaterials nicht möglich. Der Kanton Wallis wies im Berichtsjahr zwar 86 Fälle aus, was 2.49 Verfahren pro 10'000 Einwohner entspricht und über dem schweizweiten kantonalen Durchschnittswert liegt. Bussen wurden im Mittel jedoch lediglich in der Höhe von 100 Franken ausgesprochen, womit sie die am tiefsten unter dem schweizweiten Mittelwert von 350 Franken liegenden Bussen ausweisen. Im Kanton Genf stellte der Service des contraventions in den Jahren 2017 und 2018 dem BLV – entgegen der Mitteilungspflicht – keine Kopie des Strafbefehls, sondern lediglich ein Schreiben mit einem Auszug aus dem Strafbefehl zu (vgl. Seite 62 f.). Zu den absoluten und relativen Fallzahlen vgl. Seite 15 ff.; zu den Sanktionen siehe Seite 34 ff.

¹⁰⁴ Siehe Seite 47 f.

¹⁰⁵ Vgl. etwa den Strafbefehl der Préfecture du Gros-de-Vaud vom 9.8.2019 (VD19/105), in dem die Geldstrafe aufgrund des Rückzugs der Strafanzeige durch den Anzeigeerstatter reduziert wurde. In fraglichem Fall hielt der Beschuldigte in seinem Laufstall zwei Kälber, deren Mütter angebunden waren und sich deshalb nicht von ihren

Äusserung der geschädigten Person, mit der diese auf die Ahndung des erlittenen Unrechts im konkreten Fall verzichtet¹⁰⁶. Während die entsprechende Dispositionsbefugnis bei Antragsdelikten explizit vorgesehen ist und als Verzicht auf den Strafantrag gewertet werden kann bzw. als Rückzug desselben, ist die Berücksichtigung von Desinteresse-Erklärungen bei Officialdelikten¹⁰⁷ ein Ausnahmefall und Ausdruck des gemässigten Opportunitätsprinzips i.S.v. Art. 8 StPO. Sie hat zur Folge, dass rechtsstaatliche Prinzipien wie Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit aus opportunistischen Gründen zurückgestellt werden¹⁰⁸. Entsprechend sind Desinteresse-Erklärungen mit grösster Zurückhaltung und in erster Linie im Rahmen der explizit im Strafgesetz geregelten Opportunitätsnormen von Art. 52 ff. StGB zu berücksichtigen¹⁰⁹.

Nach Ansicht der TIR sind solche Desinteresse-Erklärungen gerade in Tierschutzstrafverfahren höchst problematisch: Die sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene geschützten Rechtsgüter des Wohlergehens und der Würde des Tieres stehen den Tierhaltenden nicht zur Disposition. Vielmehr liegt ihre Wahrung im öffentlichen Interesse. So gelten strafrechtlich nur jene Personen als geschädigt, die unmittelbar in ihren Rechten verletzt worden sind (vgl. Art. 115 StPO). Bei Tierschutzdelikten kann der Halter eines verletzten oder getöteten Tieres lediglich als Eigentümer in seinen Vermögensinteressen geschädigt werden; diese werden mit dem Tatbestand der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) geschützt. Das Desinteresse des Tierhalters an einer Strafverfolgung in Bezug auf die als Officialdelikte ausgestalteten Tierschutzverstösse ist deshalb grundsätzlich unbeachtlich. Einzige Ausnahme bilden Fälle, in denen ein Hund gemäss Art. 77 TSchV mangelhaft beaufsichtigt worden ist und dieser infolgedessen einen Menschen gefährdet oder verletzt. Hier kann die geschädigte Person hinsichtlich ihrer Körperverletzung eine Desinteresse-Erklärung abgeben – ob diese berücksichtigt wird oder ob das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit überwiegt, liegt im Ermessen der Behörden¹¹⁰.

Jungen zurückziehen konnten. Darüber hinaus hielt er ein Pferd mit 160 cm Widerrist in einem Stall, dessen Decke 20 cm zu niedrig war. Siehe ebenfalls den Strafbefehl der Zuger Staatsanwaltschaft vom 5.2.2019 (ZG19/003b). Aufgrund einer Desinteresse-Erklärung der Geschädigten kam es im vorliegenden Fall zu einem Vergleich zwischen den Parteien. Die abgegebene Desinteresse-Erklärung hätte jedoch keinen Einfluss auf die Strafverfolgung haben dürfen. Gemäss der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Basel-Land vom 20.8.2019 (BL19/019) wurde das Verfahren gegen den Beschuldigten, dem vorgeworfen wurde, einen Hund nicht in tierschutzkonformer Weise ausgeführt bzw. beschäftigt zu haben, nicht weitergeführt, da der Anzeigerstatter im Nachhinein sein Desinteresse an der Strafverfolgung äusserte. Vgl. auch Körner/Flückiger/Künzli 27 ff. mit Beispielen in Bezug auf das Fallmaterial 2018.

¹⁰⁶ Zum Ganzen Esther Blattner, Die Desinteresse-Erklärung der geschädigten Person im Strafverfahren, Diss. Universität Zürich, Zürich 2015 29 ff., 54, 56 ff., 124 ff., 201 ff.

¹⁰⁷ Zur Unterscheidung von Official- und Antragsdelikten siehe Fn. 6.

¹⁰⁸ Blattner 201.

¹⁰⁹ Blattner 57 ff. Zu Art. 52 ff. StGB siehe Seite 42 f. So ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die Behörden bei Officialdelikten den Sachverhalt in rechtlicher und sachlicher Hinsicht von Amtes wegen abzuklären haben – ungeachtet einer Desinteresse-Erklärung; vgl. Urteil 6P.88/2006 vom 1.2.2007, E. 5.4.3.

¹¹⁰ Vgl. etwa die im Rahmen der Analyse des Fallmaterials 2018 erläuterte Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 3.10.2018 (BE18/255a, BE18/255b und BE18/255c), mit der das Verfahren gegen drei beschuldigte Personen u.a. infolge einer Desinteresse-Erklärung eingestellt wurde. Im fraglichen Fall hatte eine Hündin eine fremde Katze zu Tode gebissen. Neben der Katze wurde auch die Katzenhalterin selbst durch die Hündin verletzt. Diese hatte ihr Desinteresse an der Strafverfolgung in unzulässiger Weise sowohl in Bezug auf die qualvolle Tötung ihrer Katze sowie in Bezug auf die Verletzung ihrer körperlichen Integrität erklärt.

2. Sanktionierung von Tierschutzdelikten

2.1. Vorbemerkungen

Seit einigen Jahren nimmt die TIR im Rahmen ihrer Analyse der Tierschutzstrafpraxis auch eine Auswertung der für Tierschutzdelikte ausgesprochenen Strafen vor. Berücksichtigt werden dabei nur jene Fälle, die sich ausschliesslich auf das Tierschutzgesetz beziehen (sog. "reine Tierschutzdelikte"). Nicht in die Auswertung miteinbezogen werden somit sämtliche Verfahren, in denen zusätzlich Verstösse aus anderen Rechtsgebieten, wie bspw. dem Strassenverkehrsrecht oder der Tierseuchengesetzgebung, zur Beurteilung standen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben all jene Fälle, in denen kantonales Hunderecht zur Anwendung gebracht wurde, oder die ausschliesslich aufgrund von Angriffen von Hunden infolge mangelhafter Beaufsichtigung (gemäss Art. 77 TSchV) ergingen. Dabei handelt es sich nach Ansicht der TIR nicht um tierschutzrechtliche Fälle, sondern vielmehr um sicherheitspolizeilich motivierte Verfahren¹¹¹.

Die in Art. 26 TSchG als Tierquälerei aufgezählten Tatbestände werden bei vorsätzlicher Begehung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen¹¹² geahndet und sind damit als Vergehen i.S.v. Art. 110 Abs. 3 StGB einzustufen¹¹³. Dasselbe gilt seit der per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzten Teilrevision des Tierschutzrechts auch für fahrlässige Tierquälereien, für die nun ebenfalls eine Geldstrafe vorgesehen ist (Art. 26 Abs. 2 TSchG)¹¹⁴. Hingegen liegt die Strafandrohung bei Widerhandlungen im Verkehr mit Tieren und Tierprodukten (Art. 27 Abs. 2 TSchG) sowie bei den übrigen Widerhandlungen gemäss Art. 28 TSchG bei einer Busse von bis zu 20'000 Franken im Falle der vorsätzlichen Begehung (Art. 28 Abs. 1 TSchG) bzw. bis zu 10'000 Franken bei Fahrlässigkeit (Art. 28 Abs. 2 TSchG i.V.m. Art. 106 Abs. 1 StGB). Dementsprechend handelt es sich bei beiden Normen um Übertretungen i.S.v. Art. 103 ff. StGB.

Sowohl Geld- als auch Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren können bedingt ausgesprochen werden, wenn eine unbedingte Strafe nicht notwendig erscheint, um den Täter von der Begehung weiterer Verbrechen oder Vergehen abzuhalten (Art. 42 Abs. 1 StGB). Wurde der Täter jedoch innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Tat zu einer bedingten oder unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten verurteilt, so ist der Aufschieb gemäss Art. 42 Abs. 2 StGB nur zulässig, wenn besonders günstige Umstände vorliegen¹¹⁵. Eine bedingte Strafe kann nach dem Ermessen der urteilenden Behörde bzw. des Gerichts mit einer Busse nach Art. 106 StGB verbunden werden (Art. 42 Abs. 4 StGB). Anders gestaltet sich die Lage, wenn unabhängig von Art. 26 TSchG auch eine

¹¹¹ Siehe Seite 22 f.

¹¹² Gemäss Art. 40 Abs. 1 StGB dauert eine Freiheitsstrafe mindestens drei Tage. Die auszusprechende Geldstrafe richtet sich nach Art. 34 Abs. 1 StGB und beträgt mindestens drei und höchstens 180 Tagessätze. Das Gericht bestimmt deren Zahl nach dem Verschulden des Täters. Gemäss Art. 34 Abs. 2 StGB bemisst sich die Höhe der einzelnen Tagessätze nach dessen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Zeitpunkt des Urteils. Ein Tagessatz beträgt in der Regel mindestens 30 und höchstens 3000 Franken.

¹¹³ Die Unterscheidung zwischen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen erfolgt anhand der Schwere der Strafen, mit denen die jeweiligen Taten bedroht sind (vgl. Art. 10 Abs. 1 StGB). Verbrechen sind Handlungen, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren geahndet werden (Art. 10 Abs. 2 StGB). Beträgt die angedrohte Strafe hingegen Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, so liegt ein Vergehen vor (Art. 10 Abs. 3 StGB). Bei Übertretungen hingegen können ausschliesslich Bussen ausgesprochen werden.

¹¹⁴ Bis Ende 2012 zählte auch die fahrlässige Tierquälerei gemäss Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 TSchG zu den Übertretungen.

¹¹⁵ Hat der Täter eine zumutbare Schadenbehebung unterlassen, kann die Gewährung des bedingten Strafvollzugs ebenfalls verweigert werden (Art. 42 Abs. 3 StGB).

Übertretung nach Art. 28 TSchG begangen wird, die zur Tierquälerei in echter Konkurrenz steht¹¹⁶. In diesem Fall muss zusätzlich zur Strafe für das Vergehen zwingend auch eine Busse für die Übertretung verhängt werden. Dabei handelt es jedoch nicht um eine Verbindungsbusse i.S.v. Art. 42 Abs. 4 StGB, sondern um eine Folge des Kumulationsprinzips bei ungleichen Strafen (Art. 49 Abs. 1 StGB e contrario)¹¹⁷.

Aufgrund der Tatsache, dass die meisten in der Datenbank der TIR erfassten Fälle bedingter Strafen mit einer Verbindungsbusse ausgesprochen werden, ist ein Vergleich der ausgesprochenen bedingten Sanktionen schwierig. Die bedingte Strafe und die Busse müssen jeweils so miteinander verknüpft werden, dass sich insgesamt eine in Anwendung von Art. 47 ff. StGB dem Verschulden des Täters angemessene Strafe ergibt. Die Verbindungsstrafe soll dabei nicht zu einer Straferhöhung führen und darf einer Faustregel entsprechend nicht mehr als 20 % der bedingten Strafe betragen¹¹⁸. Sie ist von der bedingten Strafe in Abzug zu bringen. Die von der TIR in Bezug auf Art. 26 TSchG analysierten Tagessätze sind daher ohne Berücksichtigung der ausgesprochenen Verbindungsbusen nur bedingt aussagekräftig¹¹⁹.

2.2. Übersicht Fallmaterial 2019

2.2.1. Übertretungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe sich die für Widerhandlungen gegen Art. 28 TSchG in den Jahren 2013 bis 2019 ausgesprochenen Bussen in den einzelnen Kantonen bewegen¹²⁰. Dabei wurden jeweils der Durchschnittswert und der Median¹²¹ berechnet. Aufgrund fehlender Aussagekraft wurden für die nachfolgende Auswertung jene Kantone nicht berücksichtigt, die im Berichtsjahr weniger als fünf reine Tierschutzdelikte ausweisen konnten (nachfolgend mit * gekennzeichnet).

¹¹⁶ Zum Begriff der echten Konkurrenz siehe Fn. 143.

¹¹⁷ Ackermann Jürg-Beat, Kommentar zu Art. 49 StGB, in: Niggli Marcel Alexander/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar, Strafrecht I, 4. Aufl., Basel 2019 (zit. BSK-StGB I) N 94.

¹¹⁸ BGE 134 IV 60 E. 7.3.1.

¹¹⁹ Da in den meisten Strafbefehlen und teilweise auch in den gerichtlichen Entscheiden, die sich sowohl auf Art. 26 TSchG als auch Art. 28 TSchG beziehen, nicht klar ausgewiesen wird, ob von echter oder unechter Konkurrenz ausgegangen und ob eine Busse oder eine Verbindungsbusse ausgesprochen wird, ist es der TIR nicht möglich, die Verbindungsbusen bei der Analyse der Sanktionierung von Vergehen nach Art. 26 TSchG mitzuberechnen.

¹²⁰ Um mögliche Verfälschungen der Bussenwerte vorzubeugen, fanden nur solche Fälle Eingang in die Statistik, die sich allein auf Art. 28 TSchG stützten.

¹²¹ Der Durchschnittswert berechnet sich aus der Summe aller Zahlen dividiert durch ihre Anzahl. Median – auch Mittelwert oder Zentralwert genannt – umfasst denjenigen Wert, der in einer der Grösse nach sortierten Auflistung von Zahlenwerten an der zentralen bzw. mittleren Stelle steht. Der Vorteil des Mittelwerts liegt darin, dass er robust ist gegen Ausreisser, sodass er also nicht durch einzelne besonders hohe oder tiefe Bussen beeinflusst.

Höhe der Bussen bei Verstössen gegen Art. 28 TSchG (Durchschnittswert ["DS"] und Median ["M"])														
Kanton	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	DS	M	DS	M	DS	M	DS	M	DS	M	DS	M	DS	M
AG	422	400	738	500	594	400	421	300	402	300	461	300	433	300
AI	280	300	250*	250*	367*	400*	314	300	400*	400*	-	-	1000*	1000*
AR	300	300	260	300	733*	400*	336	200	400*	400*	400*	400*	360	300
BE	341	300	344	300	359	200	339	300	484	350	448	400	479	350
BL	396	300	350	250	372*	300*	300*	300*	411	500	286	300	325*	325*
BS	262	200	259	200	248	200	212	200	250*	250*	-	-	1575	2000
FR	383	400	306	300	345	300	600	500	490	350	409	300	412	300
GE	-	-	-	-	-	-	597	200	540	500	-	-	1200*	1200*
GL	-	-	138*	100*	120*	120*	450*	400*	-	-	220	200	225*	225*
GR	232	250	247	275	226	250	156	150	259	150	278	250	204	200
JU	500	500	-	-	-	-	733*	500*	533*	500*	-	-	-	-
LU	406	400	353	300	330	300	387	200	482	400	404	400	431	375
NE	1000	1000	445	300	263	200	324	200	343	300	588	450	250*	250*
NW	650	650	400*	400*	283	200	1000*	1000*	500*	500*	-	-	3000*	3000*
OW	-	-	188*	50*	250*	250*	450*	450*	707	750	800*	800*	1467*	800*
SG	516	300	640	300	420	300	543	400	530	400	588	400	719	500
SH	211	200	238	200	400*	400*	420	300	1100*	1100*	183*	200*	-	-
SO	285	200	394	250	468	250	296	250	438	250	366	300	494	400
SZ	850	300	380	400	338*	225	446	350	645	400	900	500	600	500
TG	433	400	333	400	384	400	416	400	450	450	400*	400*	-	-
TI	139	100	261	150	221	200	185	100	372	200	1163*	700*	518	300
UR	400	400	-	-	800*	700*	800*	800*	450	400	950*	950*	633*	600*
VD	401	300	398	300	329	300	375	300	298	300	383	300	349	300
VS	375	400	390	450	256	300	304	250	255	200	227	150	163	100
ZG	200	225	400*	400*	275*	275*	207	200	266*	250*	250*	250*	400*	400*
ZH	544	300	449	400	405	300	397	300	410	300	627	500	539	400
Schweiz	414	300	415	300	348	300	367	300	432	300	492	400	490	350

Tabelle 6: Höhe der Bussen für Übertretungen gegen das Tierschutzgesetz 2013 bis 2019.

Die Höchstwerte des vergangenen Jahres konnten im Berichtsjahr nicht übertroffen werden. Der schweizweite kantonale Median der für Widerhandlungen i.S.v. Art. 28 TSchG ausgesprochene Bussen liegt im Berichtsjahr bei 350 Franken. Der entsprechende kantonale Durchschnittswert bleibt mit 490 Franken in etwa gleich wie im Vorjahr¹²². Durchschnittswerte von über 400 Franken

¹²² Anders als die TIR weist das BLV in seiner Jahresstatistik im Jahr 2019 einen Durchschnittswert von 654 Franken aus, für das Jahr 2018 718 Franken. Der höhere Durchschnittswert ist dadurch zu erklären, dass die TIR in ihrer Analyse jeweils nur reine Tierschutzdelikte berücksichtigt (siehe Seite 34). Wie bereits der durch die TIR errechnete

waren bislang nur in den Jahren 2013 (414 Franken), 2014 (415 Franken) und 2017 (432 Franken) festzustellen. Die in den Jahren 2018 und 2019 zu verzeichnenden Spitzenergebnisse sind allerdings insofern zu relativieren, als aufgrund der einschränkenden Kriterien nur 458 bzw. 486 Fälle Eingang in die Berechnung des landesweiten kantonalen Median- und Durchschnittsbussenswertes gefunden haben. Im Jahr 2017 waren es noch 529 und im Jahr 2016 sogar 1016 Entscheide. Dieser Umstand ist nicht nur mit den gegenüber 2016 stark gesunkenen Fallzahlen zu begründen, sondern auch damit, dass die TIR 2018 die Kriterien der neu geschaffenen Datenbank-Kategorie "reines Tierschutzdelikt" im Vergleich zur Auswertung im Jahr 2017 angepasst hat¹²³.

Die Analyse der Sanktionshöhe zeigt weiter, dass die schweizweiten kantonalen Durchschnittswerte seit Jahren über den entsprechenden Medianen liegen. Dies ist dadurch zu erklären, dass in einzelnen Fällen sehr hohe Bussen ausgesprochen werden, wodurch sich der Durchschnittswert im Vergleich zum Median deutlich erhöht¹²⁴. Dieser Effekt hat sich im Berichtsjahr noch dadurch verstärkt, dass die Zahl der für die Berechnung berücksichtigten Entscheide im Vergleich zum Vorjahr viel geringer ist, womit sich einzelne hohe Strafen im Durchschnittswert noch stärker niederschlagen.

Übertroffen wird der schweizweite kantonale Bussen-Median von 350 Franken in den Kantonen St. Gallen und Schwyz mit je 500 Franken, Zürich mit 400 Franken und Luzern mit 375 Franken. Bei genau 350 Franken im interkantonalen Median liegen die Kantone Bern, Aargau, Appenzell Ausserrhodens, Freiburg, Tessin und Waadt. Unter dem Mittelwert der Kantone liegen mit einem Median von 300 Franken auch die Kantone Graubünden (200 Franken) und Valais (100 Franken). Den höchsten Median wie auch den höchsten Durchschnittswert verzeichnet 2019 der Kanton Basel-Stadt mit Bussen von 2000 Franken im Median und 1575 Franken im Durchschnitt – allerdings konnten hier aufgrund der einschränkenden Kriterien nur acht Entscheide

Mittelwert zeigt, liegt auch nach der Statistik des BLV die überwiegende Mehrheit der ausgesprochenen Bussen zwischen 251 Franken und 500 Franken (BLV, Tierschutz 10).

¹²³ Bis und mit dem Fallmaterial 2017 hat die TIR im Rahmen ihrer Analyse jeweils auch jene Fälle als Tierschutzdelikte gewertet, in denen Angriffe von Hunden auf andere Tiere erfolgten, die Strafverfolgungsbehörden sich aber nur auf das Tierschutzgesetz stützten. Da jedoch davon auszugehen ist, dass hier sicherheitspolizeiliche Interessen zumindest eine Rolle spielen, werden Fälle, in denen infolge mangelhafter Beaufsichtigung von Hunden andere Tiere zu Schaden kamen, seit 2019 nicht mehr als reine Tierschutzdelikte gewertet. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

¹²⁴ Im Jahr 2019 wurde die höchste Busse für ein reines Tierschutzdelikt mit dem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Obwalden vom 4.4.2019 ausgesprochen (OW19/003). Der Beschuldigte hatte verschiedene Widerhandlungen gegen das Tierschutzgesetz begangen, indem er seine Schweine nicht richtig hielt und pflegte. Er belegte Buchten mit mehr Schweinen als zulässig. Weiter hielt er sechs Schweine in einer Bucht mit Vollspaltenboden und ohne ausreichend Liegefläche. Ein lahmes Schwein, das bereits deutlich geschwollene Gelenke und einen aufgekrümmten Rücken aufwies, erhielt nicht die notwendige Pflege. Weiter versties er gegen eine amtliche Verfügung. Dafür erhielt er eine Busse von 3200 Franken. Vgl. weiter die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt (BS19/008, BS19/009 und BS19/011) vom 19.7.2019 und 26.8.2019, mit denen der Studienleiter eines Tierversuchsprojekts zu einer Busse von 2500 Franken und zwei verantwortliche Tierversuchsdurchführende zu Bussen in Höhe von je 2000 Franken verurteilt wurden, da sie bei einem Eingriff an Mäusen, bei dem die Kopfhaut von Mäusen durchtrennt, ein kleines Loch in den Schädel gebohrt, eine Injektion in das Gehirn getätigt und die Hautwunde nach der Operation wieder verschlossen wird, entgegen der Tierversuchsbewilligung keine lokale Schmerzbekämpfung vorgenommen, sondern lediglich eine rudimentäre systematische Schmerzbekämpfung angewendet hatten, sodass die Linderung der Schmerzen der Tiere nicht optimal erfolgte. Zudem wurde die Operationswunde mit Sekundenkleber anstatt mit Nahtmaterial verschlossen. Weiter wurden die Tiere nur am ersten und zweiten Tag nach der Operation und danach lediglich noch zweimal wöchentlich kontrolliert statt täglich. Schliesslich wurden die durchgeführten Versuche nur rudimentär aufgezeichnet, indem lediglich die Käfigkarte mit darauf angebrachten Notizen eingeklebt wurde.

berücksichtigt werden, wobei in einem Fall eine Busse von 2500 Franken und in vier weiteren Fällen Bussen von 2000 Franken ausgesprochen wurden¹²⁵. Aussagekräftiger sind daher die vergleichsweise hohen Durchschnittswerte in den fallstarken Kantonen St. Gallen (719 Franken) und Zürich (539 Franken).

2.2.2. Vergehen

a) Freiheitsstrafen

Im Berichtsjahr ergingen vier unbedingte Freiheitsstrafen, jedoch keine für ein reines Tierschutzdelikt¹²⁶. Dies entspricht auch den Beobachtungen der Vorjahre, in denen regelmässig nur selten unbedingte Freiheitsstrafen ausgesprochen wurden, wenn ausschliesslich Verstösse gegen das Tierschutzgesetz zu beurteilen waren. Die höchste unbedingte Freiheitsstrafe, die jemals für ein reines Tierschutzdelikt ausgesprochen wurde, stammt aus dem Kanton Waadt aus dem Jahr 2017 und betrug 120 Tage¹²⁷.

Bedingte Freiheitsstrafen wurden im Jahr 2019 für reine Tierschutzdelikte nur in zwei Fällen ausgesprochen. Die Fälle stammen aus den Kantonen Wallis¹²⁸ und Thurgau¹²⁹ und zogen für die Täter Freiheitsstrafen von 50 Tagen bzw. vier Monaten nach sich, bei einer Probezeit von vier bzw. drei Jahren.

¹²⁵ Zudem wurden mit den Strafbefehlen der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 2.1.2019 (BS19/001 und BS19/002) ein Tierversuchsleiter und ein unter dessen Aufsicht stehender Tierversuchsdurchführender zu jeweils einer Busse von 2000 Franken verurteilt, da sie einer Tierversuchsbewilligung zuwiderhandelten, indem sie Mäuse mit Brusttumoren von einem bestimmten Volumen nicht täglich, sondern lediglich wöchentlich kontrollierten und es unterliessen, die Mäuse rechtzeitig einzuschläfern bzw. zu töten.

¹²⁶ Anders als die TIR, die sich bei der Analyse der Strafen auf reine Tierschutzdelikte beschränkt, berücksichtigt das BLV in seiner entsprechenden Jahresstatistik jeweils alle eingereichten Fälle. Aus diesem Grund weist es für das Jahr 2019 insgesamt 10 Freiheitsstrafen (bedingte und unbedingte) aus (vgl. BLV, Tierschutz 10).

¹²⁷ Siehe den Strafbefehl des Ministère Public de l'Arrondissement du Nord Vaudois vom 20.4.2017 (VD17/036). Der Täter hatte seinen Welpen gewaltsam geschüttelt und geschlagen und das Tier anschliessend verletzt während mehrerer Stunden sich selbst überlassen, sodass es aufgrund der schweren Verletzungen euthanasiert werden musste.

¹²⁸ Siehe den Strafbefehl des Ministère public du Bas-Valais vom 9.10.2019 (VS19/067). Der mehrfach vorbestrafte Täter hielt seine Hunde in einer Garage, die mit Unrat vollgestellt war, der eine Verletzungsgefahr darstellte, und zu wenig Licht bot. Der Garagenboden war aufgrund der Fäkalien dem Urin, mit dem er bedeckt war, rutschig geworden, was das Risiko von Verletzungen barg. Zudem war der ihnen zur Verfügung stehende Raum aufgrund der dort herumliegenden Gegenstände so klein, dass sie sich nicht genügend bewegen konnten. Die Hunde hatten aufgrund der vielen Exkremente auf dem Garagenboden nicht genügend Auslauf. Zudem konnten sie sich auf einem so kleinen Raum aufgrund der dort herumliegenden Gegenstände nicht genügend bewegen. Die Exkremente auf dem Garagenboden wiesen darauf hin, dass die Hunde nicht ausreichend ausgeführt wurden. Zudem konnten sie sich auf einem so kleinen Raum aufgrund der dort herumliegenden Gegenstände nicht genügend bewegen.

¹²⁹ Siehe den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Frauenfeld vom 8.7.2019 (TG19/029). Der Täter hatte sieben Hühner verhungern lassen. Die toten Tiere wurden im Rahmen einer Kontrolle des Veterinäramts in einem ohne Futter oder Wasser ausgestatteten Hühnerstall vorgefunden. Weiter hielt der Beschuldigte sechs ausgehungerte Ratten in einem völlig verdreckten Käfig ohne Futter bzw. frischem Wasser sowie ohne Nageobjekte oder Rückzugsmöglichkeiten. Zudem hielt er 14 Schlangen in sechs Terrarien, in denen überall Kot- und Häutungsreste verstreut herumlagen und keine Wärmelampen vorhanden waren, obwohl die Temperatur für diese Schlangen bei mindestens 25 Grad liegen müsste. Sechs Schlangen waren sichtlich unterernährt. Schliesslich wurde ein Aquarium mit acht Fischen aufgefunden, dessen Wasser stark braun-grünlich verfärbt war.

b) Geldstrafen

Im Jahr 2019 wurde für reine Tierschutzdelikte in 29 Fällen eine unbedingte Geldstrafe ausgesprochen, was gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme um einen Fall entspricht. Der kantonale Durchschnitt der unbedingten Geldstrafen lag bei 61 Tagessätzen; der entsprechende Median bei 50 Tagessätzen¹³⁰. Im Jahr 2017 betrug der Durchschnittswert noch 25 Tagessätze, der Median 18 Tagessätze. Nachdem bereits 2018 mit durchschnittlich 51 Tagessätzen und einem Median von 40 Tagessätzen gegenüber dem Vorjahr eine Verdoppelung des Durchschnittswerts und ein Anstieg des Medians um 166.7 % verzeichnet werden konnte, nahmen der Durchschnittswert und der Median im Berichtsjahr nochmals um 19.6 % bzw. 25 % zu. Beachtlich ist zudem, dass die Zahl der für unbedingte Geldstrafen ausgesprochenen Tagessätze auch gegenüber dem Jahr 2016 (Durchschnittswert: 28.6 Tagessätze; Median: 25 Tagessätze) gestiegen ist – dies bei praktisch gleicher Anzahl Fälle.

Bedingte Geldstrafen wurden im Jahr 2019 bei 222 reinen Tierschutzdelikten ausgesprochen. Dies stellt gegenüber den im Vorjahr (212 Fälle) und dem Jahr 2016 (197 Fälle) eine leichte Zunahme dar. Der Median der Kantone liegt bei 30 Tagessätzen; der entsprechende Durchschnittswert bei 38 Tagessätzen¹³¹. In Bezug auf den Durchschnitt ist im Vergleich zum Vorjahr (Median: 30 Tagessätze; Durchschnittswert: 43 Tagessätze) somit eine leichte Abnahme zu erkennen. Jedoch ist der Wert weiterhin höher als derjenige aus dem Jahr 2016, zumindest in Bezug auf den Durchschnitt (Median: 30 Tagessätze; Durchschnittswert: 34.4 Tagessätze).

2.3. Fehlende Ausschöpfung des Strafrahmens

Trotz der eingeschränkten Auswertungsmöglichkeit der tierschutzrechtlichen Sanktionspraxis zeigt sich, dass der Strafrahmen bei Tierschutzverstössen noch immer nicht ausgeschöpft wird. Dieser reicht bei Übertretungen i.S.v. Art. 28 TSchG bis zu Bussen von 20'000 Franken und bei Vergehen i.S.v. Art. 26 TSchG bis zu Freiheitsstrafen von drei Jahren und Geldstrafen von 180 Tagessätzen. Dennoch lag der Mittelwert für Übertretungen im Berichtsjahr bei nur 350 Franken. Bei Geldstrafen für Vergehen lag der Median 2019 bei 50 Tagessätzen für unbedingte Strafen und bei 30 Tagessätzen für bedingte Strafen. Freiheitsstrafen wegen reiner Tierschutzdelikte wurden lediglich in zwei Fällen ausgesprochen, beide Male bedingt. Sie betrug 50 Tage und vier Monate.

Anders als in den beiden vergangenen Jahren ist im Berichtsjahr eine leichte Abnahme der Strafhöhe in Bezug auf bedingte Geldstrafen zu verzeichnen, die den Grossteil der Vergehen ausmachen (222 im Jahr 2019). Im Vergleich zum Vorjahr sank auch der Median der Bussen um 50 Franken. Der schweizweite kantonale Durchschnittswert von 490 Franken entspricht etwa dem Wert des Vorjahres (492 Franken) in Bezug auf die Übertretungen. Im Allgemeinen ist anzumerken,

¹³⁰ Anders als die TIR weist das BLV in seiner Jahresstatistik für das Jahr 2019 einen Durchschnittswert von 74 Tagessätzen aus, für das Jahr 2018 einen solchen von 63 Tagessätzen (vgl. BLV, Tierschutz 10). Der konstant höhere Durchschnittswert ist dadurch zu erklären, dass die TIR in ihrer Analyse jeweils nur reine Tierschutzdelikte berücksichtigt (siehe Seite 34).

¹³¹ Im Gegensatz zur TIR weist das BLV in seiner Jahresstatistik für das Jahr 2019 einen Durchschnittswert von 42 Tagessätzen bei bedingten Geldstrafen aus, für das Jahr 2018 einen solchen von 50 Tagessätzen (vgl. BLV, Tierschutz 10). Der konstant höhere Durchschnittswert ist dadurch zu erklären, dass die TIR in ihrer Analyse jeweils nur reine Tierschutzdelikte berücksichtigt (siehe Seite 34).

dass gesamtschweizerisch sowohl die Median als auch die Durchschnittswerte noch immer tief sind und in verschiedenen Kantonen die ausgesprochenen Strafen nochmals deutlich unter den schweizweiten Werten liegen¹³².

Darüber hinaus finden sich im Berichtsjahr wiederum zahlreiche Fälle, in denen trotz erheblichen Tierleids nur sehr tiefe Strafen ausgesprochen wurden. In einem Fall aus dem Kanton Luzern wurde der Beschuldigte nur gerade zu einer Busse von 100 Franken verurteilt, nachdem er es unterlassen hatte, seine Katze ausreichend zu pflegen und tierärztlich zu behandeln. Das Tier war mager, litt an Augen- und Nasenausfluss, hatte beidseitig gerötete Augen, Läsionen auf dem Nasenrücken und an den Ohren. Zudem litt es an massivem Katzenschnupfen und starkem Durchfall¹³³. Mit einem Strafbefehl aus dem Kanton Graubünden wurde ein Beschuldigter zu einer Busse von 800 Franken und einer bedingten Geldstrafe von 10 Tagessätzen à 220 Franken verurteilt, nachdem er 331 Lämmer, ohne im Besitz eines Sachkundenachweises zu sein, kastriert hatte. Bei einem Lamm erfolgte die Kastration zudem nach Erreichen des zulässigen Höchstalters von zwei Wochen mittels Gummirings. Dieses wurde im Anschluss ausserhalb der Umzäunung regungslos aufgefunden. Es befand sich in einem kranken, ausgezehnten, untertemperierten Zustand. Zudem wies es einen stark ödematisierten und entzündeten Hodensack auf und war massiv verwurmt¹³⁴. In einem Strafbefehl der Préfecture de Nyon wird ein Beschuldigter, trotz Anwendung von Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG, lediglich mit einer Busse von 200 Franken bestraft, nachdem er eine Katze während mindestens einer Stunde und 15 Minuten bei Aussentemperaturen von 20 bis 22 Grad Celsius in einem geparkten Auto mit geschlossenen Fenstern eingeschlossen hatte. Der Katze stand kein Wasser zur Verfügung und war das Auto der vollen Sonneneinstrahlung ausgesetzt¹³⁵. Erstaunt hat im Berichtsjahr zudem, dass ein Beschuldigter im Kanton Waadt lediglich mit einer Verwarnung bestraft wurde, obwohl er sich gemäss dem betreffenden Strafbefehl einen Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung zu Schulden hatte kommen lassen¹³⁶.

Die fehlende Ausschöpfung des gesetzlichen Strafrahmens führt dazu, dass die Tierschutzstrafnormen ihre general- und spezialpräventiven Wirkungen nicht entfalten können. So wird der Täter durch die verhängte Sanktion nicht ausreichend stark berührt, wodurch der Eindruck entsteht, es handle sich bei Tierschutzverstössen lediglich um Bagatelldelikte¹³⁷. Von besonderer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang auch die bereits in Bezug auf die Problematik des Strafbefehlsverfahrens angesprochene Möglichkeit der Schaffung von Parteirechten¹³⁸. Auf diese Weise wären berechnete Behörden oder Organisationen in der Lage, Strafbefehle und Entscheide weiterzuziehen oder Anschlussberufung einzulegen, sodass im Falle der Anfechtung eines Entscheides durch den Beschuldigten das Verbot der reformatio in peius nicht zum Tragen käme und die übergeordneten Instanzen zu tief angesetzte Strafen erhöhen könnten¹³⁹.

¹³² Siehe Tabelle 6 und Seite 36 ff.

¹³³ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Sursee vom 15.1.2019 (LU19/007).

¹³⁴ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Davos vom 29.10.2019 (GR19/056).

¹³⁵ Vgl. den Strafbefehl der Préfecture de Nyon vom 2.9.2019 (VD19/119).

¹³⁶ Vgl. den Strafbefehl der Préfecture de Lavaux-Oron vom 30.10.2019 (VD19/144).

¹³⁷ Vgl. zu dieser Problematik auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 297 f.

¹³⁸ Siehe Seite 27 f.

¹³⁹ Vgl. zu dieser Problematik etwa das Urteil des Corte di appello e di revisione penale vom 1.6.2018 (TI18/008), mit dem ein Beschuldigter verurteilt wurde, weil er zwischen 2010 und 2016 in tierschutzwidriger Weise Rinder gehalten hatte. U.a. waren zahlreiche Tiere abgemagert und litten an Kachexie, Knochenmarkatrophie, chronischer septischer Pododermatitis und diversen alten, unbehandelten Frakturen. Mehrfach mussten Tiere beschlagnahmt und

2.4. Fehlende Berücksichtigung echter Konkurrenz bei der Strafzumessung

Begeht ein Täter mehrere Handlungen, mit denen er verschiedene tierschutzrechtliche Tatbestände verwirklicht (etwa, wenn er ein Tier misshandelt und ein anderes Tier qualvoll tötet), so liegt sog. echte Konkurrenz¹⁴⁰ vor. Dasselbe gilt, wenn durch eine Einzelhandlung oder ein einheitlich zusammenhängendes Tun mehrere Tiere betroffen sind¹⁴¹. Im Falle der echten Konkurrenz hat die entscheidende Instanz bei gleichartigen Strafen für die begangenen Delikte aufgrund des Asperationsprinzips zunächst eine Strafe für die schwerere Tat festzulegen und diese sodann angemessen zu erhöhen (Art. 49 Abs. 1 StGB)¹⁴². Ungleichartige Strafen, also bspw. Geldstrafen und Bus- sen, werden hingegen kumuliert, d.h. nebeneinander ausgefällt.¹⁴³

Die vorliegende Analyse zeigt, dass diesem Grundsatz in Tierschutzstrafverfahren oftmals nicht Rechnung getragen wird¹⁴⁴. So etwa wurde ein Beschuldigter im Kanton Thurgau lediglich zu einer bedingten Geldstrafe von 160 Tagessätzen à 70 Franken sowie zu einer Verbindungsbusse von 2200 Franken verurteilt, obgleich er ca. 2000 Ferkel ohne oder mit ungenügender Narkose kastriert hatte und einen Teil der Kastrationen durch Angestellte ohne Sachkundenachweis durchführen liess. Darüber hinaus wurden ein Ferkel in moribundem Zustand und eine hochgradig abgemagerte und ausgezehnte Muttersau im Stall des Beschuldigten angetroffen. Die Muttersau wurde daraufhin nicht sachgerecht getötet, sondern starb an den Folgen eines Bolzenschusses. Vier weitere Ferkel liess der Beschuldigte trotz schwerer gesundheitlicher Schäden unbehandelt¹⁴⁵. In einem Fall aus dem Kanton Neuenburg hielt der Beschuldigte 68 Schweine auf einer mit Exkrementen verdreckten Liegefläche. Die Hälfte dieser Tiere war übermässig verschmutzt. Ausserdem ging

ethanasiert werden. Anlässlich einer Kontrolle wurde eine tote Kuh aufgefunden, die gemäss Diagnose des pathologischen Instituts der Vetsuisse Universität Zürich an Kachexie und generalisiertem Muskelschwund gelitten hatte. Der Corte di appello e di revisione penale aus dem Kanton Tessin betonte in seinem Urteil vom 1. Juni 2018, dass die von der Staatsanwaltschaft verhängte Strafe viel zu mild sei. Nur aufgrund des Verbots der reformatio in peius musste das Gericht davon absehen, eine schwerere Strafe auszusprechen. Siehe zudem das Urteil des Obergerichts des Kantons Bern vom 26.10.2016 (BE16/278) mit dem ein Beschuldigter wegen fahrlässiger Tierquälerei verurteilt wurde, nachdem er sich nicht ausreichend um ein in seiner Obhut befindliches Pferd gekümmert hatte. Nachdem es der Beschuldigte unterlassen hatte, das verletzte Tier tierärztlich behandeln zu lassen, musste es schliesslich euthanasiert werden. Das Obergericht des Kantons Bern führte in seinem Urteil aus, dass dieses die für das Tierschutzdelikt ausgesprochene Strafe gerne erhöht hätte, aufgrund des Verbots der reformatio in peius jedoch darauf verzichten musste.

¹⁴⁰ Von echter Konkurrenz wird gesprochen, wenn mehrere Tatbestände nebeneinander zur Anwendung gelangen. Abzugrenzen ist diese von der unechten Konkurrenz, die gegeben ist, wenn eine Bestimmung den deliktischen Unrechtsgehalt der anderen abdeckt, sodass die übrigen Straftatbestände hinter diese zurücktreten und somit für eine parallele Anwendung kein Raum besteht. Dies ist gegeben bei sog. Spezialität, Konsumtion, Subsidiarität und Alternativität. Siehe dazu Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 235 ff. m.w.H.

¹⁴¹ Bei den durch das Tierschutzgesetz definierten Interessen handelt es sich um Individualschutzgüter, die im Umgang mit jedem einzelnen Tier beachtet werden müssen. Die Tierschutzvorschriften sind daher bei jedem einzelnen Tier einzuhalten. Das bedeutet, dass die Interessen jedes einzelnen Tieres durch die Strafbestimmungen geschützt werden und somit jede strafrechtlich relevante Belastung eines Tieres als separater Tierschutzverstoß gilt. Vgl. auch Michelle Richner, Heimtierhaltung aus tierschutzstrafrechtlicher Sicht, Zürich/Basel/Genf 2014 111. So bspw. hat das Bundesgericht ein Urteil bestätigt, bei dem es um die Vernachlässigung von zwölf Chinchillas ging, die in einem Hobbyraum in neun Käfigen bei ungenügenden Licht- und Hygieneverhältnissen, mangelhafter Ernährung, Tränkung und Gesundheitsfürsorge untergebracht waren, sodass vier der Tiere verstarben. Die Täterin wurde wegen mehrfacher Tierquälerei begangen durch Vernachlässigung (Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG) und durch qualvolle Tötung (Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG) verurteilt (siehe das Urteil 6B_1096/2010 vom 7.7.2011). Im Bereich der Nutztierhaltung gilt die Tatmehrheit ebenso für Mast- und Zuchttiere, auch wenn sie in einer Mast- bzw. Zuchteinheit gehalten werden (Urteil 6B_653/2011 vom 30.1.2012 mit Verweis auf die Urteile 6B_1096/2010 vom 7.7.2011, 6B_660/2010/6B_661/2010 vom 8.2.2011 und 6B_711/2009 vom 26.2.2010).

¹⁴² Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 233 ff.

¹⁴³ Ackermann Art. 49 StGB N 94; siehe auch Seite 34.

¹⁴⁴ Für entsprechende Fälle aus dem Jahr 2018 vgl. Körner/Flückiger/Künzli 35 f.

¹⁴⁵ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Kreuzlingen vom 6.5.2019 (TG19/021; vgl. auch Fn. 44).

von defekten Spaltenböden eine Verletzungsgefahr für 51 Schweine aus. Trotz dieser hohen Anzahl betroffener Tiere wurde der Beschuldigte lediglich mit einer Busse von 300 Franken bestraft¹⁴⁶. Im Kanton Waadt wurde dem Beschuldigten lediglich eine Busse in Höhe von 200 Franken auferlegt, nachdem dieser diversen Fischen in 29 Aquarien nur ungenügende oder gar keine Rückzugsmöglichkeiten geboten hatte. In zehn Aquarien wurde zudem eine im Verhältnis zum Wasservolumen überschrittene Dichte an Tieren und zu wenig oder gar kein Bodensubstrat festgestellt. Vier Kampffische wurden in weniger als einem Liter Wasser sowie ohne Wasserzirkulation und Sauerstoffpumpe gehalten. Die Masse der Aquarien verstiesse ebenfalls gegen die tierschutzrechtlichen Vorgaben¹⁴⁷. Ebenfalls im Kanton Waadt wurde ein Beschuldigter mit einer Busse von 200 Franken bestraft, nachdem er in Bezug auf 13 Milchkühen und 39 Rindern verschiedene Tierhaltungsvorschriften missachtet hatte¹⁴⁸.

2.5. Strafbefreiung unter Berufung auf Art. 52 ff. StGB

Besonders stossend sind insbesondere auch Tierschutzstrafverfahren, in denen die Strafverfolgungsbehörde die beschuldigte Person trotz Schuldspruchs von einer Strafe gänzlich entbindet oder ein Verfahren vorschnell einstellt bzw. gar nicht erst an die Hand nimmt, ohne die Voraussetzungen der entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs zu beachten. Begründet werden solche Entscheide zum einen mit dem angeblich fehlenden Strafbedürfnis, also damit, dass Schuld und Tatfolgen geringfügig seien (Art. 52 StGB). Zum anderen wird Art. 54 StGB zur Anwendung gebracht, wonach die zuständige Behörde von einer Bestrafung absehen kann, wenn die beschuldigte Person durch die unmittelbaren Folgen ihrer Tat so schwer betroffen ist, dass eine Strafe unangemessen erscheint.

Der Rückgriff auf diese Strafbefreiungsmöglichkeiten in Tierschutzstrafverfahren ist problematisch, da in solchen Konstellationen das Tierleid und die Tierwürde regelmässig zu wenig oder gar nicht berücksichtigt werden. Sinn und Zweck von Art. 52 StGB besteht in der angemessenen Beurteilung von absoluten Bagatelldelikten und der Berücksichtigung des Opportunitätsprinzips zur Entlastung der Strafjustiz. Anvisiert werden Verhaltensweisen, die derart unbedeutend erscheinen, dass sie die Schwere und Härte einer Strafe nicht verdienen¹⁴⁹. Eine Berufung auf Art. 52 StGB ist nur zulässig, wenn sowohl Handlungs- als auch Erfolgsunwert einer Straftat geringfügig sind¹⁵⁰. Auf der anderen Seite soll über Art. 54 StGB die Strafbefreiung ermöglicht werden, wenn eine Bestrafung des Täters aufgrund der Umstände unangemessen erscheint, weil dieser durch die Tatfolgen bereits genug bestraft ist¹⁵¹. In Bezug auf Tierschutzdelikte kommt hier insbesondere die psychische Betroffenheit des Täters infolge der von ihm verursachten Verletzung, Tötung oder

¹⁴⁶ Vgl. den Strafbefehl des Service de la consommation et des affaires vétérinaires vom 29.4.2019 (NE19/014).

¹⁴⁷ Vgl. den Strafbefehl des Ministère public de l'arrondissement de l'Est vaudois vom 16.12.2019 (VD19/013).

¹⁴⁸ Vgl. den Strafbefehl der Préfecture du Jura-Nord vaudois vom 9.9.2019 (VD19/120). 13 Milchkühe waren verschmutzt. Zudem wurde ihnen eine ungenügende Menge an Einstreu zur Verfügung gestellt. Überdies war 39 Rindern während 19 Tagen kein Auslauf mehr gewährt worden. Bei fünf Rindern war ausserdem die Liegefläche verschmutzt.

¹⁴⁹ Eine Strafbefreiung ist nur zulässig, wenn sich der Einzelfall von anderen Fällen mit geringem Verschulden und geringen Tatfolgen qualitativ unterscheidet (Franz Riklin, Kommentar zu Art. 52 StGB, in: BSK-StGB I, N 1 und 13a).

¹⁵⁰ Riklin Art. 52 StGB N 18 f.

¹⁵¹ Riklin Art. 54 StGB N 6. Zu den verschiedenen Fallgruppen siehe ausführlich Riklin Art. 54 StGB N 15 ff.

Beschlagnahmung seines Tieres infrage¹⁵². Grösste Zurückhaltung ist jedoch zu üben, wenn die Betroffenheit sich in einem reinen Vermögensschaden niederschlägt¹⁵³. Zudem ist Art. 54 StGB vor allem im Bereich von Fahrlässigkeitsdelikten anwendbar – handelte der Täter (eventual-)vorsätzlich, ist eine Strafbefreiung nur im Ausnahmefall möglich¹⁵⁴. So kann es nicht angehen, dass ein Täter zunächst sein Tier quält, anschliessend jedoch aufgrund seiner psychischen Betroffenheit von Schuld und Strafe freigesprochen wird.

Die Anwendung von Art. 52 StGB bzw. von Art. 54 StGB hat zur Folge, dass ein grundsätzlich für strafbar erklärtes Verhalten straflos bleibt. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu legen: Die Bestrafung muss aus der Sicht der Strafzumessung unter sämtlichen denkbaren Gesichtspunkten unnötig bzw. unangemessen sein. Dabei sind insbesondere auch Präventionsgesichtspunkte zu berücksichtigen¹⁵⁵. Nach Ansicht der TIR wird diesen Voraussetzungen in Tierschutzstrafverfahren nur unzureichend Rechnung getragen. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, weil Tierschutzdelikte von den Strafverfolgungsbehörden durch mangelnde Konsequenz im Strafvollzug und unzulängliche Ausschöpfung des Strafrahmens ohnehin schon häufig bagatellisiert werden, die nicht zuletzt auch die vorliegende Analyse zeigt. Diese Problematik wird durch eine ausufernde Anwendung von Art. 52 und Art. 54 StGB noch verschärft. Dadurch wird der general- und der spezialpräventive Effekt des Tierschutzstrafrechts in erheblicher Weise geschmälert und das öffentliche Interesse an einem konsequenten Tierschutz missachtet. Die Strafvollzugsbehörden sind daher dringend gehalten, sich hier grosse Zurückhaltung aufzuerlegen. Darüber hinaus kann nach h.L. eine Strafbefreiung unter Anwendung von Art. 52 ff. StGB mittels eines Strafbefehls ausgesprochen werden – wären die Voraussetzungen der entsprechenden Bestimmungen tatsächlich erfüllt, müsste eine Einstellung des Verfahrens erfolgen¹⁵⁶. Trotzdem handelt es sich bei der Mehrheit der in der TIR-Datenbank erfassten Fälle, in denen die beschuldigte Person aufgrund von Art. 52 ff. StGB straffrei blieb, um Strafbefehle.

Die TIR untersuchte den Aspekt der Strafbefreiung unter Berufung auf Art. 52 ff. StGB in Tierschutzstrafverfahren erstmals in ihrem Gutachten zum Fallmaterial 2018¹⁵⁷. Im Berichtsjahr konnten keine entsprechenden Verfehlungen seitens der Strafverfolgungsbehörden festgestellt werden. Die TIR wird die Anwendung der Strafbefreiungsgründe gemäss Art. 52 ff. StGB durch die Staatsanwaltschaften aber auch im Rahmen ihrer künftigen Gutachten berücksichtigen.

¹⁵² Vorausgesetzt wird diesbezüglich grundsätzlich eine psychische Störung von längerer Dauer und mit Krankheitswert; vgl. Riklin Art. 54 StGB N 27.

¹⁵³ Denkbar wäre hier allenfalls die Konstellation, dass alle Tiere eines Nutztierhalters beschlagnahmt werden und ihm ein Tierhalteverbot auferlegt wird, sodass sein berufliches Fortkommen gefährdet ist. Die Beschlagnahmung einzelner Tiere und beschränkte Vermögenseinbussen sind hingegen irrelevant. So muss die Tatfolge sich in einer objektiven Schwere eines materiellen Schadens von mindestens 50'000 Franken niederschlagen und dem Täter langfristig die Finanzkraft abschöpfen; vgl. Riklin Art. 54 StGB N 31.

¹⁵⁴ Riklin Art. 54 StGB N 42 f.

¹⁵⁵ Verschiedene Autoren befürworten eine Einschränkung der Anwendung von Art. 52 StGB auf Fälle, in denen keinerlei öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht; vgl. Günter Stratenwerth, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band II, Strafen und Massnahmen, 2. Aufl., Bern 2006, § 7 N 5; Günter Stratenwerth/Wolfgang Wohlers, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Handkommentar, 3. Aufl., Bern 2013, Art. 52 N 1; a.M. Riklin Art. 52 StGB N 26.

¹⁵⁶ Franz Riklin, Vorbemerkung zu Art. 52-55 StGB N 29.

¹⁵⁷ Siehe Körner/Flückiger/Künzli 36 ff. mit einschlägigen Fallbeispielen.

2.6. Bedingte Strafen gemäss Art. 42 StGB

Besondere Zurückhaltung ist im Rahmen der Strafzumessung bei Tierschutzdelikten auch bei der Anordnung von bedingten Geld- oder Freiheitsstrafen im Zusammenhang mit der Beurteilung von Tierquälereitatzuständen geboten. Gemäss Art. 42 StGB darf eine Strafe nur dann bedingt ausgesprochen werden, wenn eine unbedingte Strafe nicht notwendig erscheint, um den Täter von der Begehung weiterer Verbrechen oder Vergehen abzuhalten¹⁵⁸. Massgebliches Kriterium für die Anwendbarkeit von Art. 42 StGB ist somit das Fehlen einer ungünstigen Prognose. Der bedingte Strafvollzug darf nicht auf Grund der unbestimmten Hoffnung bewilligt werden, der Verurteilte werde sich wider Erwarten wohl verhalten¹⁵⁹.

Insbesondere bei Vernachlässigungsfällen, bei denen der Täter gemäss Sachverhaltsdarstellung mit der Tierhaltung gänzlich überfordert ist und/oder trotz Aufforderung durch die kantonale Veterinärbehörde Tierschutzmängel nicht behoben hat, oder in Fällen, die zeigen, dass der Täter nicht willens ist, die Tierschutzbestimmungen einzuhalten, ist das Aussprechen einer bedingten Strafe nicht angezeigt, auch wenn der Beschuldigte das erste Mal strafrechtlich verfolgt wird. Die Analyse der Tierschutzstrafpraxis zeigt allerdings, dass gerade auch in solchen Fällen oftmals nur eine bedingte Strafe ausgesprochen wird¹⁶⁰.

Diese Praxis ist insbesondere aus spezial-präventiver Sicht nicht nachvollziehbar, zumal die Analyse der Tätigkeitsberichte der kantonalen Veterinärbehörden zeigt, dass Tierhalteverbote noch immer nur in Ausnahmefällen ausgesprochen werden und sich die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden nicht darauf verlassen können, dass fehlbaren Tierhaltenden ein Tierhalteverbot auferlegt wird. Entsprechend ist auch diese Praxis ein weiterer Hinweis darauf, dass die Belastungen der betroffenen Tiere von den zuständigen Behörden regelmässig bagatellisiert und im Rahmen der Strafzumessung nicht angemessen berücksichtigt werden.

3. Materielle Kritik

3.1. Abgrenzung von Art. 26 und Art. 28 TSchG

Eine Bestrafung nach Art. 28 Abs. 1 TSchG ist gemäss dessen Wortlaut nur denkbar, "sofern nicht Artikel 26 anwendbar ist". Die Behörden sind daher immer gehalten, zunächst zu prüfen, ob nicht bereits die Voraussetzungen eines Tierquälereitatzustands erfüllt sind. Die Abgrenzung ist dabei

¹⁵⁸ Siehe Seite 34.

¹⁵⁹ Schneider/Garré Art. 42 N 38 ff.

¹⁶⁰ Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 25.9.2019 (SG19/129): Der Beschuldigte hielt seinen Hund in der Küche an einer 70 cm langen Leine. Dem Tier stand kein Liegeplatz und kein Wasser zur Verfügung. Der Tierarzt stellte fehlendes Fell am Hals fest, was auf ein zu enges Halsband oder einen andauernden Zug am Halsband schliessen liess. Der Hund war zudem stark abgemagert und seine Krallen waren zu lang. Obwohl die gleiche Instanz den Beschuldigten wegen eines ähnlichen Vorfalls bereits mit Strafbefehl vom 18.9.2013 verurteilt hatte, wurde ihm vorliegendem Fall in Anwendung von Art. 26 Abs. 1 lit. a und Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG lediglich eine bedingte Geldstrafe von 20 Tagessätzen und einer Busse von 700 Franken auferlegt. Die Argumentation der Staatsanwaltschaft im Entscheid aus dem Jahre 2019, wonach eine bedingte Strafe ausgesprochen werden könne, da sich der Vorfall aus dem Jahre 2013 nicht auf den gleichen Hund bezogen habe, ist nicht nachvollziehbar.

insbesondere deshalb wichtig, weil die beiden Bestimmungen hinsichtlich des Strafrahmens¹⁶¹, der Verjährungsfristen¹⁶² und eines allfälligen Strafregistereintrags unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen¹⁶³.

