

# JAAC 65.1

Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5.  
September 2000

---

***Constitution fédérale. Question de la base pour une législation fédérale sur la détention de chiens de combat.***

---

***Bundesverfassung. Frage der Grundlage für eine Bundesgesetzgebung über das Halten von Kampfhunden.***

---

***Costituzione federale. Questione della base per una legislazione federale sul possesso di cani da combattimento.***

---

Gibt es in der geltenden Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)<sup>[1]</sup> Grundlagen, welche den Bund ermächtigen, gesetzliche Regelungen über das Halten sogenannter Kampfhunde zu erlassen? Als allfällige Grundlagen wurden geprüft: Art. 57, Art. 74, Art. 80, Art. 82 Abs. 1, Art. 88 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1, Art. 107 Abs. 1, Art. 118 und Art. 123 Abs. 1 BV.

## **A.**      Regelungsgegenstand

**1.**      In Frage steht, ob es bundesrechtliche Grundlagen für die Normierung des Haltens sogenannter Kampfhunde gibt. Von den zuständigen Fachstellen abzuklären wären allerdings noch verschiedene

Sachverhaltsprobleme, deren Beurteilung derzeit noch unklar erscheint. Offen ist insbesondere der Begriff des «Kampfhundes». Es wäre insbesondere zu klären,

- ob damit lediglich Hunde bestimmter Rassen anvisiert sind, denen eine überdurchschnittliche Aggressivität sozusagen unvermeidbar angezchtet worden ist,
- ob es sich um Hunde bestimmter Rassen handelt, denen die Aggressivität durch Dressur anerzogen worden ist, die sich aber aufgrund ihrer Rassenzugehörigkeit besonders gut für diesen Zweck eignen, oder
- ob es sich ungeachtet der Rasse um Hunde handelt, von denen infolge Dressur oder falscher Haltung ein für Menschen erhebliches Gefährdungspotential ausgeht.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass eine Regelung im Grunde nur Sinn macht, wenn sie sozusagen verursacherbezogen ist, also auch faktisch diejenigen Tiere bzw. Tierhalter anvisiert, von welchen konkrete Gefährdungen ausgehen.

2. Im geltenden Bundesrecht bereits normiert sind die zivilrechtlichen und strafrechtlichen Folgen des Verhaltens von Tierhaltern, welches zu Personen- oder Vermögensschäden führt. Strafrechtlich gilt ein Tier als «Tatwerkzeug» seines jeweiligen Halters, so dass etwa Körperverletzungen, Drohungen, etc., die konkret von einem Tier ausgehen, seinem jeweils verantwortlichen Halter als Straftat zuzurechnen sind. Bei Verursachen von Schäden mit vermögensrechtlichen Folgen (z.B. Heilungskosten) durch Tiere kommt die Tierhalterhaftung nach Art. 56 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR)<sup>[2]</sup> zum Tragen.

3. Zur Diskussion steht demnach eine allfällige präventive Normierung, welche bereits auf das Züchten, Halten und Dressieren potentiell gefährlicher Tiere ausgerichtet ist. Eine solche präventive Normierung kann im Grundsatz entweder durch Normen des Verwaltungsrechts oder des Strafrechts erfolgen. Eine gesetzliche Normierung des Umganges mit Kampfhunden durch den Bund bedürfte aber einer entsprechenden Kompetenznorm in der Bundesverfassung.

## **B. Allfällige Gesetzgebungsgrundlagen im geltenden Verfassungsrecht des Bundes**

### **1. Art. 57 BV<sup>3</sup> (Sicherheit)**

Diese Bestimmung soll zwar eine Grundlage für «den Schutz der Bevölkerung» bieten, doch stehen einer Anwendbarkeit auf den vorliegenden Fall folgende Überlegungen entgegen. Art. 57 Abs. 1 BV hat einen im Wesentlichen programmatischen Charakter. Wohl beauftragt er Bund und Kantone, das Nötige insbesondere für den Schutz der Bevölkerung vorzukehren. Die Bestimmung behält aber die konkrete verfassungsmässige Kompetenzverteilung in diesem Bereich vor. («[...] im Rahmen ihrer Zuständigkeiten [...]»). Diese Kompetenzverteilung wird erst in den folgenden Artikeln vorgenommen. Sodann deuten die Formulierung «sorgen für

