

## JAAC 58.14

Entscheid des Bundesrates vom 28. September 1992

---

***Protection des animaux. Haute surveillance de la Confédération sur les cantons.***

***Art. 32 LPA. Plainte d'office.***

***Les autorités fédérales n'exercent qu'avec retenue leur droit de recours contre des décisions d'autorités cantonales judiciaires; en l'espèce, il n'y a pas lieu de donner suite à une dénonciation demandant que la Confédération recoure contre le classement d'une plainte ayant donné lieu à une enquête pénale pour violation de l'art. 20 OPA.***

---

***Tierschutz. Oberaufsicht des Bundes über die Kantone.***

***Art. 32 TSchG. Amtsklage.***

***Beim Weiterzug kantonaler Justizentscheide legen sich die Bundesbehörden Zurückhaltung auf; keine Folge ist vorliegend einer Aufsichtsbeschwerde zu geben, welche verlangt, dass der Bund eine Amtsklage gegen die Einstellung einer auf Anzeige hin eingeleiteten Strafuntersuchung wegen Verletzung von Art. 20 TSchV einreicht.***

---

***Protezione degli animali. Alta vigilanza della Confederazione sui Cantoni.***

***Art. 32 LPA. Azione d'ufficio.***

***Le autorità federali esercitano con riserbo il diritto di ricorso contro decisioni di autorità cantonali giudiziarie; in casu, non deve essere dato seguito a un ricorso con il quale è chiesto che la Confederazione promuova un'azione d'ufficio contro l'archiviazione di un'inchiesta istruita su denuncia per violazione dell'art. 20 OPAn.***

---

## **I**

**A.** Aufgrund einer Anzeige des Vereins gegen Tierfabriken vom 12. Juli 1990, welche vom Kantonstierarzt am 7. August 1990 mit einer Stellungnahme an das Verhöramt des Kantons ... weitergeleitet wurde, eröffnete letzteres gegen K. eine Strafuntersuchung wegen Zuwiderhandlung gegen Art. 20 der Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV, SR 455.1). Beamte der Kantonspolizei nahmen im Schweinemastbetrieb von K. einen Augenschein vor und erstellten darüber zuhanden des Verhöramtes einen Bericht.

Mit Verfügung des Verhöramtes vom 18. Januar 1991 wurde die Untersuchung gegen K. eingestellt.

**B.** Am 23. Januar 1991 beschwerte sich der Verein gegen Tierfabriken beim Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) über die Einstellung der Strafuntersuchung gegen K. Er ersuchte das BVET, in Anwendung von Art. 32 des Tierschutzgesetzes vom 9. März 1978 (TSchG, SR 455) Amtsklage einzureichen.

Zur Begründung wurde angeführt, das Tierschutzgesetz verlange nicht nur die Abwendung von offensichtlichen Schäden und Verhaltensstörungen, sondern auch die Befriedigung der angeborenen Bedürfnisse und generell den Schutz des Wohlbefindens der Tiere.

**C.** Das BVET antwortete am 18. März 1991, es bringe der Schlussfolgerung des Verhöramtes, eine mangelnde Beschäftigung liege erst vor, wenn Verhaltensstörungen wie Kannibalismus aufträten, ein gewisses Verständnis entgegen, weil seine Richtlinien vom 18. April 1986 für die Haltung von Schweinen das Erfordernis der Beschäftigung offenbar nicht klar genug konkretisiert hätten. Die Richtlinien seien deshalb am 17. September 1990 klarer gefasst worden.

Im übrigen ergriffen Bundesbehörden in Bundesstrafsachen, deren Beurteilung in der Zuständigkeit der Kantone liege, nur mit äusserster Zurückhaltung Rechtsmittel.

Ebenfalls am 18. März 1991 erläuterte das BVET in einem Brief an die Sanitätsdirektion des Kantons die Problematik der Schweinehaltung aus fachlicher und rechtlicher Sicht.

**D.** Bereits am 17. Januar 1991 hatte der Verein gegen Tierfabriken gegen den Bundesrat sowie den Direktor und einen Abteilungschef des BVET eine Strafanzeige wegen Amtsmissbrauchs (Art. 312 StGB) und ungetreuer Geschäftsführung (Art. 314 StGB) eingereicht.

Die Bundesanwaltschaft verfügte am 15. Juli 1991, der Anzeige keine Folge zu geben, nachdem die Petitions- und Gewährleistungskommissionen des National- und Ständerates (recte: zu diesem Zeitpunkt bloss jene des

Nationalrates) einstimmig festgestellt hätten, die Voraussetzungen einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit lägen nicht vor, und die Ermächtigung zur Strafverfolgung abgelehnt hätten.