Obgleich Art. 26 TSchG den übrigen Widerhandlungen nach Art. 28 TSchG klar vorgeht, lässt sich im Berichtsjahr erneut feststellen, dass die Abgrenzung zwischen Art. 26 und Art. 28 TSchG den Strafvollzugsbehörden erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Besonders häufig trifft dies auf Fälle zu, in denen Tieren Fürsorgeleistungen versagt und Haltungsbedingungen nicht eingehalten werden. Hier ist nach Ansicht der TIR von einer Vernachlässigung i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG auszugehen, wenn ein Tier aufgrund ungenügender Pflege, Ernährung, Unterbringung, Beschäftigungs- oder Bewegungsmöglichkeiten der konkreten Gefahr ausgesetzt wird, dass es in seinem Wohlergehen beeinträchtigt werden könnte¹⁶⁴. Treten die Belastungen in einer gewissen Intensität tatsächlich ein, ist der Tatbestand der Misshandlung durch Unterlassen erfüllt¹⁶⁵. Trotzdem werden entsprechende Fälle durch die Strafvollzugsbehörden regelmässig als Übertretungstatbestand i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG qualifiziert¹⁶⁶. Nach Ansicht der TIR ist dies insbesondere dann nicht haltbar, wenn Tieren kein oder ungeeignetes Futter oder kein Wasser zur Verfügung

¹⁶¹ Zum Strafrahmen von Art. 28 bzw. Art. 26 TSchG siehe Seite 34 f.

¹⁶² Vorsätzlich begangene Tierquälereien verjähren zehn Jahre nach der Tat (Art. 26 Abs. 1 TSchG i.V.m. Art. 97 Abs. 1 lit. c StGB); bei fahrlässigen Tierquälereien beträgt die Verjährungsfrist sieben Jahre (Art. 26 Abs. 2 TSchG i.V.m. Art. 97 Abs. 1 lit. d StGB). Bei Übertretungen muss das erstinstanzliche Urteil innert fünf Jahren seit der Tat erfolgen (Art. 29 TSchG). Siehe auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 253 m.w.H.

¹⁶³ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 253 f., 308.

¹⁶⁴ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 129. Eine andere Auffassung vertritt das Bundesgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung, wonach es sich bei der Vernachlässigung auch bezüglich des Rechtsguts Wohlergehen um ein Verletzungs- bzw. Erfolgsdelikt handelt (vgl. BGer 6B_653/2011 vom 30.1.2012, E. 3.3.; 6B_635/2012 vom 14.3.2013, E. 3.2.; 6B_482/2015 vom 20.8.2015, E. 2.2. und 6B_638/2019 vom 17.10.2019, E. 1.5.). Zur Kritik an dieser Rechtsprechung siehe ausführlich Andreas Rüttimann, Der Tierquälereitstatbestand der Vernachlässigung, Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesgerichts 6B_635/ 2012 vom 14. März 2013, in: Jusletter 7/2013.

¹⁶⁵ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 123 f., 130.

¹⁶⁶ Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft See/Oberland vom 23.9.2019 (ZH19/224), mit dem ein Beschuldiger auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 TSchG verurteilt wurde, nachdem er die Pflege eines Schweins während vier bis sechs Wochen vernachlässigt hatte, obwohl das Tier an chronisch-eitrigen Abszessen entlang des Femurs und an einer durch Fehlen des Oberschenkelknochenkopfs verursachten Lahmheit litt. In diesem Fall handelt es sich nach Ansicht der TIR um eine zumindest eventualvorsätzliche Misshandlung durch Unterlassen, die nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG hätte bestraft werden müssen. Auch der in den Strafbefehlen der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 30.7.2019 (SG19/109) und vom 16.7.2019 (SG19/097) beurteilte Sachverhalt hätte nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG und nicht nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG bestraft werden müssen. Die Beschuldigten hatten einen aus Ungarn eingeführten Welpen allein in einer kleinen Waschküche gehalten. Aufgrund des offenen Fensters herrschten tiefe Temperaturen. Zudem war der Boden mit mehreren wässerigen Kothaufen bedeckt, die blutverschmiert waren. Im Kellerschacht lagen zahlreiche rote, mit Hundekot gefüllte Säcklein, was ein klares Indiz dafür war, dass der Hund zu wenig ausgeführt wurde. Das bereitgestellte Futter war zudem nur für erwachsene Hunde geeignet. Vgl. auch den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 27.2.2019 (SG19/031), mit dem ein Beschuldiger lediglich auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt wurde, obwohl er Schweine mit abgebissenen Schwänzen gehalten sowie verletzte und kranke Schweine nicht von den anderen Tieren separiert hatte. Nach Ansicht der TIR hat der Beschuldigte den Tieren durch die fehlende Ergreifung von Massnahmen ungerechtfertigt Schmerzen zugefügt, weshalb das Verhalten als Misshandlung durch Unterlassen gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG hätte eingestuft werden müssen.

gestellt¹⁶⁷, artgemäßes Verhalten völlig verunmöglicht¹⁶⁸ oder sozial lebenden Arten jeglicher Sozialkontakt zu Artgenossen verweigert wird¹⁶⁹. Weiter finden sich gewisse Fallgruppen, in denen das Wohlergehen der betroffenen Tiere konkret und teilweise massiv beeinträchtigt wird, die von den Strafverfolgungsbehörden jedoch noch immer unter eine der Tatbestandsvarianten von Art. 28 Abs. 1 TSchG subsumiert werden¹⁷⁰.

Zudem fällt auch im Berichtsjahr wieder auf, dass die entscheidenden Instanzen zwar einen Verstoss gemäss Art. 16 ff. TSchV feststellen, diesen dann aber schliesslich unter Art. 28 TSchG subsumieren¹⁷¹. Art. 16 ff. TSchV beruhen jedoch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auf der

¹⁶⁷ Vgl. etwa den Strafbefehl des ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois vom 30.8.2019 (VD19/118), mit dem ein Beschuldiger in Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt wurde, weil er einen Hund in einem Fahrzeug an der Sonne zurückgelassen und ihm kein Wasser zur Verfügung gestellt hatte. Vgl. auch den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 13.8.2019 (SG19/117), mit dem ein Beschuldiger nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG bestraft wurde, weil er u.a. Rinder auf einer völlig abgefressenen Weide gehalten hatte. Die Rinder wiesen einen mässigen Ernährungszustand auf. Die Kälber wurden ungenügend getränkt. Die Tränke war mit Heu und Stroh verstopft. Ein anderes Tränkebecken der Kälber war verschmutzt und enthielt kaum Wasser. Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 6.2.2019 (BS19/003) wurde die beschuldigte Person ebenfalls nur nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG bestraft, obwohl sie ihren Hund u.a. grösstenteils in einer Ecke eines ansonsten komplett zugestellten Raums im Dunkeln (kein elektrisches Licht, Klapppläden fest verschlossen) und ohne Zugang zu Wasser gehalten hatte. In all diesen Fällen war nach Ansicht der TIR das Wohlergehen der betroffenen Tiere zumindest erheblich gefährdet, weshalb von einer Vernachlässigung bzw. je nach Intensität der tatsächlich auftretenden Belastung von einer Misshandlung i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG auszugehen gewesen wäre.

¹⁶⁸ So etwa wurde im Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 7.1.2019 (SG19/002) lediglich Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG zur Anwendung gebracht, obwohl eine Schildkröte seit mindestens vier Jahren in einem viel zu kleinen und ungeeigneten Terrarium gehalten worden war, wodurch sie dauerhaft in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt war und keinerlei Grabmöglichkeiten zur Verfügung hatte. Das Terrarium der Schildkröte befand sich meistens im Keller. Das Tier wies eingefallene Augen auf.

¹⁶⁹ Vgl. den Strafbefehl des Statthalteramtes Bezirk Bülach vom 6.12.2019 (ZH19/299), mit dem der Beschuldigte in Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt wurde, weil er ein Kaninchen u.a. ohne Artgenossen in einem ungeeigneten Vogelkäfig mit Gitterboden gehalten hatte. Siehe zudem auch den bereits genannten Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 6.2.2019 (BS19/003), in dem ebenfalls nur eine Übertretung i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG angenommen wurde, obgleich der Beschuldigte seinen Hund in einem dunklen Raum ohne ausreichenden Sozialkontakt zu Hund oder Mensch gehalten hatte. Ein ähnlicher Sachverhalt findet sich im Strafbefehl des Departements für Volkswirtschaft und Soziales vom 13.8.2019 (GR19/032), der Art. 28 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 TSchG zur Anwendung brachte, obwohl der Hund des Beschuldigten über eine längere Zeit hinweg den Grossteil des Tages allein in einer 1-Zimmer-Wohnung verbringen musste.

¹⁷⁰ So etwa werden Fälle, in denen beim Fischen Angeln mit Widerhaken eingesetzt werden, noch immer regelmässig unter Art. 28 TSchG subsumiert, obwohl es sich in den fraglichen Fällen um eine (zumindest versuchte) Misshandlung handeln würde. So liegen der TIR im Berichtsjahr erneut 32 entsprechende Fälle vor. Auch der Einsatz von Hilfsmitteln, die durch den Gesetzgeber verboten wurden, weil sie den betreffenden Tieren Schmerzen zufügen, wird teilweise noch immer unter Art. 28 TSchG subsumiert. So etwa wurde ein Beschuldiger mit Strafbefehl des ministère public central division affaires spéciales vom 11.1.2019 (VD19/005) auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 1 lit. g i.V.m. Abs. 2 TSchG verurteilt, nachdem er vier Schweine mit eingesetztem Nasenring gehalten hatte. Das Einsetzen von Nasenringen bei Schweinen ist gemäss Art. 18 lit. c TSchV ausdrücklich verboten. Art. 16 ff. TSchV zählen verschiedene Tierquälereivarianten auf, die aufgrund der entsprechenden Delegationsnorm von Art. 4 Abs. 3 TSchG als Würdemissachtung zu qualifizieren und folglich unter den Tierquälereitabestand gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG zu subsumieren sind (vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 143 ff.). Ausserdem liegen im Berichtsjahr vier Fälle vor, in denen es zu Überschreitungen der Zwischenmelkzeit bei Kühen kam, das Gericht bzw. die Staatsanwaltschaft es jedoch trotz Wohlergehensbeeinträchtigungen der Tiere unterliess, Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG zu prüfen (Vgl. die Urteile des Cour d'appel pénale vom 14.10.2019 [VD19/137, VD19/138, VD19/139] sowie der Strafbefehl des ministère public vom 23.9.2019 [FR19/028]). Weiter wird auch in Fällen, in denen Hunde im überhitzten Auto zurückgelassen werden, regelmässig von einer Übertretung i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG ausgegangen – selbst wenn durch die Behörden festgestellt werden konnte, dass das Tier unter der Hitzeeinwirkung gelitten hatte; vgl. hierzu etwa die Strafbefehle des Statthalteramtes Bezirk Zürich vom 25.11.2019 (ZH19/285) sowie vom 11.4.2019 (ZH19/100), den Strafbefehl des Ministère public de l'arrondissement du Nord vaudois vom 30.8.2019 (VD19/118) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Baden vom 18.6.2019 (AG19/101).

¹⁷¹ Vgl. etwa den Strafbefehl des Service des contraventions Genf vom 19.12.2019 (GE19/051), den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Luzern vom 30.12.2019 (LU19/146), den Strafbefehl des Service de la consommation et des affaires vétérinaires Neuenburg vom 15.10.2019 (NE19/035), den Strafbefehl des Préfecture du Gros-de-Vaud

Delegationsnorm von Art. 4 Abs. 3 TSchG und sind somit als Erscheinungsformen der Tierwürdemissachtung zu betrachten. Folglich sind sie unter den Tierquälereitbestand von Art. 26 TSchG zu subsumieren¹⁷².

Im Berichtsjahr konnte somit wieder eine Vielzahl von Fällen ausgewiesen werden, in denen Tierquälereien nach Art. 26 TSchG in einem Masse bagatellisiert wurden, dass es einer Missachtung der Gesetzesbestimmungen gleichkommt. Immerhin ist allerdings positiv festzustellen, dass die Anzahl der Fälle, in denen tierschutzrechtlich relevante Sachverhalte hinsichtlich einer Tatbestandsvariante von Art. 26 TSchG geprüft wurden, zwischen 2016 und 2018 nicht nur in absoluter, sondern auch in relativer Hinsicht erheblich zunahm. Insbesondere waren jene Fälle, die u.a. als tierschutzrechtliche Vergehen qualifiziert wurden, vom Einbruch der Fallzahlen im Jahr 2017 nicht betroffen – obwohl die TIR in ihrem Gutachten vor zwei Jahren festgestellt hatte, dass dieser nicht ausschliesslich auf die Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende zurückzuführen war, sondern dass auch die Zahl reiner Tierschutzdelikte abgenommen hatte¹⁷³. So ist absolut betrachtet seit 2015 eine kontinuierliche Zunahme der Fälle zu verzeichnen, in denen Art. 26 TSchG zur Anwendung gebracht wurde: Im Jahr 2015 lagen 572 derartiger Verfahren vor, 2016 bereits 609, 2017 sodann 657 und 2018 sogar 737. Dies entspricht im Hinblick auf das gesamte Fallmaterial relativen Werten von 28.5 % im Jahr 2015, 25.2 % im Jahr 2016, 38.5 % im Jahr 2017 und 41.4 % im Jahr 2018. Trotz einer erneuten Zunahme an durchgeführten Tierschutzstrafverfahren hat die Anzahl Fälle, die unter den Tatbestand von Art. 26 TSchG subsumiert wurden, im Berichtsjahr abgenommen. So wurden von insgesamt 1933 Fällen 701 als Vergehen qualifiziert. Dies entspricht einem relativen Wert von 36.3 %. Der Rückgang der Vergehen im Vergleich zum Vorjahr entspricht somit in absoluter Hinsicht 4.9 %. In diesem Zusammenhang bleibt zu hoffen, dass es sich dabei um einen kurzfristigen Einbruch handelt und sich der Rückgang der als Vergehen qualifizierten Straffälle in den Folgejahren nicht fortsetzen wird.

3.2. Kompetenzüberschreitungen

Die strafrechtliche Ahndung von tierschutzrechtlichen Verstössen obliegt den kantonalen Strafverfolgungsbehörden (Art. 80 Abs. 3 BV i.V.m. Art 31 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 2 TSchG). Einzige Ausnahme bildet Art. 27 TSchG, der sich mit Widerhandlungen im Verkehr mit Tieren und Tierprodukten befasst und dessen Durchsetzung je nach Konstellation auch dem BLV oder der Eidgenössischen Zollverwaltung obliegen kann (Art. 31 Abs. 2 und 3 TSchG)¹⁷⁴. In der Organisation ihrer Strafverfolgungsbehörden sind die Kantone frei (Art. 123 Abs. 2 BV und Art. 14 StPO) – entsprechend stark unterscheiden sich die kantonalen Strukturen zur Umsetzung des Tierschutzstrafrechts.

Grundsätzlich obliegt die Generalkompetenz zur Strafverfolgung den Staatsanwaltschaften (Art. 16 Abs. 1 StPO). Dies gilt uneingeschränkt für die Ahndung von Vergehen (also auch von Tierquälereien nach Art. 26 TSchG). Hingegen kann die Strafverfolgung bei Übertretungen an

vom 20.6.2019 (VD19/068) oder den Strafbefehl des Ufficio del veterinario cantonale vom 10.7.2019 (TI19/011c).

¹⁷² Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 143.

¹⁷³ Walther/Körner 22.

¹⁷⁴ Siehe Fn. 7.

Verwaltungsbehörden übertragen werden (Art. 17 StPO)¹⁷⁵. Von dieser Möglichkeit haben verschiedene Kantone Gebrauch gemacht. So sind etwa im Kanton Zürich die Statthalterämter für die Behandlung von Übertretungen zuständig¹⁷⁶ oder verfügen in den Kantonen Neuenburg¹⁷⁷, Tessin¹⁷⁸ und Wallis¹⁷⁹ die Veterinärbehörden über gewisse Strafkompetenzen. Im Kanton Genf werden Übertretungen durch den Service des contraventions behandelt¹⁸⁰ und im Kanton Graubünden durch das Departement für Soziales und Volkswirtschaft¹⁸¹. Der Kanton Waadt überlässt die Ahndung von Übertretungen den regionalen préfetures¹⁸². Andere Kantone haben ihre Veterinärbehörden zwar nicht mit Strafverfolgungskompetenzen ausgestattet, ihnen jedoch Parteirechte im Strafverfahren eingeräumt¹⁸³.

Im Rahmen ihrer Analyse stellt die TIR immer wieder fest, dass die Übertragung von Strafverfolgungskompetenzen an Verwaltungsbehörden sich nicht nur positiv auf den Tierschutzstrafvollzug auswirkt: Die ohnehin schon bestehende Fehleranfälligkeit des Strafbefehlsverfahrens¹⁸⁴ wird beim Vollzug durch Verwaltungsbehörden mitunter noch verschärft. So etwa bringen die Behörden entgegen ihren Kompetenzen regelmässig den Vergehenstatbestand gemäss Art. 26 TSchG zur Anwendung, sprechen aber in der Folge trotz der für Vergehen vorgesehenen Strafandrohung nur eine Busse aus¹⁸⁵. In diesen Fällen wären die Behörden jedoch verpflichtet, die Verfahren an die zuständigen Staatsanwaltschaften zu überweisen (Art. 357 Abs. 4 StPO). Wie die vorliegende Analyse zeigt, begehen mitunter auch Staatsanwaltschaften diesen Fehler und sprechen trotz Verurteilung auf der Grundlage von Art. 26 TSchG lediglich eine Busse aus¹⁸⁶.

¹⁷⁵ Vgl. zur Strafverfolgung im Tierschutzrecht im Allgemeinen sowie durch Verwaltungsbehörden im Besonderen Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 257 ff. Siehe auch Seite 11.

¹⁷⁶ § 16 Abs. 4 des kantonalen Tierschutzgesetzes.

¹⁷⁷ Art. 8 des Loi d'introduction de la législation sur la protection des animaux vom 24.1.2012 (LILPA; RSN 455.1).

¹⁷⁸ Vgl. Art. 11 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 des Legge di applicazione alle legge federale sulla protezione degli animali vom 10.2.1987 (RL 482.100).

¹⁷⁹ Siehe Fn. 315.

¹⁸⁰ Siehe Fn. 247.

¹⁸¹ Art. 4 Abs. 2 lit. b des Veterinärgesetzes vom 30.8.2007 (VetG; BR 914.000).

¹⁸² Art. 8 Abs. 1 des Loi d'application de la législation fédérale sur la protection des animaux.

¹⁸³ So etwa verfügt im Kanton St. Gallen das Gesundheitsdepartement über Parteirechte im Strafverfahren (vgl. Art. 38 Abs. 1 EG-StPO/SG; siehe Fn. 69). Konkret ermächtigt sind dabei der Kantonstierarzt und die amtlichen Tierärzte (Anhang 8 der Ermächtigungsverordnung vom 4.1.2011 [sGS 141.41]). Auch im Kanton Zürich kommen dem kantonalen Veterinäramt Parteirechte zu (§ 17 des kantonalen Tierschutzgesetzes; siehe Fn. 69). Zu den Parteirechten im Kanton Bern siehe Fn. 69. Zu den Parteirechten in den verschiedenen Kantonen vgl. auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 272 ff.

¹⁸⁴ Siehe Seite 27 f.

¹⁸⁵ Vgl. etwa die Strafbefehle des Service des contraventions vom 24.1.2019 (GE19/006), vom 18.4.2019 (GE19/017), vom 13.9.2019 (GE19/038), ebenfalls vom 13.9.2019 (GE19/041) und vom 26.9.2019 (GE19/042). Siehe weiter die Strafbefehle des Service de la consommation et des affaires vétérinaires Neuenburg vom 18.12.2019 (NE19/041) und ebenfalls vom 18.12.2019 (NE19/042) sowie den Walliser Strafbefehl der Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen vom 16.9.2019 (VS19/063).

¹⁸⁶ Vgl. exemplarisch den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau vom 3.12.2019 (BE19/304), mit dem ein Beschuldigter zu einer Busse von 500 Franken verurteilt wurde, obwohl sich die zuständige Staatsanwaltschaft (richtigerweise) auf den Vernachlässigungstatbestand gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG stützte. Der Beschuldigte hatte während vier Jahren einen Kanarienvogel ohne Sozialkontakt gehalten und die Krallenpflege bei seinem Hund unterlassen.

3.3. Abgrenzung von Vorsatz, Fahrlässigkeit und Rechtsirrtum

Ein Handeln ist strafrechtlich relevant, wenn in objektiver Hinsicht die Tatbestandselemente einer Strafbestimmung verwirklicht werden und der Täter in subjektiver Hinsicht vorsätzlich, d.h. wissentlich und willentlich, handelt oder die Tatbestandserfüllung zumindest für möglich hält und in Kauf nimmt (Art. 12 i.V.m. Art. 104 und 105 StGB). Darüber hinaus ist auch die fahrlässige Verwirklichung der objektiven Tatbestandselemente strafbar, sofern dies ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 12 Abs. 1 und 3 StGB)¹⁸⁷. Dies ist sowohl in Bezug auf Art. 26 TSchG als auch in Bezug auf Art. 28 TSchG der Fall.

Die schon im Gutachten zum Fallmaterial 2015 ausführlich dargestellte Tendenz der Strafverfolgungsbehörden, Tierschutzverstösse zu bagatellisieren, indem eine fahrlässige statt eine vorsätzliche Tatbegehung angenommen wird¹⁸⁸, ist auch in den Berichtsjahren 2018 und 2019 festzustellen¹⁸⁹. Dabei nimmt der Anteil von Fahrlässigkeitsdelikten seit 2016 stetig zu: Waren es 2016 noch 14.7 % des Fallmaterials, so wurde 2017 in 16.6 %, 2018 in 19.1 % und im Berichtsjahr in 20.9 % der Entscheide von Fahrlässigkeit ausgegangen.

Im Berichtsjahr wurde in einer Vielzahl von Fällen durch die Strafverfolgungsbehörden eine fahrlässige Tatbegehung angenommen, obwohl der beschriebene Sachverhalt auf eine (eventual-)vorsätzliche Begehung schliessen lässt. So erachtet die TIR beim Fallmaterial 2019 die juristische Einordnung in 137 von 404 Fahrlässigkeitsdelikten zumindest als fragwürdig. Sie enthält sich jedoch einer abschliessenden Beurteilung, da insbesondere Strafbefehle und Urteilsdispositive regelmässig keine ausführliche Begründung beinhalten. Besonders oft wird die Annahme der Fahrlässigkeit allerdings damit begründet, dass sich die betreffenden Personen ihrer gesetzlichen Verpflichtungen nicht bewusst gewesen seien, etwa hinsichtlich der Vorgaben in Bezug auf Haltung, Pflege, Transport oder Einfuhr von Tieren¹⁹⁰ oder Ausbildungs- und Bewilligungsvorschriften¹⁹¹. In diesen Fällen liegt aber nicht eine unwissentliche bzw. unwillentliche Tatbegehung vor, sondern

¹⁸⁷ Fahrlässigkeit ist anzunehmen, wenn eine Person unwissentlich oder unwillentlich, aber sorgfaltspflichtwidrig handelt. Eine Verletzung der Sorgfaltspflicht liegt dabei vor, wenn der Täter die Vorsicht nicht beachtet, zu der er nach den Umständen oder nach seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet ist (Art. 12 Abs. 3 StGB).

¹⁸⁸ Flückiger/Rüttimann 43 ff.

¹⁸⁹ Zum Fallmaterial 2018 vgl. Körner/Flückiger/Künzli 42 f.

¹⁹⁰ So etwa wird immer wieder Fahrlässigkeit angenommen, wenn sich die beschuldigten Personen der für den Transport bestimmter Tiere geltenden Tiertransportvorschriften nicht bewusst waren. Exemplarisch seien in diesem Zusammenhang die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Innerschwyz vom 7.11.2019 (SZ19/028, SZ19/029, SZ19/030) genannt, mit denen die Beschuldigten aufgrund eines fahrlässig begangenen Delikts verurteilt wurden, nachdem sie ein krankes Ferkel, das hinten rechts eine hochgradige Lahmheit mit starker Umfangsvermehrung und eitrigem Abszess sowie einen aufgekrümmten Rücken aufwies, ohne besondere Vorsichtsmassnahmen transportiert hatten. Derselbe Fehler wird mitunter bei der Beurteilung von Fällen begangen, in denen es um die vorschriftswidrige Einfuhr von Tieren geht; vgl. etwa den Strafbefehl des Statthalteramtes Bezirk Bülach vom 6.12.2019 (ZH19/296) sowie den Strafbefehl des Statthalteramtes Bezirk Zürich vom 5.7.2019 (ZH19/159). Auch bei Widerhandlungen im Rahmen der Fischerei (insbesondere dem Einsatz von Angeln mit Widerhaken) wird teilweise von Fahrlässigkeit ausgegangen, weil die betreffenden Personen in Unkenntnis der entsprechenden Vorschriften nicht gehandelt haben; vgl. die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Region Emmental-Oberaargau vom 12.11.2019 (BE19/274 und BE19/275) oder den Strafbefehl des Statthalteramtes Bezirk Zürich vom 17.10.2019 (ZH19/239). Zur unzutreffenden Annahme von Fahrlässigkeit bei mangelhaften Haltungs- und Pflegebedingungen vgl. bspw. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 18.4.2019 (SG19/073), den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Emmen vom 29.1.2019 (LU19/015) oder den Strafbefehl des Service de la consommation et des affaires vétérinaires Neuenburg vom 18.12.2019 (NE19/042).

¹⁹¹ So etwa verurteilte das Statthalteramt Bezirk Dietikon einen Beschuldigten, der acht Hunde aus Spanien importierte und diese im Anschluss an Dritte via Internetplattform verkaufte, ohne über eine Heimtierhandelsbewilligung oder Ausbildung zu verfügen, lediglich wegen fahrlässiger Tatbegehung (siehe den entsprechenden Strafbefehl vom 11.1.2019 [ZH19/025]).

vielmehr Unkenntnis bezüglich der Rechtslage. Diese wäre – wie den Strafvollzugsbehörden bewusst sein müsste – jedoch nicht eine Frage des subjektiven Tatbestands, sondern der Schuld. So müsste hier geklärt werden, ob es sich um einen Rechts- bzw. Verbotsirrtum handelte, der, je nachdem, ob er vermeidbar war oder nicht, einen Schuldausschluss (und damit die Straflosigkeit) oder eine Strafmilderung zur Folge hätte (Art. 21 StGB)¹⁹². Fahrlässig wäre das strafbare Verhalten in diesen Fällen nur, wenn der Täter versehentlich, d.h. unwissentlich oder unwillentlich seinen gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, wenn also sein tatsächliches Verhalten unbeabsichtigt erfolgt ist¹⁹³.

Neben der fehlerhaften Abgrenzung von Fahrlässigkeit und Rechtsirrtum gehen die Strafvollzugsbehörden auch dann oftmals von Fahrlässigkeit aus, wenn die beschuldigten Personen die Beeinträchtigung des Wohlergehens ihrer Tiere durch ihr Handeln nicht beabsichtigt haben¹⁹⁴. Dabei verkennen die betreffenden Strafvollzugsbehörden jedoch, dass es sich bei den Tatbestandsvarianten von Art. 28 Abs. 1 TSchG um Tätigkeitsdelikte handelt, bei denen ein Taterfolg (wie die Beeinträchtigung des Wohlergehens der betroffenen Tiere) gerade nicht verlangt ist. Ein vorsätzlicher Gesetzesverstoss liegt folglich bereits in dem Moment vor, in dem die Haltungsvorschriften der Tierschutzverordnung missachtet werden, sofern nicht die betreffende Handlung bzw. das betreffende Unterlassen an sich unabsichtlich erfolgt ist.¹⁹⁵ Fahrlässigkeit wäre hingegen etwa dann anzunehmen, wenn eine beschuldigte Person ein Tier in einem zu kleinen Gehege hält, weil sie dessen Fläche aus pflichtwidriger Unvorsichtigkeit falsch berechnet hat.

¹⁹² Ein Rechtsirrtum kann dabei nur vorliegen, wenn der Beschuldigte sich in keinster Weise bewusst war, etwas Unrechtes zu tun – ein bloss unbestimmtes Empfinden, dass das Verhalten nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechen könnte, genügt, um einen Rechtsirrtum auszuschliessen. An das Kriterium der Unvermeidbarkeit eines Rechtsirrtums werden hohe Anforderungen gestellt. Vgl. Marcel Alexander Niggli/Stefan Maeder, Kommentar zu Art. 21 StGB, in: BSK-StGB I, N 13 ff. und N 17 ff.

¹⁹³ Zum Ganzen siehe Flückiger/Rüttimann 43 ff.; vgl. auch Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 309 f.

¹⁹⁴ Die Zürcher Staatsanwaltschaft See/Oberland führt bspw. im Strafbefehl vom 29.10.2019 (ZH19/247) aus, dass der Beschuldigte die Schmerzen der Kuh nicht beabsichtigt habe, die er trotz Lahmheit zum Schlachthof transportierte. Er hätte die Schmerzen als Folge der Vernachlässigung seiner Pflichten jedoch zumindest in groben Zügen vorhersehen und auch vermeiden können, wenn er seinen Pflichten gegenüber der zu transportierenden Kuh nachgekommen wäre, mithin dem Arztzeugnis genügend Aufmerksamkeit geschenkt und dieses von jemandem überlassen lassen hätte, damit er dieses verstehe. Die gleiche Behörde führt im Strafbefehl vom 30.9.2019 (ZH19/229) aus, dass der Beschuldigte durch das Verwenden einer Kastenfalle und die pflichtwidrige Unterlassung der täglichen Kontrolle eine starke Gefährdung für die Gesundheit allfälliger in die Kastenfalle geratende Tiere sowie insbesondere für die Gesundheit des gefangenen Iltis geschaffen habe. Der Beschuldigte habe die Beeinträchtigung der Tiere resp. des Iltisses nicht beabsichtigt, hätte diese jedoch bei pflichtgemässer Vorsicht verhindern können. Der Iltis verendete in der Folge qualvoll. Ausführlich dazu ausserdem Flückiger/Rüttimann 46 f. mit weiteren Fallbeispielen. Ausführlich dazu ausserdem Flückiger/Rüttimann 46 f. mit weiteren Fallbeispielen.

¹⁹⁵ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 192, 309 f.

III. Schlussfolgerungen

1. Entwicklung der Schweizer Tierschutzstrafpraxis

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 schweizerweiten 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.

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. Der Kanton Waadt überholt im Berichtsjahr mit 174 Fällen den Kanton St. Gallen (165 Fälle) – jedoch nur in absoluter Hinsicht. Pro 10'000 Einwohner weist der Kanton St. Gallen mit 3.23 Verfahren mehr durchgeführte Tierschutzstrafverfahren aus als der Kanton Waadt mit 2.16 Verfahren. 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 hingegen über dem gesamtschweizerischen 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 sowie Solothurn (jeweils 3.23).

Im Berichtsjahr überwiegen mit einem Anteil von 51 % erneut die Heimtierfälle. In Bezug auf die Tierarten waren es mit deutlichem Abstand Hunde, die am häufigsten Opfer eines Tierschutzverstosses wurden. Am zweithäufigsten waren Rinder von Tierschutzverstössen betroffen. Eine deutliche Zunahme haben im Berichtsjahr jene Fälle erfahren, in denen Versuchstiere betroffen waren. War im letzten Jahr kein einziger entsprechender Fall eingereicht worden, konnte im Berichtsjahr mit zehn Verfahren ein 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 Anzahl 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 noch immer nicht aus: Im Berichtsjahr wurden bei reinen Tierschutzdelikten für Übertretungen im kantonalen Median Bussen von 350 Franken ausgesprochen – was wieder 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) sowie 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 Straf bemessung 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. Darüber hinaus sind mitunter erschreckende Defizite in der Anwendung allgemeiner strafrechtlicher Grundsätze, wie etwa der Abgrenzung von Vorsatz, Fahrlässigkeit und Rechtsirrtum, oder der Beachtung von Kompetenzabgrenzungen zwischen den Behörden festzustellen.

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 geschwächt. Darüber hinaus erfolgt eine Beeinträchtigung der abschreckenden Wirkung tierschutzstrafrechtlicher Normen, wenn Tierschutzdelinquenten aufgrund mangelnder oder formell fehlerhafter Beweise nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Aus diesem Grund sind die sorgfältige und gewissenhafte Ermittlung und Beweissicherung durch die zuständigen Behörden von zentraler Bedeutung. Es kann nicht angehen, dass tierschutzrechtlichen Delikten weniger Bedeutung zugemessen wird als anderen strafrechtlichen Verstössen.

Weiter belegt auch die diesjährige Analyse wieder die nicht vollumfängliche Einhaltung der Mitteilungspflicht einiger Kantone, die für eine hohe Dunkelziffer an nicht eingereichten Fällen verantwortlich sein dürfte. Es besteht offenbar eine Unsicherheit darüber, inwiefern Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen in Tierschutzstrafsachen dem BLV zur Kenntnis gebracht werden müssen. Aber gerade Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen liefern wichtige Informationen für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Tierschutzstrafpraxis, da eine gesamtschweizerische Übersicht über die in Tierschutzstrafsachen ergangenen Anzeigen fehlt. Kommen die Kantone ihrer Mitteilungspflicht nicht nach, führt dies somit zu einer verzerrten Abbildung der kantonalen Tierschutzstrafpraxis bzw. des wahrnehmbaren Kriminalitätsvorkommens.

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 Analyse belegt aber auch eindrücklich, dass die positive Entwicklung hinsichtlich der geschaffenen kantonalen Strukturen, die Erhöhung der Sanktionen bei Vergehen sowie die Zunahme an durchgeführten Tierschutzstrafverfahren nicht darüber hinweg täuschen darf, dass im Schweizer Tierschutzstrafvollzug immer noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Insbesondere die materiellrechtliche Analyse der ergangenen Entscheide zeigt deutlich, dass Tierschutzverstösse oftmals immer noch bagatellisiert werden und es den zuständigen Justizbehörden schweizweit an tierschutzrechtlichem Fachwissen mangelt.

2. Kantonale Entwicklung der Tierschutzstrafpraxis

2.1. Aargau

Mit einer Gesamtzahl von 184 durchgeführten Tierschutzstrafverfahren hat der Kanton Aargau für das Jahr 2019 rund 12 % weniger Fälle gemeldet als im Vorjahr. Trotz dieses Rückgangs weist der Aargau im interkantonalen Vergleich auch im Berichtsjahr erneut die dritthöchste Anzahl von Strafverfahren aus. Auch proportional zur Bevölkerung bewegt sich der Kanton mit 2.68 Verfahren pro 10'000 Einwohner wiederholt über dem schweizweiten kantonalen Durchschnittswert von 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohnern. Bei den Bussen liegt der Aargau im Berichtsjahr mit 300 Franken allerdings unter dem landesweiten kantonalen Median von 350 Franken. Im Durchschnitt betragen die im Kanton Aargau ausgesprochenen Bussen 433 Franken¹⁹⁶.

Seit 2014 besteht bei der Kantonspolizei Aargau die Fachstelle Umwelt- und Tierdelikte. Die Auswertung der Fallzahlen des Kantons Aargau in den letzten Jahren zeigt, dass die Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren seit 2015 deutlich angestiegen ist. Gemäss der letztjährigen Rückmeldung des Departements Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau konnte die Fachstelle in den letzten Jahren personell kontinuierlich ausgebaut werden, was zu einer Professionalisierung des Tierschutzvollzugs im Kanton Aargau geführt habe. Als prüfenswert erachtete der Kanton zudem die Spezialisierung einzelner Staatsanwälte und Bezirksrichter auf Tierschutzstrafverfahren¹⁹⁷. Den Gemeinden im Kanton Aargau steht die Kompetenz zu, bei Übertretungstatbeständen in Tierschutzangelegenheiten Bussen bis zu 2000 Franken auszusprechen¹⁹⁸. Bis heute wurde dem BLV bzw. der TIR allerdings kein einziger Tierschutzfall eingereicht, der von einer Gemeindebehörde beurteilt wurde. Dies, obwohl die Mitteilungspflicht an das BLV auch für kommunale Entscheide gilt.

In seinem Jahresbericht 2019 weist das Amt für Verbraucherschutz¹⁹⁹ zwölf Tierschutzstrafanzeigen im Bereich der Schlachtung, 35 Anzeigen im Bereich der Nutztierhaltung²⁰⁰, 103 Strafanzeigen im Bereich Heim- und Wildtiere²⁰¹ sowie 132 Anzeigen bezüglich Vorfällen mit Hunden²⁰² aus. Der

¹⁹⁶ Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass in vier Fällen eine Busse von 1000 Franken und höher (1500 Franken) ausgesprochen wurde (vgl. AG19/O33, AG19/181, AG19/182 und AG19/122).

¹⁹⁷ Schreiben von Dr. med. vet. Alda Breitenmoser, Leiterin des Amtes für Verbraucherschutz, Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Aargau, vom 30.8.2019.

¹⁹⁸ Vgl. § 38 des Gesetzes über die Einwohnergemeinde vom 19.12.1978 (Gemeindegesezt, GG; AGS 171.100).

¹⁹⁹ Der Jahresbericht des Amtes für Verbraucherschutz Aargau ist einsehbar unter: <https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dgs/dokumente_4/verbraucherschutz_1/veroeffentlichungne/AVS_Jahresbericht_2019_def.pdf> (letztmals besucht am 25.11.2020).

²⁰⁰ Jahresbericht Amt für Verbraucherschutz Aargau 2019 52. Gemäss Jahresbericht habe es sich bei diesen Strafanzeigen um "besonders gravierende" Fälle gehandelt. Strafanzeigen in diesem Bereich seien insbesondere gegen Tierhalter eingereicht worden, die mehrmals gegen die Bestimmungen der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung verstossen hätten. Diese Aussage des Amtes für Verbraucherschutz bzw. die Praxis des Veterinärdienstes ist aus Tierschutzsicht zu kritisieren: Gemäss Art. 24 Abs. 3 und 4 TSchG sind die Veterinärbehörden verpflichtet, strafbare Verstösse gegen das Tierschutzrecht anzuzeigen. Von einer Strafanzeige dürfen sie nur in leichten Fällen absehen. Die Veterinärbehörden haben somit nicht erst bei Feststellen von gravierenden Tierschutzverstössen Strafanzeige einzureichen, sondern dürfen lediglich in absoluten Bagatellfällen auf eine entsprechende Strafanzeige verzichten. Durch seine Praxis verstösst der kantonale Veterinärdienst somit gegen die gesetzliche Anzeigepflicht.

²⁰¹ Jahresbericht Amt für Verbraucherschutz Aargau 2019 53.

²⁰² Jahresbericht Amt für Verbraucherschutz Aargau 2019 54. 30 Strafanzeigen ergingen gemäss Jahresbericht im Bereich "fehlende Halteberechtigung von Listenhunden", wobei diese aufgrund des sicherheitspolizeilichen Aspektes nach kantonalem Recht abgewickelt werden und daher nicht Eingang in die vorliegende Analyse finden.

Veterinärdienst allein weist für das Berichtsjahr somit bereits deutlich mehr Strafanzeigen, die einen meldepflichtigen Entscheid nach sich ziehen müssten, aus, als dem BLV Fälle gemeldet wurden. Da auch kantonale Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen im Bereich Tierschutzstrafrecht dem BLV gemeldet werden müssen, erklärt sich die TIR diese Diskrepanz mit der mangelnden Einhaltung der Meldepflicht²⁰³.

Der Veterinärdienst des Kantons Aargau weist auf Anfrage zu den aktuellen Zahlen auf die knappen Ressourcen im Bereich Tierschutz und deren Auswirkungen auf die Arbeit der Polizei und des Veterinärdienstes hin, ist jedoch insgesamt mit den Fallzahlen zufrieden. Die Schwankungen befänden sich im normalen Rahmen und seien ausserdem auf die unterschiedliche Verfahrenslänge zurückzuführen. So stünden teilweise noch Strafbefehle für Anzeigen aus dem Frühling 2019 aus. Ausserdem sei noch immer die Abschaffung der SKN-Kurse spürbar²⁰⁴. Auch das Obergericht des Kantons Aargau sieht in den aktuellen Fallzahlen des Kantons keine Auffälligkeiten. Bei einer Sichtung der Datenbank sei dem Obergericht aber aufgefallen, dass auch nicht rechtskräftige (und auch in gerichtlichen Verfahren aufgehobene) Entscheide (Strafbefehle, erstinstanzliche Urteile) in der Datenbank aufgeführt seien. Es seien daher Mehrfachzählungen vor unterschiedlichen Instanzen denkbar, was zu einer Verfälschung der Statistik führen könne²⁰⁵. Die TIR ist sich dieser Problematik bewusst. In ihrer Datenbank weist sie den Instanzenzug transparent aus²⁰⁶. Die Darstellung des Instanzenzugs ist für die Beurteilung – insbesondere die materielle – der kantonalen Strafentscheidpraxis ebenfalls relevant. Zudem führen die allfälligen Mehrfachzählungen zu keinen übermässigen Verzerrungen der absoluten kantonalen Fallzahlen, weshalb die TIR auch in Zukunft an dieser Praxis festhalten wird.

2.2. Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat im Berichtsjahr lediglich ein Tierschutzstrafverfahren geführt, womit er in absoluter Hinsicht schweizweit die wenigsten Fälle ausweist. Relativ betrachtet hat der Kanton mit 0.62 Verfahren pro 10'000 zudem den zweitniedrigsten Wert zu verzeichnen. Gemessen an der Bevölkerungszahl weist im Berichtsjahr nur der Kanton Tessin weniger Strafverfahren aus (0.48 pro 10'000 Einwohner). Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hingegen hat 2019 elf und damit 57.1 % mehr Tierschutzstrafverfahren eingereicht als im Jahr 2018. Er positioniert sich im aktuellen Berichtsjahr in relativer Hinsicht mit 1.98 Fällen pro 10'000 Einwohner nur knapp unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Nach dem schweizweiten Einbruch der Anzahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren 2017 konnte im Berichtsjahr somit nur der Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Zunahme der Straffälle verzeichnen.

Auf Anfrage der TIR teilte die Staatsanwaltschaft Appenzell Innerhoden mit, dass die Anzahl an durchgeführten Strafverfahren grundsätzlich höher sei als in der Statistik ausgewiesen. Aktuell sei ein personeller und organisatorischer "Ressourcen-Stau" dafür verantwortlich, dass einige

²⁰³ Siehe Seite 28 f.

²⁰⁴ E-Mail von Dr. med. vet. Barbara Thür, Kantonstierärztin des Veterinärdienstes Aargau, vom 31.10.2020.

²⁰⁵ Schreiben von Franziska Plüss, Präsidentin der 2. Strafkammer des Obergerichts Aargau, vom 11.11.2020.

²⁰⁶ Sollte ein Entscheid durch einen anderen ersetzt oder aufgehoben worden sein, wird dieser Umstand in der TIR-Datenbank ausgewiesen.

Verfahren noch nicht abgeschlossen worden seien²⁰⁷. Dem Geschäftsbericht des Kantons Appenzell Innerrhoden ist ausserdem zu entnehmen, dass ausserordentliche Einzelfälle in Tierschutzverfahren weiterhin viele Ressourcen binden würden. Da im Veterinäramt kein juristisches Personal angestellt sei, sei es auf die Unterstützung des Departementssekretariats angewiesen²⁰⁸. Der erwähnte Ressourcen-Mangel bei der Staatsanwaltschaft und die gebundenen Ressourcen bei den Veterinärbehörden dürften erklären, weshalb der Kanton in den letzten drei Jahren einen Rückgang der Fallzahlen zu verzeichnen hat. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser, wie bereits im Vorjahr festgestellt, nicht auf die Abschaffung des Sachkundenachweises zurückgeführt werden kann²⁰⁹.

Bei den Bussen liegt der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Berichtsjahr mit 300 Franken unter dem schweizweiten kantonalen Median von 350 Franken²¹⁰. Die Bussen des Kantons Appenzell Innerrhoden konnten mangels genügender Anzahl Verfahren, die reine Tierschutzdelikte betrafen, nicht ausgewertet werden²¹¹.

Im Rahmen des Gutachtens zur Tierschutzstrafpraxis 2017 wies die Staatsanwaltschaft Appenzell Innerrhoden auf Anfrage der TIR darauf hin, dass 2016 offenbar insgesamt eine raschere Abwicklung der Tierschutzstraffälle stattgefunden habe, sodass weniger Verfahren ins Jahr 2017 übertragen worden seien. Es habe somit nicht von einem markanten Rückgang der Fallzahlen gesprochen werden können²¹². Die Staatsanwaltschaft Appenzell Ausserrhoden machte gestützt auf das Fallmaterial 2017 geltend, dass sie mehr Tierschutzstrafverfahren geführt hätten, als vom BLV ausgewiesen wurden²¹³. Das Veterinäramt beider Appenzell gab in seiner Rückmeldung von 2018 zu den Verfahrenszahlen an, fallbezogen zu prüfen, welche Massnahmen erforderlich, geeignet und verhältnismässig seien. Zu diesen Massnahmen würde auch das Einreichen von Strafanzeigen gehören. Im Fokus seines Handelns stehe aber in erster Linie die Gewährleistung des Wohlergehens der Tiere²¹⁴. Im Berichtsjahr haben weder die Staatsanwaltschaften Appenzell Ausserrhoden noch das Veterinäramt der TIR eine Stellungnahme zum aktuellen Fallmaterial zugestellt.

Das Land- und Forstwirtschaftsdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden sowie das Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Appenzell Ausserrhoden haben im letzten Jahr je eine allgemeine Stellungnahme zu den kantonalen Tierschutzvollzugsstrukturen eingereicht. Gemäss der damaligen Rückmeldung der Kantons Appenzell Innerrhoden verfügt die Kantonspolizei über spezialisiertes Fachpersonal. Die Beurteilung von Tierschutzsachverhalten erfolge zudem durch einen einzelnen Staatsanwalt, der sich national vernetze und sich nach Möglichkeit im Tierschutzrecht weiterbilde. Zwischen den Veterinär- und Strafbehörden bestünde ein guter

²⁰⁷ E-Mail von Damian Dürr, Staatsanwalt, Kanton Appenzell Innerrhoden, vom 26.10.2020.

²⁰⁸ Geschäftsbericht 2019 über die Staatsverwaltung und Rechtspflege 157, einsehbar unter <<https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/veroeffentlichungen/geschaeftsbericht/geschaeftsberichte/geschaeftsbericht-2019.pdf/download>> (Stand vom 26.11.2020). Seite 38 des Geschäftsberichts kann ausserdem entnommen werden, dass 2019 zum ersten Mal Rehkitze (104, ohne Mehrfachrettungen des gleichen Tieres gezählt) in der Mähseason mit Drohnen gerettet werden konnten.

²⁰⁹ Körner/Flückiger/Künzli 47.

²¹⁰ Der Kanton führte lediglich fünf reine Tierschutzdelikte, die eine Busse zur Folge hatten. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34. Die Bussen bewegten sich zwischen 300 und 600 Franken,

²¹¹ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²¹² E-Mail von Damian Dürr, Staatsanwalt, Kanton Appenzell Innerrhoden, vom 8.11.2018.

²¹³ Schreiben von Dr. iur. Bruno Werlen, Staatsanwaltschaft Appenzell Ausserrhoden, vom 13.11.2018.

²¹⁴ E-Mail von Dr. Sacha Quaile, Kantonstierarzt, Veterinäramt beider Appenzell, vom 19.11.2018.

Austausch. Die Errichtung weiterer Fachstellen sei nicht geplant²¹⁵. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden führte in seiner damaligen Stellungnahme weiter aus, dass es für kleinere Kantone wie den Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht möglich sei, in allen Bereichen Fachstellen zu schaffen oder Personal fachspezifisch aus- und weiterzubilden. Es bestünden weder bei der Staatsanwaltschaft noch bei der Kantonspolizei tierschutzspezifische Fachstellen und solche seien auch nicht geplant. Staatsanwälte und Richter würden im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Tierschutzstrafrecht nicht speziell ausgebildet. Das notwendige Fachwissen würden sich die Behörden durch fachlichen Austausch und den Besuch von Fachtagungen selbstständig aneignen. Der Regierungsrat habe gestützt auf den Untersuchungsbericht im Fall Hefenhofen eine Analyse des Tierschutzvollzugs auf dem eigenen Kantonsgebiet (AR) in Auftrag gegeben²¹⁶. Gemäss Auskunft des Departementes Gesundheit und Soziales liegen im aktuellen Berichtsjahr noch keine Ergebnisse in der Sache vor, die öffentlich kommuniziert werden könnten. Dies sei auf Verzögerungen der Arbeiten durch das Corona-Virus zurückzuführen²¹⁷.

2.3. Bern

Der Kanton Bern hat mit 310 gemeldeten Fällen im Berichtsjahr nach dem Kanton Zürich die zweitmeisten Verfahren geführt. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies dennoch einer Abnahme von 12.5 %²¹⁸. In relativer Hinsicht liegt der bevölkerungsstarke Kanton im Berichtsjahr mit 2.98 Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner wie bereits in den Jahren zuvor wieder über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt, der im Berichtsjahr bei 2.19 liegt. Hinsichtlich der bei Übertretungen ausgesprochenen Sanktionen befindet sich Bern exakt auf dem Niveau des schweizweiten kantonalen Medians von 350 Franken. Mit Bussen von durchschnittlich 479 Franken positioniert sich der Kanton 2019 leicht unter dem Schnitt von 490 Franken²¹⁹.

Der seit Jahren vergleichsweise gut funktionierende Tierschutzstrafvollzug im Kanton Bern dürfte nicht zuletzt auf die bei der Kantonspolizei eigens eingerichtete "Fachstelle Tierdelikte" zurückzuführen sein, die im Bereich des Tierschutzstrafrechts über ein grosses Fachwissen verfügt. Auf Anfrage der TIR hin weist die Fachstelle Tier- und Umweltschutz der Kantonspolizei Bern für das Berichtsjahr auf eine erhebliche Diskrepanz zwischen den von der Kantonspolizei rapportierten und den tatsächlich dem BLV gemeldeten Tierschutzstrafverfahren hin. So weise die interne Polizeikriminalstatistik für das Jahr 635 angezeigte Verstösse gegen das Tierschutzgesetz aus²²⁰. Der

²¹⁵ Schreiben von Stefan Müller, Landeshauptmann, Land- und Forstwirtschaftsdepartement Kanton Appenzell Innerrhoden, vom 14.8.2019.

²¹⁶ Schreiben von Patrik Riebli, Departementssekretariat, Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Appenzell Ausserrhoden vom 14.8.2019.

²¹⁷ E-Mail von Angela Koller, Departementssekretariat, Departement Gesundheit und Soziales, Kanton Appenzell Ausserrhoden vom 24.11.2020.

²¹⁸ Die Statistik des BLV (siehe Fn. 11) weist für den Kanton Zürich ebenfalls 310 Fälle aus. Zur Berechnung der Fallzahlen der TIR siehe Fn. 13.

²¹⁹ In vier Fällen wurde im Kanton lediglich eine Busse ausgesprochen, obwohl der Beschuldigte anhand eines Verstoßes gegen den Tierquälereitatzbestand (Art. 26 Abs. 1 TSchG), der ein Vergehen darstellt und mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bedroht ist, verurteilt wurde (vgl. BE19/304, BE19/290, BE19/182 und BE19/157). Diese Fälle fanden demnach keinen Eingang in die Bussenauswertung des Art. 28 TSchG. Trotzdem standen für die Auswertung noch 61 weitere reine Tierschutzdelikte zur Verfügung. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²²⁰ E-Mail von Martina Rivola, Chefin Umwelt, Kantonspolizei, Kanton Bern, vom 27.10.2020.

Veterinärdienst Bern verweist in seiner Stellungnahme auf die Rückmeldung der Kantonspolizei, der er nichts hinzuzufügen habe²²¹. Konsequenterweise müssten sämtliche von der Polizei rapportierten Strafanzeigen entweder zu einer Nichtanhandnahme- oder Einstellungsverfügung oder zu einer Verurteilung führen und dem BLV gemeldet werden. Daher erklärt sich die TIR diese deutliche Differenz zwischen den angezeigten Tierschutzverstössen und den tatsächlich gemeldeten Entscheiden mit der mangelnden Einhaltung der Meldepflicht durch die kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichte. Auch der Rückgang der ohnehin schon geringen Anzahl der gemeldeten Einstellungsverfügungen von 16 im letzten Jahr auf aktuell lediglich fünf Fälle stützt diese Annahme.

Da der weit überwiegende Teil der Tierschutzstrafverfahren im Strafbefehlsverfahren²²² durch die Berner Staatsanwaltschaften beurteilt werde und in diesem Stadium auch in Rechtskraft erwachse und somit nur eine geringe Anzahl an Strafverfahren an die Strafgerichte gelange, kann das Obergericht Bern nach eigener Aussage auf Anfrage der TIR hin für das Berichtsjahr keine hinreichend aussagekräftige Tendenz oder Praxis aus den Zahlen ableiten²²³. Die Staatsanwaltschaft führt in ihrer Stellungnahme zu den Fallzahlen 2019 aus, dass die Zahlen aus dem Kanton Bern in den letzten Jahren um die 300 (Anzahl) bzw. 3 (Anzahl pro 10'000) oszillieren würden. Signifikanzen seien keine feststellbar²²⁴.

Gemäss der letztjährigen Stellungnahme der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern profitiert der Tierschutzvollzug im Kanton Bern von einer klaren Regelung der Zuständigkeiten sowie von einem funktionierenden fachlichen Austausch zwischen der Kantonspolizei und dem Veterinärdienst, da der Kanton die für den Datenaustausch notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen habe. In den Jahren 2018 und 2019 habe der Veterinärdienst zusammen mit der Kantonspolizei zudem verschiedene Weiterbildungsveranstaltungen für Justizbehörden angeboten. Die Errichtung weiterer tierschutzspezifischer Fach- bzw. Vollzugsstellen sei nicht geplant. Die Kantonsregierung stellt eine angespannte Ressourcensituation im Veterinärdienst und bei der Kantonspolizei fest. Dies sei vor allem auf den Anstieg der Tierschutzmeldungen und der Anzahl sehr aufwändiger und juristisch komplexer Tierschutzstrafverfahren zurückzuführen. Auch die Zahl der Beschwerdeverfahren vor der Volkswirtschaftsdirektion habe zugenommen²²⁵. Gemäss der letztjährigen Rückmeldung des Berner Kantonstierarztes ist das regelmässig gute Resultat der Berner Fallzahlen der guten Arbeit von Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten zuzuschreiben²²⁶.

Bis zum Jahr 2017 kam im Kanton Bern dem Dachverband Berner Tierschutzorganisationen (DBT) Parteistellung in Strafverfahren betreffend Tierschutzdelikte zu, womit dieser insbesondere befugt war, Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft in Tierschutzstrafverfahren anzufechten. Im Juli 2017 wurde dem DBT die Parteistellung in Tierschutzstrafsachen

²²¹ E-Mail von Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt, Veterinärdienst, Kanton Bern, vom 6.11.2020.

²²² Im Kanton Bern wurden im Berichtsjahr 87.4 % der Fälle im Strafbefehlsverfahren beurteilt. Schweizweit ergingen 86.6 % aller Entscheide als Strafbefehl.

²²³ E-Mail von lic. iur. Anja Eugster, stv. Generalsekretärin des Obergerichts, Kanton Bern, vom 7.11.2020.

²²⁴ E-Mail von Christof Scheurer, stv. Generalstaatsanwalt, Kanton Bern, vom 30.10.2020.

²²⁵ Schreiben von Christoph Ammann, Volkswirtschaftsdirektor, Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern, vom 28.8.2019.

²²⁶ E-Mail von Reto Wyss, Kantonstierarzt, Veterinärdienst Kanton Bern, vom 1.11.2019.

entzogen. Das Bundesgericht bestätigte den kantonalen Entscheid im Sommer 2018²²⁷. Seit dem 1. Januar 2019 ist der kantonale Veterinärdienst mit Parteirechten in Tierschutzstrafverfahren ausgestattet²²⁸. Im Berichtsjahr wurde der Veterinärdienst in vier Urteilen als Verfahrensbeteiligter aufgeführt²²⁹. Aus den Entscheiden geht allerdings nicht hervor, inwiefern die Intervention durch den Veterinärdienst Einfluss auf den Verfahrensausgang hatte. Der Veterinärdienst Bern weist nicht öffentlich aus, in wie vielen Tierschutzstrafverfahren er von seinen Parteirechten Gebrauch gemacht hat.

2.4. Basel-Landschaft

Hinsichtlich der im Berichtsjahr durchgeführten Tierschutzstrafverfahren weist der Kanton Basel-Landschaft mit 33 Fällen zwei Fällen weniger als im Vorjahr und einen Fall weniger als 2017 aus. Proportional zur Einwohneranzahl gerechnet liegt der Kanton mit 1.14 Tierschutzfällen pro 10'000 Einwohner unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Mangels ungenügender Anzahl reiner Tierschutzfälle konnten die in Basel-Landschaft ausgesprochenen Bussen nicht ausgewertet und mit dem schweizweiten kantonalen Median verglichen werden²³⁰.

Von der TIR zu den Fallzahlen 2019 befragt, stellt das Generalsekretariat der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion²³¹ eine tendenzielle Abnahme der Tierschutzmeldungen fest. Die Tierschutzmeldungen würden nach eigenen Aussagen in definierte Kriterien eingestuft. Schwere Fälle würden vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (ALV) vor Ort beurteilt und, falls tatsächlich als schwer beurteilt, auch zur Anzeige gebracht²³².

Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft kann mangels Tierschutzstrafverfahren keine Aussage zum Fallmaterial 2019 tätigen²³³. Die Staatsanwaltschaft und das Kantonsgericht haben keine Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen eingereicht.

²²⁷ Urteile 6B_982/2017 und 6B_1060/2017 vom 14.6.2018. Das Verfahren drehte sich um die Frage, ob der DBT als Behörde i.S.v. Art. 104 Abs. 2 StPO zu betrachten sei, da er nur unter dieser Voraussetzung dazu berechtigt wäre, die Interessen von Tieren im Strafverfahren wahrzunehmen. Das Bundesgericht vertrat in beiden Urteilen die Auffassung, dass der Behördenbegriff eng auszulegen sei. Gestützt darauf erachtete es den DBT als nicht hinreichend in ein Gemeinwesen eingebunden, da dieser im Rahmen der Ausübung seiner Parteirechte inhaltlich frei und finanziell unabhängig vom Kanton Bern agieren konnte. Nach Ansicht des Bundesgerichts bestand deshalb keine genügende staatliche Aufsicht über den DBT, woraus es folgte, dass dieser nicht als Behörde bezeichnet werden könne und folglich auch nicht mit Parteirechten ausgestattet werden dürfe. Siehe auch Fn. 69 f.

²²⁸ Art. 4a Abs. 1 und 4b Abs. 1 der Verordnung über den Tierschutz und die Hunde vom 21.1.2009 (THV, BGS 916.812).

²²⁹ BE19/183; BE19/228; BE19/257 und BE19/297.

²³⁰ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²³¹ E-Mail von Rolf Wirz, Kommunikationsstelle des Generalsekretariates der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion, vom 5.11.2020.

²³² Diese Praxis ist aus Tierschutzsicht zu kritisieren: Gemäss Art. 24 Abs. 3 und 4 TSchG sind die Veterinärbehörden verpflichtet, strafbare Verstösse gegen das Tierschutzrecht anzuzeigen. Von einer Strafanzeige dürfen sie nur in leichten Fällen absehen. Die Veterinärbehörden haben somit nicht erst bei Feststellen von "schweren" Tierschutzverstössen Strafanzeige einzureichen, sondern dürfen lediglich in absoluten Bagatellfällen auf eine entsprechende Strafanzeige verzichten. Durch seine Praxis verstösst das kantonale Veterinäramt somit gegen die gesetzliche Anzeigepflicht.

²³³ Schreiben von lic. iur. Marlies Kohler, Untersuchungsbeauftragte Jugendanwaltschaft, und lic. iur. Lukas Baumgartner, stv. Jugendstaatsanwalt, Kanton Basel-Landschaft, vom 10.11.2020.

2.5. Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt vermochte von 2012 bis 2016 einen kontinuierlichen Anstieg der Fallzahlen vorzuweisen. 2017 kam es jedoch zu einem drastischen Rückgang um 94 % von 83 auf lediglich noch fünf Fälle, was in absoluter Hinsicht schweizweit den zweitniedrigsten Wert bedeutete²³⁴. Nachdem im letzten Jahr keine sichtbare Erholung ausgemacht werden konnte, stiegen die Fallzahlen im Berichtsjahr zwar mit 14 Verfahren um 133.3 % an. Im Verhältnis zur Bevölkerung erzielt Basel-Stadt 2019 mit 0.71 Verfahren pro 10'000 Einwohner jedoch die drittiefste Quote im interkantonalen Vergleich. Bei den Bussen liegt der Kanton mit 2000 Franken deutlich über dem schweizweiten kantonalen Median von 350 Franken. Dieser Wert beruht jedoch auf der Auswertung von lediglich acht Strafverfahren und ist aus diesem Grunde nur begrenzt aussagekräftig²³⁵.

Der markante Rückgang Zahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren seit dem Jahr 2017 ist vor allem auf die Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende²³⁶ zurückzuführen. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt verzichtet, wie bereits im letzten Jahr, ausdrücklich auf die Einreichung einer Stellungnahme zum Fallmaterial 2019²³⁷. Dem Appellationsgericht Basel-Stadt ist es gemäss eigenen Angaben nicht möglich, die Entwicklung der Fallzahlen im Kanton Basel-Stadt zu erklären. Die Gerichte würden nur die ihnen von der Staatsanwaltschaft überwiesenen Fälle beurteilen. Wie es zu den Schwankungen bei den Fallzahlen käme, sei ihnen unbekannt²³⁸.

Eine ausführliche Stellungnahme zu den aktuellen Verfahrenszahlen hat die TIR vom Veterinäramt Basel-Stadt erhalten²³⁹. Darin bemängelt dieses die Aussagekraft der Fallzahlen im Hinblick auf verwaltungsrechtliche Kontrollen und Massnahmen, die einen ebenso zentralen Teil der Arbeit des Veterinäramts darstellen würden wie die tierschutzstrafrechtliche Verfahrensabwicklung²⁴⁰. Des Weiteren seien 17 Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt nicht in der Auswertung enthalten. Der TIR wurden die betreffenden Verfügungen durch BLV nicht zugestellt, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass diese dem Bundesamt entgegen Art. 3 Ziff. 12 der Mitteilungsverordnung i.V.m. Art. 112b TSchV nicht weitergeleitet wurden. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass alle Entscheide, die ein Verfahren in materiell- oder prozessrechtlicher Hinsicht zum Abschluss bringen, den Bundesbehörden mitzuteilen sind. Dies gilt auch für Nichtanhandnahmeverfügungen, da es sich dabei ebenfalls um eine Verfahrenserledigung handelt, die einem freisprechenden Urteil gleichkommt²⁴¹.

²³⁴ Walther/Körner 33.

²³⁵ Für die Auswertung wurden lediglich reine Tierschutzdelikte verwendet. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²³⁶ Siehe Seite 13 f.

²³⁷ Schreiben von lic. iur. M. Kiefer, Leitender Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt, vom 7.10.2019 und 29.10.2020.

²³⁸ E-Mail von lic. iur. Barbara Noser Dussy, erste Gerichtsschreiberin des Appellationsgerichtes Basel-Stadt, vom 6.11.2020.

²³⁹ E-Mail von Dr. med. vet. Michael Laszlo, Kantonstierarzt, leitender amtlicher Tierarzt Veterinärdienst Kanton Basel-Stadt, vom 28.10.2020.

²⁴⁰ Vgl. dazu auch Jahresbericht 2019 Veterinäramt Kanton Basel-Stadt 23, einsehbar unter <https://www.veterinaeramt.bs.ch/dam/jcr:2dc26ae6-d969-45f8-b31e-3f163f698226/Jahresbericht%202019_Veterinaeramt.pdf> (letztmals besucht am 25.11.2020).

²⁴¹ Siehe Seite 29 f.

Veranlasst und aufbereitet durch die baselstädtischen amtlichen Tierärzte sei es im Berichtsjahr ausserdem nach eigener Aussage des Veterinäramts im kantonalen Schlachthof zu vier Überweisungen zuhanden von ausserkantonalen Staatsanwaltschaften gekommen, die die Statistik nicht ausweise bzw. nicht dem Kanton Basel-Stadt zuschreibe. Das Argument, wonach die in den Schlachthöfen ermittelten Sachverhalte im Endeffekt den Fallzahlen anderer Kantone "zugutegehalten" werden, ist der TIR bekannt, dürfte sich aber dadurch ausgleichen, dass dies bei anderen grossen Schlachthöfen ebenfalls der Fall sein müsste. Der TIR liegen dazu keine konkreten Zahlen vor.

Bezugnehmend auf die aktuellen Vollzugsstrukturen weist das kantonale Veterinäramt in seiner Stellungnahme auf eine per Januar 2021 geplante personelle sowie organisatorische Erweiterung im Fachbereich Tierschutz hin. Zusätzlich angestellt werde eine amtliche Tierärztin oder ein amtlicher Tierarzt sowie eine Fachperson mit polizeilichem Hintergrund. Nebst der Erledigung verwaltungsrechtlicher Aufgaben liege deren Zuständigkeit mehrheitlich in der Vorbereitung und Einleitung von Strafverfahren im Bereich Tierschutz. Als Funktionsträger der gerichtlichen Polizei mit Ermittlungsbefugnis würden sie u.a. strafprozessuale Einvernahmen und Abklärungen selbstständig durchführen sowie Anträge zuhanden der Staatsanwaltschaft erstellen²⁴².

Das Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt hat der TIR im letzten Jahr eine allgemeine Stellungnahme zum kantonalen Tierschutzstrafvollzug eingereicht und führte darin aus, ein Vergleich der Fallzahlen des Kantons Basel-Stadt mit anderen Kantonen gestalte sich schwierig, da weitere Parameter, wie verwaltungsrechtliche Massnahmen, fehlen würden. Ausserdem würde die niedrige Anzahl Fälle u.a. mit dem Umstand im Zusammenhang stehen, dass in anderen Kantonen vergleichsweise mehr Hunde gehalten würden als in Basel-Stadt. Die vom Veterinäramt an die Staatsanwaltschaft überwiesenen Anträge seien zudem jeweils über eine längere Zeit hängig, so dass einige Anträge erst im Folgejahr abgeschlossen würden. Für eine zusätzliche Fachstelle für Tierdelikte sehe man derzeit keinen Bedarf. Die Zusammenarbeit zwischen der bereits bestehenden Fachstelle und der Staatsanwaltschaft sei eng und funktioniere gut²⁴³.

2.6. Freiburg

Im Kanton Freiburg steigt die Anzahl der durchgeführten Tierschutzstrafverfahren nach dem Abwärtstrend zwischen 2015 und 2017 seit 2018 wieder an. Im Berichtsjahr wurden 47 Strafverfahren und somit 51.6 % mehr als im Vorjahr geführt. Mit 1.46 Fällen pro 10'000 Einwohner liegt Freiburg im Berichtsjahr, wie auch schon in den vergangenen Jahren, proportional zur Bevölkerungszahl deutlich unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Hinsichtlich der für Übertretungen ausgesprochenen Bussen liegt Freiburg mit einem Median von 300 Franken bzw. einem Durchschnittswert von 412 Franken unter dem landesweiten kantonalen Median von 350 Franken und dem entsprechenden Durchschnitt von 490 Franken. Die aktuellen

²⁴² E-Mail von Dr. med. vet. Michael Laszlo, Kantonstierarzt, leitender amtlicher Tierarzt Veterinärdienst Kanton Basel-Stadt, vom 28.10.2020.

²⁴³ Schreiben von Dr. Lukas Engelberger, Regierungsrat, Vorsteher des Gesundheitsdepartements des Kantons Basel-Stadt, vom 6.1.2020.

Verfahrenszahlen geben für die Staatsanwaltschaft keinen Anlass zu Bemerkungen²⁴⁴. Die Veterinärbehörden des Kantons haben der TIR keine Stellungnahme zu den Fallzahlen im Berichtsjahr eingereicht.

Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft des Kantons Freiburg übermittelte der TIR im letzten Jahr eine allgemeine Stellungnahme zu den kantonalen tierschutzrechtlichen Vollzugsstrukturen. Darin wurde festgehalten, dass bei der Kantonspolizei keine spezielle Fachstelle für Tierdelikte bestehe. Die Kantonspolizei werde im Bereich Tierschutz tätig, wenn Tierschutzverstösse vorlägen, im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe sowie in präventiver Weise, indem sie bspw. im Sommer geparkte Autos kontrolliere, um zu prüfen, ob sich Tiere darin befänden. Die Veterinärbehörden und die Staatsanwaltschaft würden zudem eine enge Zusammenarbeit und einen guten fachlichen Austausch pflegen. Für Vollzugs- und Kontrollaufgaben könne das Veterinäramt weitere Behörden zur Mitarbeit heranziehen²⁴⁵. So komme es zwischen dem Veterinäramt und dem Schweizer Tierschutz (STS) sowie dem Freiburger Tierschutzverein (Protection Suisse des Animaux, PSA) regelmässig zu einem fachlichen Austausch. Bei der Staatsanwaltschaft bestehe zwar eine Spezialisierung im Tierschutzrecht, Staatsanwälte würden aber nicht speziell im Tierschutzstrafrecht ausgebildet. Die Staatsanwaltschaft prüfe die Herausgabe von Empfehlungen bezüglich der Sanktionierung von Tierschutzdelikten, um die Rechtsprechung in diesem Bereich zu vereinheitlichen. Der Kanton sah zum betreffenden Zeitpunkt hinsichtlich der kantonalen Tierschutzvollzugsstrukturen keinen Handlungsbedarf²⁴⁶.

2.7. Genf

Nachdem im Kanton Genf bis 2015 praktisch keine Tierschutzstrafverfahren zu verzeichnen waren, stieg die Fallzahl im Jahr 2016 sprunghaft auf 114 Entscheide an. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Service des contraventions, der im Kanton für die Verfolgung von Übertretungen zuständig ist, seiner Mitteilungspflicht zuvor nicht nachgekommen war²⁴⁷. So hatte vor 2016 nur die Staatsanwaltschaft ihre Tierschutzstrafverfahren an das BLV übermittelt. Bereits 2017 kam es jedoch – aufgrund der Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende²⁴⁸ – zu einer erheblichen Reduktion der Fallzahlen auf 43 Strafverfahren. Mit 49 Verfahren im letzten Jahr und 52 Fällen im Berichtsjahr ist zwar eine leichte Zunahme, aber dennoch keine massgebliche Veränderung der Fallzahlen festzustellen. Mit nur 1.03 Verfahren pro 10'000 Einwohner liegt Genf deutlich unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt und gehört zu denjenigen Kantonen, die im Berichtsjahr knapp ein Verfahren pro 10'000 Einwohner geführt haben.

Wie im letzten Jahr ist auch im Berichtsjahr in Bezug auf das Fallmaterial festzustellen, dass der Kanton Genf seiner Mitteilungspflicht erneut nicht vollumfänglich nachgekommen ist. So hat der Service des contraventions die von ihm erlassenen Strafbefehle dem BLV nicht in vollständiger Ausfertigung zukommen lassen, sondern nur in Form eines Schreibens mit einem Auszug aus dem

²⁴⁴ E-Mail von Raphaël Brenta, Chef-Sachbearbeiterin, Staatsanwaltschaft Freiburg, vom 6.11.2020.

²⁴⁵ Art. 7 Abs. 1 Tierschutzreglement Kanton Freiburg vom 3.12.2012 (kTSchR, SGF 725.11).

²⁴⁶ Schreiben von Didier Castella, Regierungsrat, Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, vom 2.9.2019.

²⁴⁷ Art. 11 des loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière.

²⁴⁸ Siehe Seite 13 f.

jeweiligen Dispositiv – ohne konkrete Angaben zur beschuldigten Person oder zum Sachverhalt²⁴⁹. Aus diesem Grund war es der TIR nicht möglich zu ermitteln, ob in den entsprechenden Entscheiden noch andere, nicht tierschutzrechtlich relevante Delikte beurteilt worden sind. Entsprechend war eine Auswertung der ausgesprochenen Sanktionen in Ermangelung einer ausreichenden Anzahl reiner Tierschutzdelikte nicht möglich²⁵⁰. Zumindest im Jahr 2017 lagen die im Kanton Genf für Übertretungen ausgesprochenen Bussen mit einem Median von 500 Franken jedoch über dem damaligen schweizweiten kantonalen Median von 300 Franken und auch über dem entsprechenden diesjährigen Wert von 400 Franken.

Festzustellen ist überdies, dass insbesondere die Entscheide des Service des contraventions – sofern dies aufgrund der unvollständigen Zustellung überhaupt beurteilt werden kann – auch in qualitativer Hinsicht zu bemängeln sind. So enthalten 38 der insgesamt 52 im Berichtsjahr durch den Service des contraventions beurteilten Fälle keine exakte Angabe der angewendeten Strafbestimmung, sondern lediglich einen Verweis auf Art. 28 TSchG²⁵¹. Ferner bringt der Service des contraventions in 26 Strafbefehlen und einer Einstellungsverfügung Art. 16 TSchV zur Anwendung und spricht verschiedentlich von einer "maltraitance de gravité moyenne" oder von einem Verstoss "de gravité sévère et moyenne". Verstösse gegen Art. 16 TSchV stellen Tierwürdemissachtungen dar und sind folglich als Tierquälereien zu qualifizieren²⁵². Sollte diese Bestimmung daher in den betreffenden Fällen einschlägig gewesen sein und eine "maltraitance" vorgelegen haben, so wäre Art. 26 TSchG zur Anwendung zu bringen gewesen und hätte eine Überweisung an die Staatsanwaltschaft erfolgen müssen²⁵³.

Weder die Staatsanwaltschaft (Ministère public) noch die Veterinärbehörden (Service de la consommation et des affaires vétérinaires [SCAV]) haben auf Anfrage der TIR eine Stellungnahme zu den aktuellen Verfahrenszahlen eingereicht. Gemäss letztjährigem Schreiben des Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé zu den kantonalen Tierschutzvollzugsstrukturen ist im Kanton Genf der Service de la consommation et des affaires vétérinaires mit der verwaltungsrechtlichen Umsetzung des Tierschutzrechts betraut. Dieser sei 2019 noch einmal personell erweitert worden und arbeite eng mit der Polizei zusammen. Die Strafverfolgung erfolge einerseits durch den Service des contraventions, andererseits durch die Staatsanwaltschaft, der der Service de la consommation et des affaires vétérinaires strafrechtlich relevante Verstösse gegen das Tierschutzrecht zur Anzeige bringe. Hier habe die Zahl der Entscheide innert vier Jahren von sieben auf 53 gesteigert werden können²⁵⁴. Darüber hinaus lege der Kanton Genf den Fokus vor allem auch auf

²⁴⁹ Zum Umfang der Mitteilungspflicht siehe Seite 28 f.

²⁵⁰ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34. Lediglich ein einziger Fall konnte definitiv als reines Tierschutzdelikt eingeordnet werden (GE19/009).

²⁵¹ Zu den inhaltlichen Anforderungen eines Strafbefehls siehe Seite 26 f.

²⁵² Siehe Fn. 170.

²⁵³ Gemäss Art. 17 StPO können nur Strafverfolgungskompetenzen in Bezug auf Übertretungen an Verwaltungsbehörden übertragen werden (Siehe Seite 11). Da es sich bei Art. 26 TSchG um ein Vergehen handelt, ist der Service des contraventions zu dessen Verfolgung nicht zuständig. Zur Kompetenzverteilung siehe Seite 47 f.; zur Abgrenzung zwischen Art. 26 und Art. 28 TSchG siehe Seite 44 f.

²⁵⁴ Aus dem Antwortschreiben des Regierungsrates geht nicht eindeutig hervor, auf welche vier Jahre und welche entscheidende Behörde sich diese Fallzahlen beziehen. So oder so stimmt diese Angabe nicht mit der Anzahl der in der TIR-Datenbank registrierten Fälle überein. So wurden dem BLV durch das Ministère public in den Jahren 2015 bis 2018 nur 23 Tierschutzstrafverfahren gemeldet. Die Gesamtzahl der durch das Ministère public von 2011 bis 2018 eingereichten Tierschutzstrafverfahren beläuft sich auf 38 (bis 2010 wurden Fälle, die nicht durch ein Gericht entschieden worden waren, durch den Procureur général de la République et de canton de Genève übermittelt). Der Service des contraventions auf der anderen Seite meldete bis 2015 überhaupt keine Tierschutzstrafverfahren, im Jahr 2016 sodann 108, 2017 noch 37 und 2018 insgesamt 38. Aufgrund dieser doch

die Prävention und habe daher seine Internetseite erneuert, um diese informativer zu gestalten. Gesetzesänderungen im kantonalen Tierschutzrecht seien keine vorgesehen, allerdings sei zum Zeitpunkt der damaligen Stellungnahme in allgemeiner Hinsicht darüber diskutiert worden, im Kanton Genf ein Organ mit Parteirechten in den durch die Staatsanwaltschaft geführten Strafverfahren zu schaffen²⁵⁵. Der aktuelle Stand bezüglich der geplanten Einführung von Parteirechten im Kanton Genf ist der TIR nicht bekannt.

2.8. Glarus

Nach den starken Schwankungen zwischen den Jahren 2009 und 2018 verzeichnet der Kanton Glarus im Berichtsjahr 25 Fälle, womit die Fallzahlen seit dem letzten Jahr wieder etwas gesunken sind. Gemessen an der Bevölkerungszahl weist Glarus mit 6.16 Fällen pro 10'000 Einwohner – wie bereits im Vorjahr – schweizweit allerdings mit Abstand die meisten Fälle aus. Dazu ist jedoch anzumerken, dass es sich bei lediglich zwei Verfahren um reine Tierschutzdelikte handelt²⁵⁶. Mangels ungenügender Anzahl reiner Tierschutzdelikte konnten die Bussen im Kanton Glarus nicht ausgewertet und mit dem schweizweiten kantonalen Median verglichen werden²⁵⁷.

Seit März 2016 ist das kantonale Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit des Kantons Graubünden (ALT) gestützt auf eine Leistungsvereinbarung auch für den verwaltungsrechtlichen Tierschutzvollzug im Kanton Glarus zuständig. Seit 2017 bildet das ALT im Kanton Glarus regelmässig "Fachverantwortliche Tierschutz" der Kantonspolizei aus und weiter. In ihrer letztjährigen Stellungnahme an die TIR hielt das Departement für Finanzen und Gesundheit fest, dass der Kanton Glarus über keine im Tierschutzrecht spezialisierten Staatsanwälte verfüge. Weiterbildungsangebote für die Staats- und Jugendanwaltschaft würden verschiedentlich genutzt. Der Kanton habe effiziente Instrumente für einen funktionierenden Tierschutzvollzug geschaffen. Die extremen Tendenzen im Tierschutz, die immer komplexer werdenden Tierschutzfälle sowie die immer kritischer werdenden Rechtsunterworfenen würden jedoch dazu führen, dass die Fachstellen Tierschutz sowohl personell als auch finanziell an ihre Grenzen stiessen. Daher sei es sehr wichtig, im Tierschutzvollzug über einen gut funktionierenden juristischen Support mit den entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen zu verfügen²⁵⁸.

2.9. Graubünden

Mit 76 verzeichneten Verfahren im Berichtsjahr, konnte sich der Kanton Graubünden nach seinem letztjährigen Tiefstand (45 Fälle) seit 2010 im Berichtsjahr wieder erholen. Mit 3.82 Verfahren pro 10'000 Einwohner liegt er gemessen an der Bevölkerungszahl zudem deutlich über dem

erheblichen Abweichung stellt sich die Frage, ob die Genfer Strafverfolgungsbehörden ihrer Mitteilungspflicht vollumfänglich nachkommen (vgl. dazu auch Seite 28 f.).

²⁵⁵ Schreiben von Conseiller d'Etat Mauro Poggia, Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé, République et Canton de Genève, vom 26.8.2019.

²⁵⁶ GL19/003 und GL19/025.

²⁵⁷ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²⁵⁸ Schreiben von Dr. oec. Rolf Widmer, Regierungsrat, Departement für Finanzen und Gesundheit, Kanton Glarus, vom 20.8.2019.

schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Auffallend sind die im interkantonalen Vergleich weiterhin äusserst tief ausfallenden Sanktionen. So wurden im Berichtsjahr Graubünden für Übertretungen Bussen von im Median 200 Franken ausgesprochen, was deutlich unter dem schweizweiten kantonalen Median von 350 Franken liegt²⁵⁹.

Der Kanton Graubünden weist die Besonderheit auf, dass gestützt auf Art. 4 Abs. 2 lit. b des Veterinärgesetzes²⁶⁰ das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) für die strafrechtliche Beurteilung von tierschutzrechtlichen Übertretungen zuständig ist. Ausserdem werden im Rahmen des Modells "Animal Grischun" seit 2011 sog. "Fachverantwortliche Tierschutz" bei der Kantonspolizei vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit (ALT) aus- und weitergebildet. Dies hat sich gemäss letztjähriger Stellungnahme des DVS im Hinblick auf einen effizienten Vollzug sehr bewährt. Die Aus- und Weiterbildung von Staatsanwälten erfolge durch Besuche von Kursen und Tagungen zum Thema Tierschutz. Es sei zudem vorgesehen, den Bereich Tierschutz einem Staatsanwalt zuzuteilen, der sich in der Materie weiter spezialisieren könne. Aus Sicht sowohl des ALT als auch der Staatsanwaltschaft und des DVS funktioniere die Zusammenarbeit und der Austausch unter den für den Vollzug des Tierschutzrechts zuständigen Behörden ausgezeichnet. Nichtsdestotrotz sei aufgrund der sich steigernden Komplexität der Fälle und der erhöhten Streitbereitschaft der Beschuldigten für die Vollzugsbehörden extrem wichtig, dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stünden und die fachlichen Kompetenzen vorhanden seien²⁶¹.

2.10. Jura

Die Entwicklung der Anzahl gemeldeter Tierschutzstrafverfahren im Kanton Jura lässt in den letzten Jahren keine Kontinuität erkennen. Ein Höchstwert wurde im Jahr 2016 mit 14 Fällen erreicht, der in den folgenden drei Jahren jedoch nicht aufrechterhalten werden konnte. Im Berichtsjahr liegen insgesamt neun Entscheide vor. Damit wurden im Jahr 2019 im Kanton Jura nur 1.22 Verfahren pro 10'000 Einwohner geführt. Mangels genügend reiner Tierschutzfälle kann in Bezug auf die ausgesprochenen Strafen für das Berichtsjahr keine Aussage getätigt werden²⁶².

Laut der Stellungnahme des Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) gegenüber der TIR aus dem Jahre 2018 waren die im gesamtschweizerischen Vergleich tiefen Zahlen darauf zurückzuführen, dass bei der Behörde eine personelle und auch strategiebezogene Umstrukturierung stattgefunden habe, die sich aufgrund der kurzen Dauer noch nicht positiv auf die Zahlen habe auswirken können. Des Weiteren seien alte, aber sehr zeitintensive Fälle neu aufgerollt und gelöst worden. Im Kanton Jura werde vor allem auf die Aufklärungsarbeit vor Ort grossen Wert gelegt und lösungsorientiert zum Wohle von Mensch und Tier vorgegangen. Dies würde aber auch dazu führen, dass tendenziell eher weniger Strafbefehle ergingen als dies eventuell in anderen Kantonen der Fall sei²⁶³. Möglicherweise ist der leichte Anstieg der Fallzahlen im Berichtsjahr

²⁵⁹ Die höchste im Kanton Graubünden ausgesprochene Busse betrug im Berichtsjahr lediglich 350 Franken (GR19/038).

²⁶⁰ Siehe Fn. 181.

²⁶¹ E-Mail von lic. iur. Bruno Maranta, Departementssekretär, Departement für Volkswirtschaft und Soziales, Kanton Graubünden, vom 19.8.2019.

²⁶² Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

²⁶³ Telefonische Auskunft des Kantonstierarztes Dr. Flavien Beuchat vom 13.11.2018.

nun auf diese Umstrukturierung zurückzuführen – im Vergleich zum Vorjahr wurden im Berichtsjahr dreimal so viele Tierschutzstrafverfahren geführt. Das Veterinäramt hat der TIR keine Stellungnahme zum aktuellen Fallmaterial zukommen lassen. Die Staatsanwaltschaft führt in ihrer Rückmeldung zum Fallmaterial 2019 aus, dass die Anzahl der Tierschutzstrafverfahren hauptsächlich auf die Meldungen der Veterinärbehörden zuhanden der Strafverfolgungsbehörden zurückzuführen sei. Aber auch die Kantonspolizei würde während ihrer Einsätze festgestellte Tierschutzmeldungen der Staatsanwaltschaft zur Anzeige bringen. Die Fallzahlen hingen somit stark von der Quantität der Meldungen der Veterinärbehörden und der Polizei, aber auch von der Zahl privater Strafanzeigen aus der Bevölkerung ab²⁶⁴.

Gemäss des letztjährigen Schreibens des Département de l'économie et de la santé ist im Kanton Jura das Ministère public de la République et Canton du Jura für den strafrechtlichen Vollzug zuständig. Die verwaltungsrechtliche Umsetzung des Tierschutzrechts erfolge durch den Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV), der die Unterstützung der Polizei sowie von anderen kantonalen und kommunalen Behörden anfordern könne, so etwa des Service juridique, des Service de l'économie rurale, der Services sociaux, des Office de l'environnement oder des Service de l'aménagement du territoire. Darüber hinaus könne der SCAV auch private Tierschutzorganisationen oder landwirtschaftliche Berufsverbände beiziehen²⁶⁵. Die Zusammenarbeit der genannten Behörden funktioniert gemäss den Angaben der Kantonsregierung gut und der SCAV zögere nicht, verschiedene öffentliche oder private Akteure um Hilfe zu bitten. Speziell aus- oder weitergebildete Staatsanwälte und Richter seien keine vorhanden. Aus Sicht des Kantons bestehe bezüglich des Tierschutzstrafvollzugs kein Handlungsbedarf und eine Gesetzesänderung sei nicht geplant²⁶⁶.

2.11. Luzern

Im Kanton Luzern liess sich zwischen den Jahren 2014 und 2018 eine stetige Zunahme der Fallzahlen beobachten – im Berichtsjahr ist nun jedoch mit 146 Fällen erstmals wieder ein Rückgang festzustellen. Gegenüber dem Vorjahr haben die Fallzahlen um 5.8 % abgenommen. Mit 3.53 Verfahren pro 10'000 Einwohner liegt Luzern 2019 – wie bereits in den Vorjahren – allerdings proportional zur Bevölkerungszahl noch immer deutlich über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Bezüglich der für Übertretungen ausgesprochenen Bussen befindet sich der Kanton Luzern mit 375 Franken leicht über dem landesweiten kantonalen Median von 350 Franken.

In seiner Stellungnahme zum Fallmaterial 2019 ordnet der Kantonstierarzt die Schwankungen der Fallzahlen in den letzten Jahren im Rahmen einer normalen Fluktuation ein. Entsprechend hält er an seinen letztjährigen Ausführungen fest und verweist noch einmal auf die vermehrte Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Tierschutzfragen, die dazu führe, dass die Fallzahlen im Kanton Luzern im schweizweiten Vergleich auf einem hohen Niveau verbleiben würden. Ebenso führt er

²⁶⁴ E-Mail von von Liridona Bezeraj, première greffière, Ministère public, République et Canton du Jura, vom 2.11.2020.

²⁶⁵ Vgl. auch Art. 5 Abs. 3 Ordonnance portant exécution de la législation fédérale sur la protection des animaux vom 29.1.2013 (RSJU 455.1).

²⁶⁶ Schreiben von Ministre Jacques Gerber, Département de l'économie et de la santé, République Canton de Jura vom 23.9.2019.

erneut aus, dass die konsequente verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Bearbeitung und Verfolgung von Tierschutzfällen Auswirkungen auf die personellen Ressourcen habe, weshalb die Unterstützung durch die Stellen, die die entsprechenden Ressourcen bewilligen, für einen funktionierenden Tierschutzvollzug entscheidend seien. Der Veterinärdienst ist zudem der Ansicht, dass mit einer hohen Anzahl von Strafanzeigen dem Tierschutzvollzug noch nicht gedient sei. Wichtig und grundsätzlich zielführender seien verwaltungsrechtliche Massnahmen, um das Tierwohl kurzfristig und langfristig sicherstellen zu können. Zudem sei man bemüht, negative Entwicklungen in den Tierhaltungen möglichst frühzeitig zu entdecken und zu vermeiden²⁶⁷.

Die Staatsanwaltschaft Luzern hat auf Anfrage der TIR erneut keine Stellungnahme zu den aktuellen Verfahrenszahlen übermittelt. Das Kantonsgericht Luzern hat 2019 gemäss eigenen Angaben lediglich einen Tierschutzfall behandelt²⁶⁸. Eine Einschätzung zur Entwicklung der Fallzahlen sei daher nicht möglich.

Auf Anfrage der TIR gab das Departement für Gesundheit und Soziales in seiner letztjährigen Stellungnahme bekannt, dass der Veterinärdienst des Kantons Luzern von einer juristischen Mitarbeiterin und Fachpersonen der Kantonspolizei unterstützt werde. Beide Fachstellen erachtet der Kanton in organisatorischer wie auch in fachlicher Hinsicht als grosse Bereicherung für den Vollzug des Tierschutzstrafrechts. Im Einzelfall fände im Rahmen der Gewaltentrennung auch ein Austausch zwischen den Strafverfolgungs- und den Veterinärbehörden statt. Der Kanton sah zum Zeitpunkt seiner damaligen Stellungnahme hinsichtlich der tierschutzrechtlichen Vollzugsstrukturen keinen politischen Handlungsbedarf²⁶⁹.

2.12. Neuenburg

Im Kanton Neuenburg ist nach starken Schwankungen in den vergangenen Jahren und seit dem Einbruch der Fallzahlen im Jahr 2017²⁷⁰ im Berichtsjahr erstmals wieder ein Anstieg der Zahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren zu verzeichnen. Mit 44 Fällen ist der Kanton aktuell aber immer noch weit vom Höchststand im Jahr 2015 (110 Fälle) entfernt. In relativer Hinsicht befindet sich Neuenburg 2019 mit 2.49 Verfahren pro 10'000 Einwohner im Berichtsjahr allerdings über dem schweizweiten kantonalen Durchschnittswert von 2.19. Mangels ungenügender Anzahl reiner Tierschutzdelikte konnten die im Kanton Neuenburg ausgesprochenen Bussen nicht ausgewertet und mit dem gesamtschweizerischen Median verglichen werden²⁷¹.

Auf Anfrage der TIR hin führt das kantonale Veterinäramt in seiner Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen aus, dass die tieferen Fallzahlen aus den Jahren 2017 und 2018 auf fehlende

²⁶⁷ E-Mail von Martin Bruegger, Kantonstierarzt, Veterinärdienst, Kanton Luzern vom 9.11.2020.

²⁶⁸ Schreiben von Barbara Koch, Generalsekretärin und Diel Schmid Meyer, Stv. Generalsekretär, Kantonsgericht Luzern, vom 3.11.2020.

²⁶⁹ E-Mail von Martin Bruegger, Kantonstierarzt, im Namen von Guido Graf, Regierungsrat, Departement für Gesundheit und Soziales, Kanton Luzern, vom 24.7.2019.

²⁷⁰ Der Grund für die Abnahme der Fallzahlen im Jahr 2017 lag in erster Linie in der Abschaffung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende (siehe hierzu Seite 13 f.) So wurde im Jahr 2017 kein einziger Verstoss mehr aufgrund der Missachtung des Ausbildungsobligatoriums geahndet, während es 2016 noch 56 waren (vgl. dazu Walther/Körner 37).

²⁷¹ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

Ressourcen zurückzuführen seien. Die Möglichkeit, Ermittlungen durchzuführen sowie Verwaltungsbeschlüsse und Strafverfügungen abzufassen, sei in dieser Zeit daher begrenzt gewesen²⁷².

Im letztjährigen Schreiben des Département du développement territorial et de l'environnement erklärte der zuständige Regierungsrat, dass die Umsetzung des Tierschutzgesetzes seit dessen Inkraftsetzung im Jahr 1981 durch den Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) erfolge. Seit 2019 würden sich dort fünf Personen mit dem Bereich Tierschutz befassen. Der Kantonstierarzt sei dabei nicht nur für den Verwaltungsvollzug zuständig, sondern verfüge auch über strafrechtliche Kompetenzen bei der Ahndung von Übertretungen²⁷³. Vergehen würden durch das Ministère public beurteilt. Dieses System sei wirksam und effizient, weil sich die Kompetenzen hauptsächlich beim SCAV konzentrieren würden und nicht – wie in anderen Kantonen – die Gemeinden tierschutzrechtliche Fälle behandeln müssten. Dadurch resultiere eine ideale Ergänzung des Vollzugs des Tierschutzstrafrechts durch verwaltungsrechtliche Massnahmen und es sei keine spezielle Koordination zwischen den Behörden erforderlich. Eine Gesetzesänderung sei aus diesem Grund auch nicht vorgesehen²⁷⁴.

Aus Neuenburg liegen aus den vergangenen fünf Jahren 21 Fälle vor, in denen der SCAV entgegen der gesetzlichen Kompetenzverteilung Art. 26 TSchG zur Anwendung brachte²⁷⁵. In einem Schreiben aus dem Jahr 2018 hatte der SCAV bestätigt, dass ihnen die Unterscheidung zwischen Vergehen und Übertretungen tatsächlich nicht ganz klar gewesen sei. Ende 2017 habe die Staatsanwaltschaft den SCAV auf diese Problematik aufmerksam gemacht. Seither werde hinsichtlich der Kompetenzverteilung eine klare Linie verfolgt und Art. 26 TSchG nicht mehr zur Anwendung gebracht²⁷⁶. Dennoch liegen der TIR auch aus dem Berichtsjahr wieder zwei Fälle vor, in denen der SCAV tierschutzrechtliche Verurteilungen auf der Grundlage von Art. 26 TSchG ausgesprochen hat²⁷⁷.

2.13. St. Gallen

Seit vielen Jahren weist der Kanton St. Gallen sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht eine hohe Anzahl von durchgeführten Tierschutzstrafverfahren aus. 2019 meldete St. Gallen zusammen mit dem Kanton Solothurn 3.23 Fälle pro 10'000 Einwohner und damit zusammen mit

²⁷² Schreiben der Vétérinaire cantonale adjointe Corinne Bourquin, Service de la consommation et des affaires vétérinaires, République et Canton de Neuchâtel, vom 26.10.2020.

²⁷³ Gemäss Art. 8 des Loi d'introduction de la législation fédérale sur la protection des animaux ist für die Strafverfolgung bei tierschutzrechtlichen Übertretungen im Kanton Neuenburg der Service de la consommation et des affaires vétérinaires zuständig.

²⁷⁴ Schreiben von Conseiller d'Etat Laurent Favre, Chef du Département du développement territorial et de l'environnement, République et Canton de Neuchâtel, vom 7.8.2019.

²⁷⁵ Bei Tierquälereien i.S.v. Art. 26 TSchG handelt es sich um Vergehen, zu deren Beurteilung der SCAV nicht ermächtigt ist (vgl. Art. 17 StPO). Gelangt dieser zum Schluss, dass es sich bei einer zu beurteilenden Straftat und eine Tierquälerei handelt, ist er folglich verpflichtet, den Fall der zuständigen Staatsanwaltschaft zu überweisen (Art. 357 Abs. 4 StPO; siehe dazu auch Seiten 11).

²⁷⁶ Schreiben der Vétérinaire cantonale adjointe Corinne Bourquin, Service de la consommation et des affaires vétérinaires, République et Canton de Neuchâtel, vom 15.11.2018.

²⁷⁷ Es handelt sich dabei um die Strafbefehle NE19/041 sowie NE19/042 vom 18.12.2019. In beiden Fällen wurden die beschuldigten Personen lediglich mit einer Busse bestraft, obwohl der SCVAV sie der fahrlässigen Tierquälerei gemäss Art. 26 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 für schuldig befand und folglich zwingend eine Geldstrafe hätte aussprechen müssen.

dem Kanton Solothurn die zweitmeisten Verfahren im Verhältnis zur Bevölkerungszahl²⁷⁸. In Bezug auf die für Übertretungen ausgesprochenen Bussen situiert sich St. Gallen im Jahr 2019 mit einem Median von 500 Franken und einem Durchschnitt von 719 Franken deutlich über den schweizweitesten kantonalen Mittel- und Durchschnittswerten von 350 bzw. 490 Franken²⁷⁹.

Nach vier Jahren ist im Berichtsjahr erstmals wieder eine Steigerung der Fallzahlen zu beobachten. Nachdem die Anzahl Tierschutzstraffälle im Verlaufe der Jahre 2014 bis 2018 von 245 auf 153 gesunken war, wurden im Berichtsjahr 165 Fälle verzeichnet. Dabei handelt es sich um eine Steigerung von 7.8 % im Vergleich zum Vorjahr. Weder die Staatsanwaltschaft noch das Veterinäramt oder das Kantonsgericht und Jugendgericht St. Gallen haben der TIR auf Anfrage hin eine Stellungnahme zu den aktuellen Verfahrenszahlen zugestellt.

Dass der Tierschutzstrafvollzug im Kanton St. Gallen trotz der über viele Jahre sinkenden Fallzahlen vergleichsweise gut funktioniert, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die sich regelmässig weiterbilden, um die Tierschutzstrafverfahren kümmern. Weiter verfügt der Kantonstierarzt über Parteirechte in Tierschutzstrafverfahren²⁸⁰. Dies hat gemäss letztjähriger Stellungnahme des Gesundheitsdepartements zu den kantonalen Vollzugsstrukturen zu einer einheitlichen strafrechtlichen Praxis im Kanton geführt. Durch den Einbezug von Tierschutzverantwortlichen auf Gemeindeebene²⁸¹ könne zudem regionalen Besonderheiten des Kantons Rechnung getragen werden. Aufgrund der bestehenden tierschutzspezifischen Fachstellen könne der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Kanton St. Gallen effizient und wirkungsvoll umgesetzt werden. Zudem stünden die Veterinär- und die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei) in regem Kontakt und es fände jährlich eine gemeinsame Weiterbildungsveranstaltung statt, insbesondere betreffend die Verbesserung der Zusammenarbeit. Der Kanton stellte im Bereich des Tierschutzvollzugs eine hohe Pendlanzlast aller involvierten Stellen fest. Er führte dies auf die begrenzten Ressourcen sowie auf den Umstand zurück, dass die Tierschutzverfahren aufgrund der vermehrten Ausschöpfung aller Rechtsmittel länger dauern und die Komplexität der Fälle zunehme²⁸².

2.14. Schaffhausen

Der Kanton Schaffhausen befindet sich seit der Erreichung seines Höchstwerts von 35 Fällen im Jahr 2016 in einem Abwärtstrend. So wurden 2017 noch 21 und 2018 noch 18 Fälle behandelt. Im Berichtsjahr liegen nun lediglich 17 Straffälle vor. In relativer Hinsicht entsprechen die Fallzahlen 2019 im Kanton Schaffhausen mit 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohnern aber trotzdem

²⁷⁸ Die schweizweite kantonale durchschnittliche Anzahl der Verfahren pro 10'000 Einwohner beträgt 2.19 (Siehe Seite 16, Tabelle 2).

²⁷⁹ Im Kanton St. Gallen ist auch der Durchschnittswert aussagekräftig. So fanden 42 reine Tierschutzstraffälle – schweizweit die viertmeisten – Eingang in die Auswertung (zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34). In zehn Fällen wurde eine Busse von 1000 Franken und mehr verhängt. In zwei weiteren Fällen wurden Bussen von 2000 und 2500 Franken ausgesprochen.

²⁸⁰ Vgl. Art. 38 Abs. 1 EG-StPO/SG; siehe Fn 69).

²⁸¹ Vgl. Art. 6 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zur Bundesgesetzgebung über den Tierschutz vom 21.9.1982 (VTs, sGS 645.1).

²⁸² Schreiben von Heidi Hanselmann, Regierungspräsidentin, Gesundheitsdepartement Kanton St. Gallen, vom 3.9.2019.

genau dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt. Die Höhe der Sanktionierung für Übertretungen konnte für das Berichtsjahr mangels ausreichender Anzahl reiner Tierschutzdelikte nicht ausgewertet werden²⁸³.

Im Rahmen ihrer Rückmeldung zu den aktuellen Fallzahlen führt die Staatsanwaltschaft Schaffhausen aus, die Zahlen würden sich im Rahmen der beiden letzten Jahre bewegen und hätten in etwa dieser Grössenordnung erwartet werden dürfen²⁸⁴. Das kantonale Veterinäramt hat keine Stellungnahme eingereicht.

Gemäss letztjähriger Rückmeldung des Kantons besteht bei der Kantonspolizei keine Fachstelle für Tierdelikte und ist auch keine solche geplant. Auch würden keine Ausbildungen im Tierschutzstrafrecht für Staatsanwälte angeboten. Die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Veterinärbehörden funktioniere rasch und unkompliziert. Dennoch sei eine bessere Klärung der Rollen und Definition der Abläufe im Tierschutzvollzug anzustreben²⁸⁵.

Die Staatsanwaltschaft Schaffhausen wies im Rahmen ihrer Stellungnahme aus dem Jahre 2018 darauf hin, dass die 21 Fälle des Jahres 2017 immerhin den zweithöchsten Wert der vergangenen sechs Jahre dargestellt hätten und die Fallzahlen der letzten Jahre generell grossen Schwankungen unterlegen seien, wobei einem Jahr mit relativ vielen Tierschutzfällen jeweils ein Jahr mit relativ wenigen Tierschutzfällen gefolgt sei. Worauf diese Schwankungen zurückzuführen seien, sei für die Staatsanwaltschaft nicht ersichtlich, da sie nur von jenen Fällen Kenntnis erlange, die von Privaten oder Behörden bei der Staatsanwaltschaft oder der Polizei zur Anzeige gebracht würden²⁸⁶. Der Kantonstierarzt machte in seiner Stellungnahme zum Fallmaterial 2017 geltend, dass aufgrund des Umstands, dass es sich beim Kanton Schaffhausen um einen kleinen Kanton mit wenig Fällen handeln würde, nicht von der Veränderung des Fallmaterials auf die Praxis bei der Anzeige von Tierschutzfällen schliessen lasse²⁸⁷.

2.15. Solothurn

Seit 2012 war im Kanton Solothurn in Bezug auf die Fallzahlen eine stetige Zunahme zu verzeichnen. Im Berichtsjahr ist die Zahl der geführten Tierschutzstrafverfahren nun mit 89 im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben. In Relation zur Wohnbevölkerung liegt Solothurn 2019 mit 3.23 geführten Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner zudem weit über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt (2.19). Die für Übertretungen ausgesprochenen Bussen liegen mit einem Median von 400 Franken und einem Durchschnitt von 494 Franken über dem landesweiten kantonalen Mittel- und Durchschnittswerten von 350 bzw. 490 Franken.²⁸⁸

²⁸³ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34. Im Kanton Schaffhausen stand im Berichtsjahr kein reines Tierschutzdelikt zur Auswertung zur Verfügung, dass eine Busse zur Folge hatte.

²⁸⁴ E-Mail von lic. iur. Andreas Zuber, leitender Staatsanwalt, Kanton Schaffhausen, vom 7.11.2020.

²⁸⁵ Schreiben von Dr. Peter Uehlinger, Kantonstierarzt, Kanton Schaffhausen vom 10.9.2019.

²⁸⁶ Schreiben von lic. iur. Andreas Zuber, leitender Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft Kanton Schaffhausen, vom 13.11.2018.

²⁸⁷ Schreiben von Dr. Peter Uehlinger, Kantonstierarzt, Kanton Schaffhausen, vom 19.11.2018.

²⁸⁸ Für die Auswertung konnten 41 reine Tierschutzdelikte, die eine Busse zur Folge hatten, berücksichtigt werden. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34. In fünf Fällen wurde eine Busse von 1000 Franken und höher ausgesprochen.

Während das Obergericht ausdrücklich auf eine Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen verzichtet²⁸⁹, sieht auch die Staatsanwaltschaft keinen Anlass zu Bemerkungen²⁹⁰. Vom kantonalen Veterinärdienst hat der TIR keine Rückmeldung erhalten.

Solothurn hat im Tierschutzbereich spezielle Vollzugsstrukturen geschaffen. So verfügt die Kantonspolizei über die Sondergruppe "Tierschutz und Umwelt". Gemäss letztjähriger Stellungnahme des Volkswirtschaftsdepartements konnte das Veterinäramt in den letzten Jahren personell kontinuierlich ausgebaut werden. So sei es zum Zeitpunkt der Stellungnahme von fünf spezialisierten Fachpersonen (einer Agronomin, einer Tierärztin und einem Tierarzt, einer Juristin und einem Fachexperten) sowie von fünf speziell ausgebildeten Fachassistenten einer Kontrollorganisation und zwei externen Tierärzten unterstützt worden. Im Weiteren wies der Kanton darauf hin, dass aufgrund der laufenden Weiterentwicklung der Gesetzgebung, der Zunahme der Tierhaltungen im Kanton sowie der wachsenden Sensibilisierung der Öffentlichkeit die Aufgaben im öffentlich-rechtlichen Tierschutz stetig zunehmen würden. Zudem würden die in Schlachtbetrieben aufgedeckten Tierschutzfälle, die in ausserkantonale Zuständigkeiten fallen, zusätzlichen Aufwand bedeuten²⁹¹. Angesichts der flexiblen Organisation im Kanton sei es aber aktuell möglich, Kontrollen, Verwaltungsverfahren und die in der Tierschutzgesetzgebung vorgegebenen Bewilligungsverfahren innert angemessener Frist zu bearbeiten. In spezifischen Fällen sei zudem die Zusammenarbeit mit Tierschutzvereinen oder dem Bauernverband möglich. Situationen, die nicht in jeder Hinsicht befriedigend verlaufen, würden analysiert, um Verbesserungen einleiten zu können. Dementsprechend sehe der Kanton hinsichtlich der Tierschutzvollzugsstrukturen aktuell keinen Handlungsbedarf. Zur Frage, ob Staatsanwälte und Richter im Tierschutzstrafrecht aus- und weitergebildet würden, konnte das Volkswirtschaftsdepartement zum damaligen Zeitpunkt keine Angaben machen²⁹².

2.16. Thurgau

Im Kanton Thurgau stieg die Gesamtzahl der Tierschutzstrafverfahren im Vergleich zum Vorjahr um 48.1 % auf 40 Entscheide an²⁹³. In relativer Hinsicht liegt der Kanton jedoch mit 1.43 Verfahren pro 10'000 Einwohner erneut unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Die Bussenauswertung konnte im Thurgau mangels genügender Anzahl von Übertretungen, bei denen es sich um ein reines Tierschutzdelikt handelte, nicht vorgenommen werden²⁹⁴.

Das Obergericht führt in seiner Rückmeldung an die TIR aus, dass es als letzte kantonale Instanz nur mit denjenigen Fällen zu tun habe, bei denen ein Rechtsmittel ergriffen werde. 2019 sei im Zusammenhang mit tierschutzrechtlichen Angelegenheiten lediglich eine Berufung durch das

²⁸⁹ E-Mail von Esther Welti, Kanzlei Strafkammer, Kanton Solothurn, vom 26.10.2020.

²⁹⁰ E-Mail von Hansjürg Brodbeck, Oberstaatsanwalt, Kanton Solothurn, vom 29.10.2020.

²⁹¹ Gemäss Art. 31 Abs. 1 StPO sind für die Verfolgung und Beurteilung einer Straftat die Behörden des Ortes zuständig, an dem die Tat verübt worden ist. Bei haltungsbedingten Widerhandlungen gegenüber Nutztieren, die erst im Rahmen der Schlachtung festgestellt werden, liegt die Zuständigkeit somit beim Kanton, auf dessen Gebiet die betroffenen Tiere gehalten wurden.

²⁹² Schreiben vom von Brigit Wyss, Regierungsrätin, Volkswirtschaftsdepartement, Kanton Solothurn, vom 19.8.2019.

²⁹³ Die Statistik des BLV weist 46 Fälle aus. Jedoch wurden der TIR sieben Fälle aus den vorherigen Berichtsjahren zugestellt, die diesen zugeordnet wurden. In einem Urteil wurden zwei Beschuldigte verurteilt, weshalb die TIR diese getrennt erfasst hat (TG19/034a und TG19/034b). Zur Berechnung der Fallzahlen der TIR siehe Fn. 13.

²⁹⁴ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

Obergericht zu beurteilen gewesen. Daher könne es zur Entwicklung der aktuellen Fallzahlen keine Stellung beziehen²⁹⁵. Das kantonale Veterinäramt und die Staatsanwaltschaft haben im Berichtsjahr keine Stellungnahme eingereicht.

Im Zuge des Tierschutzfalls "Hefenhofen" hat der Kanton Thurgau per Ende 2019 mehr als die Hälfte der gestützt auf im Bericht der Untersuchungskommission zum Vollzug der Tierschutzgesetzgebung im Kanton Thurgau enthaltenen Empfehlungen umgesetzt²⁹⁶. Der Grossteil der umgesetzten Massnahmen kann entsprechend noch keinen Einfluss auf das aktuelle Fallmaterial gezeigt haben. Jedoch kann der Anstieg der Fallzahl im Kanton Thurgau bereits jetzt als positive Tendenz gewertet werden.

Aktuell befindet sich ein neues Veterinärgesetz im Vernehmlassungsverfahren²⁹⁷. Die TIR hat am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen und eine kritische Stellungnahme eingereicht. Insbesondere kritisiert sie die fehlende Einführung von Parteirechten im Tierschutzverwaltungs- wie auch im Tierschutzstrafverfahren.

2.17. Tessin

Im Kanton Tessin war 2013 bis 2016 ein kontinuierlicher Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen, wobei im Jahr 2016 mit 73 Fällen ein Höchstwert erreicht werden konnte. Seit dem gesamtschweizerischen Einbruch im Jahr 2017 nahmen die Fallzahlen jedoch stetig ab. 2017 wurden dem BLV nur noch 20 Tessiner Tierschutzstrafverfahren gemeldet²⁹⁸, 2018 noch 18 und im Berichtsjahr 17. Dies entspricht 0.48 Tierschutzstraffällen pro 10'000 Einwohner, was weit unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnittswert (2.19) liegt – in relativer Hinsicht weist der Kanton damit sogar schweizweit die wenigsten Verfahren aus. Die Sanktionshöhe liegt im Berichtsjahr bei einem Median von 300 Franken, was eine deutliche Verbesserung zu den Vorjahren darstellt. Trotzdem liegt das Tessin noch immer unter dem schweizweiten kantonalen Median von 350 Franken.

²⁹⁵ E-Mail von RA Dr. iur. Thomas Soliva, Obergerichtsschreiber, Medienstelle des Obergerichts, Kanton Thurgau, vom 6.11.2020. Das Obergericht sprach am 7. Oktober 2019 einen Beschuldigten vom Tatvorwurf der Tierquälerei frei (TG19/036). Dem Beschuldigten wurde vorgeworfen, eine hochträchtige Kuh mit gesundheitlichen Problemen nicht einer medizinischen Behandlung bzw. einer Notschlachtung zugeführt zu haben. Stattdessen habe er die stark unter Schmerzen leidende Kuh auf Anraten einer Nicht-Fachperson zum Schlachthof transportiert. Das Obergericht führte in seiner Entscheidung aus, dass es aufgrund der sehr langen Verfahrensdauer nicht mehr möglich sei, weitere Abklärungen zu tätigen, da nicht davon auszugehen sei, dass sich die betroffenen Personen noch an eine Schlachtung erinnern könnten, die unterdessen mehr als sechs Jahre zurückliege. Nicht beurteilt werden könne zudem, ob der Transport vorschriftsgemäss erfolgt war, da der Beschuldigte diesbezüglich vorinstanzlich vom Tatvorwurf freigesprochen worden war. Der Beschuldigte sei daher in dubio pro reo vom Vorwurf der fahrlässigen Tierquälerei freizusprechen.

²⁹⁶ Medienmitteilung vom 25.10.2019, einsehbar unter <<https://www.tg.ch/news/news-detailseite.html/485/news/41979>> (letztmals besucht am 25.11.2020).

²⁹⁷ Einsehbar unter <<https://vernehmlassungen.tg.ch/vernehmlassungen/detailseite-home.html/10411/consultation/83>> (letztmals besucht am 25.11.2020).

²⁹⁸ Im Kanton Tessin machte sich der Wegfall der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende besonders stark bemerkbar. So wurde im Jahr 2016 in 59 Fällen (also 80.8 % des gesamten Fallmaterials) ausschliesslich die Nichtbringung des Sachkundenachweises beurteilt; 2017 waren noch drei entsprechende Verfahren zu verzeichnen (vgl. Walther/Körner 40).

Demgegenüber übertrifft der Kanton mit einer durchschnittlichen Bussenhöhe von 518 Franken den sich auf sämtliche Kantone beziehenden Durchschnitt von 490 Franken²⁹⁹.

Im Kanton Tessin werden tierschutzrechtliche Übertretungen direkt durch das Ufficio del veterinario cantonale behandelt³⁰⁰. Darüber hinaus verfügen Tierschutzverbände über eine Beschwerdelegitimation gegen Entscheide kantonaler und kommunaler Vollzugsorgane. Dies gilt allerdings nur für verwaltungsrechtliche, nicht aber für strafrechtliche Angelegenheiten³⁰¹. Die von der TIR angefragten Behörden reichten auch in diesem Jahr wiederum keine Stellungnahmen zu den aktuellen Fallzahlen ein.

2.18. Urkantone (Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri)

In den Kantonen Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri obliegt der verwaltungsrechtliche Vollzug des Tierschutzrechts dem Laboratorium der Urkantone³⁰², während der strafrechtliche Vollzug für die einzelnen Kantone getrennt durch die kantonalen Staatsanwaltschaften und Gerichte erfolgt. Nach eigenen Angaben beurteilt das Laboratorium der Urkantone in verwaltungsrechtlicher Hinsicht alle vier Kantone gleich. Dementsprechend nimmt es auch in seinem Jahresbericht keine entsprechende Differenzierung vor³⁰³.

