

Daniel Kettiger

Tierschutzanwalt: Was lässt das Bundesrecht künftig noch zu?

Das Scheitern der Tierschutzanwalt-Initiative darf wohl kaum als Absage an einen wirksamen Tierschutz betrachtet werden. Es stellt sich somit die Frage, ob und wie die Vertretung von Tierschutzanliegen künftig im Strafverfahren sichergestellt werden kann. Das Bundesrecht lässt zur Durchsetzung der Strafbestimmungen in der Tierschutzgesetzgebung mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung nur noch staatliche Behörden zu.

Rechtsgebiet(e): Energie- und Umweltrecht; Strafprozessrecht

Zitiervorschlag: Daniel Kettiger, Tierschutzanwalt: Was lässt das Bundesrecht künftig noch zu?, in: Jusletter 29. März 2010

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Organisatorische Fragen
 - 2.1 Möglichkeiten innerhalb der Behördenorganisation
 - 2.2 Unzulässigkeit von privaten «Tierschutzanwälten»
3. Parteistellung im Strafverfahren
 - 3.1 Besondere Staatsanwaltschaft
 - 3.2 Behörde mit Parteistellung

1. Einleitung

[Rz 1] Mit der in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefassten Volksinitiative «Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)»¹ wurde die folgende Änderung der Bundesverfassung (BV)² verlangt:

Art. 80 Abs. 4 und 5 (neu)

⁴ Der Bund regelt den Rechtsschutz von Tieren als empfindungsfähigen Lebewesen.

⁵ In Strafverfahren wegen Tierquälerei oder anderen Verstössen gegen das Tierschutzgesetz vertritt eine Tierschutzanwältin oder ein Tierschutzanwalt die Interessen der misshandelten Tiere. Mehrere Kantone können eine gemeinsame Tierschutzanwältin oder einen gemeinsamen Tierschutzanwalt bestimmen.

[Rz 2] Mit dem Modell der Tierschutzanwältin bzw. des Tierschutzanwalts knüpfte die Volksinitiative an die im Kanton Zürich bestehende Regelung an. Gemäss § 17 des Kantonalen Tierschutzgesetzes (TSchG ZH)³ nehmen in Strafverfahren wegen Verletzung von Bestimmungen der Tierschutzgesetzgebung die zuständige Direktion «sowie ein vom Regierungsrat auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen ernannter Rechtsanwalt die Rechte eines Geschädigten wahr».

[Rz 3] Volk und Stände haben am 7. März 2010 die Tierschutzanwalt-Initiative mit rund 70 Prozent Nein-Stimmen klar abgelehnt. Das Scheitern der Volksinitiative darf aber kaum als Absage an einen wirksamen Tierschutz betrachtet werden. Es stellt sich nach der Volksabstimmung mithin die Frage, ob und wie die Vertretung von Tierschutzanliegen künftig im Strafverfahren bei Verletzung der Tierschutzgesetzgebung sichergestellt werden kann.

¹ Ausführlich Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)» vom 14. Mai 2008 (Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative), BBl 2008 4313.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

³ Kantoniales Tierschutzgesetz vom 2. Juni 1991, LS 554.1.

2. Organisatorische Fragen

2.1 Möglichkeiten innerhalb der Behördenorganisation

[Rz 4] Die neue Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)⁴, welche voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird, regelt die Parteistellung in der Strafverfolgung bzw. im Strafverfahren künftig abschliessend. Parteien sind von Gesetzes wegen die beschuldigte Person, die Privatklägerschaft und im Haupt- und Rechtsmittelverfahren zudem die Staatsanwaltschaft (Art. 104 Abs. 1 StPO). Bund und Kantone können weiteren Behörden, die öffentliche Interessen zu wahren haben, volle oder beschränkte Parteirechte einräumen (Art. 104 Abs. 2 StPO).