**E.** Am 24. März 1991 reichte der Verein gegen Tierfabriken beim EVD eine Aufsichtsbeschwerde gegen das BVET ein und machte geltend, das BVET benehme sich wie eine blosser Informationsstelle. Er rügte zudem, das BVET nehme weiterhin die ihm zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel nicht wahr, obwohl der Vollzugsrückstand im Tierschutz per Ende 1991 in einen offensichtlich illegalen Zustand ausgemündet habe.

Das EVD gab der Aufsichtsbeschwerde am 25. Juli 1991 keine Folge. Es erläuterte dem Verein gegen Tierfabriken das Instrument der Amtsklage sowie die Gründe für den Erlass neuer Richtlinien für die Haltung von Schweinen.

**F.** Gegen diesen Entscheid reichte der Verein gegen Tierfabriken am 1. August 1991 beim Bundesrat eine Aufsichtsbeschwerde ein.

Er machte geltend, eine Verletzung von Art. 20 TSchV sei nicht davon abhängig, dass bei den Tieren auch eine Verhaltensstörung eintreten müsse; zudem seien zwei Polizisten gar nicht in der Lage, das Vorliegen von Verhaltensstörungen zu beurteilen.

Es wurde zudem bestritten, dass die Richtlinien für die Haltung von Schweinen vom 18. April 1986 unklar gewesen seien; jedermann sei verständlich, was es heisse, die Schweine müssten über längere Zeit mit Stroh oder ähnlichem beschäftigt werden.

Da das EVD sich wiederholt schützend vor das BVET gestellt habe, werde vom Bundesrat die Einleitung einer Disziplinaruntersuchung und die Amtsenthebung des Direktors und des zuständigen Abteilungschefs gefordert.

**G.** Das EVD bestätigte in seiner Vernehmlassung vom 9. September 1991 seine im angefochtenen Entscheid zum Ausdruck gebrachte Haltung.

Der Verein gegen Tierfabriken machte am 7. Oktober 1991 geltend, die Strafanzeige sei nicht abgeschrieben, sondern der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates überwiesen worden.

Im übrigen hielt er an seinen Rügen fest; die Amtsbeschwerde sei gerade für Fälle von Fehlinterpretationen der Tierschutzverordnung wie im vorliegenden Fall vorgesehen. Der angefochtene Entscheid übernehme unkritisch die Ausreden des Tierhalters und des BVET.

Das EVD wies diese Anschuldigungen am 27. November 1991 zurück.

## **II**

### **1. (Wesen der Aufsichtsbeschwerde, vgl. [VPB 56.37](#))**

Zu den Mitteln, die Bundesbehörden im Rahmen der ihnen aufgrund von Bundesrecht übertragenen Aufsicht gegenüber kantonalen Behörden zur Verfügung stehen, gehören vorerst das Einholen von Auskünften (z. B. mittels Fragebogen), Beratungen, Erlass allgemeiner Weisungen (an alle Kantone), Erlass besonderer Weisungen an einen bestimmten Kanton oder die Verpflichtung eines Kantons, dem Bund bestimmte Unterlagen einzureichen.

Bei der Ausübung der Bundesaufsicht ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Schärfere Aufsichtsmittel sind erst einzusetzen, wenn die schwächeren nicht zum Ziele geführt haben.

2. Die Oberaufsicht des Bundes über den Vollzug des Tierschutzgesetzes liegt beim EVD und dessen BVET (Art. 35 TSchG).

Gegen den Aufsichtsbeschwerdeentscheid des EVD kann aufgrund der hierarchischen Überordnung beim Bundesrat Aufsichtsbeschwerde erhoben werden (VPB 54.31; Häfelin Ulrich / Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Zürich 1988, Rz. 872).

3. National- und Ständerat haben entsprechend den Anträgen ihrer Kommissionen die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen den Bundesrat verweigert.

Die Strafverfolgung von Beamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, bedarf einer Ermächtigung des EJPD (Art. 15 Abs. 1 des BG vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten [Verantwortlichkeitsgesetzes, VG], SR 170.32). In der V vom 28. März 1990 über die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Delegationsverordnung, SR 172.011) ist diese Kompetenz in Art. 12 Bst. f - abgesehen von Fällen besonderer Bedeutung - an die Bundesanwaltschaft delegiert worden. Die Bundesanwaltschaft hat die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen den Direktor und den zuständigen Abteilungschef des BVET bereits nach dem Entscheid des Nationalrats mit der gleichen Begründung wie dieser verweigert.

Diese Verfügung, gegen welche noch ein Wiedererwägungsgesuch hängig ist, bildet nicht Gegenstand der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde; eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Bundesanwaltschaft wäre im übrigen beim EJPD einzureichen gewesen. Es braucht auch nicht weiter geprüft zu werden, ob vorliegend ein Fall von besonderer Bedeutung verneint werden konnte, weil der Entscheid sich auf einen einstimmigen Beschluss des Nationalrats in der gleichen Sache stützen konnte.

4. Das BVET hat am 17. September 1990 neue Richtlinien für die Haltung von Schweinen erlassen. Der Inhalt dieser Richtlinien wird von der Anzeigstellerin nicht beanstandet.