die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung» sowie der systematische Kontext im Kapitel «Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz» darauf hin, dass bei dieser Bestimmung - neben einem eher programmatischen allgemeinen Schutzauftrag - primär die Sicherheit des Staates als solche, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz gegen existentielle Bedrohungen der Bevölkerung im Vordergrund stehen[4]. Solche Gefahren gehen vom unsachgemässen Umgang mit Hunden oder anderen Tieren derzeit klarerweise nicht aus, da es sich immer um Einzelfälle handelt, deren Anzahl möglicherweise im Zunehmen begriffen ist, die aber in keiner Weise die Sicherheit ganzer Bevölkerungsteile in Frage stellen. Als selbständige Verfassungsgrundlage für Bundesregelungen über das Halten von gefährlichen Hunden und den Umgang mit ihnen kann Art. 57 BV demnach nicht herangezogen werden.

## 2. Art. 74 BV<sup>5</sup> (Umweltschutz)

**a.** Schutzobjekt dieser Norm ist neben der Umwelt «der Mensch», geschützt werden soll er vor «schädlichen oder lästigen Einwirkungen». Den Begriff der Einwirkung umschreibt heute Art. 7 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG)[6]; er versteht darunter «Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen, Strahlen, Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer, Bodenbelastungen, Veränderungen des Erbmaterials von Organismen oder Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung von Lebensgemeinschaften, die durch den Bau und Betrieb von Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens erzeugt werden.» Das Umweltschutzgesetz schliesst heute eine Anwendung auf die Bedrohung durch gefährliche Hunde unter zwei Gesichtspunkten klar aus: Einerseits kann ein Hundebiss nicht unter die Legaldefinition der Einwirkung subsumiert werden, andererseits erfasst die Regelung über die Organismen im Hinblick etwa auf die Epidemienetzgebung nur die mittelbare Gefährdung des Menschen durch Organismen[7]. Damit ist allerdings die Frage noch nicht beantwortet, ob Art. 74 BV nicht doch die Grundlage für eine Spezialgesetzgebung gegen die Bedrohung des Menschen durch gefährliche Hunde bzw. Tiere bieten könnte.

**b.** Vorweg ist zu prüfen, ob Art. 74 BV auch den unmittelbaren Schutz des Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen abdeckt. In der Botschaft zur neuen Verfassung wird dies zwar verneint[8], doch haben die bisherige Lehre[9] und Praxis zu Art. 24<sup>septies</sup> der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) in dieser Frage eine differenziertere Haltung eingenommen: So wird beispielsweise im gesamten Bereich des Lärmschutzes der Mensch durch die Ausführungsbestimmungen unmittelbar geschützt und die Verordnung vom 24. Januar 1996 über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (Schall- und Laserverordnung)[10] ist sogar ausschliesslich auf den Schutz des Menschen ausgerichtet. Auch in anderen Sachbereichen ist festzustellen, dass verschiedene Ausführungsverordnungen des Umweltschutzgesetzes auf den Schutz des Menschen in Gefährdungssituationen ausgerichtet sind, die sich mit dem angestrebten Schutz des Publikums vor gefährlichen Hunden bzw. Tieren

vergleichen lassen. Zu erwähnen sind etwa die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)[11] sowie die Verordnung vom 25. August 1999 über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FSV)[12]. So gehen z. B. im Geltungsbereich der Freisetzungsverordnung die Einwirkungen vom Umgang mit Organismen, insbesondere mit Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen aus[13]. Die Praxis kann wohl so zusammengefasst werden, dass der Schutzauftrag von Art. 74 BV immer dort auch unmittelbar zugunsten des Menschen zum Tragen kommen kann, wo keine andere Verfassungsbestimmung als *lex specialis* (z. B. Art. 76 Abs. 1 BV, Schutz vor schädigenden Einwirkungen des Wassers; Art. 82 Abs. 1, Vorschriften über den Strassenverkehr; Art. 118, Schutz der Gesundheit) dem Bund eine Regelungskompetenz zur Erfassung bestimmter Einwirkungen gibt.