[Rz 5] Die neue Strafprozessordnung lässt den Kantonen hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Strafbehördenorganisation, insbesondere auch hinsichtlich der Organisation der Staatsanwaltschaft, einen erheblichen Handlungsspielraum (Art. 14 StPO).⁵ Es steht den Kantonen somit frei, innerhalb ihrer Staatsanwaltschaft eine besondere Stelle für Tierschutz⁶ oder eine besondere Staatsanwaltschaft für Tierschutzdelikte zu schaffen und auf diese Weise sicherzustellen, dass Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung durch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte betreut werden, die über besonderes Fachwissen verfügen.⁷ Die Kantone können sogar so weit gehen, in ihrer Ausführungsgesetzgebung zur Strafprozessordnung der vom Bundesrecht vorgeschriebenen Fachstelle für Tierschutzfragen gemäss Artikel 33 des Tierschutzgesetzes (TSchG)⁸ die Aufgabe einer besonderen Staatsanwaltschaft für Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung zu übertragen.⁹ Dies hätte den Vorteil, dass diese Fachstelle bei Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung nicht nur als Organ der gerichtlichen Polizei gilt (Art. 39 TSchG), sondern auch selbstständig Strafbefehle erlassen bzw. Anklage erheben könnte.

[Rz 6] Als alternatives Modell können die Kantone in ihrer Gesetzgebung einer Behörde im Strafverfahren Parteistellung zur Durchsetzung der öffentlichen Interessen – hier des öffentlichen Interesses an einem wirksamen Vollzug der Tierschutzgesetzgebung – einräumen (Art. 104 Abs. 2

⁴ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO), noch nicht in Kraft, BBl 2007 6977.

⁵ Vgl. Andreas Lienhard/Daniel Kettiger, Die organisatorische Einordnung der Staatsanwaltschaft in die kantonale Behördenstruktur, Justice – Justiz – Giustizia 2008/2, Rz. 14 und 25; Botschaft StPO, BBl 2006 1085, S. 1103 ff.

⁶ Dies ist im Kanton St. Gallen der Fall, vgl. Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4318.

⁷ In diesem Sinne auch Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4319.

⁸ Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG), SR 455.

⁹ Die Funktion einer Staatsanwaltschaft (Art. 16 StPO), nicht bloss einer Übertretungsstrafbehörde (Art. 17 StPO).

StPO).¹⁰ Auch hier dürfte es sinnvoll sein, diese Funktion der kantonalen Fachstelle für Tierschutz (Art. 33 TSchG) zuzuweisen. Bei diesem Modell befassen sich in einem System von «checks and balances» parallel zwei staatliche Behörden mit der Durchsetzung der Strafrechtsbestimmungen in der Tierschutzgesetzgebung. Verstösse gegen das TSchG werden von Amtes wegen verfolgt (Art. 27 bis 29 TSchG). Mithin muss die Staatsanwaltschaft auf Anzeige hin von sich aus tätig werden und Ermittlungen in Auftrag geben bzw. die Strafverfolgung eröffnen. Die mit dem Vollzug der Tierschutzgesetzgebung beauftragten kantonalen Behörden sind andererseits von Gesetzes wegen verpflichtet, bei jedem festgestellten Verstoß gegen die Tierschutzgesetzgebung bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige zu erstatten (Art. 24 Abs. 3 TSchG). Im Rahmen der Voruntersuchung vertritt die bezeichnete Behörde die Interessen an der Durchsetzung der Tierschutzgesetzgebung alleine, im Hauptverfahren dann neben der Staatsanwaltschaft, die als öffentliche Anklägerin auftritt und ebenfalls Parteistellung hat (Art. 104 Abs. 1 Bst. c StPO).

2.2 Unzulässigkeit von privaten «Tierschutzanwälten»

[Rz 7] Artikel 104 Absatz 2 StPO erlaubt den Kantonen «Behörden» für die Durchsetzung von öffentlichen Interessen im Strafverfahren Parteistellung einzuräumen. Das Bundesrecht geht hier von einem engen Behördenbegriff aus und schliesst die Beauftragung von Privaten mit dieser Aufgabe – auch die Einsetzung eines Rechtsanwalts – aus.¹¹ Ebenfalls ausgeschlossen ist es, Vereinigungen mit der Durchsetzung von öffentlichen Interessen im Strafverfahren zu beauftragen.¹² Dem Strafverfahren liegt nach schweizerischer Rechtsauffassung die Idee zu Grunde, dass für die Verfolgung der Straftaten und für die Vertretung der öffentlichen Interessen – entsprechend der Idee des Gewaltmonopols des Staates – ausschliesslich der Staat zuständig sein soll.¹³ Dass die Durchsetzung des Tierschutzes im Strafverfahren nicht auf Private übertragen werden kann, erstaunt auf den ersten Blick, wollte doch der Bundesgesetzgeber mit dem neuen Tierschutzgesetz ausdrücklich die Möglichkeit schaffen, Vollzugsaufgaben auf Organisationen und Unternehmen zu übertragen (Art. 38 TSchG). Die Materialien zum Tierschutzgesetz bestätigen aber grundsätzlich die Unzulässigkeit privater «Tierschutzanwälte». Nach dem Willen des Gesetzge-