Zusammengefasst betrachtet konnte in den vier Urkantonen bis zum Jahr 2017 eine kontinuierliche Steigerung der Fallzahlen beobachtet werden. 2018 sowie im Berichtsjahr ist allerdings mit je 58 Fällen im Vergleich zum Jahr 2017 ein Einbruch um 53.9 % zu verzeichnen. Proportional zur Bevölkerung entspricht dies 2.08 Verfahren pro 10'000 Einwohner, womit die Urkantone dieses Jahr unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19 Verfahren pro 10'000 Einwohner liegen.

Einzel betrachtet verzeichnen zwei der Kantone im Berichtsjahr einen Rückgang der Zahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren (Obwalden und Uri) und zwei eine Zunahme (Nidwalden und Schwyz). Diese Schwankungen im Vergleich zum Vorjahr bewegen sich jedoch alle in einem sehr geringen Rahmen, bis auf diejenige in Nidwalden, wo eine Zunahme von 150 % zu verzeichnen ist. Trotzdem weist der Kanton Nidwalden mit 1.16 Fällen pro 10'000 Einwohner im Vergleich mit den anderen Urkantonen in relativer Hinsicht die wenigsten Verfahren aus. Obwalden (2.64) und Uri (2.45) liegen 2019 über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt, der Kanton Schwyz mit 2.12 Verfahren pro 10'000 Einwohner nur knapp darunter.

²⁹⁹ Neun reine Tierschutzdelikte, die eine Busse zur Folge hatten, standen für die Auswertung zur Verfügung. Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

³⁰⁰ Art. 11 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 des Legge di applicazione alla Legge federale sulla protezione degli animali i.V.m. Art. 2 des Regolamento di applicazione alla Legge cantonale sulla protezione degli animali vom 30.6.1987 (RL 482.110).

³⁰¹ Art. 9 Abs. 2 des Legge di applicazione alla Legge federale sulla protezione degli animali i.V.m. Art. 19 des Regolamento di applicazione alla Legge cantonale sulla protezione degli animali.

³⁰² Das Laboratorium der Urkantone (LdU) ist eine interkantonale, öffentlich-rechtliche Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit. Grundlage für seine Tätigkeit bildet das Konkordat betreffend das Laboratorium der Urkantone vom 14.9.1999.

³⁰³ Vgl. die Website des Laboratoriums der Urkantone: <<https://www.laburk.ch/?s=jahresbericht>> (letztmals besucht am 25.11.2020).

Im Berichtsjahr konnten mangels einer ausreichenden Anzahl reiner Tierschutzdelikte in den Kantonen Obwalden, Nidwalden und Uri lediglich die im Kanton Schwyz für Übertretungen ausgesprochenen Bussen analysiert werden³⁰⁴. Diese weisen mit einem Median von 500 Franken und einem Durchschnitt von 600 Franken im interkantonalen Vergleich den dritthöchsten Wert auf.

Auf Anfrage der TIR stellt die Staatsanwaltschaft Obwalden in Bezug auf das Fallmaterial in den letzten Jahren eine Volatilität der Fallzahlen fest. Die sich ergebenden hohen prozentualen Abweichungen im Kanton führt die Staatsanwaltschaft auf die tiefe Anzahl absoluter Tierschutzstrafverfahren zurück. Im Zeitraum 2018 bis 2019 sei die Abweichung aber marginal. Die leicht überdurchschnittliche Anzahl Fälle im interkantonalen Vergleich sei vermutlich darauf zurückzuführen, dass es sich um einen eher landwirtschaftlichen Kanton handle, auch wenn es in eher städtischen Kantonen ebenfalls zu Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung kommen dürfte³⁰⁵. Die Staatsanwaltschaft Schwyz merkt in ihrer Stellungnahme an, dass die sich die Fallzahl des Kantons Schwyz im Jahr 2019 im Rahmen der Vorjahre bewege und im Übrigen auch ähnlich hoch wie die Fallzahlen der übrigen Urkantone (Uri, Nidwalden, Obwalden) sei, wo der verwaltungsrechtliche Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Veterinärgesetzgebung dem Kantonstierarzt der Urkantone obliege³⁰⁶.

Die Fallzahlen des Kantons Uri sieht die kantonale Staatsanwaltschaft auf Anfrage der TIR im guten Mittelfeld. Sie merkt – wie die Staatsanwaltschaft Obwalden – an, dass aufgrund der nominell wenigen Fälle im Kanton bereits eine leichte Veränderung der Fallzahlen unter Umständen eine signifikante Veränderung in der Jahresstatistik abbilde. Eine solche Statistik sei daher bei kleinen Kantonen mit einer gewissen Vorsicht zu lesen. In den letzten Jahren habe sich ausserdem gezeigt, dass der Kanton Uri sich gegenüber den anderen Kantonen in Sachen Tierschutzstrafverfahren nicht zu verstecken brauche³⁰⁷. Die Staatsanwaltschaft Nidwalden sowie die jeweiligen Kantonsgerichte Nidwalden, Obwalden und Schwyz und das Obergericht Uri haben der TIR keine Rückmeldung zukommen lassen.

Gemäss letztjähriger Stellungnahme der Gesundheits- und Sozialdirektion des Kantons Nidwalden hat die Zusammenarbeit der Fachstelle Tierschutz des Laboratoriums der Urkantone und der Staatsanwaltschaften zu einer Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden sowie zu einer möglichst rechtsgleichen Handhabung von Tierschutzverstössen geführt. So habe man gemeinsam eine Empfehlung für das Strafmass bei Tierschutzdelikten erarbeiten können. Zudem habe das Laboratorium der Urkantone eine Weiterbildungsveranstaltung für Staatsanwälte und Polizisten im Tierschutzrecht durchgeführt. Weitere Fach- und Weiterbildungsveranstaltungen seien für die Zukunft geplant. Der Tierschutzvollzug in den Urkantonen profitiere von einem regelmässigen Fachaustausch unter den Behörden. Das Angebot an externen fachspezifischen Veranstaltungen für Staatsanwälte und Richter sei hingegen sehr beschränkt. Aufgrund der tiefen Fallzahlen sei die Anstellung eines auf das Tierschutzstrafrecht spezialisierten Staatsanwaltes im Zeitpunkt der Stellungnahme nicht möglich. Infolge der zunehmenden Bedeutung des Tierschutzes und seines Vollzuges sowie wegen der im letzten Jahrzehnt erfolgten teilweise erheblichen Veränderungen im Tierschutzrecht, der Einführung eines einheitlichen Strafprozessrechts und der damit gestiegenen

³⁰⁴ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

³⁰⁵ E-Mail von Tobias Reinmann, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft Obwalden, vom 28.10.2020.

³⁰⁶ E-Mail von Renzo Gervasini, stv. Oberstaatsanwalt, Kanton Schwyz, vom 7.11.2020.

³⁰⁷ E-Mail von lic. iur. Thomas Imholz, Oberstaatsanwalt, Kanton Uri, vom 7.11.2020.

Anforderungen an das Fachwissen der Strafverfolgungsbehörden sowie an die Beweiserhebung hätten die Staatsanwaltschaften der Urkantone ab Mitte 2013 einen engeren Austausch und eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Laboratorium der Urkantone aufgenommen. Dadurch sei eine Art Plattform geschaffen worden, die eine Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden in den Urkantonen sowie die Vermittlung von bedarfsbezogenen Expertenkontakten ermöglicht habe. Zudem habe der Austausch zu einem besseren und vertieften Kennenlernen und gegenseitigen Verständnis in Bezug auf die jeweiligen Aufgaben und Abläufe geführt³⁰⁸.

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Uri führte in ihrer letztjährigen Stellungnahme hingegen aus, dass zu den Richtern weder ein Kontakt etabliert noch Weiterbildungen durchgeführt worden seien. Zudem wurde auf die nur beschränkt zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen im Tierschutzvollzug hingewiesen³⁰⁹. Von den Kantonsregierungen Obwalden und Schwyz hatte die TIR im letzten Jahr keine Rückmeldung zu den Tierschutzvollzugsstrukturen erhalten.

2.19. Waadt

Im Kanton Waadt liegt die Strafverfolgung für Übertretungen in Anwendung von Art. 17 StPO generell bei den Préfectures, wobei der Kanton in zehn Distrikte mit jeweils einer Préfecture unterteilt ist³¹⁰. Vergehen werden durch eine regional zuständige Staatsanwaltschaft (Ministère public) beurteilt. In den letzten zehn Jahren ist im Kanton eine erhebliche Steigerung der Anzahl geführter Tierschutzstrafverfahren zu beobachten – wenngleich auch die Entwicklung nicht immer konstant verlief. Den bisherigen Höchstwert erreichte Waadt im Jahr 2015 mit 163 Fällen. Wie in den meisten Kantonen war 2017 auch in Waadt ein Einbruch der Fallzahlen zu verzeichnen. So wurden nur 86 Entscheide gemeldet, was einer Reduktion um 39.4 % entsprach³¹¹. Umso erfreulicher ist, dass in den letzten zwei Jahren wieder eine Zunahme der Zahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren festzustellen ist. Im Berichtsjahr verzeichnet der Kanton Waadt nun sogar einen neuen Höchststand von 174 Fällen, was im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme um 28.9 % bedeutet. In relativer Hinsicht liegt der Kanton mit 2.16 Tierschutzstrafverfahren pro 10'000 Einwohner fast auf dem Niveau des schweizweiten kantonalen Durchschnittswerts von 2.19. Hinsichtlich der für Übertretungen ausgesprochenen Bussen liegt der Median im Kanton Waadt seit Jahren konstant bei 300 Franken und damit im Berichtsjahr unter dem landesweiten kantonalen Median von 350 Franken.

Das Kantonsgericht weist auf Anfrage der TIR zu den aktuellen Fallzahlen darauf hin, dass Verstösse gegen das Tierschutzgesetz von den Préfectures und Vergehen von den Staatsanwälten behandelt werden würden. Diese Behörden seien nicht Teil der Justizorganisation. Die waadtländische Justiz, insbesondere die Strafgerichte erster und zweiter Instanz, würden sich nur mit

³⁰⁸ Schreiben von Michèle Blöchliger, Regierungsrätin, Gesundheits- und Sozialdirektion, Kanton Nidwalden, vom 29.8.2019.

³⁰⁹ Schreiben von Urban Camenzind, Regierungsrat, Volkswirtschaftsdirektion, Kanton Uri, vom 28.8.2019.

³¹⁰ Vgl. Art. 12 Abs. 1 des Loi pénale vaudoise vom 19.11.1940 (LPén; 311.15) i.V.m. Art. 5 Abs. 1 des Loi sur les contraventions vom 18.11.1969 (LContr; 312.11).

³¹¹ Dies ist nur teilweise durch die Aufhebung der Sachkundenachweispflicht für Hundehaltende zu erklären. So war 2017 auch bei den reinen Tierschutzdelikten (siehe Seite 34) ein Rückgang 21.2 % zu verzeichnen (vgl. Walther/Körner 41).

Verfahren befassen, die von den Staatsanwälten entschieden und von den Betroffenen anschliessend angefochten würden (Einsprüche, Berufungen, Beschwerden). Angesichts der geringen Zahl der beim Kantonsgericht anhängigen Tierschutzstraffälle sei eine Kommentierung der Entwicklung der kantonalen Fallzahlen nicht möglich³¹². Auf Anfrage der TIR hin haben sich weder die Staatsanwaltschaft noch die Veterinärbehörden zu den aktuellen Verfahrenszahlen geäussert.

Gemäss letztjähriger Stellungnahme der Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires liegt die Kompetenz zur verwaltungsrechtlichen Umsetzung des Tierschutzrechts in erster Linie beim Kantonstierarzt, dem der gesamte Bereich Tierschutz unterstellt sei. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Tierschutzes und einer zunehmenden Sensibilisierung sei diese Sparte 2018 erweitert worden. Zudem sei der Kantonstierarzt seit 2018 der neu geschaffenen Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires angegliedert, die den ehemaligen Service vétérinaire und den Service de l'agriculture ersetze. Auf diese Weise hätten Synergien mit den Kontrollen in der Nutztierproduktion geschaffen werden sollen. So sei der Kantonstierarzt nun sowohl mit der Tiergesundheit als auch mit dem Tierschutz betraut. Darüber hinaus sei das kantonale Tierschutzrecht 2013 zwecks Abstimmung mit dem revidierten Tierschutzgesetz angepasst worden. Im Zuge dessen sei es auch zu einer Weiterentwicklung der kantonalen Organisation der Behörden und Beamten gekommen³¹³.

Auch der Kantonstierarzt bestätigte im vergangenen Jahr, dass ihm keinerlei strafrechtliche Kompetenz zukomme. Strafrechtlich relevante Verstösse würden an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet und der Kantonstierarzt stelle diesen die für einen Entscheid erforderlichen Grundlagen zu. Dieses System entspreche dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und funktioniere zur vollständigen Zufriedenheit der kantonalen Behörden³¹⁴.

2.20. Wallis

Nachdem die Fallzahlen im Kanton Wallis jahrelang absolute Tiefstwerte darstellten, kam es im Jahr 2013 zum ersten Mal zu einem deutlichen Anstieg auf 26 Fälle. 2016 erreichte Wallis mit 114 geführten Strafverfahren seinen bisherigen Höchstwert. Der sprunghafte Anstieg der Fallzahlen konnte darauf zurückgeführt werden, dass 2016 erstmals auch die Fälle des kantonalen Veterinäramts, dem die Kompetenz zukommt, bei Übertretungen direkt Bussen auszusprechen³¹⁵, beim BLV eingereicht wurden. In den Jahren 2017 und 2018 wurden je nur 35 Fälle gemeldet, was einer Abnahme von 69.3 % im Vergleich zum Jahr 2016 entsprach. Im aktuellen Berichtsjahr verzeichnet der Kanton Wallis wieder einen deutlichen Anstieg von 145.7 % auf 86 Fälle. Auch in relativer Hinsicht liegt der Kanton im Berichtsjahr mit 2.49 Verfahren pro 10'000 Einwohner über dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19. Hinsichtlich der Sanktionshöhe für

³¹² E-Mail von Delphine Rouvé, Secrétariat général de l'ordre judiciaire, Tribunal Cantonal, République et Canton de Vaud, vom 6.11.2020.

³¹³ Schreiben des Vétérinaire cantonal Dr. G. Peduto, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires, affaires vétérinaires, République et Canton de Vaud, vom 5.8.2019.

³¹⁴ Schreiben des Vétérinaire cantonal Dr. G. Peduto, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires, affaires vétérinaires, République et Canton de Vaud, vom 5.8.2019.

³¹⁵ Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b EGStPO/VS kann der Strafvollzug für Übertretungen in Spezialgesetzen an Verwaltungsbehörden übertragen werden. Nach Art. 52 Abs. 2 AGTschG/VS obliegt die Strafverfolgung und -beurteilung bei Übertretungen im Kanton Wallis dem kantonalen Veterinäramt.

Übertretungen liegt der Kanton Wallis mit 100 Franken im Median und 163 Franken im Durchschnitt im schweizweiten Vergleich an letzter Stelle³¹⁶.

Die kantonale Veterinärbehörde und das Jugendgericht Wallis verzichteten der TIR gegenüber ausdrücklich auf eine Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen. Von der Staatsanwaltschaft hat die TIR keine Rückmeldung auf ihre Anfrage erhalten.

Gemäss letztjähriger Rückmeldung des Departements für Gesundheit, Soziales und Kultur waren neben der kantonalen Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen zum damaligen Zeitpunkt keine spezifischen Tierschutzfachstellen geplant, da die bestehenden Strukturen sowie die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Justiz sehr gut funktionieren würden. Zudem arbeite der Kanton auch weiterhin gerne mit Tierschutzorganisationen zusammen. Zur Frage, ob für Strafverfolgungsbehörden tierschutzspezifische Aus- und Weiterbildungen durchgeführt würden oder ob solche geplant seien, konnte das Departement damals keine Angaben machen³¹⁷.

2.21. Zug

Im Kanton Zug konnte die Zahl der Tierschutzstrafverfahren im Berichtsjahr um 11.1 % von 18 auf 20 Fälle gesteigert werden. Proportional zur Wohnbevölkerung positioniert sich der Kanton Zug mit 1.57 Verfahren pro 10'000 Einwohner – wie auch in den vergangenen Jahren – unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnitt von 2.19 Verfahren. Die für Übertretungen ausgesprochenen Bussen konnten in diesem Jahr mangels einer repräsentativen Anzahl reiner Tierschutzdelikten nicht berechnet werden³¹⁸.

Das Veterinäramt des Kantons Zug weist im Rahmen seiner Stellungnahme zum Fallmaterial 2019 darauf hin, dass die Schwankungen der Fallzahlen im normalen Bereich liegen würden und man dazu keine weiteren Anmerkungen habe³¹⁹. In ihrer letztjährigen Stellungnahme erklärte die Gesundheitsdirektion des Kantons Zug, dass im Nachgang zum Tierschutzfall Hefenhofen ein runder Tisch einberufen worden sei, um den Tierschutzvollzug im Kanton zu analysieren. Dabei habe sich gezeigt, dass die Vollzugsstrukturen ausreichend und gut auf die Bedürfnisse des Kantons ausgerichtet seien. Neben regelmässigen Treffen finde bei Bedarf ein intensiverer Austausch über konkrete Fälle statt. Massnahmen zur Anpassung der tierschutzrechtlichen Vollzugsstrukturen seien keine geplant, insbesondere würden auch in Zukunft keine tierschutzrechtlichen Weiterbildungen vom Veterinärdienst angeboten. Darüber, welche Aus- und Weiterbildungen die Mitarbeitenden der

³¹⁶ 15 Fälle, bei denen ein reines Tierschutzdelikt zur Beurteilung stand, fanden Eingang in die Analyse (zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34). In einem Fall (VS19/063) wurde für eine Tierquälerei eine Busse anstatt der gemäss Art. 26 Abs. 1 TSchG vorgeschriebenen Geldstrafe ausgesprochen. Dieser Fall wurde entsprechend nicht bei der Bewertung der für Art. 28 TSchG ausgesprochenen Geldbussen berücksichtigt.

³¹⁷ Schreiben von Esther Waeber-Kälbermatten, Staatsrätin, Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur, Kanton Wallis, vom 12.8.2019.

³¹⁸ Zum Begriff der reinen Tierschutzdelikte siehe Seite 34.

³¹⁹ E-Mail von Dr. med. vet. Rainer Nussbaumer, Kantonstierarzt und Amtsleiter, Veterinärdienst, Amt für Verbraucherschutz, Kanton Zug, vom 2.11.2020.

Staatsanwaltschaft und der Gerichte im Bereich Tierschutzstrafrecht absolviert haben, konnte damals keine Auskunft erteilt werden³²⁰.

2.22. Zürich

Im Berichtsjahr hat der Kanton Zürich in absoluter Hinsicht mit 314 schweizweit die meisten Tierschutzstrafverfahren geführt. Die Fallzahlen des Kantons Zürich steigen somit nach dem Einbruch im Jahr 2017 wieder an. Von seinem Höchststand von 464 durchgeführten Tierschutzstrafverfahren im Jahr 2016 ist der Kanton jedoch immer noch deutlich entfernt. Proportional zur Bevölkerung liegt der bevölkerungsstarke Kanton in diesem Jahr mit 2.04 Verfahren pro 10'000 Einwohner erneut unter dem schweizweiten kantonalen Durchschnittsniveau. Mit 400 Franken im Mittel und 539 im Durchschnitt weist in Bezug auf für Übertretungen ausgesprochene Bussen jedoch Werte aus, die über dem schweizweiten kantonalen Median bzw. Durchschnitt liegen³²¹.

Positiv zu werten ist, dass der Kanton Zürich im den Vollzug des Tierschutzrechts über mehrere Fachstellen verfügt. So besteht etwa bei der Kantonspolizei die Fachstelle Tier- und Umweltschutz. Darüber hinaus wurden auch innerhalb Stadtpolizeien Zürich und Winterthur Spezialabteilungen für Tierdelikte geschaffen. Weiter ist das kantonale Veterinäramt seit 2011 mit Parteirechten in Tierschutzstrafverfahren ausgestattet³²².

Im Hinblick auf die aktuellen Verfahrenszahlen stützt sich das Veterinäramt des Kantons Zürich in seiner Stellungnahme weiterhin auf die in seiner Rückmeldung aus dem Jahr 2018 genannten Bedenken bezüglich Auswertung der abstrakten Fallzahlen³²³. Diese könnten ein verzerrtes Bild wiedergeben, sofern nicht auf die Qualifikation der Straftat und der Anzahl betroffener Tiere eingegangen würde³²⁴. Die Oberstaatsanwaltschaft führt in ihrer Stellungnahme zu den aktuellen Fallzahlen aus, eine Interpretation der Gesamtfallzahlen des Kantons Zürich sei nicht möglich, da einige Verfahren vor den Übertretungsstrafbehörden oder den Gerichten stattgefunden hätten. Die Staatsanwaltschaft könne nur die eigens abgehandelten Verfahren beurteilen³²⁵. Die Kantonspolizei verzichtet auf eine Stellungnahme zu den Fallzahlen³²⁶. Vom Obergericht des Kantons Zürich erhielt die TIR keine Rückmeldung auf ihre Anfrage.

Gemäss letztjähriger Stellungnahme der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich wird der Nutzen der polizeilichen Fachstellen für einen funktionierenden Tierschutzvollzug als gross erachtet. Die Beamten würden über ausgewiesene Fachkompetenz und langjährige Erfahrung verfügen, was für eine konsequente Verfolgung und effiziente Beurteilung allfälliger Tierschutzverstösse äusserst wichtig sei. Staatsanwälte und Richter würden im Tierschutzstrafrecht nicht spezifisch ausgebildet. Es bestehe aber für Staatsanwälte die Möglichkeit, an Weiterbildungsveranstaltungen im Bereich

³²⁰ E-Mail von Aurel Knöpfli, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Direktionssekretariats, Gesundheitsdirektion, Kanton Zug, vom 30.8.2019.

³²¹ 86 reine Tierschutzdelikte fanden Eingang in die Analyse. Zehn wurden mit einer Busse in Höhe von 1000 Franken und höher bestraft. Zwei davon sogar mit 2000 Franken (vgl. ZH19/001, ZH19/172).

³²² § 17 Kantonales Tierschutzgesetz vom 2.6.1991 (KTSchG, LS 554.1).

³²³ E-Mail von Dr. Regula Vogel, Kantonstierärztin, Veterinäramt, Kanton Zürich, vom 7.11.2020.

³²⁴ Schreiben von Dr. Regula Vogel, Kantonstierärztin, Veterinäramt, Kanton Zürich, vom 19.11.2018.

³²⁵ E-Mail von lic. iur. Martin Bürgisser, Oberstaatsanwalt, Kanton Zürich, vom 3.11.2020.

³²⁶ E-Mail von Emil Ott, Dienstchef, Fachstelle Tier- / Umweltschutz, Kantonspolizei Zürich, vom 2.11.2020.

Tierschutz teilzunehmen. Die Grundlagen für eine Strafverfolgung im Tierschutzbereich würden von den Spezialisten des Veterinäramts und der Kantonspolizei geliefert. Die Staatsanwaltschaft Zürich verfüge zudem über eine spezielle Ansprechstelle für Tierschutzfälle. Zwischen dem Veterinäramt und den Spezialabteilungen der Polizeibehörden bestehe ein regelmässiger Austausch. Zudem habe sich die Unterstützung durch die Polizei im Rahmen der Amts- und Vollzugshilfe gut etabliert. Der Kanton Zürich erachtet eine enge Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Veterinärbehörden als unabdingbar, um Tierschutzverstösse feststellen und ahnden zu können.

Der Kanton stellte in seiner damaligen Stellungnahme weiter fest, dass die Vorgaben im Tierschutzrecht von verschiedenen Seiten immer wieder als zu lasch oder zu streng beurteilt würden. Angesichts dieser Polarisierung sei es zentral, dass das Instrumentarium und entsprechende Ressourcen im Vollzugsbereich und der Strafverfolgung vorhanden seien und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organen etabliert sei. Diese Vollzugsinstrumente seien im Kanton Zürich seit vielen Jahren erfolgreich etabliert. Mit der laufenden Aufklärungsarbeit gegenüber Tierhaltenden, der Sensibilisierung für einen verantwortungsvollen Umgang mit Tieren sowie einer regelmässigen Weiterbildung und Vernetzung der entsprechenden Vollzugsbehörden sollen diese Errungenschaften im Kanton Zürich beibehalten werden können. Entsprechend sehe der Kanton zurzeit keinen weiteren Handlungsbedarf hinsichtlich der Anpassung der bestehenden Vollzugsstrukturen³²⁷.

³²⁷ Schreiben von Walter Dietrich, Generalsekretär, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, vom 22.8.2019.

C. Spezialanalyse: Schafe

I. Vorbemerkung

Schafe werden in der Schweiz primär zum Zweck der Fleischgewinnung sowie teilweise zur Milchproduktion gehalten. Laut der Branchenorganisation der Schweizer Fleischwirtschaft Proviande wurden 2019 mehr als 4200 Tonnen Schaffleisch in der Schweiz produziert und rund 5200 Tonnen importiert³²⁸. Mit dem vermehrten Aufkommen von synthetischen Fasern und dem Import u.a. von Merinowolle³²⁹ hat die Wollproduktion in der Schweiz an Bedeutung verloren³³⁰. Viele Schafe werden im Weiteren zu Hobbyzwecken bzw. als Heimtiere und damit aus Interesse am Tier oder als Beitrag zur Erhaltung alter Schafrassen gehalten³³¹. Zudem werden Schafe gezielt zur Beweidung und Offenhaltung hochgelegener Alpen, die ohne entsprechende Massnahmen verwalten würden, und damit zur Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften eingesetzt³³². Heute werden Schafe wieder vermehrt im Freien gehalten, wobei Formen der Weidehaltung zur Anwendung kommen, die mit kostengünstiger Infrastruktur und vergleichsweise geringem Arbeitsaufwand betrieben werden können³³³.

Schafe sind, wie auch alle anderen Wirbeltiere, von der Tierschutzgesetzgebung erfasst (Art. 2 Abs. 1 TSchG). Weil sie als robust und genügsam gelten, wird ihren Bedürfnissen jedoch oftmals nur unzureichend Rechnung getragen. Dabei wird ihre Anpassungsfähigkeit regelmässig stark strapaziert und immer wieder auch überfordert. Schafe leiden still, das Erkennen und Bewerten von Schmerzen und Leiden beim Schaf stellt selbst für Veterinärmediziner und Ethologen eine Herausforderung dar³³⁴. Dieser Umstand trägt entscheidend dazu bei, dass Schafe teilweise erheblich in ihrem Wohlergehen eingeschränkt und die ihnen zugefügten Belastungen häufig unterschätzt werden.

In Anbetracht der zunehmenden Anzahl von Meldungen aus der Bevölkerung über tierschutzwidrige Zustände bei der Haltung von Schafen, die den Rechtsauskunftsdienst der TIR erreichen, drängt sich ein vertiefter Einblick in die aktuelle rechtliche Situation dieser Tiere auf. Die Vielzahl der Tierschutzprobleme, die im Kontext der zutage treten, erfordert im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine Fokussierung auf einen Hauptaspekt, der im Vollzug regelmässig Schwierigkeiten bereitet. Aus diesem Grund konzentriert sich die aktuelle Analyse primär auf die dauernde Haltung von Schafen im Freien, wobei in diesem Zusammenhang auch auf die tierschutzrechtliche

³²⁸ Proviande, Übersicht: Inlandproduktion, Aussenhandel und Verbrauch von Fleisch, Bern 2020 1. Im Vordergrund der Schweizer Schafhaltung steht die Produktion von Lammfleisch, Agroscope, Optimale Produktionssysteme in der Mutterschafhaltung, in: Agroscope Transfer, Nr. 295/2019 2.

³²⁹ Zur Produktion von Merinowolle unter tierquälerischen Bedingungen und zum Import entsprechender Wollerzeugnisse in die Schweiz siehe die Ausführungen auf Seite 116 f.

³³⁰ Zur Entwicklung der Schafzucht in der Schweiz siehe Gazzarin Christian, Schafgeschichte & Lammgerichte, Hinterforst 2018.

³³¹ Zur Erhaltung traditioneller Rassen siehe etwa Pro Specie Rara, Schweizerische Stiftung für die kulturhistorische und genetische Vielfalt von Pflanzen und Tieren, abrufbar unter <<https://www.prospecierara.ch/de/tiere/tiergaetungen/schafe.html>> (letztmals besucht am 25.11.2020).

³³² Schweizer Tierschutz STS, STS-Report, Schafsommerung 2014, Basel 2015 4; Agroscope 2.

³³³ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Fachinformation Tierschutz, Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien, Bern 2016, S. 1 (nachfolgend: BLV, Witterungsschutz).

³³⁴ Farm Animal Welfare Education Centre (FAWEC), Assessment of pain in sheep, Factsheet Nr. 17, Barcelona 2017 1.

Problematik gesömmerter Schafe, die ungeschützt auf Alpen weilen, eingegangen wird. Weitere Themen werden in einem eigenen Kapitel in der gebotenen Kürze angesprochen.

II. Schweizer Schafbestände

1. Gesamtschweizerische Entwicklung der Bestände

In der Schweiz wurden im Berichtsjahr knapp 380'000 Schafe gehalten, wobei der Hauptanteil (343'581 Individuen) in landwirtschaftlichen Betrieben lebte und nur rund 10 % des Gesamtbestands in ausserlandwirtschaftlichen Kleintier- und Hobbyhaltungen gehalten wurden³³⁵.

Seit dem 1. Januar 2020 müssen alle Schafe individuell in der Tierverkehrsdatenbank (TVD) registriert werden. Neugeborene Tiere sind somit seither mit Doppelohrmarken zu kennzeichnen³³⁶. Eine der beiden Ohrmarken enthält einen elektronischen Chip. Zusätzlich müssen Tierhaltende sämtliche Geburten, Zu- und Abgänge, Ein- und Ausfahren sowie den Tod von Schafen im Informationsportal A-gate (www.agate.ch) melden³³⁷. Die neu eingeführte Registrierungspflicht in der TVD betrifft sowohl landwirtschaftliche Betriebe als auch ausserlandwirtschaftliche Hobbyhaltungen.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick über die Entwicklung der Schafbestände in der Landwirtschaft sowie über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe mit Schafhaltungen seit dem Jahr 2012³³⁸.

Die Entwicklung des Schafbestands im landwirtschaftlichen Bereich seit dem Jahr 2012								
Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schafe	417'274	409'493	402'772	347'025	338'922	342'419	343'470	343'581
Veränderung im Vergleich zum Vorjahr (abs. Zahlen)		-7781	-6721	-55747	-8103	3497	1051	111
Schafhalter/Betriebe	9'169	8'903	8'700	8'414	8'364	8'315	8'238	8'149

Tabelle 7: Entwicklung des Schafbestands in landwirtschaftlichen Tierhaltungen von 2012 bis 2019.

In den vergangenen acht Jahren hat die Anzahl der in der Schweiz gehaltenen Schafe zuerst in der Tendenz bis 2016 abgenommen. Die Rückgänge bewegten sich dabei von Jahr zu Jahr zwischen 1.6 und 2.3 %, mit Ausnahme des Jahres 2015, in dem die Zahl um 13 % gegenüber dem Vorjahr

³³⁵ Persönliche Auskunft von Mamoun Bencheikh-Latmani, Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion Wirtschaftsstruktur und -analysen vom 23.11.2020. Die vorliegenden Daten stützen sich auf die landwirtschaftliche Begriffsdefinition des Bundesamts für Statistik (BFS), die sich aufgrund unterschiedlicher Erhebungsfaktoren von jenen des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) unterscheidet. Die tatsächliche Aufteilung der Schafbestände variiert daher in Abhängigkeit der Definition geringfügig.

³³⁶ Zur Problematik der Ohrmarkierung siehe Seite 118 ff.

³³⁷ Die neuen Massnahmen, die primär der Tierseuchenbekämpfung und der Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft dienen, erlauben neu die Rückverfolgung jedes einzelnen Tieres und sollten somit auch im Sinne des Schutzes des individuell ermittelbaren Schafes genutzt werden, etwa im Rahmen der Aufklärung von Tierschutzdelikten.

³³⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), Nutztierbestand der Landwirtschaftsbetriebe, Entwicklung, Neuenburg 2020.

sank. Seit 2016 ist ein konstanter – wenn auch vergleichsweise leichter – Anstieg des schweizweiten Schafbestands von 0.03 % bis 1 % zu verzeichnen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Schafbestände auf die landwirtschaftlichen Betriebe in den vergangenen acht Jahren³³⁹:

Verteilung der Schafbestände auf die landwirtschaftlichen Betriebe (2012 bis 2019)								
Jahr	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	2018	2019
Anzahl Betriebe mit 1-200 Schafen	8882	8620	8419	8190	8140	8084	8007	7915
Anzahl Betriebe mit 201-500 Schafen	247	243	241	188	189	193	190	188
Anzahl Betriebe mit 501-1000 Schafen	33	33	32	30	29	31	35	39
Anzahl Betriebe mit 1001 und mehr Schafen	7	7	8	6	6	7	6	7

Tabelle 8: Verteilung der Schafbestände auf die landwirtschaftlichen Betriebe 2012 bis 2019.

*Ab 2015 änderte das Bundesamt für Statistik (BFS) den Erhebungsstichtag von 1. Mai auf 1. Januar. Im Januar sind noch nicht alle Frühlingsgeburten ausgewiesen, womit per Stichtag die Zahl der Schafbestände etwas tiefer ausfällt

2. Kantonale Verteilung der Schafbestände

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der landwirtschaftlich gehaltenen Schafe auf die einzelnen Kantone in den Jahren 2017 bis 2019³⁴⁰. Dabei werden sowohl die absoluten Zahlen der in den einzelnen Kantonen gehaltenen Tiere als auch ihr prozentualer Anteil am schweizweiten Bestand aufgeführt.

³³⁹ Die Daten beruhen auf die auf Anfrage hin gewährten Angaben des Bundesamts für Statistik (BfS) am 22.10.2020.

³⁴⁰ Bundesamt für Statistik (BfS), Beschäftigte, Landwirtschaftliche Betriebe, Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und Nutztiere auf Klassifizierungsebene 1 nach Kanton, Neuenburg 2020.

Schafbestände (auf landwirtschaftlichen Betrieben) nach Kantonen (2017 bis 2019)						
	2017		2018		2019	
	absolute Zahlen	Zahlen in %	absolute Zahlen	Zahlen in %	absolute Zahlen	Zahlen in %
Bern	47'567	13.9	46'588	13.6	46'686	13.6
Graubünden	43'410	12.7	41'626	12.1	40'111	11.7
Wallis	36'943	10.8	37'333	10.9	35'333	10.3
St. Gallen	36'865	10.8	38'472	11.2	40'336	11.7
Schwyz	21'118	6.2	20'780	6.1	20'687	6.0
Aargau	17'885	5.2	17'019	5.0	17'136	5.0
Thurgau	17'106	5.0	16'789	4.9	17'250	5.0
Luzern	15'950	4.7	17'260	5.0	18'192	5.3
Waadt	14'421	4.2	15'295	4.5	15'163	4.4
Zürich	14'174	4.1	15'025	4.4	15'104	4.4
Tessin	12'064	3.5	11'992	3.5	11'440	3.3
Freiburg	11'555	3.4	11'555	3.4	12'122	3.5
Solothurn	7'190	2.1	7'727	2.2	7'503	2.2
Appenzell Ausserrhoden	7'028	2.1	6'668	1.9	7'028	2.0
Uri	6'999	2.0	7'679	2.2	7'632	2.2
Zug	5'320	1.6	5'030	1.5	4'900	1.4
Basel-Landschaft	4'934	1.4	4'623	1.3	4'666	1.4
Jura	4'274	1.2	4'294	1.3	4'387	1.3
Nidwalden	3'234	0.9	3'100	0.9	3'191	0.9
Glarus	2'932	0.9	2'949	0.9	3'053	0.9
Appenzell Innerrhoden	2'726	0.8	2'750	0.8	2'893	0.8
Obwalden	2'341	0.7	2'376	0.7	2'330	0.7
Neuenburg	2'320	0.7	2'235	0.7	2'092	0.6
Schaffhausen	2'214	0.6	2'048	0.6	1'994	0.6
Genf	1'943	0.6	2'228	0.6	2'344	0.7
Basel-Stadt	14	0.004	29	0.008	9	0.003
Gesamt	342'419	100	343'470	100	343'581	100

Tabelle 9: Schafbestände auf landwirtschaftlichen Betrieben nach Kantonen von 2012 bis 2019.

In den letzten drei Jahren wurden die meisten Schafe – jeweils knapp 14 % des gesamtschweizerischen auf landwirtschaftlichen Betrieben gehaltenen Bestands – im Kanton Bern gehalten, gefolgt von den Kantonen Graubünden (jeweils rund 12 bis 13 %), St. Gallen (jeweils knapp 11 bis 12 %) und Wallis (jeweils rund 10 bis 11 %). Am wenigsten Schafe lebten in den letzten drei Jahren im Kanton Basel-Stadt (mit lediglich 9 Schafen auf landwirtschaftlichen Betrieben im 2019).

III. Tierschutzrechtliche Erfassung des Schafs

1. Kategorisierung

Das Schweizer Tierschutzrecht unterscheidet einerseits aufgrund des Domestikationsgrads zwischen Haus- und Wildtieren und andererseits aufgrund des Haltungszwecks zwischen Nutz-, Heim- und Versuchstieren (Art. 2 Abs. 1 und 2 TSchG)³⁴¹. Schafe zählen gemäss der Auflistung in Art. 2 Abs. 1 lit. a TSchV zu den Haustieren³⁴². Sie können grundsätzlich sowohl als Heim- als auch als Nutz- oder als Versuchstiere gehalten werden, wobei der Anteil jener Tiere, die der Lebensmittelproduktion dienen und somit als Nutztiere einzustufen sind, am grössten ist.

2. Vorschriften zur Haltung von und zum Umgang mit Schafen

Schafe sind Wirbeltiere und fallen dementsprechend in den Schutzbereich des Schweizer Tierschutzrechts (Art. 2 Abs. 1 TSchG)³⁴³. Somit hat jede Person, die mit Schafen umgeht, deren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und für das Wohlergehen der Tiere zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 lit. a und b TSchG). Es ist verboten, einem Schaf ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen, es in Angst zu versetzen oder in anderer Weise seine Würde zu missachten (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Die allgemeinen Grundsätze des Tierschutzgesetzes werden auf Verordnungsstufe präzisiert. So gelten beim Umgang mit Schafen in jedem Fall die allgemeinen Bestimmungen der Tierschutzverordnung, in erster Linie Art. 3 bis 16, Art. 31 ff., Art. 150 ff. und Art. 177 ff. TSchV. Darüber hinaus sind insbesondere auch die schafspezifischen Bestimmungen von Art. 19 und Art. 52 ff. TSchV, Anhang 1 Tabelle 4 und Anhang 4 Tabelle 2 der TSchV sowie Art. 5 ff. und Art. 30 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren (nachstehend: Nutz- und Haustierverordnung)³⁴⁴ zu beachten. So bestehen etwa Regelungen betreffend das grundsätzliche Verbot der Anbindehaltung (Art. 52 Abs. 1 TSchV), den Kontakt zu Artgenossen (Art. 52 Abs. 4 TSchV), die Ausgestaltung von Liegeflächen (Art. 52 Abs. 3 TSchV) und Stallböden (Art. 5 Nutz- und Haustierverordnung), die Fütterung und Wasserversorgung (Art. 53 TSchV), die Schur (Art. 54 Abs. 1 TSchV) und den Schutz vor extremer Witterung bzw. die dauernde Haltung im Freien (Art. 36 und Art. 54 Abs. 2 TSchV sowie Art. 6, 7 und 30 Nutz- und Haustierverordnung).

Neben jenen Handlungen, die bereits durch Art. 16 TSchV verboten sind (wie etwa das Töten auf qualvolle Art, das Schlagen auf Augen oder Geschlechtssteile, das Brechen und Quetschen des Schwanzes, das Veranstellen von Kämpfen zwischen oder mit Tieren, bei denen Tiere gequält oder getötet werden, das Aussetzen oder Zurücklassen von Tieren usw.), untersagt Art. 19 TSchV in Bezug auf Schafe zusätzlich das Verwenden von elastischen Ringen und ätzenden Substanzen zum Entfernen der Hörner oder des Hornansatzes sowie Eingriffe am Penis von Such-Böcken. Darüber hinaus ist nach Art. 16 TSchG vor jedem schmerzverursachenden Eingriff an Schafen – und damit u.a. auch vor der Kastration männlicher Schafe sowie vor Schwanzkürzungen – eine

³⁴¹ Siehe auch Seite 18.

³⁴² Die vorliegende Analyse bezieht sich auf Hausschafe bzw. domestizierte Tiere der Schafgattung und nicht auf Wildschafe, deren Haltung eigenen Rechtsvorschriften unterliegt (vgl. insbesondere Anhang 2 Tabelle 1 Ziff. 137 TSchV).

³⁴³ Siehe Seite 80.

³⁴⁴ Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren vom 27.8.2008 (SR 455.110.1).

Schmerzausschaltung vorzunehmen. Art. 15 Abs. 2 TSchV sieht jedoch für Schwanzkürzungen bei Lämmern bis zum Alter von sieben Tagen eine Ausnahme von der Narkosepflicht vor³⁴⁵.

3. Ausgewählter Problembereich: Dauernde Haltung von Schafen im Freien

3.1. Ausgangslage

Schafe werden im Vergleich zu anderen Haustieren, insbesondere Schweinen und Hühnern, häufig im Freien gehalten. Neben der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung bildet auch die freizeitliche oder nebergewerbsmässige Hobbyhaltung festen Bestandteil der Schweizer Schafhaltergemeinschaft. Die Haltung im Freien stellt einerseits eine tierfreundlichere Alternative zur dauernden Haltung im Stall dar und ermöglicht den Tieren das Ausleben verschiedener natürlicher Verhaltensweisen³⁴⁶. Andererseits können Schafe bei extremer Witterung in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert und geschädigt werden. Nicht selten werden sie auf kleinen, wenig strukturierten Weideflächen untergebracht, die für wechselnde Witterungsbedingungen nur bedingt geeignet sind. Der Schutz der Tiere vor widrigen Wettersituationen stellt hierbei ein ernsthaftes Problem dar. Die Tierschutzgesetzgebung schreibt für gewisse Bedingungen einen Witterungsschutz vor, wobei die betreffenden Bestimmungen erheblichen Interpretationsspielraum bieten. In der Praxis wirkt sich diese problematische Rechtsgrundlage deshalb oftmals zuungunsten der Schafe aus, sodass die als robust und genügsam geltenden Tiere nicht selten tagelang kaltnassem Wetter, Schneefall, starkem Wind oder grosser Hitze bzw. starker Sonneneinstrahlung schutzlos ausgeliefert bleiben, ehe ihnen ein Witterungsschutz zur Verfügung gestellt wird. Dies wird dem Schutzzweck der Tierschutzgesetzgebung jedoch nicht gerecht.

Die tierschutzrechtlichen Bestimmungen führen in der Praxis somit regelmässig zu Unsicherheiten. Nicht nur für Personen und Organisationen, die den Vollzugsbehörden potenziell tierschutzrelevante Beobachtungen melden möchten, gestaltet sich die Beurteilung der Tierschutzkonformität einer entsprechenden Schafhaltung schwierig. Auch die betroffenen Tierhaltenden scheinen sich oftmals nicht darüber im Klaren zu sein, ab wann sie ihren Schafen einen Witterungsschutz zur Verfügung stellen müssen und welchen Anforderungen dieser zu genügen hat. Auch in Bezug auf die notwendige Futter- und Wasserversorgung sowie die Bodenbeschaffenheit und damit zusammenhängende gesundheitliche Probleme³⁴⁷ von Schafen bestehen häufig Unsicherheiten. Bei den kantonalen Veterinärbehörden ist angesichts der vagen Bestimmungen zuweilen eine gewisse Resignation festzustellen, insbesondere wenn Staatsanwaltschaften und Gerichte ihre Einschätzung als Fachbehörde nicht anerkennen und Tierhaltende vom Vorwurf des Verstosses gegen die Tierschutzbestimmungen freisprechen³⁴⁸.

³⁴⁵ Ein überwiegendes Interesse und damit eine Rechtfertigung für diese generelle Ausnahme von der Schmerzausschaltungspflicht ist nicht zu ersichtlich, womit die genannte Regelung scharf zu kritisieren ist.

³⁴⁶ BLV, Witterungsschutz, 1; Peep Piirsalu/Tanel/Irje Nutt/Giovanni/David Arney, The Effect of Climate Parameters on Sheep Preferences for Outdoors or Indoors at Low Ambient Temperatures, in: *Animals* 06/2020 (nachstehend: Piirsalu et al.) 1029 ff.; siehe Ausführungen auf Seite 97 f.

³⁴⁷ Zum Problem der Moderhinke siehe Seite 104 f.

³⁴⁸ Siehe hierzu eingehend Seite 134 ff.

3.2. Rechtsgrundlagen

3.2.1. Rechtliche Regelungen

Die Haltung von Haustieren im Freien wird in der Tierschutzgesetzgebung primär durch Art. 36 TSchV geregelt und im Wesentlichen durch Art. 6 und 7 Nutz- und Haustierverordnung konkretisiert. Haustiere dürfen demnach nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein. Werden die Tiere unter solchen Bedingungen nicht eingestallt, so ist ihnen ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung zu stellen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bietet. Zudem muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein (Art. 36 Abs. 1 TSchV und Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nutz- und Haustierverordnung). Weiter schreibt die Tierschutzverordnung in Art. 36 Abs. 3 vor, dass das Futterangebot der Weide der Gruppengrösse angepasst sein oder geeignetes zusätzliches Futter zur Verfügung gestellt werden muss. In Bereichen, in denen sich die Tiere vorwiegend aufhalten, dürfen die Böden nicht morastig und nicht erheblich mit Kot oder Harn verunreinigt sein (Art. 6 Abs. 3 der Nutz- und Haustierverordnung). Schafe müssen grundsätzlich – auch bei der dauernden Haltung im Freien – mindestens zweimal täglich Zugang zu Wasser haben (Art. 53 TSchV). Der Gesundheitszustand und das Wohlergehen der Tiere sind täglich zu kontrollieren, insbesondere hinsichtlich des Allgemeinzustands und des Auftretens von Verletzungen, Lahmheiten, Durchfall und anderen Krankheitsanzeichen. Auf den Kontrollgang darf jedoch ausnahmsweise verzichtet werden, wenn die Versorgung der Tiere mit Wasser und Futter sichergestellt ist (Art. 7 Abs. 1 der Nutz- und Haustierverordnung). Stehen Geburten an oder sind neugeborene Tiere vorhanden, so ist die Kontrollfrequenz gemäss Art. 7 Abs. 2 der Nutz- und Haustierverordnung auf mindestens zweimal täglich oder nach Bedarf zu erhöhen. Wenn Komplikationen erwartet werden oder spezielle Bedingungen herrschen, sind die Kontrollfrequenzen entsprechend anzupassen oder die betroffenen Tiere einzustallen³⁴⁹. Im Sömmerungsgebiet erlaubt Art. 7 Abs. 3 der Nutz- und Haustierverordnung eine Reduktion der Kontrollgänge, was erheblichen Interpretationsspielraum offenlässt und in der Praxis nicht selten dazu führt, dass Schafe über lange Zeit sich selbst überlassen werden³⁵⁰. Schliesslich müssen Schafe in der Winterfütterungsperiode³⁵¹ vor einer anstehenden Geburt eingestallt werden und in den ersten beiden Wochen nach der Geburt jederzeit Zugang zu einer Unterkunft haben (Art. 7 Abs. 4 der Nutz- und Haustierverordnung).

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in Art. 36 TSchV und Art. 6 f. der Nutz- und Haustierverordnung enthaltenen Vorgaben lediglich das Mindestmass an Fürsorge festlegen, dass die Halter ihren Tieren gegenüber in Bezug auf die Haltung im Freien aufzubringen haben – sie dürfen daher im Rahmen der Rechtsanwendung nicht dazu führen, dass die Grundsätze von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 TSchG ausgehebelt werden. 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

³⁴⁹ Gemäss Art. 5 Abs. 1 TSchV ist das Befinden der Tiere und der Zustand der Einrichtungen so oft wie nötig zu überprüfen. Somit entbindet selbstverständlich auch das Einstallen der Tiere Tierhaltende nicht von der Kontrollpflicht.

³⁵⁰ Siehe diesbezüglich die Ausführungen auf Seite 107 ff.

³⁵¹ Darunter wird der Zeitraum vom 1. November bis zum 30. April verstanden (Art. 7a Nutz- und Haustierverordnung).

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. Die betreffenden Vorschriften zielen nämlich 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 vor widrigen Witterungseinflüssen zu treffen.

3.2.2. Materialien

Das BLV hält in seinen Erläuterungen zur Tierschutzverordnung betreffend Art. 36 Abs. 1 fest, dass der Belastungsgrad, dem Tiere durch extreme Witterung ausgesetzt sind, von einer Vielzahl von klimatischen Faktoren abhängt, namentlich Temperatur, Luftfeuchtigkeit, Niederschlagsmenge, Windstärke und Intensität der Sonneneinstrahlung³⁵². Darüber hinaus spielen laut den Erläuterungen auch Tierkategorie, Alter der Tiere, ihre Nutzungsintensität und ihre Körperkondition eine Rolle. Daraus schliesst das Bundesamt, dass nicht genau definiert werden könne, wie lange Haustiere extremer Witterung ausgesetzt sein dürfen, bis Tierhaltende Massnahmen ergreifen müssen. Es hält lediglich fest, dass "sobald als möglich" zu reagieren sei, damit die Tiere nicht unnötig extremer Witterung schutzlos ausgesetzt seien³⁵³. Diese vage Formulierung des BLV lässt einen erheblichen Interpretationsspielraum sowohl für die verantwortlichen Tierhaltenden als auch für die mit dem Tierschutzvollzug betrauten Behörden offen und birgt die Gefahr, dass die tierschutzrechtlichen Grundsätze von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 TSchG unterwandert werden, weil damit entgegen dem Sinn und Zweck der Tierschutzgesetzgebung eher eine Schadensbegrenzung als ein tatsächlicher und wirksamer Schutz der Tiere gefördert wird. Gerade weil die Belastungsstärke je nach Alter, Nutzungsintensität, Körperkondition und aufgrund weiterer Faktoren stark variieren kann, ist Art. 36 Abs. 1 TSchV vielmehr dahingehend zu verstehen, dass im Zweifelsfall eine Pflicht zur Prävention bzw. zum vorsorglichen Aufstellen eines Witterungsschutzes vor Eintritt einer konkreten Gefährdungssituation besteht. Diesbezüglich hätte das BLV in seinen Erläuterungen deutlich klarer sein können³⁵⁴. Zweifellos ist der effektive Schutz des einzelnen Tieres bei der Interpretation dieser tierschutzrechtlichen Bestimmung stets ins Zentrum zu rücken. Dies gilt auch bei der Beurteilung entsprechender Tierschutzverstösse durch die rechtsprechenden Behörden des Verwaltungs- und Strafrechts.

In seinen Erläuterungen zur Nutz- und Haustierverordnung definiert das BLV extreme Witterung wie folgt: "Mit extremer Witterung werden Wetterperioden bezeichnet, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind

³⁵² Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der neuen Tierschutzverordnung, Fassung vom 23.11.2017 (nachstehend: BLV, Erläuterungen TSchV) 16.

³⁵³ BLV, Erläuterungen TSchV 16.

³⁵⁴ Wenngleich die Fachinformationen des BLV eine deutlichere Sprache sprechen und aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtung in praktischer Hinsicht von grösserer Relevanz sind, stellen die rechtsprechenden Behörden bei der Auslegung offener Normen häufig auf die Verordnungserläuterungen ab, um Sinn und Zweck der fraglichen Bestimmung zu ermitteln. Aus diesem Grund wären unmissverständliche Formulierungen und Zweckbeschreibungen wünschenswert. Vorliegend hat das BLV die Gelegenheit verpasst, Sinn und Zweck von Art. 36 Abs. 1 TSchV angemessen zu erfassen und zu erläutern.

auszeichnen³⁵⁵. Diese Definition des BLV widerspricht – wortwörtlich genommen – den aktuellen Erkenntnissen aus der Verhaltensforschung³⁵⁶, wonach unter Umständen ein Witterungselement für sich allein genügen kann, um Schafe zu veranlassen, einen Witterungsschutz aufzusuchen³⁵⁷.

3.3. Behördliche Vollzugshilfen

Sowohl das BLV als auch die kantonalen Vollzugsbehörden stellen Fachinformationen und Merkblätter zur Umsetzung und Konkretisierung tierschutzrechtlicher Vorgaben – u.a. auch von Art. 36 Abs. 1 TSchV – zur Verfügung. Diese Hilfsmittel werden sowohl von den Vollzugsbehörden im Rahmen von Kontrollen als auch von Gerichten zwecks Konkretisierung tierschutzrechtlicher Normen beigezogen³⁵⁸. Obwohl diesen Vollzugshilfen keine Rechtskraft zukommt, sind die entsprechenden Ausführungen somit von praktischer Relevanz, zumal sie die Absicht der gesetzlich verankerten Norm veranschaulichen und als Mindestmass für die Sicherstellung des Tierwohls gelten können³⁵⁹. Nachstehend soll die aktuelle Rechtslage rund um die dauernde Haltung im Freien dargelegt und in diesem Rahmen auch auf allfällig vorhandene Konkretisierungen der Vollzugsbehörden eingegangen werden.

3.3.1. Vollzugshilfen des BLV

Die bereits erwähnte Fachinformation des BLV zum Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien beabsichtigt, die auslegungsbedürftige Verordnungsbestimmung zu konkretisieren und dient somit als Vollzugshilfe bei der Interpretation von Art. 36 Abs. 1 TSchV³⁶⁰. Sie definiert die dauernde Haltung im Freien als Aufenthalt von Haustieren auf einer umzäunten Fläche im Freien, auf der sich die Tiere während 24 Stunden pro Tag aufhalten. Die dauernde Haltung im Freien wird damit vom regelmässigen Weidegang bzw. Auslauf, bei dem die Tiere täglich in den Stall verbracht oder bei Bedarf kurzfristig eingestallt werden, abgegrenzt. Nach Ansicht des BLV bergen extensive Haltungsformen die Gefahr, dass die Tiere weitgehend sich selbst überlassen und nicht mehr ausreichend betreut werden³⁶¹. Hierbei kann es auch zur Verwilderung der Tiere

³⁵⁵ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Erläuterungen zur Verordnung über die Haltung von Nutztieren und Haustieren, Fassung vom 23.11.2017 (nachstehend: BLV, Erläuterungen Nutz- und Haustierverordnung) 2.

³⁵⁶ Siehe hierzu Seite 97 f.

³⁵⁷ Weitere Ausführungen hierzu auf Seite 94.

³⁵⁸ Vgl. etwa das Urteil des BGer 2C_62/2018 vom 21.9.2018, E. 4.2.

³⁵⁹ Das Bundesgericht stellte zwar fest, dass die Informationen des zuständigen Bundesamts für sich allein noch keine genügende gesetzliche Grundlage darstellen, jedoch als Hinweis auf den aktuell geltenden Stand der Erfahrung und der Erkenntnisse der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene im Hinblick auf die Bedürfnisse von Tieren dienen (Urteil 2A_532/2004 vom 31.3.2005, E. 3.2; ebenso Urteil 1A.40/2005 vom 7.9.2005, E. 5.2.2). Überdies hat das Bundesgericht den Bezug verfügbarer Fachinformationen zur Auslegung von Rechtsfragen etwa in Bezug auf den Witterungsschutz ausdrücklich als mit Bundesrecht vereinbar anerkannt (Urteil 6B_811/2018 vom 25.2.2019, E. 8.4).

³⁶⁰ Siehe Fn. 333.

³⁶¹ BLV, Witterungsschutz 1.

mit negativen Auswirkungen auf das Tierwohl beim Umgang mit ihnen, etwa im Falle einer notwendigen tierärztlichen Behandlung oder im Rahmen der Schlachtung kommen³⁶².

Analog zu seinen Erläuterungen zur Nutz- und Haustierverordnung³⁶³ definiert das BLV auch in seiner Fachinformation zum Witterungsschutz extreme Witterung – entgegen aktueller Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung³⁶⁴ – als Wetterperioden, "die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen"³⁶⁵. Dabei räumt das Bundesamt ein, dass "derartige Situationen, die Schutz vor extremer Witterung erfordern, nachweislich auch bei sogenannten robusten Rassen auftreten" können³⁶⁶.

Zur Notwendigkeit eines Witterungsschutzes führt das BLV aus, dass es zwar nicht möglich sei, exakte Grenzwerte für klimatische Bedingungen anzugeben, die als Richtschnur für die Erforderlichkeit des Schutzes vor extremer Witterung gelten. Entscheidend sei aber *vorzusorgen*, "so dass die Tiere *jederzeit* vor extremer Witterung Schutz suchen können, wenn sie diesen aufgrund der klimatischen Bedingungen und ihres physiologischen Zustands benötigen"³⁶⁷.