c. Zu beachten ist aber dabei der umweltrechtliche Kontext von Art. 74 BV, der gegen eine Überdehnung der aus der Bestimmung abzuleitenden Bundeskompetenzen spricht. So gesehen handelt es sich bei einer allfälligen Gesetzgebung zum Schutze gegen gefährliche Hunde um einen Grenzfall: Verglichen etwa mit anderen auf Art. 74 BV abgestützten Regelungen, die ausschliesslich oder vorwiegend dem unmittelbaren Schutz des Menschen dienen (z.B. im Bereich des Lärmschutzes) müsste der bisherige für das Umweltrecht zentrale Begriff der Einwirkung materiell doch wesentlich erweitert werden. Andererseits steht bei den Regelungen, welche sich mit den durch Organismen bzw. Tieren verursachten Einwirkungen befassen, der Schutz der Umwelt eher im Vordergrund und soweit ein unmittelbarer Schutz des Menschen angestrebt wird, werden die Ausführungsvorschriften auf das Epidemien-gesetz vom 18. Dezember 1970[14] abgestützt. Obschon rein vom Wortlaut des Art. 74 BV her die formale Abstützung einer gesetzlichen Regelung über den Schutz des Publikums vor unsachgemäsem Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren nicht einfach ausgeschlossen erscheint, ist davon angesichts des Fehlens jedes Umweltbezuges und der erforderlichen Ausweitung des Einwirkungsbegriffs eher abzuraten.

### 3. Art. 80 BV<sup>15</sup> (Tierschutz)

Schutzobjekt dieser Bestimmung ist das Tier selbst, nicht aber der Mensch. So finden hinsichtlich Zucht, Haltung und Dressur von Hunden die einschlägigen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG)[16] und des entsprechenden Ausführungsrechts bereits jetzt Anwendung. Es ist denkbar, dass gewisse Zucht-, Haltungs- und Dressurmethode zur Heranbildung von Kampfhunden *per se* als tierquälerisch zu beurteilen sind und daher im Rahmen der tierschutzrechtlichen Grundlagen zur regeln bzw. zu verbieten wären. Es liegt auf der Hand, dass das primäre Motiv und Ziel solcher Regelungen zwar nicht der Schutz des Menschen vor gefährlichen Tieren sein kann, dass sie aber materiell einen erheblichen Beitrag zum Schutz des Menschen leisten könnten. Art. 80 BV bietet demnach zwar keine hinreichende Grundlage, um Vorschriften zum unmittelbaren Schutz des Menschen vor

gefährlichen Hunden bzw. Tieren zu erlassen, doch können darauf abgestützte Vorschriften zum Schutz der Tiere unter Umständen mittelbar zum Schutz des Menschen beitragen.

#### **4. Art. 82 Abs. 1<sup>17</sup> und Art. 88 Abs. 1<sup>18</sup> BV (Strassenverkehr und Fuss- und Wanderwege)**

a. Die Berufung auf diese beiden Bestimmungen wäre insbesondere zu prüfen, wenn eine besondere gesetzliche Regelung über den Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren auf öffentlichen Strassen, Fusswegen und Wanderwegen d. h. also im Bereiche des öffentlichen Verkehrsraumes, angestrebt würde. Die Regelungskompetenz des Bundes von Art. 82 Abs. 1 ist umfassend. Das darauf abgestützte geltende Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG)<sup>[19]</sup> befasst sich allerdings heute fast ausschliesslich mit der Sicherheit des Motorfahrzeug- und Radfahrerverkehrs; die Regelungen für die übrigen Strassenbenützer werden durch Art. 3 Abs. 5 SVG an die Kantone delegiert. Immerhin regelt das Gesetz den Umgang mit bestimmten Tieren auf öffentlichen Strassen zumindest unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit bereits bis zu einem gewissen Grade<sup>[20]</sup>.

b. Die Verfassungsbestimmung über die Fuss- und Wanderwege beschränkt den Bund auf den Erlass von Grundsätzen und das ausführende Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege (FWG)<sup>[21]</sup> ist heute praktisch ein reines Planungs- und Förderungsgesetz, das für den Verkehr auf diesen Wegen selbst keine Vorschriften erlässt.

c. Rein vom Wortlaut der beiden Verfassungsbestimmungen her wäre es wohl nicht auszuschliessen, dass der Bund auf Gesetzesebene zum Schutze der übrigen Verkehrsteilnehmer einige Grundsätze über den Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren auf den der Öffentlichkeit gewidmeten Verkehrswegen, einschliesslich der Fussgängerverbindungen und Wanderwege, erlässt. Zu bedenken ist allerdings, dass solche Regelungen bisher immer als kantonale oder gar kommunale Zuständigkeit betrachtet wurden und dass in diesem Rahmen nur sehr punktuelle Vorschriften (etwa ein Anleinsgebot auf den der Öffentlichkeit gewidmeten Verkehrswegen) möglich wären. Ebenso würde eine solche Regelung den traditionellen Anwendungsbereich der Verfassungsbestimmung um ein eher ungewöhnliches Sachgebiet erweitern. Gesamthaft gesehen ist von einer Abstützung auf diese Bestimmungen abzuraten.