Das EVD hat darauf hingewiesen, dass beim Inkrafttreten des Tierschutzgesetzes zum Teil noch wenig Erfahrungen mit den neuen Haltungsvorschriften und Aufstallungssystemen bestanden. Diese Erfahrungen seien nach und nach gesammelt worden und würden immer noch gesammelt, insbesondere an der Prüfstelle für Stalleinrichtungen. Die neuen Erkenntnisse führten auch in Zukunft zu Anpassungen und Präzisierungen der massgeblichen Richtlinien.

Der Bundesrat schliesst sich dieser Beurteilung an. Wegen des Erlasses der Richtlinien vom 18. April 1986 und der späteren Notwendigkeit der Änderung derselben kann dem BVET daher kein Vorwurf gemacht werden.

5. Kern der Anzeige ist im übrigen die Einstellung der Strafuntersuchung gegen K. durch das kantonale Verhöramt.

Der Begründung des Entscheides des Verhöramtes kommt keine entscheidende Bedeutung zu; wie die neuen Richtlinien des BVET und die Stellungnahmen des EVD zuhanden des BJ zeigen, teilen aufgrund der heutigen Erkenntnisse BVET und EVD die Begründung des Einstellungsbeschlusses nicht mehr in allen Punkten.

Dies bedeutet indes noch nicht, dass der Einstellungsbeschluss von der Bundesanwaltschaft - auf Antrag des BVET - in Anwendung von Art. 265 des BG vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0, in Verbindung mit der V vom 1. November 1989 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide [Mitteilungsverordnung], SR 312.3) hätte an die Justizkommission des Obergerichts des Kantons weitergezogen werden müssen.

Die von der Anzeigstellerin angerufene Amtsklage behandelt demgegenüber die Einleitung eines Strafverfahrens durch das BVET. Eine solche Amtsklage war hier entbehrlich, da bereits eine Strafuntersuchung eingeleitet worden war. Es ging daher nur noch um den allfälligen Weiterzug des Einstellungsbeschlusses.

6. Das BVET hat darauf verzichtet, der Bundesanwaltschaft den Weiterzug des Einstellungsbeschlusses zu beantragen, weil es die Einstellung für vertretbar hielt. Es hat sich dabei darauf berufen, dass die Bundesbehörden in Bundesstrafsachen, die von kantonalen Gerichten zu beurteilen sind, Rechtsmittel - auch im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit - nur mit äusserster Zurückhaltung einreichen. Die Bundesanwaltschaft macht von der ihr gegebenen Möglichkeit des Weiterzugs kantonaler Entscheide nur mit Zurückhaltung Gebrauch ([VPB 51.6](#)). Dies entspricht der Praxis des Bundesrates, welcher sich bei der Ausübung der Bundesaufsicht gegenüber den Kantonen (Art. 102 Ziff. 2 BV) auch eine grundsätzliche Zurückhaltung auferlegt (*Eichenberger Kurt*, Kommentar zur Bundesverfassung, Rz. 47 zu Art. 102 BV).

7. Der Einstellungsbeschluss beurteilte nicht in erster Linie Fragen des Tierschutzes, sondern das Verschulden des beschuldigten Tierhalters. Zieht man in Betracht, dass sogar der Kantonstierarzt - offenbar auch aufgrund der Richtlinien des BVET vom 18. April 1986 - davon ausging, dass erst beim Vorliegen von Kannibalismus eine Verletzung von Art. 20 TSchV vorliegen könne, und eine klare Praxis in der zu beurteilenden Frage noch fehlte, erscheint der Einstellungsbeschluss - rückblickend betrachtet - nicht als unvertretbar. Für eine Verurteilung wegen Tierquälerei (Art. 27 TSchG), das heisst wegen Vernachlässigung von Tieren, hätte dem Beschuldigten ein Verschulden im Sinne von Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden müssen. Der Erfolg einer solchen Anklage erschien dem kantonalen Verhöramt zu Recht als unsicher; es kann daher weder dem Verhöramt des Kantons noch dem BVET ein Vorwurf gemacht werden, dass - aufgrund des damaligen Sachverhalts - die Strafuntersuchung eingestellt wurde.

---

## JAAC 58.14 - Entscheid des Bundesrates vom 28. September 1992

|         |                                                                   |
|---------|-------------------------------------------------------------------|
| In      | Verwaltungspraxis der Bundesbehörden                              |
| Dans    | Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération   |
| In      | Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione |
| Jahr    | 1994                                                              |
| Année   |                                                                   |
| Anno    |                                                                   |
| Band    | 58                                                                |
| Volume  |                                                                   |
| Volume  |                                                                   |
| Seite   | ---                                                               |
| Page    |                                                                   |
| Pagina  |                                                                   |
| Ref. No | 150 002 063                                                       |

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.