Das BLV spricht sich im Zweifelsfall somit für einen vorsorglichen Witterungsschutz aus und stützt – anders als in seinen Erläuterungen zur Tierschutzverordnung³⁶⁸ – damit den 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. Dennoch enthält auch die fragliche Fachinformation unzureichende und in gewisser Weise irreführende Angaben, etwa in Bezug auf die noch tolerierbare Intensität der Witterungseinflüsse oder die Notwendigkeit eines gleichzeitigen Aufkommens mehrerer Witterungsfaktoren³⁶⁹.

Weitere Ausführungen des BLV in der entsprechenden Fachinformation betreffen die Anforderungen an die Ausgestaltung des Witterungsschutzes³⁷⁰, die Bodenbeschaffenheit der Weide³⁷¹ sowie den Futter- und Wasserbedarf der Tiere³⁷². Insgesamt stellen die genannten Indikatoren unverzichtbare Hilfen bei der Anwendung von Art. 36 TSchV dar. Weil sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen und diese im Sinne von Art. 6 Abs. 2 TSchG einen bedeutenden Pfeiler der Tierschutzgesetzgebung darstellen, ist den einschlägigen fachlichen Ausführungen des BLV entsprechendes Gewicht beizumessen, soweit keine aktuelleren wissenschaftlichen Erkenntnisse entgegenstehen.

³⁶² Dieses Problem hat sich bspw. im Kanton Tessin wiederholt im Rahmen der Sömmerung von Schafen gezeigt (siehe Mitteilungen des Ufficio del veterinario cantonale "Presenza di capre e pecore rinselvatichite o incustodite nel periodo invernale" vom 19.11.2018 und "Presenza di ovicaprini rinselvatichiti e/o incustoditi nel periodo invernale" vom 23.10.2020 sowie Art. 9 Abs. 3 der Disposizioni dell'Ufficio del veterinario cantonale concernenti l'alpeggio e il pascolo comune per l'anno 2019 vom 28.2.2019, publiziert in: Foglio ufficiale 19/20192279).

³⁶³ Siehe Fn. 355.

³⁶⁴ Siehe Seite 97 f.

³⁶⁵ BLV, Witterungsschutz 1.

³⁶⁶ BLV, Witterungsschutz 2.

³⁶⁷ BLV, Witterungsschutz a.a.O.

³⁶⁸ Vgl. die Ausführungen hierzu auf Seite 87.

³⁶⁹ Tatsächlich haben die entsprechenden Ausführungen in der strafrechtlichen Rechtsprechungspraxis bereits zu stossenden Freisprüchen geführt (siehe hierzu Fn. 634).

³⁷⁰ Siehe die entsprechenden Ausführungen auf Seite 98.

³⁷¹ Siehe die entsprechenden Ausführungen auf Seite 104.

³⁷² Siehe die entsprechenden Ausführungen auf Seite 106.

3.3.2. Kantonale Vollzugshilfen

Weil die Haltung von Schafen im Freien immer wieder zur Beanstandung Anlass gibt und die betreffenden Rechtsnormen aufgrund ihres Interpretationsspielraumes zu unterschiedlichen Lösungen im Vollzug geführt haben, haben die Kantone teilweise eigene Merkblätter erstellt, die sich einerseits an die Tierhaltenden richten und andererseits den Vollzug erleichtern und – soweit sich mehrere Kantone auf ein gemeinsames Merkblatt einigen konnten – harmonisieren sollen.

Die 16 Kantone St. Gallen, Schwyz, Aargau, Zürich, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Zug, Graubünden, Glarus³⁷³, Luzern, Tessin, Obwalden, Nidwalden, Uri, Basel-Landschaft und das Fürstentum Liechtenstein haben gemeinsam ein Merkblatt herausgegeben³⁷⁴, das über die Internetplattformen der meisten beteiligten Kantone verfügbar ist. Wesentlicher Bestandteil der im Merkblatt enthaltenen Erläuterungen bildet der Grundsatz, wonach allen im Freien gehaltenen Schafen zwischen dem 1. Dezember und dem 28. Februar permanent ein künstlicher Witterungsschutz zu gewähren ist. Obschon sich hierfür keine explizite Rechtsgrundlage findet, erscheint dieser Grundsatz, der sich in Form einer Anordnung an die Tierhaltenden richtet, vor dem Hintergrund der erhöhten Gefahr extremer Witterung während der genannten Zeitspanne angezeigt. Er wird überdies durch den Zusatz relativiert, dass an Tagen und Nächten mit trockener Witterung auf den Witterungsschutz verzichtet werden darf. Hinsichtlich des Schutzes vor Hitze betont die kantonale Informationsschrift, dass Schafen ab 25 Grad verbunden mit Sonneneinstrahlung Schattenplätze zur Verfügung zu stellen sind, die allen Tieren gleichzeitig Platz bieten. Unter denselben Bedingungen soll ihnen überdies unlimitiert Wasser zur freien Aufnahme angeboten werden.

Die kantonalen Vollzugsbehörden nehmen in ihrem Merkblatt – im Gegensatz zur Fachinformation des BLV³⁷⁵ – somit eine praxistaugliche Konkretisierung vor und legen Grenzwerte fest, die naturgemäß mit einem erheblich erhöhten Risiko für eine Überforderung der Anpassungsfähigkeit der Tiere einhergehen, wenn entsprechende Massnahmen seitens des Tierhalters ausbleiben. Weil die interpretationsbedürftigen tierschutzrechtlichen Bestimmungen handhabbar gemacht werden müssen, erweist sich die Festlegung eines generellen Werts, der sich auf veterinärmedizinische und ethologische Erkenntnisse abstützt, als sinnvoll. Ein solcher Wert darf jedoch nicht zum Umkehrschluss führen: Schafe können je nach Alter, Schurzustand, individueller Empfindlichkeit und weiteren Rahmenbedingungen bspw. bereits deutlich vor Erreichen von 25 Grad bzw. auch ohne Sonneneinstrahlung in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert sein.

Während das Merkblatt Tierhaltenden also als hilfreicher Anhaltspunkt dienen kann, entlässt es sie nicht aus ihrer Verantwortung, ihre Tiere zu beobachten und gegebenenfalls auch über die Anforderungen des Merkblatts hinausgehende Massnahmen zu ergreifen. Ebenso gilt, dass auch die Vollzugsbehörden die konkreten Faktoren zu berücksichtigen und den Einzelfall zu beurteilen haben. Letztlich ist von den rechtsprechenden Behörden des Verwaltungs- und Strafrechts zu

³⁷³ Im Kanton Glarus wird der Vollzug der Tierschutzgesetzgebung vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden (ALT) wahrgenommen (siehe Seite 64).

³⁷⁴ Kurzinformation Haltung von Schafen, Stand: 1.9.2018 (nachstehend: Kantonale Kurzinformation Schafe).

³⁷⁵ BLV, Witterungsschutz 2.

erwarten, dass sie die behördlichen Tierschutzfachstellen als Sachverständige miteinbeziehen und weitere wissenschaftliche Quellen als Anhaltspunkte beiziehen.

Hinsichtlich der Verfügbarkeit entsprechender Informationen auf ihrer Website variiert die Situation in den Kantonen erheblich. Während einige kantonale Veterinärbehörden auf das genannte Merkblatt und/oder auf die Informationen des BLV verweisen³⁷⁶, sind auf den Websites anderer kantonaler Vollzugsstellen keine entsprechenden Hinweise zu finden³⁷⁷. Weitere kantonale Behörden wiederum stellen neben dem genannten Merkblatt zusätzliche Informationen zur Verfügung oder informieren regelmässig aktiv in zielgruppenspezifischen Newslettern und Fachzeitschriften zum Thema, insbesondere während kritischer Perioden³⁷⁸. Die appenzellische Veterinärbehörde übernimmt in ihrer eigenen Fachinformation die Erläuterungen des BLV zu den physiologischen Prozessen und den darauf basierenden Bedürfnissen von Schafen³⁷⁹, was zu begrüßen ist, zumal die entsprechende Aufklärung der Tierhaltenden zum besseren Verständnis der Rechtsvorschriften und somit zu besserer Akzeptanz derselben führt³⁸⁰. Bedauerlicherweise nimmt der Leitfaden auch die problematische Formulierung des BLV auf und definiert extreme Witterung als Wetterperioden, die sich "entweder durch Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen oder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung"³⁸¹. Das appenzellische Merkblatt macht im Weiteren deutlich, dass die auch in der Kurzinformation festgehaltenen Richtwerte im Sinne absoluter Mindestanforderungen zu verstehen sind: So wird bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien *mindestens* vom 1. Dezember bis zum 28. Februar ein Witterungsschutz verlangt. Schattenplätze sind gemäss Merkblatt *spätestens* ab einer Lufttemperatur von 25 Grad in Verbindung mit Sonneneinstrahlung nötig. Und bei grosser Hitze ist Wasser ständig statt nur zweimal täglich anzubieten, wobei die Zusammensetzung des angebotenen Futters und der erhöhte Bedarf durch eine allfällige Milchproduktion die Schwelle herabsetzen können³⁸².

Im Merkblatt des Veterinäramts des Kantons Zürich kommt zum Ausdruck, dass nicht allein das Zurverfügungstellen eines Unterstands für die Anpassungsfähigkeit der Tiere von Bedeutung ist³⁸³. Vielmehr sind je nach Situation weitere Massnahmen seitens des Tierhalters geboten, um eine gute Verträglichkeit klimatischer Herausforderungen zu begünstigen, so etwa die Anpassung der Fütterung, das Anbieten geeigneter Einstreu³⁸⁴, aber auch die räumlichen Strukturen der Weide³⁸⁵. In Bezug auf die Hitzeverträglichkeit verweist die Zürcher Behörde auf einen wegweisenden

³⁷⁶ So bspw. die Veterinärbehörden der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Freiburg, Genf und Wallis.

³⁷⁷ Auf den Websites der Kantone Schaffhausen, Neuenburg, Solothurn, Tessin, Waadt und Zug konnten keine entsprechenden Informationen gefunden werden.

³⁷⁸ Positiv fallen diesbezüglich bspw. der Kanton Zürich, beide Appenzell und die Urkantone auf.

³⁷⁹ Kantonstierarzt beider Appenzell, Information – Tierschutz, Witterungsschutz bei dauernder Haltung von Schafen im Freien, Sommer und Winter, Fassung vom 23.7.2013 (nachstehend: KT AR/AI, Witterungsschutz) 1; BLV, Witterungsschutz 2.

³⁸⁰ Auch der Kanton Zürich informiert Tierhaltende mit einem eigenen Merkblatt detailliert über die aktiven und passiven Anpassungsmöglichkeiten von Tieren und den entsprechenden Handlungsbedarf: Veterinäramt des Kantons Zürich, Schutz der Nutztiere vor Wind und Wetter, Fassung vom 30.3.2017 (nachfolgend: VetA ZH, Schutz der Nutztiere).

³⁸¹ KT AR/AI, Witterungsschutz 2. Zur Kritik an der Definition des BLV siehe Seite 88 f.

³⁸² KT AR/AI, Witterungsschutz 2, 4.

³⁸³ VetA ZH, Schutz der Nutztiere. 2.

³⁸⁴ So variieren Wasser- und Futterbedarf u.a. in Abhängigkeit klimatischer Faktoren; im Weiteren kommen Qualität und Hygiene von Futter und Wasser eine bedeutende Rolle zu. Gesundheitlich eingeschränkte Tiere sind schneller in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert. Darüber hinaus ist dem allgemeinen Hygienezustand der Einrichtungen und des Bodens Beachtung zu schenken (VetA ZH, Schutz der Nutztiere 2).

³⁸⁵ Durch geschickte Platzierung von Wasserangebot, Futterstelle und Unterstand kann die Aktivität der Tiere gefördert werden.

Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2005, mit dem die Beschwerde eines Halters von Rindern einer besonders robusten Rasse abgewiesen wurde, der sich mit Hinweis auf die Widerstandsfähigkeit seiner Tiere weigerte, diesen einen Unterstand zur Verfügung zu stellen³⁸⁶. Die behördlichen Ausführungen heben die deutlich schlechtere Toleranz insbesondere von Wiederkäuern gegenüber hohen Temperaturen im Vergleich zu Kälte hervor und betonen, dass auch Robustrassentiere eines adäquaten Schutzes bedürfen³⁸⁷.

Auch das Laboratorium der Urkantone (Schwyz, Uri, Nidwalden und Obwalden) verfügt über ein zusätzliches eigenes Merkblatt mit Anforderungen an die Freilandhaltung von Schafen im Winter³⁸⁸. Darin wird die Bereitstellung eines permanenten Unterstands von Anfang Dezember bis Ende Februar *empfohlen*, ausgenommen an Tagen und Nächten mit trockener Witterung³⁸⁹. Als zwingend gilt ein Unterstand ohne Einzelfallbeurteilung lediglich beim *gleichzeitigen Auftreten* von Kälte – womit "Temperaturen andauernd unter 10 Grad" gemeint sind – Wind und Nässe durch mehr als zwei Tage anhaltenden Niederschlag. Damit setzt die kantonale Tierschutzfachstelle den Massstab, ab wann ein Unterstand auf jeden Fall zur Verfügung zu stellen ist, ausserordentlich hoch an³⁹⁰. Zwar wird die Einzelfallbeurteilung damit nicht obsolet, wodurch auch ein früheres Einschreiten der Behörde angezeigt sein kann. Derart hoch gesteckte Angaben erschweren den Vollzug unter Umständen jedoch unnötig. Dasselbe gilt für den Hinweis im Merkblatt des Laboratoriums der Urkantone, wonach ein Unterstand tagsüber nicht zwingend notwendig ist, wenn die Schafe jeweils über Nacht eingestallt werden³⁹¹.

Der Veterinärdienst des Kantons Bern verweist auf seiner Plattform generell auf die Fachinformation des BLV zum Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien. Zusätzlich hat der Veterinärdienst ein Merkblatt zum Schutz von Haustieren vor Hitze veröffentlicht³⁹², worin in sehr allgemeiner Weise auf die Tierhalterpflichten hingewiesen wird. Dieses umfasst zwar einige anschauliche Beispiele, die eindeutig unbrauchbare Schattenplätze in Bezug auf verschiedene Tierarten zeigen, zur Abgrenzung schwierig zu beurteilender Situationen eignet es sich indessen nicht. Immerhin hält das Merkblatt fest, dass Tieren bei Hitzestress, d.h. ab einer Temperatur von 25 Grad im Schatten, permanent Wasser zur Verfügung zu stellen ist und das bloss zweimal tägliche Verabreichen von Wasser nicht mehr ausreicht. Im Übrigen werden Tierhaltende für die sich mit dem Tagesablauf verändernde Lage und Ausdehnung von Schattenplätzen sensibilisiert³⁹³.

Der Kanton Jura hält im Sinne eines "Erinnerungsappells" in einer schriftlichen Information fest, dass während längerer Zeit im Freien gehaltene Haustiere Zugang zu einem angemessenen natürlichen oder künstlichen Unterschlupf haben müssen, in dem alle betroffenen Tiere gleichzeitig

³⁸⁶ Urteil des BGer 2A_532/2004 vom 31.3.2005; Veterinäramt des Kantons Zürich, Nutztiere vor Hitze schützen, Hitzestress vermeiden, Fassung vom 17.7.2020 (nachfolgend: VetA ZH, Hitzestress) 2.

³⁸⁷ VetA ZH, Schutz der Nutztiere 1; VetA ZH, Hitzestress 1.

³⁸⁸ Laboratorium der Urkantone, Anforderungen bei der Freilandhaltung von Schafen im Winter, Fassung vom 10.2.2020 (nachstehend: LabUrk, Freilandhaltung).

³⁸⁹ LabUrk, Freilandhaltung 1.

³⁹⁰ Längere Kälteperioden mit anhaltendem Niederschlag *und* Wind kommen in der Praxis kaum vor. Weil Schafe aber bereits weit vor dem gemeinsamen Eintreffen dieser drei Faktoren erheblich in ihrem Wohlergehen beeinträchtigt sein können, ist dieser Massstab deutlich zu hoch angesetzt.

³⁹¹ LabUrk, Freilandhaltung 1.

³⁹² Veterinärdienst des Kantons Bern, Hitze macht auch den Tieren zu schaffen, Fassung vom 25.6.2019 (nachstehend: VetD BE, Hitzestress).

³⁹³ VetD BE, Hitzestress 2. Analog VetA ZH, Hitzestress 2.

Zuflucht vor Wind, Regen und starker Sonneneinstrahlung finden³⁹⁴. Von extremen Witterungsbedingungen ist in diesem Merkblatt nicht die Rede, vielmehr suggeriert dieser unkompliziert gehaltene Absatz, dass Haustiere – und somit auch Schafe – bei längerem Aufenthalt im Freien naturgemäß eine Rückzugsmöglichkeit benötigen, um sich an die wechselnden klimatischen Bedingungen anpassen zu können. Die Formulierung geht also über den Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV hinaus und orientiert sich unmittelbar an den Grundsätzen der Tierschutzgesetzgebung, wonach dem Wohlergehen der Tiere in bestmöglicher Weise Rechnung getragen soll³⁹⁵. Damit entspricht sie der gesetzgeberischen Absicht weit besser als der unglücklich formulierte Art. 36 Abs. 1 TSchV und die darauf basierenden Fachinformationen des Bundes.

3.3.3. Empfehlungen des Europarats

Das auch für die Schweiz verbindliche Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen³⁹⁶ enthält Grundsätze zur Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere. Gestützt auf diese Grundsätze arbeitet der nach Art. 8 Abs. 1 des Übereinkommens eingesetzte Ständige Ausschuss Empfehlungen aus, die sich an die Vertragsparteien richten. Die entsprechenden detaillierten Bestimmungen orientieren sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen über die einzelnen Tierarten (Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens). 1992 hat der Ständige Ausschuss Empfehlungen für das Halten von Schafen verabschiedet³⁹⁷.

Bereits in der einleitenden Präambel hält der Ständige Ausschuss fest, dass die Grundvoraussetzungen für Gesundheit und Wohlbefinden bei Nutztieren darin bestehen, dass die Tiere gut betreut und die angewandten Haltungssysteme – unter Berücksichtigung der gegebenen Umweltfaktoren – auf die biologischen Bedürfnisse der Tiere abgestimmt werden. Explizit wird in diesem Zusammenhang auch auf den Schutz vor ungünstigen Witterungsverhältnissen, Angriffen durch Raubtiere, Verletzungen, Parasitenbefall und Krankheiten oder Verhaltensstörungen hingewiesen.

Gemäss Art. 6 Nr. 1 der Empfehlung darf etwa von der täglichen Kontrollpflicht abgesehen werden, wenn die Schafe unter sicheren extensiven Bedingungen und bei *günstiger* Witterung im Freien gehalten werden. Sobald das Wohlbefinden der Tiere gefährdet sein könnte, sind die Kontrollen allerdings deutlich zu erhöhen; unter Umständen ist mehrmals täglich nach den Tieren zu sehen. Dabei sind verschiedene Indikatoren zu überprüfen und gegebenenfalls entsprechende Massnahmen einzuleiten (vgl. Art. 6 Nr. 3 und Art. 7 der Empfehlung). Im Weiteren sollen Wasserschalen, Tröge und Nippel gründlich sauber gehalten und bei extremen Witterungsbedingungen mehrmals täglich kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass sie gebrauchsfähig sind (Art. 11 Nr. 3 der Empfehlung).

³⁹⁴ Service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV), Détention de moutons en plein air – rappel, Delémont 2016 (nachstehend: SCAV, Moutons), S. 1.

³⁹⁵ Die Rücksichtnahme auf die Anpassungsfähigkeit von Tieren bildet einen elementaren Bestandteil des Wohlergehens (Art. 3 lit. b TSchG) und entspricht dem Grundsatz von Art. 3 Abs. 1 TSchV in Bezug auf die Tierhaltung.

³⁹⁶ Abgeschlossen in Strassburg am 10.3.1976, in Kraft getreten für die Schweiz am 25.3.1981, SR 0.454.

³⁹⁷ Ständiger Ausschuss des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, Empfehlung für das Halten von Schafen, angenommen vom Ständigen Ausschuss am 6.11.1992.

Geschorene Schafe dürfen gemäss Art. 15 Nr. 2 der Empfehlung nicht ins Freie gelassen werden, soweit nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Fehlen des Vlieses das Tier bei widrigen Witterungsverhältnissen nicht übermässig beeinträchtigt, und kein entsprechender Schutz bereitgestellt wird. Schliesslich müssen nach Art. 20 Nr. 3 der Empfehlung zweckmässige Vorkehrungen getroffen werden, um sicherzustellen, dass das Wohlbefinden der Schafe nicht durch ungünstige Witterungsbedingungen beeinträchtigt wird.

Die Formulierung der Empfehlung des Europarats entspricht den Grundsätzen der schweizerischen Gesetzgebung nach Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 6 Abs. 1 TSchG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 6 TSchV, geht nach ihrem Wortlaut aber deutlich über die wohl im Sinne des Tierschutzes gut gemeinte, aber wenig geglückte Formulierung von Art. 36 Abs. 1 TSchV hinaus, wonach Haustieren lediglich dann ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen muss, wenn sie über längere Zeit extremer Witterung ausgesetzt sind. Der vom Europarat geforderten Gewährleistung, das Wohlbefinden von Tieren vor Beeinträchtigung durch ungünstige Witterung zu schützen, vermag die Formulierung von Art. 36 Abs. 1 TSchV somit nicht gerecht zu werden.

3.4. Der Witterungsschutz

3.4.1. Kriterium der dauernden Haltung im Freien

Weder das Tierschutzgesetz noch die Tierschutzverordnung oder die Nutz- und Haustierverordnung definieren den Begriff der "dauernden Haltung im Freien". Art. 36 Abs. 1 TSchV hält dazu lediglich fest, dass Haustiere nicht über eine längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgeliefert sein dürfen. Die Erläuterungen zur TSchV³⁹⁸ sprechen in diesem Kontext von "Weidehaltung". In seiner Fachinformation zur dauernden Haltung im Freien beschreibt das BLV diese als dauernden Aufenthalt von Haustieren auf einer umzäunten Fläche unter freiem Himmel, wobei sich die Tiere während 24 Stunden pro Tag dort aufhalten. Dabei ist diese Haltungsform gemäss BLV vom regelmässigen Weidegang bzw. Auslauf, bei dem die Tiere täglich in den Stall verbracht werden oder bei Bedarf kurzfristig eingestallt werden, abzugrenzen³⁹⁹.

3.4.2. Kriterium der extremen Witterung

Art. 6 TSchV hält als Grundsatz fest, dass Tierhaltende für den notwendigen Schutz von Tieren, die sich der Witterung nicht anpassen können, sorgen müssen. Diese Bestimmung wird von Art. 36 TSchV präzisiert, wobei nach dessen Abs. 1 Haustiere nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein dürfen. Dabei muss ein geeigneter künstlicher oder natürlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneinstrahlung bietet. Dem Erlasstext kann somit nicht eindeutig entnommen werden, ob Nässe und Wind gemeinsam auftreten müssen oder ab einer bestimmten Intensität je für sich

³⁹⁸ BLV, Erläuterungen TSchV 16.

³⁹⁹ BLV, Witterungsschutz 1 (siehe auch Seite 88).

allein genügen, um die Anpassungsfähigkeit von Schafen zu überfordern. Letztere Auslegung liegt allerdings nicht nur intuitiv nahe, vielmehr ist sie wissenschaftlich belegt⁴⁰⁰.

In den Erläuterungen zur Tierschutzverordnung 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."⁴⁰¹

Eine Definition liefert das BLV, wie bereits erwähnt⁴⁰², im Rahmen seiner einschlägigen Fachinformation sowie in seinen Erläuterungen zur Nutz- und Haustierverordnung: "Mit extremer Witterung werden Wetterperioden bezeichnet, die sich entweder durch Hitze und starke Sonneneinstrahlung oder Kälte in Verbindung mit Nässe und Wind auszeichnen." Das Bundesamt scheint sich also entgegen aktueller Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung auf den Standpunkt zu stellen⁴⁰³, dass Kälte nur in Verbindung mit Nässe und Wind als extreme Witterung gelten kann. Zumindest in Bezug auf den Faktor Wind als kumulative Voraussetzung neben Nässe und Kälte sind die Ausführungen des BLV jedoch widersprüchlich. So spricht es in derselben Fachinformation an anderer Stelle im Zusammenhang mit der zwingenden Zurverfügungstellung eines Witterungsschutzes von "nasskalter Witterung" und von "Kälte und Nässe", ohne das Vorhandensein von Wind als zusätzliche Voraussetzung zu erwähnen⁴⁰⁴.

Gemäss Fachinformation des BLV ist es nicht möglich, exakte Grenzwerte für klimatische Bedingungen anzugeben, ab denen ein Witterungsschutz zur Verfügung zu stellen ist. Das Bundesamt erachtet es jedoch als entscheidend, dass Tierhalter *vorsorglich* entsprechende Massnahmen ergreifen, sodass die Tiere *jederzeit vor extremer Witterung Schutz suchen können*⁴⁰⁵. Somit räumt auch das BLV ein, dass Schutzmassnahmen primär dazu dienen, drohenden Beeinträchtigungen vorzubeugen, und nicht etwa dazu, bereits eingetretene Belastungen zu begrenzen.

3.4.3. Kriterium der Zeitdauer

Art. 36 Abs. 1 TSchV hält zwar fest, dass Haustiere nicht *über längere Zeit* extremer Witterung ausgesetzt werden dürfen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass ihnen entsprechende Witterungsverhältnisse für eine gewisse Zeitspanne zugemutet werden können⁴⁰⁶. Damit kann jedoch

⁴⁰⁰ Piirsalu et al. 8; siehe hierzu auch die Ausführungen auf Seite 97.

⁴⁰¹ BLV, Erläuterungen TSchV 16 (vgl. auch Seite 87).

⁴⁰² Siehe hierzu Seite 88.

⁴⁰³ Siehe hierzu Seite 97.

⁴⁰⁴ BLV, Witterungsschutz 2. Dennoch sprach das Obergericht Aargau gestützt auf den Wortlaut der BLV-Fachinformation einen Schaffhalter vom Vorwurf der Missachtung der Tierhaltevorschriften nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG frei, weil dessen im Freien ohne Unterstand gehaltenen Schafe zwar über eine längere Zeit Temperaturen von bis zu -4.6 Grad und Niederschlägen von bis zu 9.9 mm ausgesetzt gewesen waren, jedoch nicht mehr festgestellt werden konnte, welche Windverhältnisse im fraglichen Zeitraum geherrscht hätten (Urteil vom 15.1.2020 [Nr. SST.2019.147], E. 6.3). Demgegenüber hielt das Bundesgericht fest, es ergebe sich aus dem Gesetz, dass Schafen gerade auch bei Regen und Schnee sowie sehr kalten Temperaturen ein ausreichend trockener Liegeplatz zur Verfügung stehen müsse (Urteil 6B_811/2018 vom 25.2.2019, E. 6.3.3).

⁴⁰⁵ BLV, Witterungsschutz 2.

⁴⁰⁶ Hierbei können die Ansichten darüber, was eine "längere Zeit" bedeutet, erheblich variieren und etwa als einen Zeitraum von mehreren Stunden bis Tagen wahrgenommen werden.

nicht gemeint sein, dass die verantwortlichen Tierhalter ihre Tiere sich selbst überlassen dürfen und erst bei einer akuten und nicht mehr abwendbaren Gefahr für deren Wohlergehen einschreiten müssen. Gerade bei Schafen, die selbst starke Einschränkungen ihres Allgemeinbefindens erst sehr spät offen zeigen, ist das Risiko, bereits eingetretene Belastungen zu übersehen, gross⁴⁰⁷. Die Duldung extremer Witterung während einer gewissen Zeit, die nach dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV zulässig ist, kann somit nur dahingehend verstanden werden, dass auf präventive Massnahmen dann verzichtet werden darf, wenn der Tierhalter bei einem Wetterwechsel unverzüglich einschreitet, um das Wohlergehen seiner Tiere zu wahren. Anhaltende hohe oder tiefe Temperaturen, die das durchschnittliche Mass übersteigen, dürfen jedoch nicht hingenommen werden, zumal kaum erkennbar sein dürfte, wann die Grenze der Zumutbarkeit für die betroffenen Tiere erreicht ist⁴⁰⁸.

3.4.4. Kriterium des schutzlosen Ausgeliefertseins

Neben der dauernden Haltung im Freien und dem Eintreten extremer Witterungsbedingungen ist für die Pflicht des Zurverfügungstellens eines Witterungsschutzes gemäss dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV entscheidend, dass die Tiere der Witterung *schutzlos ausgeliefert* sind. Bietet die Weide den Tieren bereits ausreichend Schutz, z.B. durch natürliche Strukturen, so ist nicht erforderlich, dass der Tierhalter einen zusätzlichen künstlichen Witterungsschutz anbietet. Sind natürliche Schutzmöglichkeiten grundsätzlich vorhanden, heisst das aber nicht, dass der Tierhalter per se von seinen Pflichten, einen künstlichen Witterungsschutz bereitzustellen, befreit ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die natürlichen Strukturen auf der Weide bzw. Sträucher, Bäume oder Felsvorsprünge nicht ausreichen, um allen Tieren gleichzeitig vollständigen Schutz zu bieten. Vielmehr muss aufgrund der Pflicht des Tierhalters zur Vorsorge im Einzelfall und in Bezug auf die jeweils herrschenden Wetterbedingungen überprüft werden, ob die natürlichen Schutzmöglichkeiten eine angemessene Unterkunft für sämtliche Tiere bieten, und gestützt darauf entschieden werden, ob zusätzlich auch künstliche Unterstände zur Verfügung gestellt werden müssen. Alternativ können Schafe auch vorsorglich eingestallt werden, wenn extreme Witterungsverhältnisse zu erwarten sind (Art. 36 Abs. 1 TSchV).

a) Spezialfaktoren: Schur sowie Trächtigkeit und Neugeborene

Neben spezifischen Kriterien wie etwa Alter, Nährzustand und Gesundheit individueller Tiere stellt bei Schafen, die dauernd im Freien gehalten werden, auch der Zeitpunkt der Schur einen wichtigen Faktor dar. Die Tierschutzgesetzgebung bestimmt, dass Wollschafe mindestens einmal im Jahr zu scheren sind (Art. 54 Abs. 1 TSchV). Zudem muss bei dauernd im Freien gehaltenen Schafen die Schur so erfolgen, dass die Dicke des Vlieses an die Witterungsverhältnisse angepasst ist (Art. 30 Abs. 3 Nutz- und Haustierverordnung).

⁴⁰⁷ Siehe Seite 80.

⁴⁰⁸ Dies gilt umso mehr, als den Bedürfnissen sämtlicher Tiere Rechnung getragen werden muss. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit ist also das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres ausschlaggebend.

In seiner Fachinformation zum Witterungsschutz hält das BLV diesbezüglich fest, dass Schafe Hitze in der Regel besser vertragen, wenn sie im Frühjahr geschoren wurden und die Möglichkeit haben, Schatten aufzusuchen⁴⁰⁹. Dabei ist zu beachten, dass je nach Schertermin ein erhöhtes Sonnenbrandrisiko oder auch die Gefahr eines Hitzestaus besteht, was eine gute Planung verlangt und bei unerwartet warmer Witterung wiederum das vorsorgliche Aufstellen eines Witterungsschutzes erfordern kann. Das BLV führt zudem aus, dass trockene Kälte im Regelfall gut toleriert wird, wenn durch einen geeigneten Schertermin für eine ausreichende Bewollung gesorgt ist. Unbedingt zu vermeiden sei bei tiefen Temperaturen ein Durchnässen bis auf die Haut, wobei Tierrasse und Bewollungsart eine Rolle spielen. Während die Wolle feinwolliger Rassen Nässe schnell durchlässt, sind Schafe von grob-, lang- und schlichtwolliger Rassen gemäss BLV feuchteresistenter⁴¹⁰.

Spezieller Beachtung bedürfen zudem trächtige Auen und neugeborene Lämmer, da sie ein erhöhtes Wärmebedürfnis haben und gegenüber extremen Witterungsverhältnissen allgemein empfindlicher sind⁴¹¹. Dementsprechend müssen Muttertiere gemäss Art. 7 Abs. 4 Nutz- und Haustierverordnung in der Winterfütterungsperiode vor der Geburt eingestallt werden und in den ersten beiden Wochen nach der Geburt – zusammen mit ihren Lämmern⁴¹² – jederzeit Zugang zu einer Unterkunft haben. Das BLV empfiehlt dieses Vorgehen auch im Sommer⁴¹³.

b) Neueste Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung

Über das Verhalten selbst uns vertrauter und nahestehender Tierarten sowie über die konkreten Auswirkungen, die unser Umgang mit ihnen auf ihr Wohlergehen hat, ist noch immer Vieles unbekannt. Im Bewusstsein, dass sich das menschliche Wissen hierzu angesichts der global intensiv betriebenen Forschung ständig weiterentwickelt, hat der Gesetzgeber die Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu einem bedeutenden Pfeiler der Tierhaltungsvorschriften bestimmt (Art. 6 Abs. 2 TSchG). Aus diesem Grund ist die Tierschutzverordnung laufend zu überprüfen und – wo nötig – anzupassen. Wenngleich nicht jede neue Studie eine Verordnungsanpassung zur Folge haben kann, sind einzelne Studien insbesondere in Forschungsfeldern, die nicht intensiv bearbeitet werden, dennoch im Rahmen sowohl der Rechtsetzung als auch der Auslegung zu berücksichtigen, wenn sie signifikante neue Erkenntnisse mit sich bringen.

In Bezug auf den Witterungsschutz fällt hierbei eine aktuelle Studie aus Estland auf⁴¹⁴, die wichtige Einblicke in das Schafverhalten liefert und deshalb nicht unberücksichtigt bleiben darf. Gemäss Versuchsanordnung wurden zwei Schafgruppen jeweils über ein ganzes Jahr beobachtet. Beiden Gruppen wurde ganzjährig Zugang zu einem Aussenbereich gewährt. Die Autoren der Studie konnten dabei Folgendes beobachten: In der Nacht verbrachten die Schafe etwas weniger Zeit im Freien

⁴⁰⁹ BLV, Witterungsschutz 2.

⁴¹⁰ BLV, Witterungsschutz a.a.O.

⁴¹¹ Siehe (ehemals) Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), Schafe richtig halten, Bern 2009 (nachstehend: BVET, Schafe richtig halten) 6.

⁴¹² Dass sowohl die Mutterschafe als auch ihre Lämmer nach der Geburt jederzeit Zugang zu einer Unterkunft haben müssen, geht aus Art. 7 Abs. 4 Nutz- und Haustierverordnung nicht eindeutig hervor, entspricht aber Sinn und Zweck der Norm und ist auch der bundesamtlichen Fachinformationen zum Witterungsschutz bzw. zur Schafhaltung klar zu entnehmen (vgl. BLV, Witterungsschutz 2; BVET, Schafe richtig halten 6).

⁴¹³ BLV, Witterungsschutz a.a.O.

⁴¹⁴ Piirsalu et al. (siehe Fn. 346).

als tagsüber⁴¹⁵. Zwar bevorzugte ein grosser Teil der Schafe selbst bei Temperaturen bis -20 Grad den Aufenthalt unter freiem Himmel. Jedoch wurde ein klarer Zusammenhang zwischen sinkenden Temperaturen und dem Bedürfnis der Tiere nach Witterungsschutz festgestellt⁴¹⁶. Zudem stieg die Anzahl schutzsuchender Schafe weiter an, wenn die tiefen Temperaturen von Wind oder Feuchtigkeit begleitet wurden⁴¹⁷. Dabei wurde festgestellt, dass die Tiere auf die Windexponierung empfindlicher reagierten als auf starken Wind per se oder auf Luftfeuchtigkeit und entsprechend vermehrt den Stall aufsuchten, wenn sie draussen direktem Wind ausgesetzt waren und weder ein Witterungsschutz noch natürliche Strukturen, wie etwa Bäume, als Windschatten zur Verfügung standen⁴¹⁸. Als besonders empfindlich gegen Kälte und Nässe und damit schutzbedürftig erachten die Autoren der Studie trächtige Auen und Lämmer⁴¹⁹.

Die Autoren kamen zum Schluss, dass die Schafe zwar grundsätzlich am liebsten draussen verweilten, die meisten Tiere jedoch bei Windexponierung einen Witterungsschutz aufsuchten. Zudem bevorzugten einzelne Tiere je nach Alter, Gesundheitszustand und spezifischen Präferenzen einen geschützten Innenbereich. Gewisse Schafe reagierten empfindlicher auf verschlammte und feuchte Böden, andere suchten in der Nacht die Sicherheit des Stalls auf, was auf die intrinsische Angst vor Prädation und den unterschiedlichen Grad der Schutzbedürftigkeit individueller Tiere zurückgeführt wurde⁴²⁰.

Die Autoren empfehlen aufgrund dieser Studie zum Wohl von Schafen die Haltung im Freien, jedoch kommen sie zum Schluss, dass den Tieren ein permanenter Witterungsschutz zur Verfügung stehen muss und sie insbesondere in der Nacht die Möglichkeit haben sollten, einen Innenraum aufzusuchen⁴²¹. Auch aus Sicht der TIR ist den offensichtlich ausgeprägten individuellen Unterschieden zwischen den Tieren Rechnung zu tragen, indem ein Witterungsschutz permanent zur Verfügung zu stellen und den Tieren die Wahl ihres Aufenthaltsorts zu überlassen ist.

3.4.5. Ausgestaltung des Witterungsschutzes

Der Witterungsschutz muss allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe und Wind sowie starker Sonneneinstrahlung bieten (Art. 36 Abs. 1 TSchV). Die Erläuterungen zur Tierschutzverordnung⁴²² halten dazu Folgendes fest: "Sofern die Tiere bei extremer Witterung nicht eingestallt werden, muss ein natürlicher (z.B. Bäume) oder künstlicher (z.B. Landwirtschaftsanhänger) Witterungsschutz allen Tieren Schutz vor starker Sonneneinstrahlung oder langandauerndem Regen,

⁴¹⁵ Piirsalu et al. 9.

⁴¹⁶ Piirsalu et al. 8.

⁴¹⁷ Piirsalu et al. 6 f.

⁴¹⁸ Piirsalu et al. 8.

⁴¹⁹ Piirsalu et al. 1, 8.

⁴²⁰ Piirsalu et al. 8.

⁴²¹ Piirsalu et al. 9.

⁴²² BLV, Erläuterungen TSchV 16.

Schnee und Wind bieten. Es muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein, so dass den Tieren beim Liegen nicht übermässig Wärme entzogen wird."⁴²³

Gemäss den Fachinformationen des BLV muss der Witterungsschutz so dimensioniert sein, dass alle Tiere gleichzeitig liegen können. Überdies muss er windgeschützt und trocken sein, sodass die Tiere vor dem Durchnässen und Auskühlen bewahrt werden. Mittels ausreichender Einstreu oder auf andere Weise ist sicherzustellen, dass den Tieren beim Liegen nicht übermässig Wärme entzogen wird. Liegen die Tiere auf nassem oder stark wärmeableitendem Boden nicht ab, bedeutet dies nicht – wie von Tierhaltenden zuweilen angenommen wird – dass kein entsprechendes Bedürfnis besteht. Vielmehr vermeiden sie auf diese Weise die Durchnässung und den Wärmeentzug, was allerdings zu Erschöpfungszuständen führen kann⁴²⁴.

Bei hohen Temperaturen und starker Sonneneinstrahlung muss der Witterungsschutz zudem einen möglichst grossen Luftaustausch ermöglichen, der einerseits für eine Abkühlung der Tiere sorgt und sie andererseits vor Fliegen, Mücken, Bremsen und dergleichen schützt⁴²⁵. Unterstände ohne Wände, Schattennetze oder ausreichend grosse Baumgruppen sind gemäss BLV von Vorteil und können "unter Umständen" – m.a.W. nur solange sie allen Tieren gleichzeitig vollständigen Schutz bieten – im Sommer auch als Schlechtwetterschutz genügen⁴²⁶. Dementsprechend ist ein künstlicher Unterstand zur Verfügung zu stellen, wenn eingezäunte Flächen nicht genügend natürliche Strukturen aufweisen. Alternativ müssen die Tiere bei extremer Witterung an einen anderen Ort mit Witterungsschutz verbracht werden⁴²⁷, wobei der Standortwechsel nach der hier vertretenen Meinung zwingend bereits *bei absehbarer* Verschlechterung der Witterungsverhältnisse und damit *vor* Eintreten extremer Bedingungen zu erfolgen hat, um den Tieren die Anpassung zu ermöglichen und die Gefahr einer Beeinträchtigung der Tiere abzuwenden.

In der von einigen Kantonen aufgeschalteten Kurzinformation zur Haltung von Schafen im Freien wird festgehalten, dass der Witterungsschutz im Winter mindestens zwei geschlossene Wände aufweisen muss⁴²⁸. Zudem schreibt Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Tabelle 2 der Nutz- und Haustierverordnung Mindestliegeflächen pro Tier vor⁴²⁹.

⁴²³ Dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV lässt sich nicht eindeutig entnehmen, ob der trockene Liegebereich ständig oder nur im Rahmen eines Witterungsschutzes zu bieten ist (vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen auf Seite 103).

⁴²⁴ BLV, Witterungsschutz 2.

⁴²⁵ BLV, Witterungsschutz a.a.O.

⁴²⁶ Das Bundesgericht zählt exemplarisch einige Möglichkeiten auf, die im Bereich der freien Wahl des Tierhalters liegen, namentlich einen mobilen Schutz mit Zelt oder Wagen, eine feste Installation, einen langfristigen natürlichen Schutz durch Bepflanzung oder das Ausweichen auf eine andere Weide (Urteil 2A_532/2004 vom 31.3.2005, E. 3.8). Die Eignung der getroffenen Wahl ist im Einzelfall zu beurteilen.

⁴²⁷ BLV, Witterungsschutz 2 f.

⁴²⁸ Kantonale Kurzinformation Schafe 2.

⁴²⁹ Für Lämmer bis 20 kg wird eine Fläche von 0.15 m² pro Tier, für Jungtiere zwischen 20 und 50 kg eine Fläche von 0.3 m² pro Tier, für Widder und Schafe zwischen 70 und 90 kg eine Fläche von 0.6 m² und für solche über 90 kg eine Fläche von 0.75 m² pro Tier vorgeschrieben. Für Schafe mit bis zu 20 kg schweren Lämmern muss eine Fläche von 0.75 m² bzw. 0.9 m² pro Muttertier/Lamm zur Verfügung stehen, je nachdem, ob das Muttertier 70-90 kg oder über 90 kg schwer ist.

3.4.6. Strafbarkeit des Tierhalters

Tierhaltende, die es versäumen, ihren Tieren rechtzeitig einen Witterungsschutz zur Verfügung zu stellen, machen sich strafbar. Dabei kommt etwa der Tatbestand der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG in Betracht – allerdings nur dann, wenn noch keine ernsthafte Gefahr für das Wohl der Schafe entstanden ist. Ab jenem Zeitpunkt, in dem aufgrund der Überforderung der Anpassungsfähigkeit einzelner Tiere deren Wohlergehen ernsthaft gefährdet ist, liegt eine Vernachlässigung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG vor. Treten bei einem Tier tatsächlich Schmerzen, Leiden, Schäden oder Angst auf, so ist das Verhalten des Tierhalters aufgrund seiner Fürsorgepflicht gemäss Art. 6 Abs. 1 TSchG als Misshandlung durch Unterlassen i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. a StGB zu qualifizieren⁴³⁰.

3.4.7. Exkurs: Verwaltungsrechtliche Rechtsprechung in Deutschland

a) Beschluss des Verwaltungsgerichts Mainz

Im Zusammenhang mit dem Witterungsschutz ist auf einen wegweisenden Entscheid aus der deutschen Rechtsprechung hinzuweisen⁴³¹. Darin wurde festgehalten, dass die Zurverfügungstellung eines ganzjährigen Witterungsschutzes notwendig sei, um den Bedürfnissen von Schafen im Sinne der tierschutzrechtlichen Zielsetzung gerecht zu werden.

Hinsichtlich der Vergleichbarkeit der deutschen und der schweizerischen Rechtslage ist festzuhalten, dass die deutsche Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung⁴³² keinen permanenten Witterungsschutz für im Freien gehaltene Haustiere vorschreibt. Allerdings müssen Haltungseinrichtungen für Nutztiere generell "so ausgestattet sein, dass den Tieren, soweit für den Erhalt der Gesundheit erforderlich, ausreichend Schutz vor widrigen Witterungseinflüssen geboten wird und die Tiere, soweit möglich, vor Beutegreifern geschützt werden, wobei es im Fall eines Auslaufes ausreicht, wenn den Nutztieren Möglichkeiten zum Unterstellen geboten werden" (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchNutzV).

Weil die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gemäss ihrem § 1 Abs. 1 ausschliesslich für das Halten von Nutztieren zu Erwerbszwecken gilt, fand die entsprechende Bestimmung im vorliegend interessierenden Beschluss des Verwaltungsgerichts Mainz, die einen Hobbyschafzüchter betraf, jedoch keine Anwendung⁴³³. Die rechtsprechende Instanz stützte sich bei ihren Erwägungen allein auf den tierschutzrechtlichen Grundsatz nach § 2 Nr. 1 TierSchG⁴³⁴, wonach jedes Tier in menschlicher Obhut seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen zu ernähren, zu pflegen und verhaltensgerecht unterzubringen ist. Die Gebote und Verbote von § 2 TierSchG entsprechen gemäss Verwaltungsgericht unmittelbar aus sich selbst heraus geltendem Recht, das auch

⁴³⁰ Zur Abgrenzung zwischen der Vernachlässigung und der Misshandlung durch Unterlassen sowie zwischen der Vernachlässigung und der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG siehe Seite 44.

⁴³¹ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ.

⁴³² Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutzV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.2006 (BGBl. I S. 2043).

⁴³³ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 11.

⁴³⁴ Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.5.2006 (BGBl. I S. 1206, 1313).

ohne aufgrund von § 2a TierSchG erlassene Rechtsverordnungen zu beachten und von den Behörden anzuwenden sei⁴³⁵.

Der von der Vollzugsbehörde geforderte *ständige und für die Tiere jederzeit zugängliche* natürliche oder künstliche Witterungsschutz mit trockener Liegefläche sei, so das Gericht weiter, bei ganzjähriger Koppel- oder Weidehaltung erforderlich, um die betroffenen Schafe ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend angemessen verhaltensgerecht unterzubringen⁴³⁶. Die Weidehaltung von Schafen erfordere einen Witterungsschutz, durch den Kälte- und Hitzebelastungen, die die körpereigenen Temperaturregulationsmechanismen überfordern, vermieden werden⁴³⁷. Natürliche Gegebenheiten würden nach den behördlichen Empfehlungen⁴³⁸, die das Gericht als antizipierte Sachverständigengutachten anerkannte⁴³⁹, als Witterungsschutz nur ausreichen, wenn sie ganztägig und ganzjährig sowohl gegen Kälte, Regen und Wind als auch gegen Hitze wirksam seien⁴⁴⁰.

Im Weiteren führte das Gericht überzeugend aus, dass ein Verstoss gegen die Fürsorgepflichten des Tierhalters (vorliegend die angemessene und verhaltensgerechte Unterbringung der Tiere) nach § 2 Nr. 1 TierSchG nicht zwingend zu Schmerzen, Leiden oder Schäden bei den betroffenen Tieren führen müsse⁴⁴¹. Als Grundnorm der Tierhaltung wolle diese Vorschrift sicherstellen, dass das entsprechende artgerechte Bedürfnis nicht unangemessen zurückgedrängt werde⁴⁴². Die Lebensumstände der Tiere seien somit auch ohne erkennbares erhebliches Leiden von Bedeutung für eine tierschutzgemässe Tierhaltung. In casu erachtete das Gericht eine konkrete Gefahr eines Schadenseintritts als gegeben und somit die Voraussetzungen für das Einschreiten der Vollzugsbehörde als erfüllt⁴⁴³.

Bemerkenswert ist der Beschluss des Verwaltungsgerichts auch hinsichtlich seiner Ausführungen, wonach die unbestrittene Robustheit bestimmter Rassen die tierschutzrechtlichen Anforderungen nicht herunterzusetzen vermag. Dass besonders widerstandsfähige Rassetiere grundsätzlich aufgrund ihrer Anpassung an raue Witterungsbedingungen über Jahrtausende überleben konnten⁴⁴⁴, spricht gemäss Gericht zwar für eine erhebliche Widerstands- und Anpassungsfähigkeit, liesse

⁴³⁵ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 11, mit Verweis auf Almuth Hirt/Christoph Maisack/Johanna Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Aufl. 2016, § 16a TierSchG N 13.

⁴³⁶ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 14 f.

⁴³⁷ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 18. U.a. zitierte das Verwaltungsgericht auch die BLV-Fachinformation Tierschutz Nr. 7.3 "Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien" vom 5.12.2008.

⁴³⁸ So namentlich die "Empfehlungen für die ganzjährige und saisonale Weidehaltung von Schafen" des niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung sowie des niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Stand 3/2009, sowie der Bericht "Witterungseinflüsse bei der Weidehaltung von Nutztieren" des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes Freiburg und des Tiergesundheitsdienstes Freiburg, Freiburg 2005.

⁴³⁹ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 17.

⁴⁴⁰ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 18, mit Verweis auf Hirt/Maisack/Moritz, Anhang zu § 2 TierSchG N 121.

⁴⁴¹ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 14, mit weiteren Verweisen; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG § 2 TierSchG N 1.

⁴⁴² VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 11, mit Verweis auf OVG Lüneburg, Beschluss vom 21.3.2007, 11 ME 237/06, N 21.

⁴⁴³ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 13.

⁴⁴⁴ Im vorliegenden Fall handelte es sich um Tiere der Rasse Krainer Steinschaf, die als äusserst robust, widerstandsfähig, marschfähig, genügsam, stresstolerant und krankheitsresistent gelten (vgl. Reinthaler Doris, Krainer Steinschaf, herausgegeben vom Verein der Krainer Steinschafzüchter Alpe Adria, Schwanberg 2011 3).

aber vor dem Hintergrund, dass sie auch in der Natur geeignete schutzbietende Stellen und Deckung aufsuchen würden, nicht den Schluss zu, dass die Schafe einen angebotenen Rückzugsort nach ihrem natürlichen Verhalten nicht nutzen würden⁴⁴⁵.

b) Ableitungen für die schweizerische Rechtsordnung

Analoges muss auch in Bezug auf die schweizerische Rechtslage gelten: Die Grundsätze des Tierschutzrechts stellen aus sich selbst heraus zu beachtendes Recht dar⁴⁴⁶. Verordnungsbestimmungen dürfen die ihnen übergeordneten Normen – und ganz besonders die gesetzgeberischen Grundsätze – lediglich präzisieren, nicht aber aushöhlen⁴⁴⁷. Die Formulierung von Art. 36 Abs. 1 TSchV setzt die Voraussetzungen für die Verpflichtung, einen Witterungsschutz zur Verfügung zu stellen, derart hoch an, dass die Befolgung der Verordnungsbestimmung allein die Einhaltung der in Art. 4 Abs. 1 und 2 sowie Art. 6 Abs. 1 TSchG festgehaltenen Grundsätze hinsichtlich der Achtung des Wohlergehens der Tiere nicht sicherzustellen vermag. Gemäss Art. 6 Abs. 1 TSchG ist die Unterkunft zwar lediglich *soweit nötig* zu gewähren. Dem Sinn und Zweck der Bestimmung entsprechend hat dies jedoch präventiv zu erfolgen – und nicht, wie dies durch Art. 36 Abs. 1 TSchV impliziert werden könnte, erst dann, wenn die Tiere bereits während längerer Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt waren und ihr Wohlergehen beeinträchtigt ist.

In der problematischen Verordnungsbestimmung wird die Zweischneidigkeit spezifischer Verordnungsvorschriften deutlich: Der hohe Detaillierungsgrad der entsprechenden Normen führt zuweilen zu Umkehrschlüssen, die den Grundsätzen und der eigentlichen Absicht des Tierschutzrechts zuwiderlaufen.

Der Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 TSchV führt, wie oben dargelegt⁴⁴⁸, dazu, dass sich Tierhaltende, die ihre Tiere nur kurzzeitig schutzlos der Witterung aussetzen und deren Wohlergehen dadurch noch nicht konkret gefährden, nicht strafbar machen, weil ihnen der Fehler des Verordnungsgewalters nicht zur Last gelegt werden darf⁴⁴⁹. Dieser bewahrt Tierhaltende jedoch nicht davor, verwaltungsrechtliche Massnahmen dulden und befolgen zu müssen, deren Anordnung sich allein schon auf die Grundsätze des Tierschutzrechts stützen lässt. Im verwaltungsrechtlichen Vollzug steht demnach der Schutz des Wohlergehens der Tiere im Vordergrund, ungeachtet der Einschränkungen durch Art. 36 Abs. 1 TSchV. Die Tätigkeit der Vollzugsbehörde muss darauf abzielen, bereits eine konkrete Gefahr durch widrige Witterungsbedingungen für die Tiere abzuwenden, soweit dies aufgrund des Verhaltens des Tierhalters erforderlich ist. Dies kann auch bereits dann geboten sein, wenn das Verhalten des Tierhalters noch nicht im strafbaren Bereich anzusiedeln ist.

⁴⁴⁵ VG Mainz, Beschluss vom 13.6.2016, 1 L 187/16.MZ, N 29 f. mit weiteren Verweisen.

⁴⁴⁶ Siehe Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 80 in Bezug auf die in Art. 4 TSchG festgehaltenen Grundsätze.

⁴⁴⁷ Vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 81 f., 96 f.

⁴⁴⁸ Siehe Seite 100.

⁴⁴⁹ Wer handelt, wie es die Gesetzgebung erlaubt, verhält sich rechtmässig, auch wenn die Tat nach einem anderen Erlass unzulässig ist, Art. 14 StGB. Vgl. auch Gieri Bolliger/Andreas Rüttimann/Vanessa Gerritsen, Baujagd unter dem Aspekt des Tierschutz- und Jagdrechts, Zürich/Basel/Genf 2012 51.

3.5. Anforderungen an den Liegebereich und die Bodenbeschaffung

3.5.1. Trockener Liegebereich

Gemäss Art. 36 Abs. 1 TSchV zur dauernden Haltung im Freien muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein, wobei dem Gesetzestext nicht zu entnehmen ist, ob der Liegeplatz lediglich im Rahmen des Witterungsschutzes oder auch unabhängig davon anzubieten ist. Letzteres würde bedeuten, dass dauernd im Freien gehaltenen Tieren faktisch ein permanenter Unterstand bzw. Witterungsschutz zur Verfügung stehen müsste, weil im Grunde nur auf diese Weise ein ausreichend trockener Liegeplatz gewährleistet werden kann. Weder die Erläuterungen zur Tierschutzverordnung noch die Nutz- und Haustierverordnung bieten eine entsprechende Interpretationshilfe. Da für die dauernde Haltung im Freien kein ständiger Witterungsschutz vorgeschrieben wird respektive dieser lediglich bei extremer Witterung zu gewähren ist, liegt die Vermutung nahe, dass auch der nach Art. 36 Abs. 1 TSchV geforderte trockene Liegebereich lediglich als Teil des Witterungsschutzes zu verstehen ist. Dementsprechend hätten Schafe während feuchter Wetterperioden, die nicht extremer Witterung entsprechen, jedoch permanent auf nassem Boden zu liegen⁴⁵⁰, was kaum der gesetzgeberischen Absicht entsprechen dürfte⁴⁵¹.

Die tierartspezifischen Bestimmungen sehen für Schafe im Unterkapitel "Haltung" einen eingestreuten Liegebereich vor (Art. 52 Abs. 3 TSchV). In den Erläuterungen zur Tierschutzverordnung wird Artikel 52 zwar unter dem Titel "Stallhaltung" aufgeführt⁴⁵², was vermuten lässt, dass der Bundesrat diese Bestimmung auf die Haltung im Stall begrenzen wollte und sie deshalb nicht auf die dauernde Haltung im Freien angewendet werden kann. Dies geht aus der Gliederung der Tierschutzverordnung jedoch in keiner Weise hervor, zumal die Bestimmungen im 4. Abschnitt der Verordnung für die Schafhaltung generell gelten. Zudem spricht einiges dafür, dass den Tieren auch im Freien permanent ein trockener Liegebereich zur Verfügung stehen muss. Das BLV konkretisiert Art. 52 Abs. 3 TSchV folgendermassen: "Um nicht zu frieren, müssen sie [die Schafe] im Stall einen eingestreuten, sauberen, trockenen und zugfreien Liegebereich zur Verfügung haben." Und weiter: "Schafe können gut draussen gehalten werden. Allerdings brauchen sie bei extremer Witterung, wie Kälte und Nässe oder Hitze, Schutz. Bei Kälte und Nässe brauchen sie einen Unterstand mit trockenem, windgeschütztem Liegebereich"⁴⁵³. Im Stall muss den Tieren also permanent – und damit unabhängig von den draussen herrschenden Witterungsverhältnissen – ein genügend eingestreuter Liegebereich zur Verfügung stehen, damit sie vor Kälte, Nässe, Verschmutzung und Zugluft geschützt sind. Konsequenterweise ist den Tieren demzufolge auch bei der Haltung im Freien ein entsprechender Liegebereich zuzubilligen⁴⁵⁴, was nur möglich ist, wenn der Unterstand bzw. der Witterungsschutz vorsorglich und nicht erst nach Eintritt widriger Witterungsverhältnisse erstellt wird. Nur mit einem permanenten Witterungsschutz kann realistischere Weise also ein

⁴⁵⁰ Unter solchen Bedingungen liegen Schafe oftmals gar nicht mehr ab, was zu Erschöpfungszuständen und damit zu tierschutzrelevanten Situationen führen kann (BLV, Witterungsschutz 2). Zu beachten ist, dass feuchte Perioden in der vergleichsweise niederschlagsreichen Schweiz nicht nur oft vorkommen, sondern auch lange anhalten können.