#### **5. Art. 95 Abs. 1 BV<sup>22</sup> (privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit)**

Die Nachfolgebestimmung von Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 2 aBV<sup>[23]</sup> bildet insbesondere die Grundlage für die herkömmliche Polizeigesetzgebung zur privatwirtschaftlichen bzw. gewerblichen Tätigkeit; Schutzziele sind insbesondere die Sicherheit und Gesundheit des Publikums<sup>[24]</sup>. Gestützt auf diese Bestimmung könnte der Bund gesetzliche Vorschriften über die Zucht und den Verkauf gefährlicher Hunde bzw. Tiere erlassen, wenn

diese Tätigkeit ein wirtschaftliches Ziel hat. Die gewerbliche Zucht und der Handel mit solchen Tieren könnten daher von bestimmten Bedingungen (z.B. Fähigkeits- und Leumundsnachweis, bestimmte Buchführungspflichten, etc.) abhängig gemacht und es könnten entsprechende Kontrollen eingeführt werden. Allein gestützt auf diese Bestimmung könnten allerdings keine Regelungen für Züchter und Halter erlassen werden, deren Tätigkeit keinem wirtschaftlichen, sondern vorweg einem emotionalen oder ideellen Ziele dient (Freizeitgestaltung, etc.).

## **6. Art. 107 Abs. 1 BV<sup>25</sup> (Waffengesetzgebung)**

**a.** Im Hinblick auf die Bundeskompetenz zur Gesetzgebung über den Missbrauch von Waffen, Waffenzubehör und Munition wurde bereits früher die Frage aufgeworfen, ob gefährliche Hunde nicht als Waffen zu betrachten und damit der Waffengesetzgebung zu unterstellen seien<sup>[26]</sup>. Insofern stellt sich die Frage nach dem verfassungsmässigen und gesetzlichen Waffenbegriff. Abs. 1 von Art. 107 BV stellt eine wörtliche Übernahme des früheren Art. 40<sup>bis</sup> aBV dar. Dieser ging eindeutig von einem herkömmlichen Waffenbegriff aus, der darunter im Wesentlichen Geräte verstand, die dazu konstruiert wurden, das Leben, die Gesundheit oder die Widerstandskraft von Menschen zu beeinträchtigen<sup>[27]</sup>. Diese Ausgangsvorstellung entsprach im Wesentlichen auch der Lehre, welche als Waffen Geräte bezeichnet, die dazu bestimmt sind, für Angriffs- oder Verteidigungszwecken den Körper oder die Gesundheit des Menschen zu schädigen, jagdbare Tiere zu erlegen, oder die im Schiesssport zur Abgabe von Schüssen verwendet werden<sup>[28]</sup>.

**b.** Von diesem Waffenbegriff haben Praxis und Lehre immer den weiter gefassten Begriff des «gefährlichen Gegenstandes» etwa im Sinne von Art. 58 und 123 Ziffer 2 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB)<sup>[29]</sup> unterschieden, der zwar neben den eigentlichen Waffen auch Gegenstände umfasst, die ihrer Bestimmung nach eben nicht Waffen sind und insbesondere nicht zu entsprechenden Zwecken konstruiert wurden, die sich aber je nach Gebrauch wie eine Waffe auswirken können (herkömmliche Beispiele: Küchenmesser, Axt, Lötlampe, etc.). Es bestand nie die Absicht, gefährliche Gegenstände den präventiven Regelungen und der entsprechenden Kontrolle der Waffengesetzgebung zu unterstellen, sondern ihre missbräuchliche Verwendung wird durch das Kernstrafrecht generell mit Strafe bedroht.