bers soll den gemäss Artikel 38 TSchG mit Vollzugsaufgaben beauftragten Institutionen keine bzw. nur eine beschränkte Behördenfunktion zukommen; sie sollen insbesondere keine Funktionen im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols haben.¹⁴ So sollen diese Institutionen insbesondere keine Sanktionen anordnen können und kein Zutrittsrecht (Art. 39 TSchG) haben.¹⁵ Der Behördenbegriff in Artikel 39 TSchG ist damit derselbe enge wie jener in Artikel 104 Absatz 2 StPO. Behörde im Sinne von Artikel 104 Absatz 2 StPO kann mithin nur eine Amtsstelle bzw. ein Organ des Staates sein, welches entweder in die Behördenorganisation eingebunden oder einer staatlichen Aufsicht unterstellt ist. Eine Einzelperson kann diese Behördenfunktion allenfalls dann wahrnehmen, wenn es sich um eine im kantonalen Gesetz vorgesehene Beamtenstelle handelt, in welche die betreffende Person in einem ebenfalls gesetzlich geregelten, auch Mitbewerberinnen und Mitbewerbern offen stehenden Verfahren gewählt wird, und welche der direkten Aufsicht durch ein anderes kantonales Organ untersteht.

[Rz 8] Das Zürcher Modell des Tierschutzanwalts geht davon aus, dass eine Person aus dem Kreis der praktizierenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen vom Regierungsrat eingesetzt wird (§ 17 TSchG ZH). Die Tierschutzanwältin bzw. der Tierschutzanwalt handelt völlig unabhängig und ist weder in eine Behörde eingebunden noch einer Behörde unterstellt.¹⁶ Das Modell ist somit nicht mit Artikel 104 Absatz 2 StPO vereinbar und nach dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung nicht mehr zulässig.¹⁷

[Rz 9] Nach dem Inkrafttreten der neuen Strafprozessordnung ebenfalls nicht mehr zulässig ist das Modell des Kantons Bern, wonach der Dachorganisation der Tierschutzorganisationen im Strafverfahren die Stellung einer Privatklägerin zukommt. Diese Lösung widerspricht nicht nur Artikel 104 Absatz 2 StPO, sondern ist auch deshalb bundesrechtswidrig, weil künftig nur die geschädigte Person als Privatklägerin bzw. Privatkläger im Strafverfahren Parteirechte ausüben kann (Art. 118 StPO) und als geschädigte Person nur gelten kann, wer durch die Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden ist. (Art. 115 Abs. 1 StPO).

[Rz 10] Es bleibt im Interesse des Tierschutzes zu hoffen, dass die Kantone von Modellen privater «Tierschutzanwälte» mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung vollständig Abstand nehmen. Der Durchsetzung der Tierschutzgesetzgebung wäre es keineswegs gedient, wenn

¹⁰ In diesem Sinne auch Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4320.

¹¹ Vgl. Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4324; Niklaus Schmid, Praxiskommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich/St. Gallen 2009, N. 9 f. zu Artikel 104.

¹² Vgl. Schmid (Fn. 11), N. 10 zu Artikel 104, mit Hinweisen; es handelt sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers, vgl. Botschaft StPO, BBl 2006 1085, S. 1163.

¹³ Vgl. Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4324.

¹⁴ Vgl. Botschaft zur Revision des Tierschutzgesetzes vom 9. Dezember 2002, BBl 2003 657, S. 684.

¹⁵ Vgl. Botschaft Tierschutzgesetz (Fn. 14), BBl 2003 657, S. 684.