⁴⁵¹ So auch Urteil des Bundesgerichts 6B_811/2018 vom 25.2.2019, E. 6.3.3, wonach der Gesetzgeber davon ausgegangen sei, dass Schafe für ihr Wohlergehen einen ausreichend trockenen Liegeplatz brauchen. Ob dies aus tiermedizinischer Sicht zutrefte, brauche daher nicht hinterfragt zu werden.

⁴⁵² BLV, Erläuterungen TSchV 21.

⁴⁵³ BVET, Schafe richtig halten 5.

⁴⁵⁴ Schafweiden weisen oftmals wenig Fläche und Infrastruktur auf, womit die Bedürfnisse der Tiere kaum ausreichend befriedigt werden können.

Verstoss gegen Art. 36 Abs. 1 letzter Satz TSchV vermieden werden, weil die Tiere in der nicht näher definierten Zeit zwischen Eintritt der widrigen Witterung und dem Aufstellen eines Unterstandes mit trockenem Liegebereich nicht abliegen können und dies gemäss BLV zu Erschöpfungszuständen führen kann⁴⁵⁵.

De lege ferenda müsste Art. 36 Abs. 1 TSchV entsprechend angepasst werden und einen permanenten trockenen Liegebereich – mit entsprechendem Unterstand bzw. Witterungsschutz – explizit vorschreiben, um den Grundsätzen der Tierschutzgesetzgebung, insbesondere Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 TSchG, gerecht zu werden, was wiederum den Gesetzesvollzug erleichtern würde. Nicht zuletzt erscheint die permanente Zurverfügungstellung eines Unterstands auch aufgrund des tendenziell extremer werdenden Klimas, das rasche und heftige Witterungswechsel begünstigt, geboten⁴⁵⁶.

3.5.2. Die Klauengesundheit und das Problem der Moderhinke

Nach Art. 6 Abs. 3 der Nutz- und Haustierverordnung dürfen Böden in Bereichen, in denen sich Tiere vorwiegend aufhalten, nicht morastig und nicht erheblich mit Kot oder Harn verunreinigt sein. Das BLV hält in seinen Fachinformationen hierzu Folgendes fest: "Eingezäunte Flächen werden in der Regel mit einem Tierbesatz betrieben, der an den Boden in Bezug auf seine Trittfestigkeit hohe Anforderungen stellt. Vor allem in den Bereichen, in denen die Tiere sich häufig aufhalten, wie z.B. an einer Futterraufe, muss der Boden in einem solchen Zustand sein, dass er die Klauengesundheit nicht beeinträchtigt. Insbesondere Morast, der mit Kot und/oder Harn versetzt ist, wirkt stark schädigend auf Horn und Haut. Der Boden ist daher an solchen Stellen entweder entsprechend zu befestigen und zu reinigen, oder es ist z.B. durch regelmässiges Verstellen der Raufe die Belastung des Bodens auf unterschiedliche Bereiche der Weide zu verteilen."⁴⁵⁷

So stellt etwa die gefürchtete Moderhinke ein grosses Problem bei der Schafhaltung und insbesondere bei der Haltung im Freien dar. Dabei handelt es sich um eine schmerzhaft und hoch ansteckende bakterielle Infektion der Klauen, die sich über kontaminierte Weiden und feuchte Böden, bspw. im Umfeld der Tränken, verbreitet. Im Verlauf der Krankheit können sich die Tiere aufgrund der Schmerzen nicht mehr auf die betroffenen Gliedmassen stützen. In der Folge bewegen sie sich, je nachdem ob die Vorder- oder Hinterläufe betroffen sind, nur noch hinkend oder sogar auf den Karpalgelenken fort, oder aber sie fressen vorwiegend im Liegen. Die Moderhinke wird durch mangelhafte Pflege der Klauen und feuchte bzw. morastige Böden gefördert, womit die Erkrankung eng mit der Instandhaltung der Weide und der Betreuung der Schafe zusammenhängt⁴⁵⁸. Im Rechtsauskunftsdienst der TIR gehen regelmässig Meldungen zu hinkenden oder sich

⁴⁵⁵ Vgl. obige Ausführungen auf Seite 98 f.

⁴⁵⁶ Die durch die Klimaveränderung bedingte zunehmende Trockenheit kann zwar gewissermassen zu einer Milderung des geschilderten Problems führen, allerdings sind die Witterungsbedingungen aufgrund der raschen und teilweise heftigen Wechsel auch schwieriger vorherzusagen (vgl. Bundesamt für Umwelt [BAFU]/Bundesamt für Meteorologie, Klimatologie [MeteoSchweiz]/National Centre for Climate Services [NCCS], Klimawandel in der Schweiz, Bern 2020 42 ff.).

⁴⁵⁷ BLV, Witterungsschutz 3.

⁴⁵⁸ STS-Report Sömmerung 7 ff.

nur noch "knieend" fortbewegenden Schafen ein, die von ihren Haltern offensichtlich sich selbst überlassen wurden⁴⁵⁹.

Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass insbesondere auf Sömmerungsweiden infizierte Schafe auch Wildtiere anstecken können. Dies ist nicht zuletzt auch auf eine Missachtung der Fürsorgepflicht von Schafhaltenden, die erkrankte Tiere sömmeren, ohne deren Wohlergehen regelmässig zu überprüfen, zurückzuführen. Der Bund hat vor fünf Jahren unter Beteiligung betroffener Kreise ein Projekt zur schweizweiten Bekämpfung der Moderhinke initiiert⁴⁶⁰.

3.5.3. Strafbarkeit des Tierhalters

Versäumen es Tierhaltende, erkrankte Tiere schnellstmöglich zu behandeln und der Verbreitung der Krankheit unter ihren Schafen vorzubeugen, erfüllen den Tierquälereitatzbestand der Vernachlässigung i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG. Treten bei den Tieren tatsächlich Belastungen einer gewissen Intensität ein, liegt aufgrund der in Art. 6 Abs. 1 TSchG festgehaltenen Fürsorgepflicht eine Misshandlung durch Unterlassen gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. a StGB vor⁴⁶¹. Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass diesbezüglich keine Strafverfahren von den Strafverfolgungsbehörden geführt werden⁴⁶². Zudem kann auch eine Strafbarkeit von Tierhaltenden, die an Moderhinke erkrankte Schafe in Sömmerungsgebiete treiben und damit die Ansteckung anderer Schafe sowie von Wildtieren verursachen, nicht ausgeschlossen werden. Denkbar wäre etwa eine strafrechtliche Verantwortlichkeit wegen Misshandlung durch das Schaffen einer Gefahrensituation gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. d StGB. Von Schafhaltenden darf aufgrund der schweizweit bekannten Moderhinke-Problematik und der Weisungen von Bund und Kantonen verlangt werden, dass sie sich der Gefahr bewusst sind⁴⁶³, die von kranken Tieren, die zum Zweck der Sömmerung auf Weiden und Alpen getrieben werden, ausgeht. Als praktische Herausforderung im Rahmen der Strafverfolgung dürfte sich indessen die Rückverfolgung der Ansteckungskette erweisen, wodurch die Beweisführung im Hinblick auf den Nachweis eines tatbestandsmässigen Verhaltens eines verdächtigten Schafhalters erschwert wird.

⁴⁵⁹ In jeder vierten Schweizer Schafherde kommt Moderhinke vor (siehe hierzu Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV], Die Moderhinke beim Schaf schweizweit bekämpfen, Bern 2020 2).

⁴⁶⁰ Der bei Bund und Kantonen angegliederte Veterinärdienst Schweiz will 2024 mit der Umsetzung beginnen (siehe hierzu Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV], Bekämpfung Moderhinke [Projekt], abrufbar unter <www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierseuchen/bekaempfung/projekt-moderhinke.html> [Stand: 30.10.2020]). Vgl. auch Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zürich/Universität Bern/Beratungs- und Gesundheitsdienst für Kleinwiederkäuer (BGK), Ökonomische Auswirkungen der Moderhinke und Kosten-Nutzen-Analyse einer Bekämpfung der Moderhinke in der Schweizer Schafpopulation, Bern 2018.

⁴⁶¹ Zu den Tierquälereitatzbeständen der Misshandlung und der Vernachlässigung sowie zu deren Abgrenzung zueinander siehe Seite 44 f.

⁴⁶² Siehe hierzu Seite 126.

⁴⁶³ Vgl. Empfehlungen des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zur Harmonisierung der Sömmerungsvorschriften der Kantone für das Jahr 2020 1; anstatt vieler Veterinärdienst des Kantons Bern, Sömmerungsvorschriften 2020 für den Kanton Bern 1; Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Graubünden, Weisungen für die Sömmerung 2020 für die Kantone Glarus und Graubünden, Chur 2020 1.

3.6. Das Füttern und Tränken

3.6.1. Wasserbedarf

Der Wasserbedarf von Schafen variiert in Abhängigkeit der Aussentemperaturen und des Wassergehalts des Futters. Zudem spielt die Laktationsphase von Mutterschafen eine Rolle, während derer sich ihr Bedürfnis nach Wasser erhöht. Gemäss Art. 53 Abs. 1 TSchV müssen Schafe *mindestens* zweimal täglich Zugang zu Wasser haben. Folglich ist die Wasserzufuhr unter Umständen entsprechend zu erhöhen. Das BLV weist darauf hin, dass das zweimal täglich erfolgendes Tränken bei grosser Hitze nicht ausreicht und unter dieser Bedingung ein dauernder Zugang zu sauberem Wasser zu gewährleisten ist⁴⁶⁴. Nach Art. 4 Abs. 1 TSchV muss sodann bei der Gruppenhaltung besonders darauf geachtet werden, dass jedes einzelne Tier genügend Wasser erhält. Zudem meiden Schafe verschmutzte Wassertröge, weshalb diese regelmässig zu reinigen sind⁴⁶⁵.

3.6.2. Futterbedarf

Gemäss Art. 3 Abs. 3 TSchV ist die Fütterung dann angemessen, wenn sie nach dem Stand der Erfahrung und den Erkenntnissen der Physiologie und Verhaltenskunde den Bedürfnissen der Tiere entspricht. Die Futterversorgung hat nach Art. 4 Abs. 1 TSchV regelmässig und mit geeignetem Futter zu erfolgen. Schafe grasen während 4 bis 5 Fressperioden insgesamt 8 bis 10 Stunden am Tag, wobei sie je nach Rasse und Futterqualität 3 bis 10 kg Grünfutter und damit knapp 10 % ihres Körpergewichts aufnehmen⁴⁶⁶.

Bei der Haltung im Freien sollten Schafe ihren Futterbedarf grundsätzlich über das Grasens auf der Weide decken können⁴⁶⁷. Das Futterangebot der Weide muss daher an die Gruppengrösse angepasst sein. Ist das nicht der Fall, so ist der Tierhalter dazu verpflichtet, geeignetes zusätzliches Futter zur Verfügung zu stellen (Art. 36 Abs. 3 TSchV). Zu bedenken ist dabei, dass Schafe in der kalten Jahreszeit aufgrund ihres erhöhten Energiebedarfs mehr Futter brauchen. Futter, das ergänzend zur Weide verabreicht wird, muss den üblichen Qualitäts- und Hygieneanforderungen genügen. Nötigenfalls sind zur Erfüllung dieser Anforderungen geeignete Fütterungseinrichtungen, bspw. in Form einer überdachten Raufe, einzusetzen (Art. 6 Abs. 4 Nutz- und Haustierverordnung). Dabei ist zu beachten, dass Schafe verschmutzte Futter- und Wassertröge meiden, weshalb diese regelmässig zu reinigen sind⁴⁶⁸, was wiederum eine regelmässige Kontrolle der Tiere bedingt. Art. 4 Abs. 2 TSchV schreibt sodann vor, dass die Tiere ihren arttypischen Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Nahrungsaufnahme nachgehen können müssen. Lämmern von über zwei Wochen ist zudem Heu oder anderes geeignetes Raufutter zur freien Aufnahme zur Verfügung zu stellen, wobei Stroh nicht das alleinige Raufutter sein darf (Art. 53 Abs. 2 TSchV). Weiter müssen Schafe mit

⁴⁶⁴ BLV, Witterungsschutz 3.

⁴⁶⁵ BVET, Schafe richtig halten 5.

⁴⁶⁶ BVET, Schafe richtig halten a.a.O.

⁴⁶⁷ BVET, Schafe richtig halten 3.

⁴⁶⁸ BVET, Schafe richtig halten 5.

ausreichend Mineralstoffen versorgt werden, was bspw. über einen Leckstein sichergestellt werden kann⁴⁶⁹.

3.6.3. Strafbarkeit des Tierhalters

Das unzureichende Füttern oder Tränken von Tieren stellt in Abhängigkeit des konkreten Ausmasses entweder eine Vernachlässigung im Sinne von Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG oder eine Misshandlung durch Unterlassen gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. a StGB dar. Eine Vernachlässigung ist anzunehmen, wenn Futter oder Wasser in ungenügender Menge oder Qualität zur Verfügung gestellt wurde und das Wohlergehen der Tiere dadurch ernsthaft gefährdet ist. Schlägt sich das Verhalten des Täters bereits in einer tatsächlichen Beeinträchtigung des Wohlergehens oder der Gesundheit der betroffenen Tiere nieder, deren Ausprägung einem Leiden gleichkommt, ist von einer Misshandlung durch Unterlassen auszugehen⁴⁷⁰.

3.7. Problem der Schafhaltung im Sömmerungsgebiet

3.7.1. Relativierung der Tierhalterpflichten

Die Tierschutzverordnung sowie die Nutz- und Haustierverordnung relativieren den Schutz gesömmerter Schafe und setzen die entsprechenden Tierhalterpflichten herab. Aus Sicht des Tierschutzes erweist sich diese pragmatische Regelung als äusserst problematisch⁴⁷¹. Während Schafe etwa üblicherweise mindestens zweimal täglich Zugang zu Wasser haben müssen⁴⁷², darf im Sömmerungsgebiet hiervon abgewichen werden. In diesem Fall ist durch "geeignete Massnahmen" sicherzustellen, dass der Wasserbedarf der Tiere gedeckt wird (Art. 53 Abs. 1 TSchV). Weiter müssen im Allgemeinen alle Tiere gleichzeitig in einem Witterungsschutz Platz haben (Art. 36 Abs. 1 TSchV und Art. 6 Abs. 1 Nutz- und Haustierverordnung)⁴⁷³. Kann im Sömmerungsgebiet die geforderte Fläche im Unterstand nicht erreicht werden, so ist bei extremer Witterung durch "geeignete Massnahmen" sicherzustellen, dass dem Ruhe- und Schutzbedarf der Tiere entsprochen wird (Art. 6 Abs. 2 Nutz- und Haustierverordnung). Gemäss Art. 7 Abs. 1 Nutz- und Haustierverordnung sind zudem der Gesundheitszustand und das Wohlergehen der Tiere im Regelfall täglich zu kontrollieren, insbesondere der Allgemeinzustand und das Auftreten von Verletzungen, Lahmheiten, Durchfall und anderen Krankheitsanzeichen. Bei anstehenden Geburten oder wenn Neugeborene vorhanden sind, ist die Kontrollfrequenz auf mindestens zweimal täglich zu erhöhen (Art. 7 Abs. 2 Nutz- und Haustierverordnung). Im Sömmerungsgebiet indessen darf die Häufigkeit der Kontrollen

⁴⁶⁹ BVET, Schafe richtig halten a.a.O.

⁴⁷⁰ Zum Ganzen siehe Seite 44 f.

⁴⁷¹ Für Alpschafe werden Sömmerungsbeiträge und Tierwohlbeiträge (RAUS) ausgerichtet. Letztere sind lediglich an die Voraussetzung geknüpft, dass die Tiere Auslauf im Freien haben. Das bedeutet, sie werden unabhängig von der tatsächlichen Fürsorge durch den Tierhalter ausbezahlt. Mit der aktuellen Rechtslage werden also finanzielle Anreize für die Sömmerung von Tieren geschaffen und gleichzeitig die tierschutzrechtlichen Verpflichtungen für die betreffenden Tierhalter reduziert (siehe zum Ganzen STS-Report Sömmerung, passim), was zu erheblichen Tierschutzproblemen führt.

⁴⁷² Siehe Seite 106.

⁴⁷³ Siehe Seite 98.

"angemessen" reduziert werden (Art. 7 Abs. 3 Nutz- und Haustierverordnung⁴⁷⁴). Gemäss Art. 28 DZV⁴⁷⁵ müssen die Bewirtschafter von Sömmerungsbetrieben sicherstellen, dass die gesömmernten Tiere mindestens einmal pro Woche kontrolliert werden, ansonsten drohen Beitragskürzungen.

Die Regelungen für gesömmernte Schafe belassen einen beträchtlichen Interpretationsspielraum. Welche Massnahmen als geeignet gelten, um die Tiere bspw. effektiv vor extremen klimatischen Verhältnissen zu schützen, lassen sowohl die beiden Verordnungen als auch die entsprechenden Erläuterungen offen. Auch die vom Bund und den Kantonen zur Verfügung gestellten Vollzugshilfen äussern sich nicht weiter zu dieser Frage. In seinen Fachinformationen führt das BLV diesbezüglich lediglich aus, dass das Problem des schutzlosen Ausgeliefertseins vor extremen Witterungsbedingungen im Sömmerungsgebiet dadurch entschärft sei, dass den Tieren häufig eine sehr viel grössere Fläche zur Verfügung stehe. Diese ermögliche den Tieren durch die meist ausreichend vorhandenen natürlichen Strukturen, auf die klimatischen Bedingungen zu reagieren und einen für sie passenden Aufenthaltsort zu wählen⁴⁷⁶. Dabei wird jedoch ausser Acht gelassen, dass Wetterwechsel in den Bergen deutlich häufiger, schneller, extremer und weniger gut vorhersehbar erfolgen, was in der Praxis aufgrund der zuweilen mangelhaften Vorsorge zu unnötigen Verletzungen und Todesfällen führt. So sterben Schätzungen zufolge jährlich rund 4200 Schafe auf der Alp⁴⁷⁷. Nicht selten müssen verletzte Tiere durch Wildhüter oder verantwortliche Personen vor Ort getötet werden, um sie von ihrem Leiden zu erlösen. Neben gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Tiere – bspw. durch Moderhinke oder Parasitenbefall – spielen hierbei auch die Witterungsbedingungen eine bedeutende Rolle⁴⁷⁸. Des Weiteren fehlen auch Informationen hinsichtlich der Frage, wie der Wasserbedarf der Schafe und die hinreichende Kontrolle ihres Wohlergehens im Sömmerungsgebiet sichergestellt werden sollen. Vereinzelt Kantone legen in ihren Sömmerungsvorschriften die Durchführung von mindestens zwei Kontrollen pro Woche fest⁴⁷⁹.

Sowohl die rechtlichen Bestimmungen als auch die behördlichen Informationshilfen lassen somit einen bemerkenswerten Interpretationsspielraum offen und schützen die betroffenen Tiere in der Folge nur ungenügend. Durch das Erlauben einer Haltung im Sömmerungsgebiet, in deren Rahmen der Witterungsschutz nicht gewährleistet werden kann und die Tiere nicht täglich kontrolliert und mit Wasser versorgt werden, nimmt der Ordnungsgeber bewusst die Gefahr in Kauf, dass deren Wohlbefinden erheblich beeinträchtigt wird. Dies jedoch widerspricht den Grundsätzen von Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 TSchG diametral⁴⁸⁰. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Tierschutzgesetzgebung nicht die Ermöglichung der Tierhaltung um jeden Preis bezweckt, vielmehr dienen die Schutzbestimmungen dazu, eine solche allein dann zuzulassen, wenn sie tiergerecht möglich ist. Schliesslich bleibt festzuhalten, dass zuweilen nicht einmal die geltenden rudimentären

⁴⁷⁴ Vgl. Seite 86.

⁴⁷⁵ Verordnung vom 23.10.2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, SR 910.13).

⁴⁷⁶ BLV, Witterungsschutz 2.

⁴⁷⁷ Cornel Werder, Büro Alpe, Abgänge / Verluste von Schafen während der Sömmerung, Lätti 2012 3.

⁴⁷⁸ STS-Report Sömmerung 6.

⁴⁷⁹ Siehe exemplarisch Land- und Forstwirtschaftsdepartement des Kantons Appenzell Innerrhoden, Sömmerungsvorschriften 2020, Appenzell 2020 (Ziff. 6.1); Departement Inneres und Sicherheit des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Sömmerungsvorschriften 2020, Herisau 2020 (Ziff. 6.1).

⁴⁸⁰ Gesetzeswidrige Ordnungsbestimmungen, die vom Bundesrat in kompetenzwidriger Weise erlassen wurden, weil sie einer gesetzlichen Grundlage entbehren, sind im Bereich des Tierschutzrechts bedauerlicherweise weit verbreitet (vgl. etwa Bolliger/Rüttimann/Gerritsen 51 ff.; Gieri Bolliger/Alexandra Spring/Andreas Rüttimann, Enthornen von Rindern unter dem Aspekt des Schutzes der Tierwürde, Zürich/Basel/Genf 2011 66 f.

Anforderungen an die Haltung und Überwachung von Schafen im Sömmerungsgebiet eingehalten werden⁴⁸¹.

3.7.2. Strafbarkeit des Tierhalters

Trotz der weitreichenden Zugeständnisse, die die Tierschutzverordnung wie auch die Nutz- und Haustierverordnung den Tierhaltenden in Bezug auf die Sömmerung ihrer Tiere machen, sind die Halter nicht von der generellen Fürsorgepflicht, die sie ihren Schafen gegenüber haben, und ihrer Verantwortung hinsichtlich des Schutzes der Tiere befreit. Es erstaunt deshalb, dass von Seiten der Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf gesömmerte Tiere keine Strafverfahren geführt werden⁴⁸². Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass aus tierschutzrechtlicher Sicht oftmals nicht nur eine für die Tiere folgenlose Widerhandlung gegen die Tierschutzgesetzgebung (Art. 28 Abs. 1 TSchG), sondern vielmehr der Tatbestand der Tierquälerei (Art. 26 Abs. 1 TSchG) vorliegen dürfte, sofern Tiere zu Schaden kommen bzw. ihr Wohlergehen durch die unzureichende Betreuung konkret gefährdet ist.

Wird Schafen kein Witterungsschutz mit adäquatem Liegebereich, kein sauberes Trinkwasser oder nicht ausreichend geeignetes Futter zur Verfügung gestellt und werden die Tiere dadurch einer tatsächlichen Gefahr für ihr Wohlergehen ausgesetzt, ist der Tatbestand der Vernachlässigung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG erfüllt. Schliesslich machen sich Tierhalter aufgrund ihrer Garantstellung aus ihrer Fürsorgepflicht nach Art. 6 Abs. 1 TSchG wegen Misshandlung bzw. Tötung durch Unterlassen gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a bzw. b TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. a StGB strafbar, wenn sich ihre Schafe auf der Alpweide Verletzungen zuziehen, die nicht unverzüglich behandelt werden, oder wenn die Tiere aufgrund unzureichender Vorsorge abstürzen bzw. auf andere Weise verenden⁴⁸³. Angesichts der hohen Anzahl jährlich auf Alpweiden verendender Tiere ist der Umstand, dass bisher kein einziges Strafverfahren hierzu zu verzeichnen ist, nur schwer nachzuvollziehen.

3.8. Wanderschafherden

Grundsätzlich verbietet die Tierseuchengesetzgebung das Treiben von Wanderherden. Ausgenommen davon sind Wanderschafherden ohne trüchtige Auen, die in der Zeit vom 15. November bis zum 15. März getrieben werden. Dabei gilt die Ortsveränderung bei der Sömmerung und Winterung nicht als Treiben einer Wanderherde (Art. 33 Abs. 1 Tierseuchenverordnung⁴⁸⁴). Werden

⁴⁸¹ Im Rahmen ihres Rechtsauskunftsdienstes wird die TIR regelmässig mit Tierschutzverstössen aller Art konfrontiert. Dazu gehören wiederkehrend auch Hinweise auf Schafhaltungen, die den Bedürfnissen der Tiere offensichtlich nicht gerecht werden, von den Vollzugsbehörden aufgrund der zurückhaltenden Formulierung von Art. 36 Abs. 1 TSchV jedoch toleriert werden. Die bei der TIR eingehenden Meldungen sind für die Gesamtsituation zwar nicht repräsentativ, sie bieten aber dennoch einen gewissen Einblick in die Praxis, insbesondere in Kombination mit den Auswertungen der Tierschutzstraffälle.

⁴⁸² Siehe hierzu Seite 126.

⁴⁸³ Zu den Tierquälereitattbeständen der Misshandlung und der Vernachlässigung sowie zu deren Abgrenzung zueinander siehe Seite 44 f. Zum Tatbestand der qualvollen Tötung siehe Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 160 ff.

⁴⁸⁴ Tierseuchenverordnung vom 27.6. 1995 (TSV, SR 916.401).

Wanderschafherden über das Gebiet mehrerer Gemeinden getrieben, so bedarf es einer Bewilligung des Kantonstierarztes (Art. 33 Abs. 2 TSV)⁴⁸⁵.

Die Tierschutzgesetzgebung enthält keine speziellen Bestimmungen zur Betreuung und zum Schutz von Wanderschafherden. Selbstverständlich gelten aber auch hier die bereits erwähnten Bestimmungen von Art. 3 ff. TSchV (Grundsätzliches hinsichtlich Fütterung, Tränken, Pflege und Witterungsschutz), Art. 34 TSchV (Bodenbeschaffung), Art. 36 TSchV und Art. 6 f. Nutz- und Haustierverordnung (dauernde Haltung im Freien) sowie Art. 52 ff. TSchV und Art. 30 Nutz- und Haustierverordnung (schafspezifische Normen betreffend Liegebereich, Anbindehaltung, Fütterung, Tränken, Schur, Parasitenbekämpfung und Klauenpflege).

Die verfügbaren bundesamtlichen und kantonalen Fachinformationen zu den Wanderschafherden halten fest, dass für die ausreichende Betreuung der Herde, insbesondere bei widrigen Witterungsverhältnissen, in denen die Anpassungsfähigkeit der Schafe überfordert werden könnte, der Hirte permanent anwesend sein muss⁴⁸⁶. Bei guter Witterung ist tagsüber von einer Anwesenheit des Hirten während mindestens 12 Stunden vor Ort auszugehen⁴⁸⁷. Während seiner Abwesenheit hat er dafür zu sorgen, dass die Schafe nicht unkontrolliert wandern und an Strassen oder sonstige gefährliche Stellen gelangen können, wozu er die Tiere nachts auch ganz oder teilweise einzäunen kann⁴⁸⁸. Zudem hat der Hirte zur Betreuung der Schafe einen speziell hierfür ausgebildeten Hund mitzuführen⁴⁸⁹.

Weiter hat der Hirte *vorzusorgen*, sodass die Schafe bei extremer Witterung einen Ort aufsuchen können, an dem sie ausreichend vor den klimatischen Einflüssen geschützt sind. Hierfür muss er die Tiere *unter Berücksichtigung der Wetterprognosen* in geeignetes Gelände treiben. Dort muss der Hirte dafür besorgt sein, dass den Tieren natürliche Strukturen wie Bäume, Wälder, Felsvorsprünge oder Geländemulden oder künstliche Vorrichtungen wie Strohballen oder Windschutznetze zur Verfügung stehen und alle Schafe der Wanderherde ausreichend geschützt sind⁴⁹⁰. Dabei ist sicherzustellen, dass die Windschutzstrukturen unmittelbar von den Schafen aufgesucht werden können und gegenüber der jeweiligen Hauptwindrichtung ausgerichtet sind. Die Schafe dürfen nicht später als vier Wochen vor Antritt der Wanderung geschoren worden sein. Um den Tieren auch bei länger andauernden extremen Witterungsbedingungen ausreichend Schutz bieten zu können, muss gewährleistet sein, dass eine jederzeit bezugsbereite, tierschutzkonforme Stallung für die ganze Wanderschafherde mit entsprechenden Futtermitteln vorhanden ist⁴⁹¹.

⁴⁸⁵ Die einzelnen Tiere müssen mit offiziellen TVD-Ohrmarken identifiziert und das Begleitdokument für Klautiere korrekt ausgefüllt und jederzeit verfügbar sein. Zudem müssen verabreichte Medikamente vorschriftsgemäss im Behandlungsjournal und in der Inventarliste eingetragen werden (vgl. hierzu Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV], Witterungsschutz bei Wanderschafherden [nachstehend: BLV, Wanderschafherden], Bern 2019).

⁴⁸⁶ BLV, Wanderschafherden 1; Veterinäramt des Kantons Zürich, Treiben von Wanderschafherden: Bedingungen vom 9.10.2020, Zürich 2020 (nachfolgend: VetA ZH, Wanderschafherden) 2.

⁴⁸⁷ BLV, Wanderschafherden 1; VetA ZH, Wanderschafherden 2.

⁴⁸⁸ BLV, Wanderschafherden 1.

⁴⁸⁹ BLV, Wanderschafherden 1. Pro Herde und Hirte legt die Zürcher Vollzugsbehörde eine Obergrenze von 400 Schafen und zwei Hunden fest. Die maximal zulässige Herdengrösse beträgt 600 Schafe, wenn der Hirte ständig von einer Hilfsperson begleitet wird (VetA ZH, Wanderschafherden 1).

⁴⁹⁰ BLV, Wanderschafherden 2.

⁴⁹¹ BLV, Wanderschafherden 2.

Vorsorgliches Handeln zum Schutz der Tiere ist gemäss Fachinformation des BLV zu Wanderschafherden von zentraler Bedeutung. Demgegenüber fehlen entsprechende Erläuterungen zur dauernden (stationären) Haltung im Freien, und bei der Sömmerung von Schafen werden sogar explizit Einschränkungen hingenommen. Dies ist aus Tierschutzsicht höchst unbefriedigend, zumal dauernd im Freien lebende Schafe, die ohne Anwesenheit eines Hirten gehalten werden, erst recht vorsorglicher Pflege und Versorgung bedürfen.

3.9. Haltungseinrichtung: Gehege und Umzäunung

3.9.1. Korrekter Umgang mit Weidezäunen

Gemäss Art. 7 Abs. 1 und 2 TSchV müssen Unterkünfte und Gehege so gebaut und eingerichtet sein, dass die Verletzungsgefahr für die Tiere gering ist, ihre Gesundheit nicht beeinträchtigt wird, sie sich darin arttypisch verhalten und sie nicht entweichen können. Weil Schafe im Vergleich zu anderen Nutztieren als wenig arbeitsintensiv gelten, werden sie häufig auch nebenher in extensiver Weidehaltung gehalten und dabei nicht selten weitgehend sich selbst überlassen. Neben den bereits genannten Tierschutzproblemen, die mit einer mangelhaften Fürsorge für die Tiere verbunden sein können⁴⁹², führt auch die unzureichende Kontrolle der Gehegeumzäunung oftmals zu gravierendem Tierleid. Insbesondere die in der Schafhaltung häufig verwendeten besonders reissfesten "FlexiNet"-Weidezäune⁴⁹³ mit eingearbeitetem Chromnickeldraht zwecks ausreichender Stromversorgung vermögen die Tiere zwar vor Eindringlingen und folgenschweren Ausbrüchen zu schützen. Verfängt sich ein Tier jedoch in einem zu lose gespannten Zaun, sind Schmerzen, Leiden und Panik und in manchen Fällen erhebliche Verletzungen die unvermeidbare Folge. Insbesondere unerfahrene Jungtiere geraten immer wieder in stromführende Zaunnetze und verharren unter Umständen während Stunden in ihrer misslichen Lage, bis sie vom Tierhalter oder von Passanten entdeckt werden. Nicht alle Schafe überleben diese Prozedur.

Nicht allein die Schafe selbst sind dieser Gefahr ausgesetzt, auch Wildtiere können durch ungeeignete oder ungenügend kontrollierte Weidezäune in Mitleidenschaft gezogen werden. Die Folgen für die Wildtiere sind in aller Regel fatal. Das BLV hat deshalb ein Merkblatt zum richtigen Umgang mit Weidezäunen erstellt⁴⁹⁴. Auch diesbezüglich kommt Tierhaltenden grösste Verantwortung zu.

⁴⁹² Typische Probleme, die infolge unzureichender Kontrolle durch den Tierhalter oftmals erst sehr spät festgestellt werden und zu erheblichem Tierleid führen können, sind etwa eine ungenügende Futtergrundlage, zu wenig Wasser, behandlungsbedürftige Verletzungen oder Erkrankungen wie etwa die Moderhinke sowie Erschöpfungszustände aufgrund fehlender geeigneter Liegeplätze und Rückzugsmöglichkeiten. Ganz generell werden Schafe hinsichtlich ihrer Widerstandsfähigkeit oftmals überschätzt (vgl. Seite 80).

⁴⁹³ FlexiNet ist der Name eines Markenprodukts, der aufgrund des Erfolgs Eingang in die Umgangssprache gefunden hat und für Weidenetze dieser Bauart generell verwendet wird.

⁴⁹⁴ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Weidezäune – richtiger Umgang rettet Leben von Wildtieren, Bern 2019.

3.9.2. Strafbarkeit des Tierhalters

Die mangelhafte Kontrolle und Wartung der Umzäunung ist aufgrund der Garantenstellung des Tierhalters strafbar. Dies gilt bereits, wenn für die Schafe oder für Wildtiere aufgrund der besonderen Umstände eine konkrete Gefahr geschaffen wird, dass sie sich im Zaun verheddern. Als entsprechende konkrete Gefahr sind etwa schlecht befestigte Zäune zu sehen⁴⁹⁵. Zäune, die nicht mehr benötigt werden und verlassen herumliegen, stellen ebenfalls eine konkrete Gefahr für Wildtiere dar. Aber auch Zaunsysteme, die in bekannten Wildtierkorridoren errichtet werden, können zu strafrechtlicher Verantwortung führen, wenn keine adäquaten Massnahmen zum Schutz von Wildtieren erfolgen.

Entsprechendes Verhalten ist in Bezug auf die Schafe des Tierhalters als Vernachlässigung im Sinne von Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG zu qualifizieren⁴⁹⁶. Hinsichtlich der Wildtiere fällt der Vernachlässigungstatbestand mangels Tierhalterstellung zwar ausser Betracht. Nimmt der Schafhalter die Verursachung von Belastungen bei Wildtieren durch sein unachtsames Verhalten jedoch billigend in Kauf, macht er sich unter Umständen einer versuchten eventualvorsätzlichen Misshandlung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG schuldig.

Verfangen sich tatsächlich Tiere im Zaun, ist aufgrund des mutmasslich erheblichen Leidens, der Schmerzen und der Angst sowie allfälliger Schäden von einer Misshandlung i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG auszugehen⁴⁹⁷. Hierbei stellt sich die Frage, ob eine aktiv begangene Misshandlung oder eine Misshandlung durch Unterlassen vorliegt. Deren Beantwortung hängt im Wesentlichen vom Umstand ab, ob der Zaun von Anfang an gefährlich war oder ob er erst im Laufe der Zeit aufgrund mangelnder Wartung gefährlich wurde. Eine Garantenstellung kommt dem Schafhalter sowohl aus Ingerenz als – in Bezug auf die Schafe – auch aus gesetzlicher Pflicht zu⁴⁹⁸. In aller Regel handelt es sich hierbei um eine *schwerwiegende* Form von Tierquälerei. Sollte das betroffene Tier den erlittenen Belastungen erliegen, wäre der Tatbestand der qualvollen Tötung nach art. 26 Abs. 1 lit. b erfüllt⁴⁹⁹.

4. Weitere häufige Tierschutzprobleme im Zusammenhang mit Schafen

4.1. Herdenschutz

4.1.1. Der "böse" Wolf

Konflikte zwischen landwirtschaftlichen Interessen und Grossraubtieren wie Wolf, Luchs oder Bär gehören seit einigen Jahren zu den Dauerthemen in Medien und Politik. Für viel Aufsehen sorgen insbesondere Nutztierrisse durch Wölfe, die von zahlreichen Landwirten als grösste Gefahr für ihre Schafherden gesehen werden. Während zahlreiche Schafhalter einen erleichterten Abschluss

⁴⁹⁵ Dies gilt selbstverständlich nicht allein für Weidenetze, sondern für sämtliche Typen von Zaunsystemen.

⁴⁹⁶ Das tatbestandsmässige Verhalten liegt hierbei in der Nichtvornahme einer nach Art. 7 Abs. 1 TSchV gebotenen Handlung, die mit einer erheblichen Gefährdung für das Wohlergehen der Tiere einhergeht (vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 130).

⁴⁹⁷ Vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner, Tierschutzstrafrecht, S. 120 ff.; siehe auch Seite 44 f.

⁴⁹⁸ Art. 11 Abs. 2 lit. a bzw. d StGB.

⁴⁹⁹ Zur qualvollen Tötung siehe Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 160 ff.

einzelner Tiere fordern, setzen sich Natur- und Tierschutzorganisationen für zweckmässige Herdenschutzmassnahmen und damit für eine Koexistenz von Mensch, Schaf und Wolf ein. Durchschnittlich 408 Nutztiere, zumeist Schafe, sind dem Beutegreifer in den vergangenen fünf Jahren jährlich zum Opfer gefallen⁵⁰⁰. Im Vergleich zu den über 4000 Schafen, die infolge Krankheit, Verletzungen oder ungünstiger Witterungsbedingungen und damit aufgrund der Missachtung der Fürsorgepflichten durch die verantwortlichen Tierhaltenden jährlich verenden⁵⁰¹, erscheint die Empörung derselben über die Nutztierrisse in gewisser Weise widersprüchlich. Grossraubtiere sind als einer von verschiedenen natürlichen Risikofaktoren zu sehen, denen unzureichend geschützte Schafe auf Alpweiden ausgesetzt sind. Somit spielt auch hier das Missachten der Fürsorgepflicht des Tierhalters für die in seiner Obhut stehenden Schafe die ausschlaggebende Rolle⁵⁰².

4.1.2. Tierhalterpflichten

Eine gesetzliche Pflicht zur Ergreifung konkreter Herdenschutzmassnahmen besteht für Schafhaltende nicht. Diese sind jedoch an die tierschutzrechtlichen Vorgaben gebunden und aufgrund ihrer Fürsorgepflicht nach Art. 6 Abs. 1 TSchG sowie Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 TSchV dazu verpflichtet, ihre Tiere vor vorhersehbaren Gefahren zu schützen, wozu auch Risse durch Beutegreifer gehören. Die Fürsorgepflicht der Tierhalter erstreckt sich hierbei selbstverständlich auch auf allfällige Herdenschutztiere, wie speziell hierfür ausgebildete Hunde oder auch Lamas, Alpakas oder Esel⁵⁰³, die gleichermassen vom Tierschutzgesetz erfasst sind.

Allerdings beteiligen sich Bund und Kantone unabhängig von etwaigen Schutzbemühungen der Tierhaltenden an der Vergütung von Schäden, die durch Tiere bestimmter geschützter Arten, u.a. durch den Wolf (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 und Art. 2 JSG), verursacht werden (Art. 13 Abs. 4 JSG). Somit wird für Herdenschutzmassnahmen wenig Anreiz geschaffen⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ Die Statistik zu den Wolfsübergriffen auf Nutztiere ist auf der Internetplattform der Stiftung KORA (www.kora.ch) abrufbar.

⁵⁰¹ Vgl. obige Ausführungen zur Schafsömmern auf Seite 107 ff.

⁵⁰² Die Zahl der trotz getroffener Herdenschutzmassnahmen gerissener Nutztiere bewegt sich im tiefen einstelligen Prozentbereich der gesamten Risse (vgl. KORA, 25 Jahre Wolf in der Schweiz – Eine Zwischenbilanz, Bericht Nr. 91, Bern 2020 19 f.). Vgl. zum Ganzen auch Landwirtschaftlicher Informationsdienst, Ann Schärer, Konflikte mit wildlebenden Tieren, in: LID-Dossier Nr. 484 Wildtiere vom 7.12.2017, Bern 2017 12.

⁵⁰³ Siehe hierzu etwa Schweizer Tierschutz STS, STS-Report, Artgerechte Haltung von Neuweltkameliden (Lamas und Alpakas), Basel 2017; AGRIDEA, Einsatz von Lamas für den Herdenschutz, Lindau 2019.

⁵⁰⁴ Zum Ganzen siehe Bundesamt für Umwelt (BAFU), Vollzugshilfe Herdenschutz, Bern 2019. Gemäss Art. 13 Abs. 4 des vom Parlament im September 2019 verabschiedeten revidierten Jagdgesetzes sowie gemäss Art. 10g Abs. 4 des Vernehmlassungsentwurfs für die entsprechende Revision der Jagdverordnung wären Entschädigungsleistungen durch Bund und Kantone für Nutztierrisse durch Tiere geschützter Arten nur geleistet worden, wenn vorgängig die zumutbaren Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden ergriffen worden wären. Die Revision des Gesetzes wurde jedoch am 27.9.2020 vom Schweizer Volk mit 51.9 % der Stimmen abgelehnt, nachdem zuvor das Referendum ergriffen worden war (das Abstimmungsresultat ist abrufbar auf der Website des Bundes unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20200927/aenderung-des-jagdgesetzes.html>) [letztmals besucht am 25.11.2020]).

4.1.3. Strafbarkeit des Tierhalters

Tierhaltende machen sich wegen Tierquälerei strafbar, wenn der Schafriss voraussehbar war. In bekannten Wolfsgebieten und an Orten, die bereits durch Rissvorfälle bekannt sind, hat der Tierhalter alles Zumutbare zum Schutz seiner Schafherde zu unternehmen bzw. adäquate, für das betreffende Gebiet und die Herdengrösse ausreichende Herdenschutzmassnahmen (Zaun- und/oder Warnsysteme, Herdenschutzhunde, usw.) zu treffen. Unterlässt er die nötigen Vorkehrungen, setzt er seine Tiere dieser spezifischen Gefahr bewusst aus, wodurch unter Umständen bereits der Straftatbestand einer Vernachlässigung erfüllt sein kann. Werden in der Folge tatsächlich Schafe durch einen Wolf verletzt oder getötet, ist eine Misshandlung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG oder eine qualvolle Tötung gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG zu prüfen⁵⁰⁵.

Bislang wurde noch kein Schweizer Tierhalter wegen Nutztierriessen durch Beutegreifer strafrechtlich belangt, obschon die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Tierhalters nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann und in vielen Fällen zumindest das Vorliegen einer fahrlässigen, wenn nicht sogar eventualvorsätzlichen Misshandlung bzw. qualvollen Tötung durch Unterlassen (von Schutzmassnahmen) gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a oder b TSchG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 lit. a StGB vorliegen dürfte.

4.2. Stallhaltung

Die Haltung von Schafen im Freien berücksichtigt, sofern die Fürsorgepflichten des Tierhalters vollumfänglich wahrgenommen werden, grundlegende Bedürfnisse dieser Tiere. Dennoch verbietet die Tierschutzgesetzgebung die dauernde Stallhaltung von Schafen nicht. Schafe dürfen ganzjährig ohne Auslauf im Stall gehalten werden, obschon diese Haltungsform nicht als artgerecht bezeichnet werden kann.

Auch im Rahmen der permanenten Stallhaltung gilt es, die allgemeinen tierschutzrechtlichen Anforderungen (Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 TSchG, Art. 3 ff. und 31 ff. TSchV sowie Art. 2, 5 und 6 f. Nutz- und Haustierverordnung) und die tiergattungsspezifischen Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung (Art. 52 ff. TSchV und Art. 30 Nutz- und Haustierverordnung) zu beachten. Die Fachinformationen und -artikel des BLV zu den gesetzlichen Mindestmassen in Stallhaltungen, zu den Stallklimawerten, zum Einsatz perforierter Böden und zur Moderhinke konkretisieren die gesetzlichen Haltungsvorschriften⁵⁰⁶. So ist u.a. sicherzustellen, dass die Stallböden gleitsicher und trocken sind, um Bewegung und Klauenabrieb zu ermöglichen und die Verletzungsgefahr zu minimieren. Zudem erhöhen feuchte Böden – zusammen mit unzureichender Klauenpflege – das Risiko der Moderhinke und anderer Erkrankungen signifikant⁵⁰⁷. Ein weiterer für die Gesundheit der Tiere

⁵⁰⁵ Zu den Tierquälereitbeständen der Misshandlung und der Vernachlässigung sowie zu deren Abgrenzung zueinander siehe Seite 44 f. Zum Tatbestand der qualvollen Tötung siehe Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 160 ff.

⁵⁰⁶ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Einsatz von perforierten Böden bei Schafen, Bern 2008; Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Fachinformation Tierschutz, Stallklimawerte und ihre Messung in Schafhaltungen, Bern 2009; Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Tierschutz Fachinformation, Mindestmasse für die Haltung von Schafen, Bern 2018; Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bekämpfung Moderhinke (Projekt), Online-Meldung (Stand: 19.10.2020), abrufbar unter www.blv.admin.ch, Rubrik Tierseuchen.

⁵⁰⁷ Siehe Ausführungen hierzu auf Seite 104 f.

wichtiger Aspekt ist das Stallklima. So können Schafe in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert werden, wenn sie von einem Warmstall in einen Kaltstall wechseln und umgekehrt. Da die Tiere einige Zeit benötigen, um die physiologischen Anpassungsprozesse abzuschliessen, kann es notwendig sein, den neuen klimatischen Einflüssen durch das Ergreifen konkreter Massnahmen entgegenzuwirken. So muss unter Umständen beim Wechsel von einem Warmstall in einen Kaltstall besonders stark eingestreut werden. Im umgekehrten Fall ist es wichtig, dass eine zureichende Lüftung sichergestellt ist und der Bildung von Schadgasen durch das Aufrechterhalten guter Stallhygiene entgegengewirkt wird⁵⁰⁸.

Die oftmals hohe Tierdichte in Schafstallungen wirkt sich nicht nur negativ auf das Stallklima aus, vielmehr ist es in Massentierhaltungen auch schwieriger, gesundheitliche Probleme und insbesondere Einschränkungen des Wohlergehens einzelner Individuen zu erkennen. Hierfür ist eine gute Tierbeobachtung notwendig, um auch subtile Verhaltensänderungen bei Einzeltieren festzustellen, was bei mehreren Hundert Tieren kaum mehr zuverlässig möglich ist⁵⁰⁹. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Halter auch in grösseren Schafhaltungen verpflichtet ist, das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres sicherzustellen⁵¹⁰.

4.3. Einzelhaltung

Aufgrund ihres ausgeprägten Herdenverhaltens sind die meisten Aktivitäten von Schafen stark synchronisiert. Sie stehen oder liegen gerne beieinander, weshalb die Einzelhaltung mit erheblichem Stress für die Tiere verbunden ist. Gemäss Art. 13 TSchV ist sozial lebenden Arten ein angemessener Kontakt mit Artgenossen zu ermöglichen. Das BLV empfiehlt in seinen Weisungen das Separieren einzelner Schafe nur dann, wenn dies aus Krankheitsgründen geboten ist oder die Aue Ruhe zum Ablammen braucht⁵¹¹. Dass die Einzelhaltung von Schafen dennoch erlaubt ist, solange ihnen Sichtkontakt zu Artgenossen gewährt wird (Art. 52 Abs. 4 TSchV), ist aus Tierschutzsicht deshalb scharf zu kritisieren.

⁵⁰⁸ Im Einzelnen vgl. etwa Länderarbeitsgruppe Stallklima, Stallklimaprüfung in der landwirtschaftlichen Tierhaltung, Empfehlungen, März 2006 12, downloadbar unter <https://www.laves.niedersachsen.de>.

⁵⁰⁹ So zeigen etwa verdeckte Aufnahmen aus dem Jahr 2020 aus einem Betrieb mit 600 Schafen mehrere verletzte, kranke und moribunde Tiere sowie ein Lamm mit eingeklemmtem Kopf, das sich nicht selbstständig befreien kann. Die Behörde stellte auch hier im Rahmen einer unangemeldeten Kontrolle allerdings keine tierschutzrechtlichen Mängel fest, "die ein behördliches Einschreiten nötig gemacht hätten" (Larisse Flammer, Kessler reicht wegen neuen Videos zweite Strafanzeige gegen Herrenhofer Schafhalter ein – Veterinäramt stellt bei Kontrolle keine Mängel fest, in: St. Galler Tagblatt online vom 12.6.2020, abrufbar unter www.tagblatt.ch). Die Filmaufnahmen sind auf der Website des Vereins gegen Tierfabriken (VgT) abrufbar: www.vgt.ch, Dossier "Der Schafwerfer von Herrenhof". Solchen Missständen will die Eidgenössische Volksinitiative "Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)", zustande gekommen am 15.10.2019 (BBI 2019 6953), entgegenreten.

⁵¹⁰ So ist der Tierhalter etwa verpflichtet, das Befinden seiner Tiere und den Zustand der Einrichtungen so oft wie nötig überprüfen und bei Bedarf entsprechende Massnahmen zum Schutz der Tiere zu treffen (Art. 5 Abs. 1 TSchV). Auch ist er dafür verantwortlich, dass kranke oder verletzte Tiere unverzüglich ihrem Zustand entsprechend untergebracht, gepflegt und behandelt oder getötet werden (Art. 5 Abs. 2 TSchV). Diese rechtliche Vorgabe lässt sich in der Realität in Haltungen mit hohen Tierzahlen jedoch nicht umsetzen, weshalb ihre Missachtung in der Vollzugspraxis systematisch toleriert wird (vgl. dazu Vanessa Gerritsen/Alexandra Spring/Stefanie Walther, Die Schweizer Hühnermast und ihre Produktionsbedingungen unter BTS-Standard, Zürich/Basel/Genf 2019 35, 65).

⁵¹¹ Siehe BVET, Schafe richtig halten 6.

4.4. Wollproduktion

4.4.1. Schweizer Wolle

Die von Schweizer Schafen stammende Wolle wird hierzulande für die Herstellung von Matratzenvlies, Gebäudeisolationen oder Teppichen verwertet. Rund 20 % der anfallenden Wolle wird entsorgt, weil die Kosten für die Schur den Verkaufspreis der Wolle deutlich übersteigen und sich die Schweizer Wollproduktion ohne Subventionierung aus wirtschaftlicher Sicht nicht lohnt⁵¹². Darüber hinaus gilt Schweizer Wolle als zu grob und für die Herstellung von Bekleidung damit ungeeignet, weshalb der grösste Teil der in der Schweizer Textilindustrie verwendeten Wolle aus dem Ausland stammt⁵¹³. Zur Förderung der inländischen Wollverwertung unterstützt der Bund i.S.v. Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle⁵¹⁴ innovative Projekte zur ökologisch und wirtschaftlich sinnvollen Verwertung der Wolle im Inland mit Krediten⁵¹⁵.

Die Tierschutzverordnung schreibt in Bezug auf Wollschafe eine mindestens jährliche Schur vor (Art. 54 Abs. 1 TSchV). Während nicht domestizierte Schafe lediglich über eine Bewollung verfügen, die zum Schutz vor der Witterung in ihrer angestammten Umgebung notwendig ist⁵¹⁶, wurden domestizierte Schafe gezielt auf dauernde Wollproduktion gezüchtet⁵¹⁷. Wird die Schur unterlassen, werden die Tiere in ihrer Anpassungsfähigkeit somit überfordert. Aber auch das zu frühe oder zu späte scheren der Tiere kann zu erheblichen Anpassungsproblemen führen⁵¹⁸. Entgegen der gesetzlichen Regelung ist eine halbjährliche Schur zu empfehlen, um den Tieren eine bessere Temperaturregulierung zu ermöglichen. Hierbei ist selbstverständlich auf die Witterungsbedingungen Rücksicht zu nehmen.

4.4.2. Tierschutzproblem: Importierte Merinowolle

Weltweit am meisten Wolle wird in Australien, China und Neuseeland produziert, wobei Australien mit mehr als 70 Millionen Schafen für fast ein Drittel der globalen Wollproduktion verantwortlich

⁵¹² Gemäss Bundesamt für Landwirtschaft fallen jährlich ca. 900'000 kg Rohwolle an. Davon werden rund drei Viertel verwertet und 20 % entsorgt (siehe hierzu Bundesamt für Landwirtschaft [BLW], Zusammenfassung Evaluation der Verordnung über die Verwertung der inländischen Schafwolle, Bern 2015 3).

⁵¹³ BVET, Schafe richtig halten 10; Stiftung Umweltinformation Schweiz, Wolle – vielseitige Wunderfaser, Luzern 2016, abrufbar unter < <https://www.umweltnetz-schweiz.ch> > (Stand: 30.10.2020).

⁵¹⁴ Verordnung vom 25.6.2008 über die Verwertung der inländischen Schafwolle (SR 916.361).

⁵¹⁵ Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Schafwolle, Online-Meldung (Stand: 23.9.2020), abrufbar unter www.blw.admin.ch, Rubrik Tierische Produkte und Tierzucht/Schafwolle.

⁵¹⁶ Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, Schafwolle: Tierschutz- und umweltrelevant, Online-Dossier (Stand: 13.2.2017), abrufbar unter www.albert-schweitzer-stiftung.de.

⁵¹⁷ Seit einigen Jahren werden in der Schweiz auch Nolana-Schafe mit selbstständigem Wollwechsel gezüchtet (siehe hierzu die Website des Schafzuchtvereins Nolana Schweiz, <<https://www.nolana-schweiz.ch/>> > [letztmals besucht am 25.11.2020]).

⁵¹⁸ Siehe die Ausführungen auf Seite 96 f.

ist⁵¹⁹. Wolle aus Australien und anderen Ländern sowie entsprechende Produkte werden auch in die Schweiz importiert⁵²⁰.

In Australien werden vorwiegend Schafe der Merinorasse gezüchtet⁵²¹, die besonders viel Feinwolle (bis zu 10 kg Wolle pro Tier/Jahr) abliefern. Die entsprechenden Produktionsmethoden und Haltungsbedingungen sind hierbei oftmals als in höchstem Masse tierschutzwidrig zu bezeichnen. So werden in konventionellen Wollproduktionsbetrieben die Schwänze von Lämmern standardmässig ohne Schmerzausschaltung kupiert – eine Praxis, die allerdings auch in der Schweiz zulässig ist (Art. 15 Abs. 2 lit. a TSchV)⁵²². Anders als in der Schweiz werden männliche Lämmer darüber hinaus auch routinemässig ohne Narkose kastriert. Schafscherer verdienen ihr Einkommen im Weiteren in der Regel nicht in Bezug auf die geleistete Arbeitszeit, vielmehr werden sie pro geschorenes Schaf bezahlt. Die Arbeit findet somit im Akkord unter hohem Zeitdruck statt, was zwangsläufig mit einer rohen Behandlung einhergeht. Die betroffenen Schafe erleiden Verletzungen, Schmerzen und panische Angst⁵²³.

Das wohl bekannteste Tierschutzproblem bei der Herstellung von Merinowolle stellt das sogenannte Mulesing dar. Dabei handelt es sich um eine schmerzhafteste Prozedur zur Vorbeugung von Fliegenbefall, bei der den Tieren grosse Hautlappen im Schwanzbereich ohne Betäubung herausgeschnitten werden⁵²⁴. In Australien werden rund 25 Millionen Merinolämmer dieser äusserst schmerzhaften Prozedur unterzogen⁵²⁵. Die australische Wollindustrie rechnet mit einem jährlichen Abgang von ca. sechs Millionen Schafen, weil zahlreiche Tiere an den Folgen unbehandelter Entzündungen der durch Mulesing, Kastration, Schwanzkürzen oder Markieren verursachten Wunden, Schnittverletzungen beim Scheren, zu früher oder zu später Schur oder aufgrund weiterer Haltungsprobleme sterben⁵²⁶.

Trotz dieser schwerwiegenden Tierschutzprobleme bei der Herstellung von Merinowolle stellt sich der Bundesrat bisher auf den Standpunkt, dass ein Importverbot für Wollprodukte, die nach Schweizer Tierschutzstandards als tierquälend zu bezeichnen sind, mit den handelsrechtlichen

⁵¹⁹ Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Schafwolle: Tierschutz- und umweltrelevant, Berlin 2017, abrufbar unter: <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/schafwolle> (Stand: 23.11.2020).