**c.** Im Rahmen der Verfassungsdiskussion war die Beschränkung auf den herkömmlichen Waffenbegriff immer vorausgesetzt worden; es ist darauf hinzuweisen, dass auch Kriegsmaterial und Sprengstoffe nicht generell in den Waffenbegriff einbezogen worden sind, da sie durch besondere Verfassungsbestimmungen erfasst wurden. Da es sich beim Waffenartikel um eine relativ junge Verfassungsbestimmung handelt, muss der Entstehungsgeschichte und den Materialien bei der Interpretation zudem ein entsprechend erhöhter Stellenwert beigemessen werden.

**d.** Die Gesetzgebung des Bundes verzichtet zwar in Art. 4 des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997 (WG)<sup>[30]</sup> auf eine allgemeine Umschreibung der Waffe, übernimmt aber mit einer entsprechenden Aufzählung den herkömmlichen Waffenbegriff der Verfassung materiell. Versuchen einzelner Parlamentarier, bei der Kommissionsberatung den Waffenbegriff des Gesetzes

auf Kampfhunde auszudehnen, war kein Erfolg beschieden<sup>[31]</sup> und im Plenum der Räte war eine solche Erweiterung kein Diskussionsgegenstand mehr.

**e.** Die Frage, ob der Gesetzgeber heute den Geltungsbereich des Waffengesetzes gestützt auf Art. 107 Abs. 1 BV auf gefährliche Hunde bzw. Tiere ausdehnen kann, ist aufgrund der Entstehungsgeschichte zu verneinen. Verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen erscheint dagegen eine entsprechende Ergänzung des Waffengesetzes, die sich auf eine der anderen hier diskutierten Verfassungsgrundlagen (s. insb. Ziff. 5 und 7) abstützt. Unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeit wäre allerdings auch dies abzulehnen. Die Regelungen und Institute des Waffengesetzes sind vollständig auf den herkömmlichen Waffenbegriff ausgerichtet und können nicht einfach auf das Züchten und Halten von Tieren angewendet werden.

## **7. Art. 118 BV<sup>32</sup> (Schutz der Gesundheit)**

**a.** In Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung erhält der Bund die Kompetenz, Vorschriften über den Umgang mit «Organismen» und «Gegenständen» zu erlassen, welche «die Gesundheit gefährden können». Es stellt sich demnach die Frage, ob ein Hund bzw. andere Wirbeltiere als Organismen oder Gegenstände im Sinne dieser Verfassungsbestimmung gelten und ob beispielsweise die anvisierten Kampfhunde als gesundheitsgefährdend eingestuft werden können.

**b.** Der Begriff «Gegenstände» stammt nach den Ausführungen der Botschaft<sup>[33]</sup> aus Art. 69<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. b aBV; dort war von lebens- oder gesundheitsgefährdenden «Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen» die Rede. Gemeint waren damit nach langjähriger Praxis Gegenstände des täglichen Bedarfs, insbesondere potentiell gesundheitsgefährdende Haushaltsgegenstände und Gegenstände, welche bestimmungsgemäss mit dem menschlichen Körper in Kontakt kommen (z. B. Schmuck), Spielzeuge und dergleichen. Dieser Wortsinn wurde offensichtlich ins geltende Recht übernommen. Wenn die Absicht einer erweiterten Interpretation (etwa die Erfassung von Tieren) bestanden hätte, wäre der Katalog von Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV nicht beispielsweise noch durch den Begriff der Organismen erweitert worden.

**c.** Über die Aufnahme des Begriffs der Organismen enthält die Botschaft keine Ausführungen; der neue Begriff wurde auch in den Räten nicht diskutiert. Der Hintergrund für die Ergänzung ist aber wohl vor allem in der Entwicklung der Biochemie und der Biologie zu suchen, da in diesem Zusammenhang auch Bestimmungen zum unmittelbaren Schutz gegen bestimmte gesundheitsgefährdende Mikroorganismen sowie Pflanzen und Tierzüchtungen (ob gentechnisch verändert oder nicht ist in diesem Kontext nicht entscheidend) diskutiert werden. Geht man von den gängigen gesetzlichen Umschreibungen des Begriffs des Organismus aus, so dürfte zwar der Schwerpunkt der heutigen Regelungen im Bereiche der zellulären Einheiten, Mikroorganismen und Pflanzen liegen, doch werden im Grundsatz vom Begriff des Organismus immer auch Tiere, einschliesslich der Wirbeltiere, erfasst<sup>[34]</sup>. Insofern könnten unter den Organismen von Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV auch Hunde und andere Wirbeltiere verstanden werden. Der Begriff der

Gesundheitsgefährdung schliesslich umfasst auch die Verletzung, seien es nun Verletzungen, die bei der Handhabung eines gefährlichen Gegenstandes entstehen oder die durch einen gefährlichen Organismus bzw. ein Tier beigebracht werden.