¹⁶ Vgl. Botschaft Tierschutzanwalt-Initiative, BBl 2008 4313, S. 4318.

¹⁷ Gleicher Auffassung die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, vgl. Tages Anzeiger online vom 3. Februar 2010; anderer Auffassung Antoine F. Goetschel unter Berufung auf ein allerdings künftig kaum noch relevantes Urteil des Obergerichts, vgl. Tages Anzeiger online vom 23. Januar 2010.

in einem tierschutzrechtlich wichtigen Verfahren ein Gericht zum Schluss käme, dass die Vertretung der Tierschutzinteressen in der betreffenden Weise nicht zulässig ist, und dies aus formellen Gründen allenfalls sogar zu einem Freispruch führen würde.

3. Parteistellung im Strafverfahren

3.1 Besondere Staatsanwaltschaft

[Rz 11] Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft sind in der Schweizerischen Strafprozessordnung umfassend geregelt. Im Vorverfahren leitet die Staatsanwaltschaft die Untersuchung und ist damit prinzipale Strafverfolgungsbehörde.¹⁸ Erst im Haupt- und Rechtsmittelverfahren übt die Staatsanwaltschaft Parteirechte aus (Art. 104 Abs. 1 Bst. b StPO). Eine besondere Staatsanwaltschaft für Widerhandlungen gegen die Tierschutzgesetzgebung ist grundsätzlich zur Einreichung von Rechtsmitteln (Beschwerde, Berufung) an die obere kantonale Instanz befugt (Art. 381 StPO). Der Staatsanwaltschaft steht auch die Möglichkeit der Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht offen.¹⁹ In Kantonen, die eine General- oder Oberstaatsanwaltschaft aufweisen, müsste das Gesetz allerdings ausdrücklich vorsehen, dass die besondere Staatsanwaltschaft in Tierschutzfragen dieses Recht selbstständig ausüben kann (Art. 381 Abs. 2 StPO).

3.2 Behörde mit Parteistellung

[Rz 12] Artikel 104 Absatz 2 StPO erlaubt es den Kantonen, Behörden im Strafverfahren «volle oder beschränkte Parteirechte» einzuräumen. Das kantonale Gesetz muss die Parteistellung nicht nur ausdrücklich einräumen,²⁰ sondern es muss auch im Einzelnen festlegen, welche Parteirechte der Behörde zustehen.²¹ Die Spannweite geht hier vom Recht auf Teilnahme am Vorverfahren und auf Anfechtung von Einstellungsverfügungen bis zur Möglichkeit des Ergreifens von Rechtsmitteln an die obere kantonale Behörde.²² Das kantonale Recht kann allerdings den Behörden gemäss Artikel 104 Absatz 2 StPO nicht das Recht zur Beschwerdeführung an das Bundesgericht einräumen; die Parteistellung endet mit dem Endentscheid der oberen kantonalen Instanz.²³

[Rz 13] Die Parteistellung von Behörden nach Artikel 104 Absatz 2 StPO dient nur der Durchsetzung von öffentlichen Interessen. Dies schliesst es aus, dass die Behörde als Pri-

vatklägerin für das verletzte Tier eingesetzt wird. Denn die Stellung einer Privatklägerin bzw. eines Privatklägers steht – wie erwähnt – nur jenen natürlichen oder juristischen Personen zu, die durch die Straftat in ihren Rechten unmittelbar verletzt worden sind. (Art. 118 i.V.m. Art. 115 Abs. 1 StPO).

Mag. rer. publ. Daniel Kettiger ist Rechtsanwalt und Berater in Bern. Er befasst sich beruflich und wissenschaftlich mit der Strafbehördenorganisation.

* * *

¹⁸ Vgl. Schmid (Fn. 11), N. 2 zu Artikel 16.

¹⁹ Vgl. Niklaus Schmid, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, Zürich/St. Gallen 2009, Rz. 1670.

²⁰ Vgl. Schmid (Fn. 11), N. 9 zu Artikel 104.

²¹ Der Verfasser dankt Peter Goldschmid, Bundesamt für Justiz, für diesen Hinweis.

²² Vgl. Schmid (Fn. 11), N. 8 zu Artikel 381.

²³ Vgl. Schmid (Fn. 19), Rz. 1671.