⁵²⁰ Im Jahr 2019 wurden über 2100 Tonnen Wolle, Tierhaare, Garne und Gewebe in die Schweiz importiert. Hierbei geben die entsprechenden Zolltarifnummern allerdings keinen Aufschluss über die jeweilige Tierart, Swiss-Impex, Zolltarifnummer 51.

⁵²¹ Nicole Widmann, SMEs on animal welfare in the wool industry: a multi-cases approach, Dezember 2017 7.

⁵²² Siehe Seite 85.

⁵²³ Zu diesen und weiteren Problemen siehe Widmann 8, mit Verweis auf Recherchen der Tierrechtsorganisation People for the Ethical Treatment of Animals (PETA), abrufbar unter: <https://www.peta.de>, Rubrik Bekleidung/Wolle; Martina Keller, "Weiche Wolle, hart produziert", Online-Beitrag vom 20.11.2014 auf der Website der Stiftung Umweltinformation Schweiz, abrufbar unter www.umweltnetz-schweiz.ch; Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Schafwolle: Tierschutz- und umweltrelevant, Online-Dossier (Stand: 13.2.2017), abrufbar unter www.albert-schweitzer-stiftung.de.

⁵²⁴ Da Merinoschafen besonders viel Haut angezüchtet wurde, um grössere Wollmengen zu erzielen, sammelt sich in den Hautfalten des Hinterteils Feuchtigkeit bzw. Kot und Urin. Dies zieht wiederum Schmeissfliegen an, die ihre Eier dort ablegen. Nach dem Schlüpfen fressen sich die Maden ins Fleisch der lebenden Tiere, was ohne Behandlung häufig zum Tod der Tiere führt. Siehe hierzu auch Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), "Das Leiden der Lämmer: Tierquälerei für Merino-Wolle", Sendung Kassensturz vom 7.3.2017, abrufbar unter: www.srf.ch.

⁵²⁵ SRF Schweizer Radio und Fernsehen, Tierschutz & Textilproduktion, Das Leiden der Lämmer: Tierquälerei für Merino-Wolle, Zürich 2017, abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/international/das-leiden-der-laemmer-tierquaelerei-fuer-merino-wolle> (Stand: 23.11.2010).

⁵²⁶ Ethik.Guide, Die blutige Spur der Wolle, Wien, abrufbar unter: <https://ethikguide.org/impressum/> (Stand: 23.11.2020); zum Ganzen siehe Animal Health Australia (AHA), Sheep Standards and Guidelines – Mulesing, Canberra 2013.

Verpflichtungen der Schweiz unvereinbar wäre. Auch erachtet er die Einführung einer Deklarationspflicht als zu aufwendig und belastend für die Verkaufsstellen⁵²⁷. Nach Ansicht der TIR liesse sich entgegen der bundesrätlichen Einschätzung ein Importverbot durch Berufung auf Art. XX lit. a GATT⁵²⁸ durchaus rechtfertigen. Gemäss dieser Bestimmung darf jeder Staat Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit ("public morals") treffen. Der Tierschutz hat in der Schweiz einen hohen Stellenwert und ist auf Verfassungsebene verankert, woraus sich zweifelsfrei ergibt, dass Tierquälereien gegen die öffentliche Sittlichkeit verstossen⁵²⁹.

4.5. Obligatorische Kennzeichnung

Aus Gründen der Lebensmittelsicherheit bzw. zur Bekämpfung von Tierseuchen werden Schafe und andere Nutztiere markiert und in der Tierverkehrsdatenbank registriert⁵³⁰. Ziel ist die Rückverfolgung der Tiere im Seuchenfall vom Herkunftsbetrieb bis zu ihrer Schlachtung. Seit Januar 2020 sind Schafe mit einer herkömmlichen und einer elektronischen Ohrmarke zu versehen⁵³¹.

Das Einsetzen der verhältnismässig grossen Kunststoffmarken ohne Betäubung mittels einer Zange verursacht eine Wunde und ist zumindest kurzfristig mit Schmerzen verbunden. In Abhängigkeit der jeweiligen Hygieneverhältnisse, der Stelle im Ohr, an der die Marke eingesetzt wird, sowie der Bauart der Ohrmarken kann es zu Entzündungen, Verkrustungen, Quetschungen, Juckreiz, erhöhter Schmerzempfindlichkeit und weiteren Problemen kommen. Ein häufiges Problem ist das Hängenbleiben der Schafe mit der Marke bspw. an Maschendrahtzäunen, wobei die Marken ausreissen und die Tiere teilweise erheblich verletzt werden können⁵³². Ohrmarken stellen im Weiteren einen schweren Eingriff in die Tierwürde dar, zumal die offensichtliche Zurschaustellung eines Individuums als "Nummer" in der Nahrungsmittelproduktion eine offensichtliche Instrumentalisierung darstellt⁵³³.

⁵²⁷ Stellungnahme des Bundesrats vom 22.3.2019 zu Interpellation 18.4341 "Tierquälerische Methoden bei der Gewinnung von Wolle. Was tut der Bundesrat?", eingereicht im Nationalrat von Aline Trede (GPS/BE) am 14.12.2018.

⁵²⁸ General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen), Anhang 1A.1 zum WTO-Übereinkommen, abgeschlossen in Marrakesch am 15.4.1994, in Kraft getreten für die Schweiz am 1.7.1995 (SR 0.632.20).

⁵²⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang, wenngleich in Bezug auf Pelzprodukte, aber mit vergleichbarer Argumentation Andreas Rüttimann/Vanessa Gerritsen/Charlotte Blattner, Zulässigkeit von Beschränkungen des Handels mit tierquälerisch hergestellten Pelzprodukten, Zürich/Basel/Genf 2017 104 f. Die entsprechende Argumentation wurde von den WTO-Rechtsprechungsgremien in Bezug ein von der EU erlassenes Verbot des Inverkehrbringens von Robbenerzeugnissen im europäischen Binnenmarkt im Wesentlichen bestätigt (siehe EC – Seal Products, Panel Report, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, WT/DS400/R, WT/DS4001/R [angenommen am 18.6.2014]; EC – Seal Products, Appellate Body Report, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, WT/DS400/AB/R, WT/DS4001/AB/R [angenommen am 18.6.2014]).

⁵³⁰ Die Tierverkehrsdatenbank (TVD) wird von der Identitas AG im Auftrag des Bundes betrieben und ist über das Portal agate.ch abrufbar.

⁵³¹ Für weitere Informationen siehe Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)/Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)/Identitas AG, Online-Portal Schafe und Ziegen, abrufbar unter www.schafeziegen.ch.

⁵³² Zum Ganzen siehe etwa Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Elektronische Kennzeichnung von Schafen und Ziegen zum Zweck der Rückverfolgbarkeit, Endbericht, Freising 2011, S. 23 ff.

⁵³³ Vgl. hierzu Gieri Bolliger, Animal Dignity Protection in Swiss Law – Status Quo and Future Perspectives, Zürich/Basel/Genf 2016 49 f.

Im Zusammenhang mit der Umstellung auf das neue Kennzeichnungssystem wurden bedeutend mehr entzündliche Reaktionen bei Schafen festgestellt⁵³⁴. Rund 70 Schaf- und Ziegenhalter sind mit Problemen an die Behörden herangetreten⁵³⁵. Die übrigen 13'000 Halter der rund 300'000 gehaltenen Schafe und Ziegen haben bislang keine Auffälligkeiten gemeldet, allerdings ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Betroffene scheuen zuweilen den Kontakt mit den Behörden⁵³⁶. Zahlreiche Tierhalter nutzen im Weiteren die Übergangsfrist in Bezug auf die Nachmarkierung adulter Tiere, die bis zum 31. Dezember 2022 läuft⁵³⁷. Nicht zuletzt dürfte einem nicht unerheblichen Teil der Tierhaltenden schlicht entgangen sein, dass ihre Tiere an Entzündungen leiden: Die eiternden und entzündeten Wunden sind oftmals verdeckt durch die Ohrmarken und deshalb häufig nur bei genauer Untersuchung der Ohren überhaupt zu erkennen. Weil Schafe oftmals nicht in unmittelbarer Nähe der Tierhaltenden auf Weiden untergebracht sind und Einzeltierbeobachtungen nicht systematisch stattfinden, werden allfällige Schmerzen, die von den Tieren im Übrigen nicht offen gezeigt werden, häufig erst spät oder gar nicht erkannt.

Aktuell werden alternative Ohrmarken mit längerem Dorn und spitzerem Winkel sowie ohne Zinklegierung geprüft. Darüber hinaus ist eine Umfrage unter den Tierhaltenden vorgesehen, die zudem für die Problematik sensibilisiert werden sollen⁵³⁸. Schmerzen, Leiden und Schäden bei den markierten Tieren dürfen nur aufgrund einer sorgfältigen Güterabwägung im Einzelfall und nur in gewissem Mass zugunsten einer vereinfachten Rückverfolgung aus Tierseuchengründen hingenommen werden. Dem Tierseuchenrecht kommt gegenüber dem Tierschutzrecht keine prinzipielle Vorrangstellung zu⁵³⁹. Im Einzelfall – namentlich bei traumatisierten Tieren – ist aus Gründen des Tierschutzes auf eine entsprechende Kennzeichnung zu verzichten und die Rückverfolgung auf andere Weise (bspw. durch nicht-invasive Markierung und Dokumentation) sicherzustellen.

⁵³⁴ Die Ursache könnte auf den Wechsel des Herstellers der Ohrmarken zurückgehen. Dieser erfolgte zwar bereits 2018, allerdings verwenden einige Tierhalter die Marken des neuen Herstellers erst seit 2020, wie im Rahmen eines Fachgesprächs zwischen TIR, BLV, BLW und einer betroffenen Schafhalterin am 3.11.2020 deutlich wurde. Eine durch die Eidgenössische Materialprüfungsanstalt (Empa) durchgeführte Untersuchung hinsichtlich der Bauart und des Materials der Ohrmarken beider Hersteller förderte eine Reihe von Abweichungen zutage, die für die teilweise deutlichen Reaktionen verantwortlich sein könnten (Empa, Prüfbericht Nr. 5214025780 vom 8.10.2020).

⁵³⁵ Mitteilung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) im Rahmen eines Fachgesprächs am 3.11.2020.

⁵³⁶ Gemäss Meldungen von betroffenen Tierhaltenden sowie von Drittpersonen, im Rahmen des Rechtsauskunftsdienstes bei der TIR eingegangen sind, spielen hierbei verschiedene Faktoren eine Rolle. So können schlechte Erfahrungen mit behördlichen Institutionen zu einer allgemein ablehnenden Haltung gegenüber den Behörden führen, oder aber es besteht die konkrete Befürchtung, dass aufgrund der Meldung von Problemen eingehende Kontrollen auf dem eigenen Betrieb stattfinden.

⁵³⁷ Die Nachmarkierung muss allerdings vor Ablauf der Übergangsfrist erfolgen, wenn die Tiere den Betrieb verlassen (Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV], TVD-Registrierung von Schafen und Ziegen, Fachmedienmitteilung vom 18.11.2019 2).

⁵³⁸ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Testen von neuen Ohrmarken und Umfrage bei Schaf- und Ziegenhaltenden, in: Newsletter Nutztiere vom 22.10.2020.

⁵³⁹ Zwar sieht Art. 2 Abs. 2 TSchG einen Vorbehalt zugunsten des Tierseuchengesetzes vom 1.7.1966 (TSG; SR 916.40) vor. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Tierseuchengesetzgebung ein genereller Vorrang vor der Tierschutzgesetzgebung zukommen würde. Vielmehr greifen die Erlasse der beiden Rechtsbereiche ineinander über. Aufgrund des Vorbehalts von Art. 2 Abs. 2 TSchG können im Tierseuchengesetz allerdings Vorschriften erlassen werden, die dem Tierschutzrecht zuwiderlaufen und denen im Falle einer Kollision Vorrangstellung zukommt.

4.6. Schlachtung

4.6.1. Schaf- und Lammfleisch

Die Produktion von Lammfleisch steht in der Schweizer Schafhaltung im Vordergrund⁵⁴⁰. In der Regel werden Lämmer im Alter von vier bis acht Monaten mit einem Lebendgewicht von rund 42 Kilogramm geschlachtet und häufig als Weide- oder Alplamm vermarktet⁵⁴¹. Schweizer Lammfleisch wird aufgrund der Produktionszyklen vorwiegend im Frühjahr und im Herbst angeboten⁵⁴².

Über die Hälfte des in der Schweiz konsumierten Lammfleisches wird importiert⁵⁴³. Hauptexportländer sind Neuseeland und Australien sowie zunehmend auch Irland⁵⁴⁴. Aus tierschutzrechtlicher Sicht ist der hohe Importanteil problematisch, weil im Ausland oft nicht gleich hohe Tierschutzstandards in Bezug auf Tierhaltung, Umgang, Transport und Schlachtung gelten⁵⁴⁵. Des Weiteren sind die gesetzlichen Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung von Personen, die in Schlachthanlagen tätig sind, in der Schweiz vergleichsweise streng. Allerdings zeigen sowohl verdeckte Recherchen⁵⁴⁶ als auch eine Stichprobenuntersuchung der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK)⁵⁴⁷, dass auch in Schweizer Schlachtbetrieben gravierende Verstösse gegen die Tierschutzvorschriften begangen werden, die aufgrund der Selbstkontrolle der Schlachtbetriebe oftmals unerkannt bleiben⁵⁴⁸. Eine unabhängige amtliche Kontrolle vor Ort oder mittels einer permanenten Videoüberwachung im sensiblen Bereich des Betäubens und Entblutens fand im Parlament trotz der überaus beunruhigenden Erkenntnisse bislang kein Gehör⁵⁴⁹.

⁵⁴⁰ Agroscope 2.

⁵⁴¹ Lammfleisch macht insgesamt allerdings einen Anteil von nur etwa 1.5 % der in der Schweiz konsumierten Fleischmenge aus (Proviande, Der Fleischmarkt im Überblick 2019, Bern 2020 [nachfolgend: Proviande, Fleischmarkt 2019] 10).

⁵⁴² Proviande, Lamm, Alles Wissenswerte über die Produktion und Verarbeitung von Schweizer Lammfleisch, Bern 2017 4 f.

⁵⁴³ Proviande, Fleischmarkt, S. 15, 26; Marc Boessinger Marc, Vergleichsstudie Tierschutz und Tierwohl, in: forum 11/2018 6.

⁵⁴⁴ Proviande, Fleischmarkt 2019 24.

⁵⁴⁵ Während Schweizer Tierhalter männliche Lämmer bspw. nur in den ersten zwei Lebenswochen und unter Schmerzausschaltung kastrieren dürfen, schreiben Australien und Neuseeland eine Schmerzausschaltung im Rahmen der Kastration frühestens ab sechs Monaten vor. Gravierende Tierschutzprobleme zeigen sich insbesondere auch auf den langen Transporten, die Schafen in Australien sowohl im Inland als auch im Rahmen von Lebendtierexporten per Schiff zugemutet werden. Informationen hierzu finden sich auf der Website der Organisation Animals Australia, www.animalsaustralia.org; vgl. im Weiteren New Zealand Government, Code of Welfare Sheep and Beef Cattle, Wellington 2018; Boessinger 7 f.

⁵⁴⁶ Die Organisation Pour l'égalité animale (PEA) veröffentlichte auf ihrer Website www.abattoirs-suisse.ch Videoaufnahmen aus verschiedenen Schweizer Schlachthanlagen. Die TIR zeigte in der Folge zwei Schlachthöfe in Avenches und Moudon an. Zu sehen war u.a. ein äusserst grober Umgang mit Lämmern sowie ein unsachgemässer Einsatz von Betäubungsgeräten, der bei den betroffenen Tieren zu erheblichem und für den Schlachtvorgang nicht notwendigem Leiden geführt hat (vgl. TIR-Neumeldung vom 15.10.2018: TIR reicht Strafanzeige gegen Schlachthöfe in Moudon und Avenches ein, abrufbar unter www.tierimrecht.org).

⁵⁴⁷ Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK), Tierschutz und Fleischkontrolle in Schlachtbetrieben, Bern 2020.

⁵⁴⁸ Die BLK führte zwischen Januar 2018 und März 2019 eine Untersuchung in 67 Schlachthanlagen durch. Die Analyse legte systematische Missstände beim Betäuben und Entbluten von Tieren insbesondere in Schlachtbetrieben mit geringer und mittlerer Kapazität offen.

⁵⁴⁹ Vgl. hierzu die Motion "Einführung obligatorischer Videoüberwachungen in Schlachtbetrieben" (20.3023), eingereicht am 2.3.2020 im Ständerat von Daniel Jositsch (SP/ZH), vom Ständerat abgelehnt; Motion "Eine unabhängige Kontrolle von Betäubung und Entblutung in Schlachtbetrieben" (20.3344), eingereicht am 6.5.2020 im Nationalrat von Meret Schneider (GPS/ZH), im Rat noch nicht behandelt.

4.6.2. Schächten

Das betäubungslose Schlachten bzw. Schächten von Säugetieren ist in der Schweiz gesetzlich verboten⁵⁵⁰. Ausnahmen sind hierbei nicht vorgesehen, ein Verstoss gegen die Betäubungspflicht gilt als qualvolle Tötung und damit als Tierquälerei i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG⁵⁵¹. Für die Versorgung der jüdischen und islamischen Bevölkerung mit Koscher- bzw. Halalfleisch werden allerdings spezifische Einfuhrberechtigungen im Rahmen des Zollkontingents Nr. 5 "rotes Fleisch" erteilt (vgl. Art. 14 Abs. 1 TSchG)⁵⁵². Zum Bezug von Fleisch geschächteter Tiere über die entsprechenden Importkontingente sind nur Angehörige der jüdischen und islamischen Gemeinschaft sowie ihnen zugehörige Personengesellschaften und Personengemeinschaften zur Einfuhr und Vermarktung von Koscher- bzw. Halalfleisch berechtigt⁵⁵³. Die Einfuhr von Fleisch von betäubungslos geschlachteten Tieren ist allerdings auch für den Privatkonsum und über die Zollkontingente für konventionell geschlachtetes Fleisch bzw. für Fleisch, das entsprechend den Schweizer Vorschriften geschlachtet wurde, erlaubt⁵⁵⁴. Hierbei besteht – im Gegensatz zum Import über die für die jüdische und islamische Gemeinschaft bestimmten Zollkontingente – jedoch keine Deklarationspflicht, was in der Vergangenheit immer wieder Anlass zu Kritik gegeben hat⁵⁵⁵. Insbesondere Halalfleisch wird in der Schweiz daher unwissentlich mutmasslich auch von Personen konsumiert, die sich der betäubungslosen Schlachtung der betreffenden Tiere nicht bewusst sind⁵⁵⁶.

Während koscheres Schaffleisch stets von nicht betäubten Tieren stammt, wird innerhalb der islamischen Glaubensgemeinschaft teilweise eine kurze elektrische Betäubung akzeptiert⁵⁵⁷, soweit

⁵⁵⁰ Art. 21 Abs. 1 TSchG sieht eine Betäubungspflicht im Rahmen der Schlachtung von Säugetieren vor. Nach Art. 178 TSchV dürfen Wirbeltiere und Panzerkrebse grundsätzlich nur unter Betäubung getötet werden. Art. 179b Abs. 4 TSchV eröffnet jedoch eine Ausnahme der Betäubungspflicht für Geflügel im Rahmen des rituellen Schlachtens.

⁵⁵¹ Siehe hierzu etwa die fachliche Einschätzung eines Ordinarius für Veterinärnästhesiologie am Departement für klinische Veterinärmedizin der Universität Bern im Online-Beitrag "Das Schächten von Tieren", in: NZZ vom 10.10.2001.

⁵⁵² Es handelt sich hierbei um vergünstigte Fleischimporte, wobei die Teilkontingente Nr. 5.3-5.6 rituell geschlachtetes Schaf- und Rindfleisch betreffen (Art. 14 Abs. 1 lit. c-f der Verordnung über den Schlachtvieh- und Fleischmarkt vom 26.11.2003 [Schlachtviehverordnung, SV; SR 916.341]).

⁵⁵³ Gemäss Anhang 3 Ziff. 3 Nr. 05.4 bzw. 05.6 der Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 26.10.2011 (Agrareinfuhrverordnung, AEV; SR 916.01) betragen die zollvergünstigten Kontingente für Schaffleisch aktuell 20 Tonnen (koscher) bzw. 175 Tonnen (halal).

⁵⁵⁴ Zu den verschiedenen Möglichkeiten des Imports entsprechenden Fleisches siehe Schweizer Tierschutz STS, Halalfleisch-Report 2012, Basel 2013 (nachfolgend: STS, Halalfleisch) 6.

⁵⁵⁵ Siehe in diesem Zusammenhang etwa die hierzu eingegangenen parlamentarischen Vorstösse, namentlich die Motion "Deklarationspflicht für Schächtfleisch" (08.3154), eingereicht am 19.3.2008 im Nationalrat von Lukas Reimann (SVP/SG); die Motion "Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden" (13.4090), eingereicht am 5.12.2013 im Nationalrat, sowie die gleichlautende Parlamentarische Initiative 15.499, eingereicht am 18.12.2015, beide von Yannick Buttet (CVP/VS); die Motion "Deklarationspflicht für importiertes Fleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet werden" (17.3618), eingereicht am 16.6.2017 im Ständerat von Anita Fetz (SP/BS), und letztlich die Motion "Transparenz bei der Schlachtmethode" (20.3005), eingereicht am 23.1.2020 im Nationalrat durch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats. Siehe im Weiteren die Stellungnahme der TIR zur Einführung einer Deklarationspflicht für Koscher- und Halalfleisch vom 21.08.2019 im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes bezüglich einer Deklaration von Koscher- und Halalfleisch, abrufbar unter www.tierimrecht.org.

⁵⁵⁶ Bspw. über Döner-Imbissstände, die Lammfleisch vorwiegend importieren, wobei über die Herkunft wenig Transparenz besteht, STS, Halalfleisch 7; vgl. auch Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung, 15.499 Parlamentarische Initiative Einfuhr von Halalfleisch von Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet wurden, Bern 2019 7.

⁵⁵⁷ Vgl. etwa Europäisches Halal-Zertifizierungsinstitut (EHZ), HALAL-Richtlinien für Schlacht-, Fleischverarbeitungs- und Lebensmittelbetriebe, Hamburg 2008, Anhang I, Ziff. 2.2.

diese reversibel ist und nicht zu Schäden am Tier führt⁵⁵⁸. Neben zertifizierten Schweizer Halal-Schlachtbetrieben⁵⁵⁹ bieten auch weitere Metzgereien in der Schweiz ihrer islamischen Kundschaft rituelle Schlachtungen an⁵⁶⁰. Gemäss einer Umfrage des Schweizer Tierschutzes STS im Jahr 2012 bei den kantonalen Veterinärstellen verlaufen die entsprechenden Schlachtungen nicht überall problemlos. Einzelne Kantonstierärzte stellten fest, dass in einigen Betrieben die ständige Anwesenheit eines Amtstierarztes erforderlich sei, um eine Einflussnahme von Kunden, die einen Verzicht auf die Betäubung des Schlachttieres verlangen, zu unterbinden⁵⁶¹. Problematisch ist insbesondere in kleinen Betrieben auch der Umgang mit den Tieren vor der Schlachtung⁵⁶². Im Weiteren stellt die Elektrokurzzeitbetäubung hohe Anforderungen an die durchführende Person, gerade bei Schafen mit dichter Bewollung am Kopf. Neben dem korrekten Ansetzen der Elektroden sind mehrere Faktoren, insbesondere die effektive Stromstärke, Stromspannung, Stromfrequenz und Stromflussdauer für eine korrekte Betäubung ausschlaggebend. Eine unzureichende Betäubung kann zu schmerzhaften Muskelkrämpfen und Immobilisation ohne Verlust der Empfindungsfähigkeit führen⁵⁶³. Bei minimaler Stromflussdauer besteht ein erhöhtes Risiko von Fehlbetäubungen, wenn nicht optimale Bedingungen herrschen⁵⁶⁴.

Letztlich gehören illegale Schlachtungen ohne Betäubung ebenfalls zur Schweizer Realität⁵⁶⁵. Neben den in der TIR-Straffalldatenbank verzeichneten Fällen ist von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen⁵⁶⁶, zumal entsprechende Schlachtungen nicht selten unter Mitwirkung der Tierhalten auf Wunsch der Kundschaft auf landwirtschaftlichen Betrieben stattfinden und nur ausnahmsweise ermittelt werden können.

⁵⁵⁸ Unabdingbar ist die Voraussetzung, dass das Tier während des Blutentzugs noch lebt bzw. nicht bereits im Rahmen der Betäubung stirbt (vgl. Enzyklopädie des Islam, Stichwort Schlachtung, Online-Beitrag undatiert, abrufbar unter www.eslam.de).

⁵⁵⁹ Anerkannte Institute wie etwa Halal Certification Services (www.halalcs.org) mit Sitz in Basel oder die World Halal Union (www.whu-halalcertification.com), die in Deutschland über eine für Westeuropa zuständige Zentrale verfügt, agieren als Halal-Zertifizierungsstellen, indem sie die Prozesse in Schlachtbetrieben beurteilen und entsprechende Inspektionen durchführen.

⁵⁶⁰ Insbesondere im Rahmen des islamischen Opferfests, dem bedeutendsten Feiertag der muslimischen Glaubensgemeinschaft, besteht eine erhöhte Nachfrage nach Halal-Schlachtungen.

⁵⁶¹ STS, Halalfleisch 7.

⁵⁶² Tierschutzbund Innerschweiz, Schlachtungen anlässlich muslimischer Opfertage, offener Brief an das Bundesamt für Veterinärwesen vom 9.2.2007 (abrufbar unter www.vgt.ch) 2.

⁵⁶³ Für nicht fixierte Schafe ist eine von Beginn weg voll einsetzende Stromstärke von 1 Ampère während mindestens 8 Sekunden vorgeschrieben, wenn nicht unmittelbar im Anschluss eine Herzdurchströmung erfolgt (Anhang 2 Ziff. 4.1 und 4.2 der Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Schlachten vom 12.8.2010 [VTSchS; SR 455.110.2]).

⁵⁶⁴ Obschon Art. 9 VTSchS gewisse Anforderungen an die Wartung der Betäubungsanlagen und -geräte festlegt, können bspw. oxidierte oder leicht verschmutzte Elektroden in der Praxis nicht ausgeschlossen werden. Vgl. auch die Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 17.4.2018 (Drucksache 18/727) auf die Kleine Anfrage "Ausnahmegenehmigungen zum m betäubungslosen Schlachten", eingereicht von Dana Guth (AfD) am 22.3.2018 (Drucksache 18/543), Antwort zu Frage 6.

⁵⁶⁵ Vgl. etwa die Interpellation "Illegale rituelle Schlachtungen. Wie verbreitet ist das Phänomen?" (17.4224), eingereicht am 15.12.2017 im Nationalrat von Jean-Luc Addor (SVP/VS).

⁵⁶⁶ Die TIR-Straffalldatenbank verzeichnet für den Zeitraum von 1982 bis 2019 60 Einträge unter der typisierten Fallgruppe "Schafe: Schlachten ohne Betäubung".

4.7. Weitere Tierschutzprobleme im Zusammenhang mit Schafen

Nicht näher eingegangen werden kann in der vorliegenden Analyse auf weitere tierschutzrechtliche Probleme im Umgang mit Schafen, namentlich das noch immer zulässige Enthornen⁵⁶⁷, das als Tierwürdemissachtung zu qualifizieren ist⁵⁶⁸, sowie das hinsichtlich des Tierwürdeschutzes ebenso problematische Töten überzähliger männlicher Tiere in der Milchschaafhaltung⁵⁶⁹ und die Tötung trächtiger Tiere⁵⁷⁰. Auch bei der Nottötung verletzter Tiere kommt es in der Praxis regelmässig zu tierschutzrechtlich relevanten Situationen, weshalb das BLV hierzu spezifische Merkblätter erstellt hat⁵⁷¹. Ein weiteres sensibles Thema, in dessen Kontext sich zuweilen zu Tierschutzverstösse ereignen, ist der Transport von Schafen⁵⁷². Schafe werden überdies nicht selten Opfer sexueller Handlungen durch den Menschen⁵⁷³.

IV. An Schafen begangene Straftaten

1. Unbefriedigendes Tierschutzstrafpraxis

1.1. Geringe Fallzahlen

Im Jahr 2019 sind 108 Entscheide, die an Schafen begangene Delikte zum Gegenstand hatten, zu verzeichnen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl Strafverfahren, die in den letzten zehn Jahren wegen an Schafen verübten Tierschutzverstössen geführt wurden.

⁵⁶⁷ Nach Art. 19 lit. a TSchV ist lediglich das Verwenden von elastischen Ringen und ätzenden Substanzen zum Entfernen der Hörner oder des Hornansatzes bei Schafen verboten.

⁵⁶⁸ Vgl. hierzu Bolliger/Spring/Rüttimann S. 68.

⁵⁶⁹ Siehe hierzu Schweizer Tierschutz STS, Mediendossier "Geissen und Gitzi, Schafe und Lämmer", Basel 2019, abrufbar unter www.tierschutz.com.

⁵⁷⁰ Bisherige Untersuchungen hierzu beziehen sich vorwiegend auf trächtige Rinder (vgl. Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV], Projekt: Schlachtung von trächtigen Rindern – Prävalenz und Gründe der Schlachtung, Bern 2014).

⁵⁷¹ Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Fachinformation Tierschutz Nr. 16.4, Rinder, Schafe und Ziegen fachgerecht töten, Bern 2018

⁵⁷² Der Transport von Tieren ist in den Art. 150 ff. TSchV geregelt. Das BLV und die Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) stellen hierzu verschiedene Fachinformationen zur Verfügung, die unter www.blv.admin.ch abrufbar sind. Lämmer- und Schaftransporte finden etwa im Rahmen des Handels über Viehmärkte oder zwecks Verstellens der Tiere zwischen Zucht- und Mastbetrieben, rund um die Sömmerung und im Hinblick auf ihre Schlachtung statt.

⁵⁷³ Solche sind durch Art. 16 Abs. 2 lit. j TSchV verboten und sind als Tierwürdemissachtung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG zu sanktionieren. Von den 115 Fällen, die unter der typisierten Fallgruppe "sexuelle Handlungen mit Tieren (Sodomie/Zoophilie)" in der TIR-Straffalldatenbank verzeichnet sind, betreffen zwar nur fünf Einträge Schafe, allerdings ist generell von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Schafe gehören aufgrund ihrer Grösse zu den eher häufig verwendeten Tierarten (siehe hierzu Gieri Bolliger, Sexualität mit Tieren [Zoophilie] – eine rechtliche Betrachtung, Zürich/Basel/Genf 2011 34).

Anzahl Strafverfahren wegen Delikten an Schafen (2010 bis 2019) ⁵⁷⁴											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Strafverfahren (gesamt)	1107	1302	1469	1656	1810	2196	2534	1830	1927	2103	17'934
Schaffälle	69	66	74	93	44	83	112	75	109	108	833

Tabelle 10: Anzahl Strafverfahren wegen Delikten an Schafen von 2010 bis 2019

Gesamtschweizerisch sind für diese Zeitspanne 833 Schaffälle zu verzeichnen. Dies entspricht einem Durchschnitt von 83 Verfahren pro Jahr. Im Berichtsjahr betrug der Anteil an Strafverfahren, die Schafe betrafen, lediglich 5.1 % des gesamten Fallmaterials⁵⁷⁵. Der Anteil der Schaffälle am gesamten Nutztierfallmaterial⁵⁷⁶ betrug 2019 16.6 %. In Anbetracht der Anzahl der im Berichtsjahr in der Schweiz gehaltenen Schafe (rund 380'000 Individuen⁵⁷⁷) muss bei lediglich 108 geführten Strafverfahren von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden.

1.2 Vergleich mit an anderen Tierarten begangenen Straftaten

Anzahl Strafverfahren wegen Delikten an Schafen, Rindern, Schweinen und Hunden (2017 bis 2019)									
	2017			2018			2019		
	Anzahl Tiere	Anzahl Straffälle*	Straffälle pro 1000 Tiere	Anzahl Tiere	Anzahl Straffälle*	Straffälle pro 1000 Tiere	Anzahl Tiere	Anzahl Straffälle*	Straffälle pro 1000 Tiere
Schweine	1'444'591	92	0.06	1'417'549	114	0.08	1'359'684	112	0.08
Rindvieh	1'544'612	282	0.18	1'543'345	345	0.22	1'524'820	367	0.24
Schafe	381'792	75	0.19	422'884	109	0.25	379'480	108	0.28
Hunde	504'153	794	1.6	511'031	707	1.4	516'283	799	1.5

Tabelle 11: Anzahl Strafverfahren wegen Delikten an Schafen, Rindern, Schweinen und Hunden von 2017 bis 2019.

*inkl. Fälle, bei denen Schweine, Rinder und Schafe als Heimtiere bzw. in ausserlandwirtschaftlichen Tierhaltungen lebten.

Im Nutztiervergleich waren im Berichtsjahr – wie auch schon in den vergangenen beiden Jahren – im Verhältnis zur Anzahl gehaltener Tiere jene Fälle, die Schafe betrafen, mit 0.28 Strafverfahren pro 1000 Schafe die häufigsten, gefolgt von den Rinderfällen mit 0.24 Verfahren pro 1000 Rinder und den Schweinefällen mit 0.08 Verfahren pro 1000 Schweine. Der entsprechende Spitzenwert der Schafe im Nutztiervergleich dürfte darauf zurückzuführen sein, dass ein beachtlicher Teil der Schafe im Gegensatz zu den meisten Schweinen, aber auch zu vielen Rindern, im Freien gehalten wird und dadurch Tierschutzverstösse "sichtbarer" werden.

⁵⁷⁴ Die Gesamtzahlen ergeben sich jeweils aus der Summe der addierten nach Tierarten aufgeschlüsselten Fälle (siehe Tabelle 4, Seite 21).

⁵⁷⁵ Siehe Seite 21.

⁵⁷⁶ Im Jahr 2019 wurden insgesamt 652 Tierschutzstrafverfahren wegen Delikten, die an Nutztieren begangen wurden, geführt (siehe Tabelle 3, Seite 19).

⁵⁷⁷ Vgl. Seite 81.

Im Vergleich mit der entsprechenden relativierten Zahl der Hundefälle wird jedoch deutlich, dass letztere die Schaffälle mit 1.5 Verfahren pro 1000 Hunden klar überwiegen⁵⁷⁸. Es fällt auf, dass in den letzten drei Jahren zwischen sechs- und zehnmal mehr Verfahren wegen an Hunden begangenen Tierschutzdelikten geführt wurden, obwohl in der Schweiz nur etwa eineinhalbmal mehr Hunde als Schafe gehalten wurden. In relativer Hinsicht liegt die Quote der Hundefälle fast fünfmal höher als jene der Schaffälle.

1.3. Hohe Dunkelziffer

In Anbetracht der hohen Anzahl gehaltener Schafe in der Schweiz fällt die Zahl durchgeführter Tierschutzstrafverfahren, die Schafe betreffen, regelmässig tief aus⁵⁷⁹. Das Fallmaterial weist im Berichtsjahr zudem lediglich ein einziges Strafverfahren wegen im Sömmerungsgebiet verendeter oder verletzter Schafe aus⁵⁸⁰, obwohl jährlich schätzungsweise 4200 Schafe auf der Alp sterben, weil sie abstürzen, sich verirren, von Beutegreifern gerissen werden, erkranken oder aber vom Wildhüter oder Tierhalter erlöst werden müssen⁵⁸¹. Dies legt die Vermutung nahe, dass in den Sömmerungsgebieten entweder kaum behördliche Tierschutzkontrollen durchgeführt werden oder die zuständigen Kontrolleure festgestellte Tierschutzverstösse nicht erkennen bzw. nicht melden.

Zu beachten ist im Weiteren, dass landwirtschaftliche Kleintierhaltungen⁵⁸² sowie ausserlandwirtschaftliche Hobbyhaltungen nicht der behördlichen Kontrollpflicht für Betriebe der Primärproduktion unterstehen⁵⁸³. Die Frequenz der Kontrollen von Kleintierhaltungen mit weniger als drei Grossvieheinheiten (GVE) und ausserlandwirtschaftlichen Hobbyhaltungen wird kantonal bestimmt. Sie erfolgen stichprobenweise, auf Verdacht hin oder aufgrund von Meldungen aus der Bevölkerung. Rund die Hälfte des gesamten Schafbestands ist hiervon betroffen⁵⁸⁴.

Weiter sind dem Fallmaterial lediglich zehn Strafverfahren zu entnehmen, die auf die Feststellung von Mängeln im Rahmen von Kontrollen von Stallhaltungen zurückgehen, wobei eines dieser Verfahren eingestellt wurde. Diese tiefe Zahl dürfte darauf zurückgeführt werden, dass Ställe von aussen nicht ohne Weiteres einsehbar sind und es damit auch zu weniger Beobachtungen von Missständen und folglich zu weniger Meldungen aus der Bevölkerung kommt. Es ist folglich davon

⁵⁷⁸ Vgl. zu den unterschiedlichen Gründen dafür ausserdem Seite 21 ff.

⁵⁷⁹ Siehe Seite 21.

⁵⁸⁰ Dabei handelt es sich jedoch um die qualvolle oder mutwillige Tötung von Schafen durch eine Person, die im Alpengebiet auf kranke oder leidende Schafe geschossen hatte. Vgl. Fn. 589.

⁵⁸¹ Siehe hierzu Seite 107 f.

⁵⁸² Mit Kleintierhaltungen sind Tierhaltungen mit weniger als drei Grossvieheinheiten (GVE) gemeint, was in Bezug auf Schafe dennoch bis zu 100 Tiere bedeuten kann (vgl. Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Kategorie 3 des Anhangs der Verordnung über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen vom 7.12.1998 [Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV; SR 910.91]).

⁵⁸³ So müssen nach Art. 213 Abs. 1 TSchV alle landwirtschaftlichen Tierhaltungen behördlich kontrolliert werden. Nach Art. 213 Abs. 2 TSchV i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Anhang 1, Liste 1, Kategorie 1.1.2 der Verordnung über den mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände vom 27.5.2020 (MNKPV; SR 817.032) unterstehen jedoch nur Betriebe mit mehr als drei GVE einer Grundkontrolle im Bereich Tierschutz, die mindestens einmal alle vier Jahre stattfinden muss. Zudem können nach Art. 8 Abs. 1 MNKPV zusätzliche bzw. risikobasierte Kontrollen angeordnet werden.

⁵⁸⁴ Vgl. Interpellation 14.3692 "Vollzug des Tierschutzes in ausserlandwirtschaftlichen Hobby- und Kleintierhaltungen", eingereicht am 10.9.2014 im Nationalrat von Daniel Jositsch (SP/ZH).

auszugehen, dass – wie auch im Zusammenhang mit anderen Nutztierarten – eine unbekannte Zahl entsprechender an Schafen begangener Tierschutzverstösse unentdeckt bleibt⁵⁸⁵.

2. Strafverfahren nach Fallgruppen

In der folgenden Übersicht werden die wegen an Schafen begangenen Tierschutzverstössen geführten Strafverfahren entsprechend ihrer tierschutzrechtlichen Zuordnung durch die Strafbehörden in Fallgruppen eingeteilt. Abweichungen vom Total der Fallzahlen (1933) können sich dadurch ergeben, dass ein Fall mehreren Gruppen zugeordnet werden kann. Zudem wurden in der nachfolgenden Auswertung keine Nichtanhandnahmeverfügungen berücksichtigt.

Strafverfahren betreffend Schafe nach Tatbeständen des Tierschutzgesetzes 2019						
Tierquälerei Art. 26 Abs. 1 TSchG	Misshandlung lit. a	Vernachlässigung lit. a	Überanstrengung lit. a.	Qualvolle Tötung lit. b.	Mutwillige Tötung lit. a.	Sex. Handlungen lit. a.
	16	22	3	9	1	1
Übrige Widerhandl. Art. 28 Abs. 1 TSchG	Mangelh. Haltung lit. a	Vorschr. Transport lit. d	Vorschr. Eingriff lit. e.	Vorschr. Schlacht. lit. f.	Andere verbotene Handlungen lit. g.	
	53	14	3	2	0	

Tabelle 12: Strafverfahren betreffend Schafe nach Tatbeständen des Tierschutzgesetzes.

* In zwei Entscheiden haben die zuständigen Staatsanwaltschaften den jeweils einschlägigen Buchstaben (lit. a) des angewendeten Art. 26 Abs. 1 TSchG offengelassen, weshalb die TIR diesen entsprechend ergänzt hat⁵⁸⁶.

Im Berichtsjahr wurden die meisten Verfahren, die Schafe betrafen, aufgrund von Verstössen gegen Haltungsverordnungen (Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG) geführt (53 Fälle). Darauf folgen Vernachlässigungen (22 Fälle), Misshandlungen (16 Fälle, davon ein Fall von sexuell motivierten Handlungen mit Schafen), vorschriftswidrige Transporte (14 Fälle) und qualvolle Tötungen (9 Fälle). In je drei Verfahren stand sodann eine unnötige Überanstrengung und ein vorschriftswidriger Eingriff⁵⁸⁷ zur Beurteilung. In zwei Verfahren wurde die beschuldigte Person aufgrund einer vorschriftswidrigen Schlachtung⁵⁸⁸ bestraft und in einem Fall wurde der Tatbestand der mutwilligen Tötung zur

⁵⁸⁵ Zur hohen Dunkelziffer der an Schweinen begangenen Delikte vgl. Walther/Körner 55.

⁵⁸⁶ Es handelt sich dabei um die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Frauenfeld vom 5.9.2019 (TG19/032) und den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Kreuzlingen vom 15.5.2019 (TG19/023).

⁵⁸⁷ Alle drei Verfahren betrafen das Kastrieren von Lämmern, ohne dass die jeweils ausführende Person über den notwendigen Sachkundenachweis verfügte. Zumindest in einem Fall hätte das Täterverhalten nach Ansicht der TIR aufgrund der aus der Kastration eines über zwei Wochen alten Lamms resultierenden Gewebeschäden unter den Tatbestand der Misshandlung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG subsumiert werden müssen (vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zweigstelle Davos vom 29.10.2019 [GR19/056]).

⁵⁸⁸ In einem Fall schlachtete die beschuldigte Person Schafe, ohne die erforderliche Ausbildung vorweisen zu können (vgl. den Strafbefehl des Service de la consommation et des affaires vétérinaires vom 14.8.2019 [VS19/031]). Vgl. zudem den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 18.3.2019 (SO19/027) mit dem eine beschuldigte Person wegen einer vorschriftswidrigen Schlachtung gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. f TSchG verurteilt wurde. Sie hatte es unterlassen, die Mindestzeitpanne von drei Minuten zwischen dem Betäubungs- und Entblutungsvorgang und der weiteren Verarbeitung des Tieres durch Abtrennen des Kopfes abzuwarten, was für das betroffene Tier mit erheblichen Leiden verbunden sein kann. Der Beschuldigte hätte daher nach Ansicht der TIR wegen eines (versuchten) Verstoßes gegen Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG verurteilt werden müssen.

Anwendung gebracht⁵⁸⁹. Neun der wegen an Schafen begangenen Delikten geführten Verfahren wurden eingestellt. Zudem kam es zu vier Freisprüchen.

3. Ausgewählte Tatbestände

Nachfolgend werden bezüglich der an Schafen begangenen Gesetzesverstössen die Tatbestände der mangelhaften Haltung, der Vernachlässigung, der Misshandlung und der qualvollen Tötung genauer betrachtet.

3.1. Abgrenzung zwischen Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung, Vernachlässigung, Misshandlung sowie qualvoller Tötung

Der Tatbestand der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG gelangt immer dann zur Anwendung, wenn allgemeine oder für bestimmte Tierarten speziell bestehende tierschutzrechtliche Haltungsvorschriften verletzt werden, wobei das zu beurteilende Verhalten aber keiner der Tatbestandsvarianten von Art. 26 Abs. 1 TSchG zuzuordnen ist. Im Sinne von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verhält sich somit tatbestandsmässig, werden in Art. 6 Abs. 1 TSchG bzw. den in Art. 3 ff. TSchV normierten Pflichten⁵⁹⁰ nicht oder nur ungenügend nachkommt, ohne dabei in ausreichend schwerem Masse gegen das Tierschutzrecht zu verstossen, um eine Tierquälerei in Form einer Vernachlässigung oder Misshandlung zu begehen⁵⁹¹. Bei Haustieren sind zusätzlich die Vorschriften nach Art. 31 ff. TSchV und bei Schafen überdies jene nach Art. 52 ff. TSchV und Art. 5 ff. der Nutz- und Haustierverordnung zu beachten.

Beim Tatbestand der Vernachlässigung gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG liegt das tatbestandsmässige Verhalten zwar wie bei der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung in der Nichtvornahme einer nach Art. 6 Abs. 1 TSchG gebotenen Handlung. Sobald aber der Halter oder Betreuer ein Tier etwa aufgrund ungenügender Pflege, Ernährung, Unterbringung oder Versorgung mit Wasser und Futter der Gefahr aussetzt, dass es in seinem Wohlergehen beeinträchtigt werden könnte, ist eine Vernachlässigung anzunehmen⁵⁹².

Müssen die Tiere aufgrund missachteter Tierhalterpflichten tatsächlich Schmerzen, Leiden, Schäden oder Ängste von einer gewissen Intensität erleiden, d.h. geht die Beeinträchtigung des tierlichen Wohlergehens über ein schlichtes Unbehagen hinaus, so liegt der Tatbestand der

⁵⁸⁹ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 5.6.2019 (GR19/015), mit dem die Tötung von kranken und leidenden Schafen mit einer Beretta-Pistole Modell 87 unter Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG subsumiert wurde. Die Staatsanwaltschaft liess offen, ob sie das entsprechende Täterverhalten als qualvolle Tötung oder als Tötung aus Mitleid oder als beides qualifiziert hat. Aufgrund des Sachverhalts kommen beide Varianten infrage, weshalb die TIR beide in der Datenbank als möglicherweise angewendete Tatbestände berücksichtigt hat.

⁵⁹⁰ Zu den Tierhalterpflichten i.S.v. Art. 3 ff. TSchV gehören etwa die vorschriftsgemässe, sichere und artgemässe Ausgestaltung von Unterkünften und Gehegen (Art. 3 Abs. 2, Art. 7 und Art. 10 Abs. 1 TSchV), der Schutz vor Witterung (Art. 6 TSchV), das ausreichende und regelmässige Füttern und Tränken (Art. 4 Abs. 1 TSchV) sowie das Sicherstellen der notwendigen Pflege (Art. 5 TSchV), insbesondere der erforderlichen medizinischen Versorgung (Art. 5 Abs. 2 TSchV).

⁵⁹¹ Siehe dazu Seite 44 f. und Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 193.

⁵⁹² Siehe dazu Seite 44 f. und Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 129 ff.

Misshandlung vor⁵⁹³. Schliesslich ist von einer qualvollen Tötung im Sinne von Art. 26 Abs 1 lit. b TSchG auszugehen, wenn das Tier bei einer Misshandlung oder im Anschluss daran qualvoll stirbt⁵⁹⁴. Dabei ist zu beachten, dass die Misshandlung wie auch die qualvolle Tötung durch Unterlassen bzw. durch pflichtwidriges Untätigbleiben aufgrund der aus Art. 6 Abs. 1 TSchG fliessenden Garantenpflicht des Halters oder Betreuers der betroffenen Tiere begangen werden können⁵⁹⁵.

3.2. Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung

3.2.1. Kasuistik

Die Strafverfolgungsbehörden subsumierten im Berichtsjahr diverse an Schafen begangene Tiererschutzverstösse unter den Tatbestand der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG. Zur Anwendung gelangte die Strafbestimmung etwa im Zusammenhang mit unterlassenen Pflegehandlungen, ungenügender Stallhygiene, schlechter Luftqualität, fehlender Einstreu, verschmutzten Liegeflächen oder mangelhaften Haltungseinrichtungen, von denen eine Verletzungsgefahr für die Tiere ausging⁵⁹⁶. Zudem wurden auch die fehlende Wasserversorgung bei der Haltung im Freien⁵⁹⁷ sowie die ungenügende Kontrolle im Freien gehaltener Schafe⁵⁹⁸ und die unterlassene Einstallung und Kontrolle lammender Muttertiere⁵⁹⁹ als Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung qualifiziert, ebenso wie das Vernachlässigen der Klauenpflege, die unterlassene ärztliche Behandlung kranker oder verletzter Schafe⁶⁰⁰, die Haltung von Tieren in nicht ausbruchssicheren Gehegen⁶⁰¹ oder das ungenügende Kontrollieren von Weidezäunen mit Verletzungs- bzw. Todesfolge⁶⁰².

⁵⁹³ Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 120 ff.

⁵⁹⁴ Tritt der Tod des Tieres hingegen nicht als direkte Folge der Handlung ein, sondern weil das Tier aufgrund seiner Leiden euthanasiert werden muss, liegt eine Misshandlung und keine qualvolle Tötung vor (vgl. Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 160).

⁵⁹⁵ Siehe dazu Seite 44 f. und Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner 123.

⁵⁹⁶ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 23.8.2019 (BE19/216), den Strafbefehl des Departements für Volkswirtschaft und Soziales vom 6.5.2019 (GR19/009), den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 5.5.2019 (SO19/047), den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 29.7.2019 (SG19/108) oder den Strafbefehl des service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) vom 14.5.2019 (NE19/018).

⁵⁹⁷ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 14.5.2019 (SG19/080), mit dem der Beschuldigte wegen Missachtung der Tierhaltungsvorschriften verurteilt wurde, weil er seinen Schafen bei kaltnassem und windigem Wetter einen zu kleinen Witterungsschutz gewährt hatte. Vgl. auch den Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk Horgen vom 6.9.2019 (ZH19/206), mit dem ein Schafhalter unter Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt wurde, weil er 23 Schafen, die auf einer Wiese in der prallen Sonne standen, keinen genügenden natürlichen oder künstlichen Schutz zur Verfügung gestellt hatte. Vgl. zudem den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Sursee vom 20.11.2019 (LU19/107) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Berner Jura-Seeland vom 13.6.2019 (BE19/169).

⁵⁹⁸ Vgl. etwa den Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk Horgen vom 25.11.2019 (ZH 19/286).

⁵⁹⁹ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau vom 30.9.2019 (AG19/135), mit dem der Beschuldigte wegen Missachtung der Tierhaltungsvorschriften verurteilt wurde, weil er 200 Schafe auf einer offenen Weide gehalten und die weiblichen Tiere nicht auf eine allfällige Trächtigkeit überprüft hatte, weshalb ein Mutterschaf auf der Weide gebären musste. Vgl. zudem den Strafbefehl der Préfecture de Broye-Vully vom 10.4.2019 (VD19/086).

⁶⁰⁰ Vgl. etwa den Strafbefehl des Statthalteramts Bezirk Horgen vom 28.6.2019 (ZH19/149).

⁶⁰¹ Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Rheinfelden-Laufenburg vom 16.10.2019 (AG19/140).

⁶⁰² Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zweigstelle Ilanz vom 11.12.2019 (GR19/068).

3.2.2. Problematik

Die Analyse der Strafentscheide, die in Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG ergangen sind, zeigt, dass in zahlreichen Fällen von den zuständigen Behörden keine korrekte Abgrenzung zwischen der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG und den Tatbeständen nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG vorgenommen wurde⁶⁰³. Die Anwendung des Übertretungstatbestands ist vor allem dann nicht haltbar, wenn Schafe offensichtlich einer Gefahr für ihr Wohlergehen ausgesetzt sind⁶⁰⁴ oder gar Beeinträchtigungen wie bspw. offene Wunden oder schwere Verletzungen aufweisen und daher eindeutig leiden⁶⁰⁵. Solche Fälle sind offenkundig unter den Tatbestand der Vernachlässigung oder der Misshandlung nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG zu subsumieren. Führt die Missachtung der Tierhalterpflichten zum Tod eines Tieres, liegt unter Umständen eine qualvolle Tötung nach Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG vor. Dennoch wurde ein Schafhalter lediglich wegen Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung bestraft, obwohl er einen Weidezaun nicht ordnungsgemäss kontrolliert hatte und sich in der Folge ein Schaf darin verding und starb⁶⁰⁶. Die Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG ist in diesem Kontext nicht sachgerecht, weil davon auszugehen ist, dass das Tier einen längeren Todeskampf sowie Ängste erleiden musste und sein Tod offensichtlich eine direkte Folge der unterlassenen Zaunkontrolle war. Das Täterverhalten wäre daher als qualvolle Tötung durch Unterlassen zu qualifizieren gewesen.

⁶⁰³ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 23.8.2019 (BE19/216), mit dem ein Beschuldiger wegen Missachtung der Tierhaltungsvorschriften i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG verurteilt wurde, obwohl die Staatsanwaltschaft in Bezug auf die betroffenen Schafe, die in einem stark verschmutzten, mit Unrat überfüllten und nicht entweichungs-sicheren Stall gehalten worden waren, selbst ausdrücklich von einer "Vernachlässigung" sprach. Auch ist in diesem Kontext auf den Strafbefehl des Statthalteramts des Bezirks Horgen vom 11.7.2019 (ZH19/166) hinzuweisen, mit dem der Beschuldigte in Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a (und lit. d) TSchG bestraft wurde, weil er ein Schaf transportiert hatte, indem er ihm mit einem Strick drei Beine zusammenband und es auf die offene Ladefläche seines Fahrzeugs legte. Anschliessend spannte er längs zwei Seile über die Ladefläche, band den Kopf des Schafs an einem der zwei gespannten Seile fest und transportierte es auf diese Weise in den Stall zurück. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Statthalteramt das Täterverhalten nicht unter Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG subsumierten, war es doch der Ansicht, dass das Schaf "unnötig überanstrengt" wurde.

⁶⁰⁴ Vgl. den Strafbefehl der Préfecture de Broye-Vully vom 10.4.2019 (VD19/086), mit dem der Beschuldigte gestützt auf Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG bestraft wurde, weil er 29 Mutterschafe in der Winterfütterungszeit draussen lammen gelassen und die Tiere zudem nur alle zwei Tage kontrolliert hatte. Zudem wies ein Schaf zu lange Klauen auf. Das Verhalten des Beschuldigten ist hier klar als Vernachlässigung zu qualifizieren, weil es sich bei der unterlassenen Ein-stellung der Schafe vor der Geburt und ihrer spärlichen Kontrolle in der Winterzeit um eine schwerwiegende Verletzung von Tierhalterpflichten handelt, mit der eine konkrete Gefahr für das Wohlergehen der betroffenen Tiere geschaffen wird. Zudem wurde der Beschuldigte lediglich mit einer Busse in Höhe von 300 Fr. bestraft, womit die Strafe im Verhältnis der Anzahl der betroffenen Tiere viel zu tief ausgefallen ist. Vgl. zudem den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat vom 21.5.2019 (ZH19/146), mit dem gravierende Mängel in der Tierhaltung, wie die starke Verschmutzung der Tiere, das Herumliegen von gefährlichen Gegenständen, fehlende Schatten-spender bzw. Unterstände und mit Kot verschmutzte und morastige Böden als eine Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG geahndet wurden. Dass die Tiere einer akuten Gefahr für ihr Wohlergehen ausgesetzt waren und es sich folglich eigentlich um eine Vernachlässigung handelte, ergibt sich auch aus dem Umstand, dass sich ein Schaf im herumliegenden Unrat an einer Klaue verletzte und sich der Beschuldigte in der Folge nicht ausreichend darum kümmerte.

⁶⁰⁵ Vgl. etwa den Strafbefehl der Préfecture d'Aigle vom 11.10.2019 (VD19/135), mit dem das Täterverhalten unter Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG subsumiert wurde, obwohl auf dem betreffenden Bauernhof u.a. mehrere hinkende Lämmer angetroffen worden waren. Die Anwendung von Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG ist in diesem Kontext weder sachgerecht noch nachvollziehbar, da davon auszugehen ist, dass hinkende Lämmer unter Schmerzen leiden, was auf eine Misshandlung hinweist. Zudem hatte der Beschuldigte Frühkastrationen bei seinen Lämmern praktiziert, obwohl er nicht über die hierfür notwendige Ausbildung verfügte. Auch dies könnte sich negativ auf das Wohlbefinden der Tiere ausgewirkt haben. Jedoch können dem Sachverhalt diesbezüglich nicht genügend Informationen entnommen werden.

⁶⁰⁶ Vgl. den bereits im vorangehenden Absatz erwähnten Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zweiggstelle Ilanz vom 11.12.2019 (GR19/068).

3.3. Vernachlässigung, Misshandlung und qualvolle Tötung

3.3.1. Kasuistik

Bei den als Vernachlässigung geahndeten Verstössen ging es u.a. um die unterlassene Kontrolle von Schafen, die im Freien gehalten wurden, und in diesem Kontext auch um die ungenügende Wasserversorgung und/oder um einen fehlenden Unterstand und die unterlassene Schur bei grosser Hitze⁶⁰⁷. Weiter wurde der Tatbestand etwa auch im Zusammenhang mit mangelhaften Haltungseinrichtungen⁶⁰⁸, unterlassener medizinischer Versorgung sehr kranker⁶⁰⁹ oder verletzter Schafe⁶¹⁰ oder unbehandelter Moderhinke bzw. unterlassener Klauenpflege und damit verbundenen Schmerzen oder Gehbehinderungen zur Anwendung gebracht⁶¹¹.