**d.** Von der Interpretation des Wortlautes her kann angenommen werden, dass der Bund gestützt auf Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV tatsächlich zum Schutz des Menschen über den Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren legiferieren könnte. Obwohl zwar eine solche Interpretation hier wesentlich näher bei Wortlaut und Sinn der Verfassungstextes liegt, als bei den anderen geprüften Bestimmungen, muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass eine entsprechende Regelung das bisherige Anwendungsgebiet der Bestimmung doch um einiges ausweiten würde und zumindest ungewöhnlich erscheint.

## **8. Art. 123 Abs. 1 BV<sup>35</sup> (Strafrecht)**

Diese Bestimmung bietet die Verfassungsgrundlage für das sogenannte Kernstrafrecht des Strafgesetzbuches, d. h. die Pönalisierung aller Handlungen, die *per se* als verwerflich gelten, und deren Bestrafung nicht nur von der Missachtung einer bestimmten Verhaltensvorschrift (insbesondere des Verwaltungsrechts) abhängt. Sofern ein bestimmter Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren also als generell strafwürdig erachtet wird und ein entsprechender Tatbestand formuliert werden kann, bietet Art. 123 Abs. 1 BV dazu eine klare Grundlage.

## **C. Folgerungen**

**1.** Es erscheint nicht einfach ausgeschlossen, dass der Bund gestützt auf das geltende Verfassungsrecht im Bereiche des Verwaltungsrechts eine gesetzliche Regelung erlässt, welche den Umgang mit gefährlichen Hunden bzw. Tieren mittels präventiver Massnahmen regelt. Welche der obenerwähnten Verfassungsbestimmungen angerufen werden, hängt stark vom anvisierten Inhalt der Regelung ab, doch kämen voraussichtlich am ehesten Art. 95 Abs. 1 (privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit - Gewerbebehörde) und Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV (Schutz der Gesundheit vor gefährlichen Organismen) in Frage. Denkbar wäre es ferner, gestützt auf Art. 80 BV sozusagen ergänzend Tierschutznormen zu erlassen, welche mittelbar dem Schutz des Menschen dienen.

**2.** Eine verwaltungsrechtliche Normierung kann das Verhalten der Betroffenen insbesondere durch Gebote, Verbote, Meldepflichten, Bewilligungspflichten, Abgaben und dergleichen steuern; sie kann durch Bestimmungen des Nebenstrafrechtes verstärkt werden. Zu beachten ist dabei aber die Verwaltungsakzessorietät einer solchen Strafnorm; der Straftatbestand ist immer an die Missachtung einer entsprechenden Vorschrift des Verwaltungsrechts geknüpft, da die erfasste Handlung nicht *per se* als verwerflich gilt. Hinzuzufügen ist auch, dass eine verwaltungsrechtliche

Normierung immer eine relativ ausführliche Vollzugsregelung und eine rechtsstaatlich unbedenkliche Vollzugsorganisation benötigt, sei es auf der Ebene des Bundes oder der Kantone.

3. Mit dem sogenannten Kernstrafrecht werden Verhaltensweisen pönalisiert, die grundsätzlich *per se* als verwerflich gelten und nicht erst durch Nichtbeachtung einer verwaltungsrechtlichen Pflicht strafbar werden. Da es im vorliegenden Fall letztlich um den Schutz von Leib und Leben geht, erscheint eine rein strafrechtliche Normierung nicht von vornherein unverhältnismässig. Obwohl die Strafverfolgungsorgane erst tätig werden, wenn das Delikt begangen worden ist oder kurz vor der Begehung steht, wirkt eine rein strafrechtliche Regelung durch die Strafdrohung gegenüber einem verpönten Verhalten bis zu einem gewissen Grade ebenfalls präventiv. Die Norm müsste allerdings so allgemein gefasst werden, dass das Halten bestimmter Tierarten oder -rassen nicht von vorneherein diskriminiert wird und in der Sache selbst auf das eindeutig verwerfliche Verhalten im Einzelfall ausgerichtet werden. Im Gegensatz zu einer verwaltungsrechtlichen Lösung müssen keine besonderen Vollzugsvorkehrungen getroffen werden. Dies hätte den Vorteil der grösseren Einfachheit und der bereits bestehenden Vollzugsstrukturen und -modalitäten, da der Vollzug durch die Organe der Strafverfolgung in der Regel unmittelbar erfolgen kann. Die Schwierigkeiten in diesem Bereich dürften aber vor allem in der Formulierung des hinreichend konkreten Straftatbestandes liegen. Sofern dies nicht gelingt - was angesichts der zumindest heute bekannten Fakten bis zu einem gewissen Grade angenommen werden muss - würde es Aufgabe des Strafrichters sein, differenzierte Anforderungen an die Haltung gefährlicher Tiere bzw. Hunde zu stellen. Die konkreten Anforderungen würden daher durch die Gerichtspraxis von Fall zu Fall erarbeitet werden müssen, was angesichts des Fehlens einigermaßen anerkannter Normen wohl während längerer Zeit zu grossen und im Bereiche des Strafrechts bedenklichen Rechtsunsicherheiten führen müsste.

[1]<sup>1</sup> SR 101.

[2]<sup>2</sup> SR 220.

[4]<sup>4</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 236/237.

[6]<sup>6</sup> SR 814.01.

[7]<sup>7</sup> Vgl. Art. 29b Abs. 1 USG.

[8]<sup>8</sup> BBl 1997 I 248.

[9]<sup>9</sup> Vgl. etwa *Thomas Fleiner-Gerster*, in «Kommentar BV», Art. 24<sup>septies</sup>, Rz. 13, 32 und 33; *Hans-Ulrich Müller*, in «Kommentar zum Umweltschutzgesetz», Zürich 1992, Summarische Orientierung über das USG, N. 19.

[10]<sup>10</sup> SR 814.49.

[11]<sup>11</sup> SR 814.710.

[12]<sup>12</sup> SR 814.911.

[13]<sup>13</sup> Vgl. Art. 3 FSV.

[14]<sup>14</sup> SR 818.101.

[16]<sup>16</sup> SR 455.

[19]<sup>19</sup> SR 741.01.

[20]<sup>20</sup> Vgl. Art. Art. 50 SVG.

[21]<sup>21</sup> SR 704.

[23]<sup>23</sup> S. Botschaft, BBl 1997 I 298.

[24]<sup>24</sup> Vgl. statt vieler *René Rhinow*, in «Kommentar BV», Art. 31<sup>bis</sup>, Rz. 41 ff.

[26]<sup>26</sup> Vgl. etwa Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9./10. September 1996, S. 58 sowie vom 28./29. Oktober 1996, S. 11 f.

[27]<sup>27</sup> *Tobias Jaag*, in «Kommentar BV», Art. 40<sup>bis</sup>, Rz. 26; Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates zur parlamentarischen Initiative Borel, Handel mit Waffen. Aufsicht des Bundes, BBl 1993 I 634, Ziff. 62: «(...) sollten folgende Gegenstände als Waffen definiert werden: a. Schusswaffen inkl. Replikas und ihre wesentlichen Bestandteile; b. blanke Waffen wie Spring- und Fallmesser oder solche, die einen Gebrauchsgegenstand vortäuschen; c. Geräte, die durch Versprühen oder Zerstäuben von Stoffen die Gesundheit von Menschen auf Dauer schädigen; d. Geräte die durch Freigeben von Energien die Widerstandskraft von Menschen beeinträchtigen oder deren Gesundheit auf Dauer schädigen. (...)»

[28]<sup>28</sup> *Walter Rudolf Häberling*, Waffenhandel, Erwerb, Besitz und Tragen von Waffen aus der Sicht des Nebenstrafrechts, Diss. Zürich 1990, S. 20 f.

[29]<sup>29</sup> SR 311.0.

[30]<sup>30</sup> SR 514.54.

[31]<sup>31</sup> Protokoll der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 9./10. September 1996, S. 58 sowie vom 28./29. Oktober 1996, S. 11 f.

[33]<sup>33</sup> Botschaft, BBl 1997 I 333.

[34]<sup>34</sup> S. insb. Art. 120 Abs. 2 BV sowie etwa Art. 7 Abs. 5<sup>bis</sup> USG und BBl 1993 II 1448.

## **JAAC 65.1 - Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 5. September 2000**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2001
Année	
Anno	
Band	65
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 108

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.