Nach der hier vertretenen Auffassung zu Recht als Misshandlung i.S.v. Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG qualifiziert wurden im Berichtsjahr etwa die Kastration von Lämmern ohne Schmerzausschaltung⁶¹², die ausbleibende Behandlung von Erkrankungen oder Verletzungen⁶¹³, sexuell motivierte Handlungen mit Schafen bzw. die Penetration der Tiere⁶¹⁴ und das Freilaufenlassen von Hunden,

⁶⁰⁷ Vgl. etwa den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn vom 3.1.2019 (SO19/003), mit dem der Beschuldigte wegen Vernachlässigung bestraft wurde, weil er 18 Schafe über einen längeren Zeitraum sich selbst überlassen und massiv vernachlässigt hatte. Den Tieren stand nicht genügend Wasser zur Verfügung und ein Lamm war in einem derart schlechten Zustand, dass es euthanasiert werden musste. Vgl. zudem den Strafbefehl des Ministère public région Jura bernois-Seeland vom 2.12.2019 (BE19/303), mit dem ein Beschuldigter, der 15 Schafe bei Tagestemperaturen von 35 Grad ohne Wasser auf der Weide gelassen hatte, wegen Vernachlässigung verurteilt wurde. Vgl. auch den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zofingen-Kulm vom 21.11.2019 (AG19/163), mit dem der Beschuldigte gestützt auf den Tatbestand der Vernachlässigung bestraft wurde, weil er u.a. seine Schafe seit über einem Jahr nicht mehr geschoren hatte, obwohl über mehrere Tage Temperaturen von über 30 Grad herrschten. Zudem war die Wolle der Tiere stark verfilzt und ein Schaf verding sich überdies aufgrund eines ungenügend gesicherten Zauns in einer Zaunmasche.

⁶⁰⁸ Vgl. den Strafbefehl des Ministère public de l'arrondissement de la côte vom 13.5.2019 (VD19/053).

⁶⁰⁹ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zofingen-Kulm vom 31.10.2019 (AG19/156) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft der Region Oberland vom 17.9.2019 (BE19/230).

⁶¹⁰ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zweiggstelle Davos vom 29.10.2019 (GR19/056) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Oberland vom 25.4. April 2019 (BE19/130).

⁶¹¹ In solchen Fällen handelt es sich nach der hier vertretenen Auffassung klar um Misshandlungen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext der Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Oberland vom 12.9.2019 (BE19/225), mit dem der Tierhalter wegen Vernachlässigung statt Misshandlung bestraft wurde, obwohl er 14 Schafe trotz sehr heisser Temperaturen nicht geschoren und ihnen auch mehrere Tage keinen Zugang zu Wasser gewährt hatte. Die Tiere waren zudem stark abgemagert, weil der Beschuldigte die Parasitenbekämpfung unterlassen hatte. Auch die Klauenpflege hatte der Tierhalter massiv vernachlässigt, so dass sämtliche Klauen extrem lang und deformiert waren, was die Tiere beim Gehen behinderte. Vgl. auch den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 15.4.2019 (BE19/124), mit der Beschuldigte wegen Vernachlässigung bestraft wurde, weil er es unterlassen hatte, notwendige Pflegehandlungen vorzunehmen und seine Schafe medizinisch zu versorgen, obwohl einige seiner ca. 80 Schafe massiv lahm gingen, während andere starken Befall von Moderhinke hatten und sich nur mit grosser Mühe fortbewegen konnten. Ein Lamm lag schwach am Boden und reagierte nur verzögert. Einige weitere Schafe hatten Durchfall und die Lämmer litten an Durst.

⁶¹² Vgl. etwa die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 4.2.2019 und 16.10.2019 (SG19/025 und SG19/143) oder die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 12.3.2019 und 18.3.2019 (GR19/005 und GR19/006) sowie vom 9.5.2019 (GR19/011).

⁶¹³ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 2.12.2019 (BE19/286), mit dem der Beschuldigte wegen Misshandlung bestraft wurde, weil er hochgradig lahme und hinkende Schafe auf einer Weide gehalten und sie nicht medizinisch behandeln gelassen hatte, obwohl offensichtlich war, dass die Tiere unter Schmerzen litten. In einem besonders krassen Fall transportierte der Beschuldigte Schafe mit deutlich deformiertem Hornschuh und Deformationen der Klauenbeine. Ein Tier zeigte eine chronische Entzündung der Klauenlederhaut, während ein anderes eine eitrige Entzündung eines Klauengelenks aufwies. Zudem brach sich mindestens ein Schaf auf dem Transportweg das Horn komplett ab, sodass es nur noch auf der Lederhaut gehen konnte (vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Kreuzlingen vom 15.5.2019 [TG19/023]).

⁶¹⁴ Vgl. das Urteil des Bezirksgerichts Weinfelden vom 19.9.2019 (TG19/034a), mit dem der Beschuldigte wegen Misshandlung bestraft wurde, weil er nebst anderen sexuell motivierten Handlungen mehrfach mit seinem

die in der Folge Schafe angriffen und verletzten⁶¹⁵. Zudem wurden einige Fälle von betäubungslosen Schlachtungen richtigerweise als qualvolle Tötungen nach Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG geahndet⁶¹⁶.

3.3.2. Problematik

Das untersuchte Fallmaterial zeigt, dass es die Strafbehörden bei der Beurteilung von an Schafen begangenen Delikten insbesondere häufig unterlassen, zwischen einer Vernachlässigung und einer Misshandlung zu unterscheiden. So wurden mehrfach Verstösse, in deren Rahmen bei den betroffenen Schafen bereits erhebliche Belastungen aufgetreten waren, als Vernachlässigung qualifiziert, obwohl es sich nach der hier vertretenen Meinung in solchen Fällen um klare Misshandlungen handelt. Zwar werden beide Tatbestandsvarianten gemäss Art. 26 Abs. 1 TSchG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe sanktioniert, eine korrekte Abgrenzung zwischen den einzelnen Tierschutzstraftatbeständen ist dabei allerdings wichtig im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsanwendung und das Abstecken eines klar umrissenen Rahmens für die Anwendung der einzelnen Tierquälereitattbestandsvarianten. Zudem gingen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden in einigen Fällen zu Unrecht von einer Vernachlässigung oder einer Misshandlung statt von einer qualvollen Tötung aus⁶¹⁷.

Des Weiteren fällt bei der Analyse des Fallmaterials auf, dass Schafe ähnlich wie andere Nutztierarten oftmals von einer ausgesprochenen Gleichgültigkeit der fehlbaren Halter betroffen waren. Dies dürfte u.a. auch auf ihren Ruf als robuste und genügsame Tiere zurückzuführen sein⁶¹⁸. Diese Einstellung vieler Halter ihren Schafen gegenüber spiegelt sich auch darin wider, dass in fast allen Entscheiden, die an Schafe begangene Delikte zum Gegenstand hatten, Tiere betroffen waren, die weitgehend sich selbst überlassen wurden. Auffallend ist zudem, dass kein einziger Fall von fehlendem Witterungsschutz in der kalten Jahreszeit als Vernachlässigung geahndet wurde, obwohl das Wohlergehen von Schafen auch bei kaltem und nassem Wetter ernsthaft gefährdet sein kann⁶¹⁹.

Nebst der fehlenden Fürsorge ist teilweise auch eine regelrechte Rohheit im Umgang mit den Tieren festzustellen, was sich bspw. durch Kastrationen ohne Schmerzausschaltung oder durch die unterlassene Behandlung erkrankter oder verletzter Tiere belegen lässt. Dabei ist zu bedenken, dass in den meisten Fällen aufgrund der Herdenhaltung jeweils eine Vielzahl von Schafen betroffen ist.

erigierten Penis in die Geschlechtsorgane und in den Anus verschiedener Tiere (u.a. auch von Schafen) eingedrungen war.

⁶¹⁵ Vgl. die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Zweiggstelle Davos vom 14.11.2019 (GR19/062) und der Staatsanwaltschaft Frauenfeld vom 20.5.2019 (TG19/025).

⁶¹⁶ Vgl. etwa den Strafbefehl des Ministère Public vom 22.5.2019 (JU19/006) oder die Strafbefehle der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 8.1.2019 und 9.1.2019 (BE19/004 und BE19/005).

⁶¹⁷ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Bern-Mittelland vom 27.3.2019 (BE19/104) oder den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Muri-Bremgarten vom 31.1.2019 (AG19/017).

⁶¹⁸ Siehe Ausführungen hierzu auf Seite 80.

⁶¹⁹ Vgl. hierzu eingehend Seite 94 ff.

4. Analyse der Sanktionen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Strafen aufgeführt, die im Jahr 2019 für an Schafen begangene Delikte ausgesprochen wurden⁶²⁰. Zu diesem Zweck wurden sowohl bedingte Geldstrafen nach Art. 26 Abs. 1 TSchG als auch die für Übertretungen gemäss Art. 28 TSchG ausgesprochenen Bussen ausgewertet. Unterschieden wird in der Übersicht ausserdem zwischen Fällen, bei denen es ausschliesslich aufgrund einer tierschutzwidrigen Handlung zu einer Bestrafung kam, und jenen, bei denen zusätzlich noch weitere Delikte (aus anderen Rechtsgebieten wie bspw. dem Strassenverkehrsrecht) zur Beurteilung standen⁶²¹. Ausserdem wurden nur solche Fälle für die Auswertung berücksichtigt, in denen ausschliesslich Schafe vom jeweiligen Tierschutzverstoss betroffen waren.

Höhe der Sanktionen für Tierschutzwidrigkeiten bei Schafen (Bussen und Tagessätze)								
	Verstösse gemäss Art. 28 (Bussen in Franken)				bedingte Geldstrafen gemäss Art. 26 (Tagessätze)			
	inkl. weitere Delikte		reine Tierschutzdelikte		inkl. weitere Delikte		reine Tierschutzdelikte	
	Durschnitt	Median	Durschnitt	Median	Durschnitt	Median	Durschnitt	Median
Schafe	477	400	384	300	59.5	50	57	35
alle Tierarten	*	*	490	350	*	*	38	30

Tabelle 13: Höhe der Sanktionen für Tierschutzwidrigkeiten bei Schafen (Bussen und Tagessätze).

* Gesamtschweizerisch und somit in Bezug auf alle Tierarten wurden lediglich die Strafen der reinen Tierschutzdelikte⁶²² berechnet.

Im Berichtsjahr wurden gesamthaft 39 ausschliesslich an Schafen begangene tierschutzwidrige Handlungen gestützt auf einen Tatbestand nach Art. 28 TSchG bestraft. Davon handelt es sich jedoch lediglich in 26 Fällen um reine Tierschutzdelikte. Der durchschnittlich ausgesprochene Bussenwert beläuft sich diesbezüglich auf 384 Franken, der Median beträgt im Berichtsjahr 300 Franken. Die höchste Busse für ein an Schafen begangenes reines Tierschutzdelikt betrug 1200 Franken und wurde vom Statthalteramt Bezirk Zürich wegen eines vorschriftswidrigen Transports ausgesprochen⁶²³.

Der durchschnittliche Bussenwert sowie auch der Median für an Schafen verübten Widerhandlungen nach Art. 28 TSchG liegt somit leicht unter den entsprechenden Werten, die sich auf alle

⁶²⁰ An dieser Stelle sei auf die Vorbemerkungen zur Analyse der Sanktionierung von Tierschutzdelikten auf Seite 34 ff. verwiesen, die auch in Bezug auf die nachfolgenden Ausführungen zu beachten sind.

⁶²¹ Ausführlich zu den sog. reinen Tierschutzdelikten auf Seite 34 f.

⁶²² Zum Begriff der "reinen Tierschutzdelikte" siehe Seite 34 f.

⁶²³ Vgl. den Strafbefehl vom 2.7.2019 (ZH19/151), mit dem ein Beschuldigter verurteilt wurde, der einen Transport mit 54 Lämmern in einem doppelstöckigen, überladenen Transportfahrzeug durchführte, bei dem den Tieren eine zu kleine Fläche zur Verfügung stand. Der Transport dauert über zwei Stunden. Ein Lamm starb während des Transports. Nach Ansicht der TIR hätte das Täterverhalten in Bezug auf das tote Lamm jedoch statt unter Art. 28 Abs. 1 lit. d TSchG unter Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG subsumiert werden müssen, da das Tier während des Transports verstarb.

Tierarten erstrecken. Diese betragen im Berichtsjahr 490 Franken im Durchschnitt und 350 Franken im Median⁶²⁴.

Das Strafniveau in Bezug auf bedingte Geldstrafen, die wegen an Schafen begangenen Vergehen ausgesprochen wurden, liegt mit einem Durchschnitt von 57 Tagessätzen im Durchschnitt und 35 Tagessätzen im Median geringfügig über den sich auf sämtliche Tierarten beziehenden entsprechenden Werten von durchschnittlich 38 Franken und 30 Franken im Mittel. Die grosse Differenz zwischen Median und Durchschnitt lässt sich darauf zurückführen, dass für die Auswertung nur acht bedingte Geldstrafen herangezogen werden konnten, die für reine an Schafen verübte Vergehen verhängt wurden, und von diesen einzelne vergleichsweise hoch ausgefallen sind⁶²⁵.

Unbedingte Geldstrafen für reine Tierschutzdelikte, die ausschliesslich Schafe betrafen, wurden in Berichtsjahr nur zwei ausgesprochen. Aufgrund der geringen statistischen Aussagekraft flossen diese nicht in die Auswertung mit ein. Im einen der beiden Fälle verurteilte die Staatsanwaltschaft Solothurn einen Schafhalter in Anwendung von Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG wegen Tierquälerei bzw. Vernachlässigung zu einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen à 50 Franken, weil er 18 Schafe über einen längeren Zeitraum sich selbst überlassen und massiv vernachlässigt hatte. Ein Lamm war in einem solch schlechten Gesundheitszustand, dass es euthanasiert werden musste. Der Beschuldigte stellte ausserdem die Wasserversorgung trotz hoher Temperaturen nicht sicher⁶²⁶. Der zweite Fall betraf einen vorbestraften Schafhalter, der von der gleichen Staatsanwaltschaft wegen Vernachlässigung und Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung zu einer Geldstrafe von 80 Tagessätzen à 50 Franken und einer Busse von 400 Franken verurteilt wurde. Der Beschuldigte hatte sieben Schafe gehalten, die leicht- bis hochgradig lahm waren und nicht ihrem Gesundheitszustand entsprechend eingestallt wurden. Obwohl der Beschuldigte aufgefordert wurde, die Tiere unverzüglich tierärztlich versorgen zu lassen, geschah dies erst zu einem späteren Zeitpunkt. Eine Aue war ausserdem stark verschmutzt und fünf adulte Schafe befanden sich ausserhalb des eingezäunten Bereichs, wovon vier Schafe ungehindert auf die Strasse gelangen konnten. Auf der Weide und im Waldabschnitt bestand ausserdem zum wiederholten Mal Verletzungsgefahr durch diverse Zaunabschnitte, die nicht die richtige Höhe aufwiesen, durch einen Stacheldraht und durch diverse Fremdgegenstände⁶²⁷. Freiheitsstrafen wurde im Berichtsjahr für ein an Schafen begangenes reines Tierschutzdelikt keine ausgesprochen.

Die vereinzelt hohen Strafen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Tierschutzverstösse im Zusammenhang mit Schafen noch immer betont mild sanktioniert werden. Der Median der bedingt ausgesprochenen Geldstrafen betrug im Berichtsjahr lediglich 35 Tagessätze. In Anbetracht der oben aufgezeigten massiven und häufig auch lange andauernden Einschränkungen des Wohlergehens von Schafen ist in diesem Bereich eine deutliche Tendenz zur

⁶²⁴ Vgl. die gesamthafte Bussenauswertung auf Seite 35 ff.

⁶²⁵ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft St. Gallen vom 16.10.2019 (SG19/143), mit dem der Beschuldigte zu einer bedingten Geldstrafe von 150 Tagessätzen à 180 Franken verurteilt wurde, weil er 20 Lämmer in den ersten zwei bis fünf Lebenstagen kastriert hatte, indem er jeweils oberhalb der Hoden einen elastischen Gummiring platzierte. Weiter ist auf den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Region Oberland vom 17.9.2019 (BE19/230) zu verweisen, mit dem ein Schafhalter, der über mehrere Wochen einen erkennbar kranken Schafbock vernachlässigt hatte und ihm nicht die nötige medizinische Versorgung hatte zukommen lassen, zu einer bedingten Geldstrafe von 80 Tagessätzen à 50 Franken und einer Verbindungsbusse von 1000 Franken verurteilt wurde.

⁶²⁶ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 3.1.2019 (SO19/003).

⁶²⁷ Vgl. den Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 4.3.2019 (SO19/023).

Bagatellisierung zu verorten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob das Tierschutzstrafrecht seine präventive Wirkung überhaupt entfalten kann⁶²⁸.

5. Stellungnahmen aus den Kantonen

Im Zuge der Auswertung ihres Fallmaterials für die vorliegende Analyse hat die TIR die in die Aufdeckung, Verfolgung und Beurteilung von Tierschutzdelikten involvierten kantonalen Vollzugsstellen um eine kurze Stellungnahme zur Handhabung von Art. 36 Abs. 1 Satz 1 TSchV gebeten. Sie wollte wissen, wie die tierschutzrechtliche Regelung bezüglich des Witterungsschutzes von den verschiedenen Vollzugsstellen hinsichtlich ihrer Bestimmtheit und Umsetzbarkeit in der Praxis wahrgenommen wird, zumal die Formulierung "Haustiere dürfen nicht über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt sein" mehrere auslegungsbedürftige Elemente umfasst⁶²⁹. Angefragt wurden die Fachstellen Tierschutz der Kantonspolizei Bern, Zürich und Aargau, die Staatsanwaltschaften (inkl. Jugendstaatsanwaltschaften), Ober- bzw. Kantons- und Jugendgerichte, Übertretungsstrafbehörden sowie die kantonalen Veterinärbehörden.

Die insgesamt 34 eingegangenen Rückmeldungen divergieren hinsichtlich der Einschätzung zur Bestimmtheit von Art. 36 Abs. 1 Satz 1 TSchV erheblich. So hat die fragliche Bestimmung in der Praxis offensichtlich kaum zu Unklarheiten geführt, zumal die Unbestimmtheit der Rechtsnorm Lebenssachverhalten geschuldet sei, die sich nicht zum Vornherein im Detail normieren liessen⁶³⁰. Mehrere Amtsstellen verweisen in ihren Stellungnahmen auf die Fachinformationen des BLV, ohne eine Qualifizierung derselben oder der Regelung in Art. 36 Abs. 1 TSchV; Handlungsbedarf in Bezug auf die Formulierung von Art. 36 Abs. 1 TSchV wird mehrheitlich nicht festgestellt⁶³¹. Einzelne kantonale Fachstellen berichten von guten Erfahrungen im Verwaltungsvollzug⁶³². In einigen Kantonen wird zudem beobachtet, dass Fälle von unzureichendem Witterungsschutz tendenziell im Sinken begriffen sind und Wiederholungsfälle häufig vermieden werden können⁶³³. Seitens der verwaltungsrechtlichen Vollzugsbehörden besteht zuweilen jedoch der Eindruck, dass die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden Schwierigkeiten mit der Auslegung und Umsetzung der

⁶²⁸ Für Ausführungen zur Abgrenzungsproblematik zwischen Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG und Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG siehe Seite 44 f. und Seite 127.

⁶²⁹ Siehe hierzu ausführlich Seite 85 ff.

⁶³⁰ E-Mail von Christof Scheurer, stv. Generalstaatsanwalt und Informationsbeauftragter, Staatsanwaltschaft, Kanton Bern, vom 30.10.2020. Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt, Veterinärdienst, Kanton Bern, weist auf die zahlreichen Einflussfaktoren hin, die im Rahmen der Beurteilung des konkreten Falls zu berücksichtigen sind (E-Mail vom 6.11.2020).

⁶³¹ E-Mail von Rolf Wirz, Kommunikation, Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (ALV) des Kantons Basellandschaft, vom 5.11.2020; lic. iur. André Kraske, juristischer Mitarbeiter der Übertretungsstrafbehörde (DVS) des Departements für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) des Kantons Graubünden, E-Mail vom 29.10.2020; Dr. med. vet. Marco Gut, stv. Kantonstierarzt des Veterinärdienstes der Urkantone (LabUrk), E-Mail vom 27.10.2020; Dr. med. vet. Rainer Nussbaumer, Kantonstierarzt, Amt für Verbraucherschutz (AVS) des Kantons Zug, Veterinärdienst, E-Mail vom 2.11.2020; Peter Uehlinger, Kantonstierarzt, Veterinäramt des Kantons Schaffhausen, E-Mail vom 13.11.2020; Dr. Martin Bruegger, Kantonstierarzt, Veterinärdienst des Kantons Luzern, E-Mail vom 9.11.2020.

⁶³² Dr. Regula Vogel, Kantonstierärztin, Veterinäramt des Kantons Zürich, E-Mail vom 7.11.2020; Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt, Veterinärdienst des Kantons Bern, E-Mail vom 6.11.2020.

⁶³³ Dr. med. vet. Marco Gut, stv. Kantonstierarzt, Veterinärdienst der Urkantone, E-Mail vom 25.8.2020; Dr. Regula Vogel, Kantonstierärztin, Veterinäramt des Kantons Zürich, E-Mail vom 7.11.2020. Gemäss Adj mbA Emil Ott, Dienstchef, Sicherheitspolizei-Spezialabteilung Tier-/Umweltschutz bei der Kantonspolizei des Kantons Zürich, E-Mail vom 2.11.2020, steigt die Anzahl der Meldungen von Privatpersonen wegen mangelhaften Witterungsschutzes tendenziell zwar, doch stellten sich diese zumeist als haltlos und praxisfremd heraus.

tierschutzrechtlichen Bestimmungen in diesem Bereich haben. Trotz detaillierter Fachberichte seitens der Veterinärbehörden würden Tierhalter, die wegen offensichtlicher Verstösse gegen die Bestimmungen zum Witterungsschutz angezeigt werden, in aller Regel freigesprochen⁶³⁴.

Mehrere Staatsanwaltschaften und Gerichte berichten indessen, dass sie über keine oder kaum Praxis im Bereich des Vollzugs von Art. 36 Abs. 1 Satz 1 TSchV verfügen würden, sodass eine zuverlässige Aussage nicht möglich sei⁶³⁵. Bei anderen Stellen ergeben sich nach eigener Aussage

⁶³⁴ Dr. med. vet. Reto Wyss, Kantonstierarzt, Veterinärdienst des Kantons Bern, E-Mail vom 6.11.2020; Sebastian Menzel, Leiter Primärproduktion/Tierschutz Nutztiere, Amt für Verbraucherschutz des Kantons Aargau, E-Mail vom 11.2.2019. Von den 125 insgesamt in der Datenbank enthaltenen Einträgen, die u. a. einen unzureichenden Witterungsschutz bei Schafen zum Gegenstand haben, endeten deren acht mit einer Einstellungs- oder Abtretungsverfügung (SO19/038; SG18/046; BL15/017; SG11/122; AG07/048; ZH05/028; SG04/012; SG02/072) und einer mit einer Nichteintretensverfügung (SG08/124). Mangels detaillierter Sachverhalte und Erwägungen in den der TIR vorliegenden Akten ist eine qualifizierte Aussage zur Handhabung der Bestimmungen betreffend Witterungsschutz durch die Strafverfolgungsbehörden jedoch in zahlreichen der verbleibenden Fälle nicht möglich. Offensichtlich ist jedoch, dass Tierhaltende durch das Ergreifen von Rechtsmitteln sehr häufig einen Freispruch oder eine drastische Herabsetzung des Strafmasses erwirken. So enthält die Datenbank drei Aufhebungsverfügungen (SG05/051, SG05/049, SG03/139), fünf Freisprüche (BE16/031, SZ18/018, BE15/085, BE13/215, SO90/003), und in vier Fällen erfolgten Teilfreisprüche oder eine nachträgliche Qualifizierung als Übertretung statt als Vergehen (AR16/018, AG14/040, ZH99/054, AG19/056). Lediglich in fünf Fällen (GR15/009, BE11/038, TG09/013, AG04/052, SO00/003) hatte die Anrufung der nächsten Instanz durch den Beschuldigten soweit ersichtlich keinen Erfolg. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu stellen, ob die Interessen der betroffenen Tiere im Sinne einer "Waffengleichheit" gegenüber ihrem Halter aktuell gerichtlich ausreichend vertreten werden. Die Aufweichung der Sanktion lässt sich an einem weiteren Fall, der im Fallmaterial des BLV fehlt, beispielhaft aufzeigen. Der Beschuldigte hatte es unterlassen, seinen 110 Schafen bei nasskalter Winterwitterung (Temperatur bis -4.6 Grad Celsius, Niederschläge von bis zu 9.9 mm) einen Unterstand zur Verfügung zu stellen. Statt wie vorgeschrieben mindestens zweimal täglich, brachte er den Tieren lediglich abends Eimer mit Wasser vorbei, die bis zum folgenden Morgen eingefroren waren, weshalb er sie morgens jeweils wieder entfernte. Vier Schafe hinkten stark, wovon deren zwei nur auf drei Beinen standen und die vierte Gliedmasse nicht mehr belasteten. Weitere zwei Schafe waren mit deutlichen Kotrollen an den Schenkeln verschmutzt. Darüber hinaus erhielten 30 Lämmer über zwei Wochen kein geeignetes Raufutter. Während die Staatsanwaltschaft Muri-Bremgarten den Tierhalter am 15.6.2018 aufgrund des erstellten und nicht bestrittenen Sachverhalts wegen mehrfacher Tierquälerei nach Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG sowie mehrfacher Widerhandlung gegen die Tierhaltungsvorschriften gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen à 90 Franken und einer Busse von 900 Franken verurteilte, sprach die Präsidentin des Bezirksgerichts Muri diesen am 17.1.2019 in mehreren Anklagepunkten von Schuld und Strafe frei. In zwei Punkten (Unterlassen der vorgeschriebenen Tränkung, Vorenthalten eines Witterungsschutzes und eines trockenen Liegeplatzes) wurde der Angeklagte für schuldig befunden und zu einer bedingten Geldstrafe von 10 Tagessätzen à 70 Franken und einer Verbindungsbusse von 300 Franken verurteilt. Das angerufene Obergericht (Strafgericht, 2. Kammer) sprach den Beschuldigten in der Folge in dubio pro reo vom Vorwurf der Missachtung der Vorschriften über die Tierhaltung durch dauernde Weidehaltung von Schafen bei extremer Witterung ohne Witterungsschutz und trockenen Liegeplatz frei, weil zwar Nässe und Kälte, nicht aber die Windverhältnisse zweifelsfrei erstellt waren (vgl. hierzu Seite 94 f.). Das Unterlassen der vorgeschriebenen Tränkung führte hingegen erneut zu einer Verurteilung, allerdings wurde das entsprechende Fehlverhalten vom Obergericht lediglich als Widerhandlung gegen die Vorschriften über die Tierhaltung nach Art. 28 Abs. 1 lit. a TSchG und nicht wie von den Vorinstanzen als Tierquälerei (Art. 26 Abs. 1 lit. a TSchG) qualifiziert. Hierfür erachtete das Obergericht eine Busse von 150 Franken als angemessen. Für das erstinstanzliche Verfahren wurde dem Beschuldigten eine Entschädigung in Höhe von 4341 Franken zulasten der Staatskasse zugesprochen (Obergericht des Kantons Aargau, Urteil vom 15.1.2020 [SST.2019.147]).

⁶³⁵ Namentlich lic. iur. M. Kiefer, leitender Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft Basel-Stadt, E-Mail vom 29.10.2020; lic. iur. Barbara Noser Dussy, Erste Gerichtsschreiberin des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt, E-Mail vom 6.11.2020; Raphaël Brenta, Greffier-Chef, Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg, E-Mail vom 6.11.2020; Barbara Koch, Generalsekretärin/Diel Schmid Meyer, stv. Generalsekretärin, Kantonsgericht des Kantons Luzern, E-Mail vom 3.11.2020; Tobias Reimann, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Obwalden, E-Mail vom 28.10.2020; lic. iur. Andreas Zuber, leitender Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen, E-Mail vom 9.11.2020; RA Dr. iur. Thomas Soliva, Obergerichtsschreiber, Medienstelle des Obergerichts des Kantons Thurgau, E-Mail vom 6.11.2020; lic. iur. Thomas Imholz, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Uri, E-Mail vom 7.11.2020; Delphine Rouvé, Secrétariat général de l'ordre judiciaire, Tribunal Cantonal des Kantons Waadt, E-Mail vom 06.11.2020; lic. iur. Lukas Baumgartner, Jugendanwalt/lic. iur. Marlies Kohler, Untersuchungsbeauftragte, Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, Schreiben vom 9.11.2020.

keine Anwendungsprobleme⁶³⁶. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Jura verweist auf die gute Zusammenarbeit mit der kantonalen Veterinärbehörde, auf deren Fachkompetenz sie auch im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 36 Abs. 1 TSchV abstelle⁶³⁷. Einige Behörden verzichteten ausdrücklich auf die Einreichung einer Stellungnahme⁶³⁸.

Zwei Vollzugsstellen sehen hinsichtlich der Formulierung von Art. 36 Abs. 1 Satz 1 TSchV Handlungsbedarf: Die Veterinärbehörde des Kantons Neuenburg erachtet den Interpretationsspielraum der Regelung als zu gross. Ab wann Schafe oder andere dauernd im Freien gehaltene Tiere unter bestimmten Bedingungen zu leiden beginnen, sei nur schwer zu beurteilen⁶³⁹. Auch die Jugendanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft sieht in den unbestimmten Kriterien der fraglichen Norm, namentlich in den Umschreibungen "über längere Zeit" und "extreme Witterung", einen zu grossen Ermessensspielraum⁶⁴⁰. Sie schlägt vor, die Schutzlosigkeit in den Fokus zu stellen, um eine Beeinträchtigung des Wohlergehens von Vorneherein zu vermeiden, und empfiehlt, die unklaren Kriterien zu streichen und die Norm zu vereinfachen⁶⁴¹.

Wenngleich die Mehrheit der Behörden keinen Handlungsbedarf sieht und einige Stellungnahmen keine Anwendungsprobleme ausmachen, geht aus den Rückmeldungen doch hervor, dass die Rechtsnorm in der Praxis uneinheitlich angewendet wird⁶⁴². Während gewisse Vollzugsbehörden den Tierhaltenden *empfehlen*, permanent eine Rückzugsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen – also nicht nur dann, wenn es zwingend vorgeschrieben ist⁶⁴³ –, *verlangen* andere bei Kontrollen vor Ort regelmässig, dass Schafen jederzeit ein trockener Untergrund bzw. Aufenthaltsort zur Verfügung stehen muss. Ein Witterungsschutz mit Bäumen genüge deshalb nicht, weshalb ergänzende Bauten und Schutzunterkünfte stets eingefordert und auch kontrolliert würden⁶⁴⁴. Auch das Obergericht des Kantons Thurgau geht von einer präventiven Absicht hinter Art. 36 TSchV aus,

⁶³⁶ Hansjürg Brodbeck, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Solothurn, E-Mail vom 29.10.2020; Renzo Gervasini, stv. Oberstaatsanwalt, Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Schwyz, E-Mail vom 7.11.2020.

⁶³⁷ Liridona Bezeraj, Première greffière, Ministère public des Kantons Jura, E-Mail vom 2.11.2020.

⁶³⁸ Esther Welti, Obergericht des Kantons Solothurn, E-Mail vom 26.10.2020; Petra Zimmermann-Williner, Jugendrichterin, Jugendgericht des Kantons Wallis, E-Mail vom 26.10.2010; Claire Zen-Ruffinen, Adjointe du Vétérinaire cantonal, Dienststelle für Verbraucherschutz und Veterinärwesen des Kantons Wallis, E-Mail vom 27.10.2020; lic. iur. Martin Bürgisser, Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich, E-Mail vom 3.11.2020.

⁶³⁹ Corinne Bourquin, Vétérinaire cantonale adjointe et chef de la section Inspections vétérinaires des Kantons Neuenburg, E-Mail vom 26.10.2020.

⁶⁴⁰ Lic. iur. Lukas Baumgartner, Jugendanwalt/lic. iur. Marlies Kohler, Untersuchungsbeauftragte, Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft, Schreiben vom 9.11.2020.

⁶⁴¹ Der konkrete Formulierungsvorschlag der Jugendanwaltschaft des Kantons Basel-Landschaft lautet: "Haustieren, welche dauernd im Freien gehalten werden, 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." Dieser Vorschlag wird von der TIR unterstützt.

⁶⁴² Dies entspricht im Weiteren den Erfahrungen der TIR im Zusammenhang mit Meldungen, die sie im Rahmen ihres Rechtsauskunftsdiensts erhält. Als problematisch erachtet die TIR etwa das Festhalten einiger Tierschutzfachstellen an den kantonal festgelegten Kriterien (siehe hierzu Seite 90 ff.), ohne das Verhalten der Tiere im Einzelfall zu berücksichtigen. So erhielt die TIR von einer Veterinärbehörde auf Einreichen von Fotoaufnahmen von Schafen, die sich augenscheinlich an eine Hauswand bzw. an eine Mauer drückten, weil sie direkter Sonneneinstrahlung ausgesetzt waren, etwa die Rückmeldung, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Fotoaufnahmen eine Temperatur von nur 21° Grad Celsius im Schatten geherrscht habe, was keiner extremen Witterung entspreche. Die offensichtlich erhebliche Beeinträchtigung der Tiere wurde hierbei ausser Acht gelassen.

⁶⁴³ Dr. med. vet. Marco Gut, stv. Kantonstierarzt, Veterinärdienst der Urkantone, E-Mail vom 25.8.2020.

⁶⁴⁴ Dr. med. vet. Michel Laszlo, Kantonstierarzt, Veterinäramt des Kantons Basel-Stadt, E-Mail vom 28.10.2020.

wonach Beeinträchtigungen des Wohlergehens von Tieren von vornherein zu vermeiden und nicht erst im Nachhinein zu sanktionieren seien⁶⁴⁵.

Die Staatsanwaltschaft Bern erblickt in der Dauer und Intensität des der Witterung Ausgesetztseins die Abgrenzung zwischen einer "blossen" Widerhandlung gegen die Tierhaltungsvorschriften im Sinne von Art. 28 TSchG (Übertretung)⁶⁴⁶ und der Tierquälerei gemäss Art. 26 TSchG (Vergehen)⁶⁴⁷. Vor dem Hintergrund dieser klaren Unterscheidung sieht die Staatsanwaltschaft keinen Anpassungsbedarf⁶⁴⁸.

V. Zusammenfassung Spezialanalyse Schafe

Die Analyse der rechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Schafen sowie der an Schafen begangenen Straftaten zeigt auf, dass insbesondere die Vorschriften betreffend Witterungsschutz einen erheblichen Auslegungsspielraum bezüglich Intensität und Dauer der zu tolerierenden Belastung der Tiere sowie hinsichtlich verschiedener klimatischer Faktoren belassen. 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 Massnahmen erst zu spät ergriffen werden. Abgesehen davon sind immer noch Haltungsformen und Praktiken im Umgang mit Schafen erlaubt, die dem Schutz des Tierwohls klar zuwiderlaufen und vor dem Hintergrund der sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene geschützten Tierwürde höchst fragwürdig sind. Dazu gehören etwa 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 Schafen 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 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 gesömmerten Schafen geahndet, obwohl jährlich wie erwähnt etwa 4200 Schafe im Sömmerungsgebiet verenden. Jene Schaffälle, die in der Datenbank der TIR erfasst

⁶⁴⁵ RA Dr. iur. Thomas Soliva, Obergerichtsschreiber, Medienstelle des Obergerichts des Kantons Thurgau, E-Mail vom 6.11.2020.

⁶⁴⁶ Als Beispiel wird das Fehlen eines Unterstands für die Tiere angeführt, was aufgrund von milden Witterungsbedingungen jedoch nicht zu einer Beeinträchtigung des Wohlergehens der Tiere führt.

⁶⁴⁷ Der Tierquälereitatzbestand gelte als erfüllt, wenn Tiere im konkreten Fall bei extremer Witterung leiden mussten. Die TIR vertritt diesbezüglich eine andere Auffassung. Ihrer Ansicht nach ist der Tatbestand der Vernachlässigung bereits dann erfüllt, wenn aufgrund der Missachtung der Tierhalterpflichten eine konkrete Gefahr für das Wohlergehen der betroffenen Tiere besteht (siehe Seite 44 f.).

⁶⁴⁸ Christof Scheurer, stv. Generalstaatsanwalt und Informationsbeauftragter, Staatsanwaltschaft Bern, E-Mail vom 30.10.2020. Die Analyse der Rechtsprechung zeigt jedoch, dass Verstösse gegen Art. 36 TSchV in der Praxis unabhängig vom tatsächlichen Eintreten einer (selbst erheblichen) Belastung vorwiegend als Übertretungstatbestand qualifiziert werden (siehe hierzu Seite 128).

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 behandeln oder rechtzeitig euthanasieren zu lassen. Das entsprechende Täterverhalten wurde von den Strafverfolgungsbehörden 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.

D. Rechtspolitische Forderungen

Die kritische Prüfung der Schweizer Tierschutzstrafpraxis durch die TIR zeigt, dass sich der gesamtschweizerische Vollzug des Tierschutzstrafrechts in den letzten 20 Jahren deutlich verbessert hat und Straftaten an Tieren immer häufiger untersucht und sanktioniert werden. Es darf angenommen werden, dass die Vollzugsorgane ihre Pflichten generell ernster nehmen. Zudem planen oder installieren immer mehr Kantone spezielle tierschutzrechtliche Vollzugsstrukturen im Tierschutz. Diese positive Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Umsetzung des Tierschutzstrafrechts insgesamt noch immer beträchtlicher Handlungsbedarf besteht. Zum einen dürfte die Dunkelziffer nicht verfolgter Tierschutzfälle nach wie vor enorm sein. Zum anderen zeigen die tatsächlich durchgeführten Strafverfahren, dass Verstösse gegen das Tierschutzgesetz durch die Strafverfolgungs- und Justizbehörden häufig immer noch bagatellisiert werden und der gesetzliche Strafrahmen bei Weitem nicht ausgeschöpft wird. Die wichtigsten Forderungen für eine – insbesondere auch im Sinne der Prävention – wirksame Strafpraxis in tierschutzrechtlichen Verfahren seien nachfolgend kurz zusammengefasst.

I. Griffige kantonale Strukturen

Gemäss Art. 80 Abs. 3 BV und Art. 32 Abs. 2 TSchG obliegt der Vollzug des Tierschutzstrafrechts den Kantonen. In der Organisation ihrer Strafverfolgungsbehörden sind die Kantone frei (Art. 123 Abs. 2 BV und Art. 14 StPO) – entsprechend stark unterscheiden sich die kantonalen Strukturen zur Umsetzung des Tierschutzstrafrechts. Die TIR-Analyse zeigt deutlich auf, dass Kantone, deren Strafverfolgungsbehörden über spezialisierte Fachstellen verfügen, insgesamt höhere Fallzahlen ausweisen als Kantone, denen entsprechende Einrichtungen fehlen. Bewährt haben sich etwa die Strukturen im Kanton Bern, wo die Fachstelle Tierdelikte der Kantonspolizei bei Tierschutzverstössen ermittelt und der Veterinärdienst seit dem 1. Januar 2019 mit Parteirechte in Tierschutzstrafverfahren ausgestattet ist. Auch der Kanton Zürich verfügt über eine Fachstelle Tier- und Umweltschutz bei der Kantonspolizei sowie über weitere Spezialabteilungen für Tierschutzdelikte bei den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur. Weiter wurden dem kantonalen Veterinäramt 2011 Parteirechte in Tierschutzstrafverfahren übertragen. Im Kanton St. Gallen sind spezialisierte Staatsanwälte mit der Verfolgung und Ahndung von Tierschutzverstössen betraut. Zudem hat in St. Gallen der Kantonstierarzt die Kompetenz, in Tierschutzstrafverfahren Parteirechte auszuüben. In den Kantonen Aargau und Solothurn bestehen ebenfalls fachspezifische Strukturen bei der Kantonspolizei. Um Tierschutzdelikte fachlich korrekt zu untersuchen und einen konsequenten Vollzug zu gewährleisten, sind spezialisierte Fachstellen sowohl bei der Polizei als auch bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten unerlässlich. Damit die notwendigen Strukturen geschaffen werden können, haben die Kantone die notwendigen politischen und rechtlichen Grundlagen zu schaffen sowie die finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

II. Konsequente Anhandnahme und Strafuntersuchung

Sämtliche Verstösse gegen das Tierschutzrecht sind Officialdelikte. Dies bedeutet, dass Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften verpflichtet sind, Strafanzeigen bei begründetem Verdacht aufzunehmen und die Sachverhalte umfassend abzuklären. Untersuchungsverfahren zu Tierschutzdelikten müssen von den zuständigen Behörden in jedem Einzelfall konsequent und mit der gleichen Sorgfalt wie bei Delikten gegen Leib und Leben von Menschen geführt werden. Dabei ist insbesondere die sorgfältige polizeiliche Ermittlung zentral. Nicht selten entscheidet die Beweissicherung der Polizei über den Ausgang eines Strafverfahrens. Angesichts der Dominanz des Strafbefehlsverfahrens, in dessen Rahmen Entscheidungen oftmals nur gestützt auf den Polizeirapport getroffen werden, ist die Förderung der tierschutzrechtlichen Fachkompetenz bei den Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaften) für eine korrekte und konsequente Verfolgung und Ahndung von Tierschutzdelikten von erheblicher Bedeutung. Die Analyse von Einstellungsverfügungen und Freisprüchen zeigt, dass die Ahndung von Tierschutzdelikten regelmässig scheitert, dass der beschuldigten Person ein strafbares Verhalten nicht rechtsgenüchlich nachgewiesen werden konnte, etwa weil die Tatumstände durch die Strafverfolgungsbehörden nicht konsequent genug untersucht und dokumentiert wurden, oder dass Tierschutzstrafverfahren gestützt auf unzulässige Desinteresse-Erklärungen eingestellt werden. Ebenso zeigt die Erfahrung der TIR, dass gerade bei Polizistinnen und Polizisten oftmals die Sensibilisierung für Tierschutzanliegen sowie das notwendige Fachwissen in diesem Rechtsbereich fehlt und es in der Praxis immer wieder dazu kommt, dass Polizeibeamte Tierschutzverstösse nicht erkennen oder bagatellisieren und sich weigern, entsprechende Strafanzeigen von Privaten entgegenzunehmen. Letztlich müssen alle Kantone ihrer Mitteilungspflicht umfassend nachkommen und sämtliche auf ihrem Kantonsgebiet ergangenen Tierschutzstrafentscheide dem BLV einreichen. Nur durch eine konsequente Befolgung der Mitteilungspflicht kann die Entwicklung des Tierschutzstrafvollzugs der einzelnen Kantone (sog. Hellfeld) beobachtet und analysiert werden. Kommen die Kantone ihrer Mitteilungspflicht nicht nach, führt dies einer verzerrten Abbildung der kantonalen Tierschutzstrafpraxis bzw. des wahrnehmbaren Kriminalitätsvorkommens. Die Verantwortung für eine pflichtgemässe Einreichung sämtlicher Tierschutzstrafentscheide liegt bei den zuständigen kantonalen Verwaltungs- und Strafbehörden. Um eine genauere Analyse des Tierschutzstrafvollzugs zu ermöglichen, sollten sowohl die Anzahl der durch die kantonalen Veterinärbehörden eingereichten wie auch die von den Polizeibehörden rapportierten Strafanzeigen veröffentlicht werden.

III. Zusammenarbeit zwischen Straf- und Verwaltungsbehörden

Die Umsetzung tierschutzrechtlicher Anliegen ist Aufgabe sowohl der Straf- als auch der Verwaltungs- bzw. Veterinärbehörden. Für eine bestmögliche Schutzwirkung müssen sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel zur Behebung tierschutzwidriger Zustände und zur Ahndung verbotener Verhaltensweisen ausgeschöpft werden. Entgegen der Praxis verschiedener Kantone genügt es daher nicht, bei Tierschutzverstösse ausschliesslich verwaltungsrechtliche Massnahmen zum Schutz der betroffenen Tiere zu ergreifen, obwohl selbstverständlich auch die verwaltungsrechtlichen Massnahmen für einen funktionierenden Tierschutzvollzug unerlässlich sind. Es ist in jedem Fall auch ein strafprozessuales Verfahren gegen den Delinquenten einzuleiten. Festgestellte Tierschutzdelikte sind – sofern es sich nicht um blosse Bagatellen handelt – von den kantonalen

Veterinärbehörden von Gesetzes wegen zwingend bei den zuständigen Strafuntersuchungsbehörden anzuzeigen (Art. 24 Abs. 3 TSchG). Gerade für die Früherkennung tierschutzrelevanter Situationen ist ein funktionierender Informationsaustausch unter Behörden elementar. Denn oftmals sind im Rahmen von Tierschutzvorfällen verschiedenste Behörden (wie z.B. die Gemeinde, der Sozialdienst, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder der Gewässerschutz) involviert. Nur wenn sich diese koordiniert untereinander austauschen, kann tierschutzrelevanten Situationen früher und mit mehr Effizienz begegnet werden. Insbesondere lassen sich durch einen funktionierenden Informationsaustausch Doppelspurigkeiten und widersprüchliche Massnahmen verhindern. Aber auch der fachliche Austausch der Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden mit Tierrechts- und Tierschutzorganisationen ist für einen funktionierenden Tierschutz von erheblicher Bedeutung.

IV. Fachkompetenz und Ausbildung

Der konsequente Vollzug der Tierschutzstrafgesetzgebung hängt in erheblichem Masse von den Bemühungen und der Fachkompetenz der zuständigen Amtsstellen ab (Veterinärbehörden, Polizei, Staatsanwaltschaften, Statthalterämter, Gerichte usw.). Im Hinblick auf die korrekte Anwendung der Gesetzesbestimmungen kommt der Ausbildung der mit den entsprechenden Aufgaben betrauten Personen daher herausragende Bedeutung zu. Die notwendige Fachkompetenz kann nur dann gewährleistet werden, wenn die konkrete Schulung und Förderung von Polizistinnen und Polizisten, Juristinnen und Juristen und anderen Vollzugsbeamten im Tierschutzrecht verbessert wird. Die TIR bietet hierbei Hilfestellungen, indem sie bspw. kantonale Polizeikorps im Tierschutzrecht unterrichtet oder Fachliteratur publiziert – etwa den juristischen Leitfaden "Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis" von 2011, der Anfang 2019 in einer komplett überarbeiteten Auflage erschienen ist, oder die Dissertation "Heimtierhaltung aus tierschutzstrafrechtlicher Sicht" von Dr. iur. Michelle Richner aus dem Jahr 2014. Zudem hat die TIR massgeblich an der Errichtung des nationalen E-Learning "Polizei und Tierschutz" mitgearbeitet. Gerade im Bereich der Polizeiarbeit ist es wichtig, dass Generalisten Tierschutzverstösse erkennen und sich an eine interne Fachstelle wenden können. Nicht zuletzt auch für das Zusammenspiel von Verwaltungs- und Strafverfahren ist es unabdingbar, dass alle in den Tierschutzvollzug involvierten Behörden über fundierte tierschutzrechtliche Kenntnisse verfügen. Die notwendige Fachkompetenz kann aber nur dann gewährleistet werden, wenn die konkrete Schulung und Förderung der zuständigen Amtspersonen im Tierschutzrecht verbessert wird.

V. Konsequente Anwendung der TSchG-Tatbestände und angemessene Strafen

Die materiellrechtliche Analyse der ergangenen Entscheide belegt eindrücklich, dass zahlreiche Staatsanwaltschaften in der Schweiz Tierschutzdelikten nur untergeordnete Bedeutung beimessen. Diese unzulässige Bagatellisierung führt bei den Strafverfolgungsbehörden zu einem generell unzureichenden Kenntnisstand im Bereich des Tierschutzrechts und in der Folge nicht selten zu unhaltbaren Nichtanhandnahmen, Einstellungen und Freisprüchen oder zu unverhältnismässig tiefen Sanktionen für Tierschutzverstösse. Damit der von einer Strafe erhoffte spezial- und

generalpräventive Effekt eintritt und sich eine abschreckende Wirkung auf Täter und Gesellschaft entfalten kann, muss der zur Verfügung stehende Strafrahmen dringend besser ausgeschöpft werden. Darüber hinaus sind mitunter erschreckende Defizite in der Anwendung allgemeiner strafrechtlicher Grundsätze, wie etwa der Abgrenzung von Vorsatz, Fahrlässigkeit und Rechtsirrtum oder der Beachtung von Kompetenzabgrenzungen zwischen den Behörden, festzustellen. Im Sinne der Rechtsgleichheit und -sicherheit haben die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden das Tierschutzstrafrecht nicht nur strikter, sondern auch klarer und einheitlicher als bislang anzuwenden.

VI. Verantwortungsbewusstes Anzeigeverhalten der Bevölkerung

Tierschutz ist ein grundlegendes gesellschaftliches Anliegen, das zu fördern nicht nur den staatlichen Organen, sondern jedem einzelnen Bürger obliegt. Viele Tierschutzdelikte ereignen sich hinter verschlossenen Türen. Die zuständigen Behörden können jedoch nur aktiv werden, wenn ihnen die betreffenden Verstösse zur Kenntnis gebracht werden. Entsprechend kommt Strafanzeigen und Hinweisen aus der Bevölkerung für die Verfolgung von Tierschutzverstössen entscheidende Bedeutung zu. Privatpersonen obliegt zwar keine Rechtspflicht zur Anzeige einer beobachteten oder vermuteten Tierschutzwidrigkeit, aus moralischer Sicht ist ein Tätigwerden aber dringend geboten. Um Täter auch strafrechtlich zur Verantwortung ziehen zu können, ist das schnelle Einreichen einer nach Möglichkeit sorgfältig dokumentierten Strafanzeige oftmals unverzichtbar – unabhängig davon, ob der Täter bekannt ist oder nicht.

VII. Permanenter Witterungsschutz bei der dauernden Haltung von Schafen im Freien

Zwar wird die dauernde Haltung von Haustieren im Freien durch Art. 36 TSchV geregelt und durch die Nutz- und Haustierverordnung, die Fachinformationen des BLV und verschiedene kantonale Merkblätter konkretisiert. Die Analyse des Fallmaterials 2019 in Bezug auf den Umgang mit Schafen macht jedoch deutlich, dass die Bestimmungen zum Witterungsschutz in der Praxis meist zu spät greifen: Statt Beeinträchtigungen des Wohlergehens vorzubeugen – wie dies dem Charakter der Intention der betreffenden Bestimmungen entsprechen würde – werden Schafe regelmässig schutzlos widrigen Witterungsbedingungen ausgesetzt, wobei Tierhalter erst sanktioniert werden, wenn bei den Tieren bereits erhebliche Belastungen eingetreten sind. Wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen auf, dass Schafe bei ungünstigen Witterungsbedingungen gerne Schutz aufsuchen, wenn sie die Möglichkeit hierzu haben. Ein permanenter Witterungsschutz, der den Tieren ganzjährig die Wahl ihres Aufenthaltsorts lässt, wäre eine angemessene und zumutbare Massnahme im Hinblick auf die Sicherstellung des Tierwohls und würde im Sinne der Tierschutzgesetzgebung für einen präventiven Schutz von Schafen sorgen. Dies gilt im Übrigen auch für andere dauernd im Freien gehaltene Tiere. Deshalb fordert die TIR eine Anpassung der entsprechenden Vorschrift im Rahmen der Tierschutzverordnung.

VIII. Angemessene Kontrolle von Schafen im Sömmerungsgebiet

Schätzungen zufolge sterben im Rahmen der Sömmerung jährlich mehr als 4000 Tiere infolge unbehandelter Krankheiten, Verletzungen oder tödlicher Abstürze. Dem Datenbank-Fallmaterial ist für den Zeitraum der letzten zehn Jahre lediglich ein einziges Strafverfahren zu entnehmen, das eine Vernachlässigung von gesömmerten Schafen zum Gegenstand hatte. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass Schafe im Alpgebiet nicht angemessen behördlich kontrolliert bzw. festgestellte Tierschutzverstösse nicht zur Anzeige gebracht werden. In diesem Kontext ist auch die vom Verordnungsgeber erlaubte Reduktion der Kontrollfrequenz für Halter bzw. Betreuer von gesömmerten Tieren nicht zu rechtfertigen. Die TIR spricht sich daher für die Anpassung der Rechtslage im Sinne der Verankerung einer täglichen Kontrollpflicht, wie sie bei der gewöhnlichen Haltung von Haus- bzw. Nutztieren gefordert wird, oder der Einführung einer Pflicht zur dauernden Überwachung von gesömmerten Schafen durch Hirten aus. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften ist im Weiteren auch in diesem Bereich sicherzustellen. Generell ist die Herabsetzung der Anforderungen an die Betreuung der Tiere während der Sömmerung aus Gründen der Praktikabilität mit dem Schutz von Würde und Wohlergehen der Tiere nicht zu vereinbaren.

IX. Den Bedürfnissen von Schafen angepasste Tierschutzbestimmungen

Die wenigen schafspezifischen Bestimmungen des Tierschutzrechts enthalten weitere Aspekte, die den Bedürfnissen der Tiere nicht ausreichend Rechnung tragen. So ist es zwar zu begrüßen, dass Schafen stets ein ausreichend eingestreuter Liegebereich zur Verfügung stehen muss. In den Fachinformationen von Bund und Kantonen ist mit Blick auf die unterschiedliche Handhabung in der Praxis indessen klarzustellen, dass diese generelle Anforderung von der Haltungsform unabhängig und daher auch in Bezug auf die Haltung im Freien zu beachten ist. Darüber hinaus ist die Zulässigkeit der Einzelhaltung von Schafen scharf zu kritisieren. Eine solche Haltungsform ist für die ausgeprägten Herdentiere auch dann problematisch, wenn sie Sichtkontakt zu Artgenossen haben. Die Einzelunterbringung von Schafen ist daher höchstens für kurze Zeit und im Sinne des Tierwohls zu dulden ist. Die entsprechende Bestimmung sollte demnach als Ausnahmebestimmung formuliert werden. Fraglich ist im Weiteren, ob eine lediglich jährliche Schur ausreicht, um das Wohlbefinden der Tiere sicherzustellen. Eine dahingehende Anpassung der Rechtslage, dass Schafe mindestens zweimal im Jahr zu scheren sind, wäre daher aus Tierschutzsicht wünschenswert. Umgehend zu verbieten ist ausserdem das Kürzen des Schwanzes bei Lämmern bis zum Alter von sieben Tagen ohne Schmerzausschaltung. Diese für die Tiere zweifellos mit Schmerzen verbundene Prozedur stellt in jedem Fall – selbst wenn der Eingriff unter Anästhesie erfolgt – eine nicht zu rechtfertigende Tierwürdemissachtung dar.

X. Konsequente Verfolgung von an Schafen begangenen Tierschutzverstössen

An Schafen verübte Tierschutzdelikte sind selbstverständlich mit der gleichen Sorgfalt zu dokumentieren, zu melden, zu untersuchen und zu bestrafen wie andere Straftaten im Bereich des

Tierschutzrechts. Hierbei ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass tierschutzrelevante Belastungen bei Schafen aufgrund ihres natürlichen Verhaltens zuweilen nur schwer erkennbar sind.

XI. Korrekte Anwendung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen bei Schafen

Der sorgfältigen Abgrenzung der verschiedenen Tierschutzstraftatbestände kommt grosse Bedeutung zu. Fälle, in denen das Wohlergehen der Tiere ernsthaft gefährdet ist oder sie bereits in ihrer physischen oder psychischen Integrität beeinträchtigt wurden, sind als Tierquälerei zu qualifizieren. Auch ist im Rahmen der Strafzumessung der Umstand zu berücksichtigen, dass häufig mehrere Tiere von einem Gesetzesverstoss betroffen sind, was einer mehrfachen Tatbegehung entspricht. Zudem müssen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen ihrer Strafentscheide dem Verschulden der fehlbaren Tierhalter Rechnung tragen: Werden Schafe in der Annahme, sie seien "robuste und genügsame Tiere" weitgehend sich selbst überlassen, handelt es sich um einen groben Verstoss gegen die Tierhalterpflichten, der angemessen zu sanktionieren ist.

XII. Achtung des Eigenwertes von Schafen und Nutztieren im Allgemeinen

Würde und Wohlergehen von Schafen werden von Tierhaltenden nicht immer ausreichend Rechnung getragen. Das Tierschutzrecht schützt Schafe, ebenso wie etwa Hunde oder Katzen, in ihrem Eigenwert, also um ihrer selbst willen. Der Umstand, dass Schafe primär zum Zweck der Fleisch- und Milchproduktion gehalten werden, darf nicht zu einer weniger konsequenten Anwendung der Grundsätze des Tierschutzrechts führen. Sie sind daher vor ungerechtfertigten Schmerzen, Leiden, Schäden und Ängsten zu bewahren und generell mit Respekt zu behandeln.